

ОБЗОР ПРОЦЕССА ВЫПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА РК В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА 2009-2012 ГГ.

Раздел: Права осужденных за период 2009-2012 г.

1. ВВЕДЕНИЕ

Задачей данного экспертного обзора является анализ выполнения государственными органами положений Национального Плана РК в области прав человека на 2009-2012г.г. в сфере соблюдения прав осужденных за период 2009-2012г.г., выработка выводов и рекомендаций.

Обзор подготовлен на основе результатов деятельности Общественных Наблюдательных Комиссий (ОНК), Коалиции НПО против пыток, данных, предоставленных государственными органами, а также данных, полученных от правозащитных неправительственных организаций Казахстана.

Обзор содержит сравнительный анализ соответствия национального законодательства правоприменительной практики и международным стандартам.

Выводы и рекомендации данного обзора войдут в общий экспертный обзор по выполнению государственными органами Республики Казахстан Национального плана действий в области прав человека на 2009-2012г.г.

2. ОПИСАНИЕ СИТУАЦИИ ПО ПРАССМАТРИВАЕМОМУ ВОПРОСУ

Тюремное заключение можно считать завершающей стадией процесса уголовного судопроизводства, отправной точкой которого является совершение преступления и который включает его расследование, задержание подозреваемых, заключение их под стражу, судебное разбирательство и вынесение приговора. С другой стороны, сама система уголовного правосудия находится под влиянием проводимой государственной политики и существующего политического климата, которые в значительной степени определяются обществом.

Таким образом, при оценке состояния пенитенциарной системы следует осознавать, что эффективное управление и гуманные условия в тюрьмах зависят не только от тюремных властей. Происходящее в тюрьмах неразрывно связано с управлением системой уголовного правосудия в целом и давлением на эту систему со стороны политиков и общества.

В связи с этим усилия по реформированию пенитенциарной системы должны предприниматься в рамках комплексной программы, направленной на решение проблем всей системы уголовного правосудия.

Согласно официально предоставленной статистике Комитета Уголовно-исполнительной системы (*далее – УИС*) Министерства Внутренних дел РК в составе уголовно-исполнительной системы Республики Казахстан функционирует 94 исправительных учреждения (в 2009г. – 93), из них: 1 тюрьма, 4 – воспитательные колонии, 5 колоний особого, 19 – строгого, 22 – общего режима, в том числе 5 колоний для содержания осужденных женщин, 16 – колоний-поселений, 8 лечебных учреждений, 19 – следственных изоляторов. По состоянию на 1 января 2011 года в учреждениях УИС отбывали наказание – 57038 чел. (2009г. – 63445), в т.ч. в исправительных учреждениях 49401 осужденных (2009г. – 55140), 7637 человека содержалось в следственных изоляторах (2009г. – 8305). Из общего числа, в воспитательных колониях - 240 (2009г. -

427), в лечебных учреждениях – 2971 (2009г. - 3401), в колониях общего режима – 17837 (2009г. - 23726), в т.ч. в женских колониях - 2971(2009г. - 3301), строгого режима – 17736 (2009г. – 19511)., особого режима -3717(2009г. – 4446)., колониях-поселениях -3559 (2009г. –3394). С января 2010 года по декабрь 2011 года количество лиц, содержащихся в учреждениях УИС, уменьшилось более чем на 11000 человек (*в ИУ на 9570 человек и в СИ на 1483*). Это достигнуто в результате принятия ряда организационных мер, а также реализации Закона РК от 18 января 2011 года (*О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дальнейшей гуманизации уголовного законодательства и усиления гарантий законности в уголовном процессе*).

Дальнейшее сокращение «тюремного населения» прогнозируется за счет реализации Закона РК от 9 ноября 2011 года (*О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования правоохранительной деятельности и дальнейшей гуманизации уголовного законодательства*). По предварительным подсчетам 2150 отбывающим лишение свободы лицам будут сокращены сроки наказания (*подлежат освобождению из ИУ - 34*). Также, в результате реализации данного Закона прогнозируется увеличение количества лиц, освобождаемых из ИУ условно-досрочно.

Законом РК от 28 декабря 2011 г. «Об амнистии в связи с 20-летием государственной независимости Республики Казахстан», из ИУ будет освобождено порядка 2100 человек, в отношении 500 лиц сроки лишения свободы будут сокращены, в отношении более 4000 обвиняемых уголовные дела будут прекращены.

Вместе с тем, «тюремный индекс» Казахстана (*количество заключенных на 100 тыс. населения*) остается самым высоким в Центральной Азии.

Причинами этого являются:

- законодательно установленные длительные сроки лишения свободы (*в действующем УК РК максимальные сроки лишения свободы значительно выше чем в УК Каз.ССР*);
- назначение в большинстве случаев наказания в виде лишения свободы (*на 1 декабря 2011г. 45570 лиц или 72% отбывают лишение свободы и 17987 или 28% отбывают иные виды наказаний*);
- несовершенство условий для назначения альтернативных лишению свободы видов наказаний, что делает их не востребованными на практике (*например, общественные работы предполагают начисление заработной платы, которая отчисляется в доход государства*);
- законодательный запрет на применение амнистии в отношении лиц, осужденных за совершение тяжких и особо тяжких преступлений (*на 1 декабря 2011г. в ИУ по данным категориям содержалось 88% лиц*).

2.1. Ситуация с правами человека в учреждениях УИС МВД РК

Ситуация с правами человека в пенитенциарных учреждениях за исследуемый период времени заметно ухудшилась: остается открытым вопрос перелимита учреждений, что влияет на реализацию права заключенных на проживание в человеческих условиях.

Кроме того, об ухудшении ситуации с правами человека в ИУ свидетельствуют следующие факты:

- Недостаточное и неэффективное материально-техническое оснащение учреждений, в результате функционирования системы Госзакупок, вследствие чего право на психическое и физическое здоровье заключенных реализуется в неполной мере.
- Ограничение доступа Общественно-наблюдательных комиссий¹ (далее ОНК) в ИУ (СКО, Костанайской, Карагандинской областях). Неисполнение Указания КУИС от 28.01.10г. о незамедлительном информировании ОНК о лицах, поступивших в следственные изоляторы и исправительные учреждения с явными следами пыток побоев и жесткого обращения, о смертельных фактах следственно-арестованных. ОНК лишены права на внезапные посещения, в том числе в ночное время. Члены ОНК не имеют удостоверений, нет права посещать любые закрытые учреждения согласно ФПКПП².
- Деятельность структуры РГП «Енбек» вызывает множество вопросов: фактически РГП «Енбек» является структурой между бюджетом и учреждениями. В РГП «Енбек» оседают большие средства для содержания самой структуры, не принимается никаких мер для создания новых рабочих мест для осужденных и для снижения себестоимости продукции и увеличения ее конкурентоспособности.
- 29 июля 2011 года Указом Президента РК тюремная система из Министерства юстиции РК передана в ведение Министерства Внутренних Дел РК. Передача ИУ в МВД стала шагом назад в реформировании пенитенциарной системы и в системе предотвращения пыток. Так как следственные органы получили право беспрепятственного доступа в СИЗО. Все усилия неправительственных и международных организаций в создании действенного общественного контроля за соблюдением прав заключенных поставлены под угрозу.
- Безусловно, на общую ситуацию с соблюдением прав заключенных влияют частые кадровые перестановки в руководстве КУИС, низкая квалификация сотрудников УИС, в системе практически не осталось сотрудников, обученных правам человека. Не укомплектован штат врачей. В Казахстане система высшего образования не готовит психологов для пенитенциарных учреждений. Отсутствуют социальные работники, что лишает возможности заключенных реализовывать свои социальные права, такие как право на получение пособий, алиментов, жилищные права и т.д.
- По мнению правозащитников, существование в ИУ структуры Совета Правопорядка (далее СП), члены которых наделены дисциплинарными функциями, является недопустимым. Последние события возникновения бунтов и конфликтов в ИУ показывают, что причиной их возникновения являются действия членов СП, которые представлены наихудшими представителями тюремной субкультуры и при этом являются «положительно характеризующимися».
- В 2011 году было осуждено 12 сотрудников УИС Алматинской и Акмолинской областей за применение пыток и 4 осужденных из числа СП, сотрудничающих с администрацией.

¹ В соответствии со ст.ст.19-1, 19-2 УИК РК.

² Факультативный Протокол к Конвенции против пыток, принят 18.12.2002г. резолюцией 157/199 ГА ООН.

- Практика КУИС в решении вопроса о месте отбывания наказания осужденных в зависимости от их статуса, оказывает негативное влияние на морально-психологический климат в учреждениях. Что приводит к тому что большинство заключенных отбывают наказание не по месту жительства, в нарушение законодательства. Данные обстоятельства не способствуют улучшению морально-психологического климата в учреждениях, рвутся социальные связи.
- По указанию КУИС во всех учреждениях установлены ящики для жалоб и заявлений для ОНК, однако, выносить эти жалобы в некоторых учреждениях членам ОНК не разрешается, сотрудники ИУ ссылаются на обязательную регистрацию писем и отправку их по почте, а значит, эти письма будут подвергнуты цензуре в нарушения законодательства.
- В нарушение законодательства практикуется одиночное заключение, постоянное видеонаблюдение в камерах, запись разговоров осужденных находящихся на «особом контроле». Что в соответствии с международными стандартами обращения с заключенными расценивается как унижающее человеческое достоинство обращение и как вмешательство в частную жизнь.
- Международные и национальные эксперты в области прав заключенных неоднократно высказывали беспокойство о практике применения ст. 360 и 361 УК, которые используются администрацией ИУ, для полного подчинения, подавления воли и лишения прав заключенных выражать свое мнение и высказывать любые жалобы. Что в конечном итоге приводит к тому, что единственной формой протеста со стороны заключенных может быть нанесение себе телесных повреждений или объявление голодовки. Что в большинстве случаев приводит к возбуждению уголовного дела и привлечению к ответственности по вышеуказанным статьям, то есть носит репрессивный характер.
- В 2011 году КУИС МВД РК принято решение о переводе всех несовершеннолетних осужденных в учреждение ЛА – 155/6 г. Алматы. Данное решение правозащитники считают поспешным и необдуманным. Несовершеннолетние являются особо уязвимой категорией заключенных. Перевод воспитанников в учреждение г.Алматы нарушает их права на связь с внешним миром, на поддержку социальных связей, что в конечном итоге отрицательно влияет на ресоциализацию, как на главный компонент исправления несовершеннолетних осужденных.
- В марте 2007 года в статью 76 УК был внесен запрет на применение амнистии в отношении лиц, осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления. С точки зрения управления «тюремным населением» это резко усложнило работу администрации исправительных учреждений, так как отсутствие у осужденного стимула к положительному поведению лишает сотрудников колоний «рычагов» воздействия на его сознание. Речь идет не только о нарушении режимных требований, но и отказа от возмещения потерпевшему причиненного ущерба, что ослабляет такую цель наказания, как восстановление социальной справедливости.

Таким образом, все вышеуказанное свидетельствует о том, что пенитенциарная система РК нуждается в реформировании.

3. Оценка исполнения Национального плана РК в области прав человека на 2009-2012 гг.

В данной части эксперт должен проанализировать исполнение каждого мероприятия Национального плана, представив оценку качества содержания проделанной работы, полноты и своевременности исполнения. В отношении каждого из мероприятий Национального плана эксперту необходимо ответить на следующие вопросы:

- Какие задачи преследовались данным мероприятием и были ли они достигнуты в итоге его реализации?
- Каким образом можно оценить качество мероприятия, с точки зрения формата, процесса организации и содержания?
- Какие основные результаты были достигнуты в ходе реализации мероприятия?
- Какие существенные вопросы должны были быть но не были решены в ходе реализации мероприятия?
- Каким образом данное мероприятия повлияло на продвижение задач Национального плана в данной области?

Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 годы (далее – Национальный план) представляет консолидированную программу, предусматривающую конкретные шаги по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, национальной системы защиты прав человека, а также улучшению осведомленности населения о правах человека и механизмах их защиты.

Мероприятия, запланированные разработчиками Национального Плана в сфере защиты прав осужденных, направлены на обеспечение прав осужденных, гарантированных Конституцией и УИК РК, международными актами в сфере прав человека.

Вместе с тем, следует констатировать, что реализация мероприятий, запланированных Национальным Планом РК в области прав осужденных, носит несистемный и непоследовательный характер.

По нашему мнению, это связано с тем, что:

- отсутствует доступная и открытая информация о том, кто конкретно в каждом государственном органе, ответственен за его реализацию;
- отчеты о ходе реализации мероприятий Плана недоступны широкой общественности, так как не публикуются в СМИ.

Таким образом, плохое освещение в СМИ вопросов связанных с исполнением Национального Плана отрицательно сказывается на совершенствовании механизмов реализации конституционных прав граждан, которые обозначены в Национальном Плане как конечный результат всех мероприятий, осуществление которых намечено на 2009-2012 годы.

В соответствии с Национальным Планом в области прав человека был разработан ряд мероприятий, направленных на обеспечение прав осужденных. По данному направлению Национальным планом предусмотрено в период 2009-2012 г.г. реализовать на практике следующие мероприятия:

3.1. Комплектовать учреждения уголовно-исполнительной системы компетентными и квалифицированными кадрами.

Не первый год специалистов для уголовно-исполнительной системы готовят Павлодарский юридический колледж и Академия КУИС в г.Кустанай. Академия КУИС – является единственным в Казахстане специализированным учебным заведением, которое готовит специалистов для уголовно-исполнительной системы и осуществляет их переподготовку и повышение квалификации. Вместе с тем, проблема квалифицированных кадров уголовно-исполнительной системы, их подготовки, и отбора остается актуальной. Прежде всего, тот социальный пакет, которым государство сегодня обеспечивает сотрудника уголовно-исполнительной системы, делает работу в системе не привлекательной.

Соблюдение администрацией и персоналом исправительных учреждений международных стандартов обращения с осужденными, напрямую зависит от системы подготовки кадров. Между тем, ситуация с правами осужденных в системе исполнения наказаний носит репрессивный характер, имеют место не единичные случаи, когда сотрудники проявляют полное неуважение к личности осужденных, уверенность в собственной безнаказанности и в бесправии осужденных. Следовательно, прямое отношение к ситуации с нарушением прав осужденных в исправительных учреждениях, имеют учебные заведения, которые готовят специалистов для системы исполнения наказаний. Качество подготовки специалистов для системы исполнения наказаний можно оценить по низкой эффективности воспитательной работы в уголовно-исполнительной системе, профессионализме начальников отрядов, которые, вместо того, чтобы стать наставником осужденного, зачастую сами дают поводы для конфликтов.

Серьезным пробелом системы подготовки кадров для работы с осужденными является отсутствие до настоящего времени квалификационной модели специалиста уголовно-исполнительной системы. В Концепции развития УИС МВД РК не обозначены приоритеты на практико-ориентированное обучение сотрудников, специалистов УИС, учитывающие рекомендации международных стандартов в сфере уголовного правосудия, национальные, культурно-исторические и ментальные традиции и имеющиеся экономические возможности в РК.

3.2. В соответствии с Национальным планом было обозначено создание организационно-правовых условий для расширения практики применения судами альтернативных лишению свободы видов уголовного наказания.

Разработанный КУИС МВД РК законопроект «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам службы пробации» отправлен в Парламент РК. Все рекомендации национальных и международных экспертов не были учтены в должной мере.

3.3. Обеспечить безопасные и достойные условия содержания осужденных в местах лишения свободы.

Продолжить строительство необходимого количества учреждений, отвечающих Минимальным стандартным правилам обращения с заключенными.

Возврат пенитенциарной системы из МЮ РК в МВД РК фактически противоречит запланированным Национальным Планом мероприятиям, так как противоречит взятым Казахстаном обязательствам по созданию эффективной системы противодействия пыткам, жестокому и унижающему достоинство обращению. Все ранее произведенные реформы в тюремной системе РК фактически сведены к нулю.

Как указывается в Национальном Плане состояние большинства зданий и сооружений не отвечает Международным правилам, где четко определено, что заключенным должно быть предоставлено достаточное жизненное пространство и обеспечены достаточный приток воздуха и освещенность для сохранения их здоровья. Большинство исправительных учреждений располагается в зданиях, построенных в 30 – 60-е года двадцатого века.

Осужденные, как правило, проживают в общежитиях казарменного типа (100-150 человек), что существенно затрудняет процесс исправления осужденных, а также обеспечение их безопасности.

Переполнение мест заключения ведет к ухудшению санитарно-гигиенических условий, лишает осужденного возможности побыть одному, создает значительные перегрузки для систем обслуживания, в частности, медицинского обслуживания, существенно затрудняет осуществление программных мероприятий и неизбежно ведет к напряженности в отношениях между заключенными, а также между заключенными и персоналом, что увеличивает риск насилия.

Строительство новых тюрем с покамерным содержанием требует огромных финансовых затрат и времени. Кроме того, отсутствуют четкие законодательно установленные требования к покамерному содержанию заключенных.

По данным общественного мониторинга в большинстве учреждений следственных изоляторов (включая **новый** Следственный изолятор г.Алматы) до настоящего времени установлены железные щиты и жалюзи, которые препятствуют поступлению свежего воздуха и естественного освещения. Что отрицательно сказывается на здоровье заключенных и является причиной распространения инфекционных заболеваний.

В свете последних событий 2010-2011 гг. связанных с побегом заключенных с применением оружия и проникновением оружия в исправительные учреждения стала очевидной проблема обеспечения безопасности как внутри исправительных учреждений так и вне.

3.4. Министерству юстиции совместно с Комитетом уголовно – исполнительной системой и РГП «Енбек» было поручено принять необходимые меры по увеличению рабочих мест для осужденных, отбывающих наказание, что будет способствовать своевременному погашению исков и реализации права на УДО.

По официальным данным КУИС по итогам 2010 года численность работающих на оплачиваемых работах составила 14557 человек или 45,3 % от трудоспособной численности (32100 чел.), по сравнению с прошлым годом (35,6%) вывод осужденных увеличился на 9,7 % .

Из общего числа работающих осужденных были трудоустроены:
- в предприятиях исправительных учреждений – 8295 осужденных;

- в качестве хозяйственной obsługi учреждений – 3281;
- в сторонних организациях – 2981.

Деятельность структуры РГП «Енбек» вызывает множество вопросов у общественности. В РГП «Енбек» оседают большие средства для содержания самой структуры, меры, принимаемые для создания новых рабочих мест для осужденных и для снижения себестоимости продукции и увеличения ее конкурентоспособности недостаточно эффективны.

3.5. Национальный план предусматривает разработку государственной программы, направленной на повышение уровня информированности и правовой грамотности по вопросам условно-досрочного освобождения осужденных и сотрудников исправительных учреждений.

Назрела острая необходимость пересмотреть/ упростить условия условно-досрочного освобождения: исключить норму о согласии пострадавшей стороны, так как она создает коррупционные условия, препятствует освобождению

Принятый Закон РК № 240-III ЗРК от 26 марта «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам уголовно-исполнительной системы» не соответствует международным стандартам и обязательствам, которые принял на себя Казахстан. В период подготовки закона не было его общественного обсуждения и комментариев международных организаций на законопроект.

С нашей точки зрения этот закон имеет серьезные и долгосрочные негативные последствия с точки зрения соблюдения прав человека и поэтому требует срочного пересмотра с широким общественным обсуждением.

После отбытия установленной законом части наказания (одна треть при отбывании наказания за преступления небольшой и средней тяжести и половина срока - при совершении тяжкого преступления) у осужденного при надлежащем поведении и соблюдении других установленных законом условий появляется возможность для условно-досрочного освобождения. Однако, согласно практике, процесс принятия этого решения растягивается на два иногда три и более месяцев. Согласно действующей редакции уголовно-исполнительного закона после отбытия установленной законом части срока наказания, осужденный имеет право на условно-досрочное освобождение. В течение месяца администрация исправительного учреждения готовит материалы для решения этого вопроса и рассматривает их на административной комиссии учреждения. Затем почтой эти материалы в случае положительного решения направляются прокурору. Это занимает несколько дней.

Осужденному может быть отказано в условно-досрочном освобождении не только судом, но и администрацией учреждения или органом, исполняющим наказание. Получается, что если осужденному было отказано в УДО администрацией, то шестимесячный срок начинает течь со дня вынесения постановления администрации учреждения об отказе. А если администрация учреждения ходатайствовала об УДО, но суд по каким-либо причинам отказал, то течение срока начинается со дня вынесения постановления суда, т.е. через 2-3 месяца. Таким образом осужденный, чье поведение администрация учреждения оценивала позитивно, а суд, например, из-за отрицательного мнения потерпевшего отказал в УДО находится в явно худшем положении

по сравнению с осужденным, которому сразу же было отказано в УДО администрацией. Осужденный, которому было отказано судом на 1.5 - 2 месяца больше будет ждать следующего рассмотрения вопроса об УДО. В связи с этим логичнее увязать рассмотрение вопроса об УДО с периодами, кратными шести месяцам, начиная со дня отбытия установленной законом части наказания³.

3.6. Разработать четкие критерии оценки исправления осужденного – встал на путь исправления, твердо встал на путь исправления, доказал исправление.

Без социального компонента в работе с осужденными невозможно помочь им вернуться к нормальной жизни в обществе после освобождения. Именно в отсутствии в работе УИС социального компонента следует искать причины рецидива. Недостаточно составить социально-психологический портрет осужденного, выявить его потребности в социальной и иной помощи. Если в законе отсутствуют механизмы и гарантии оказания и получения такой помощи, то желаемых и ожидаемых результатов исправления осужденного получить проблематично. Кроме того, в законодательстве по исполнению уголовных наказаний не должны преобладать карательные элементы. В законе должно быть больше механизмов, направленных на сокращение именно причин, побуждающих к совершению новых преступлений, т.е. причин рецидива.

По мнению казахстанских правозащитников, пенитенциарная политика, условия содержания и правила обращения с заключенными в исправительных учреждениях страны, не способствуют исправлению и ресоциализации заключенных.

3.7. Законодательно закрепить порядок предоставления осужденным квалифицированной юридической помощи.

Статья 10 часть 4 УИК РК гарантирует осужденным право пользоваться юридической помощью адвоката и иных лиц, имеющих право на оказание такой помощи. Вместе с тем, юридическую помощь адвоката для обжалования приговора суда, вступившего в законную силу, осужденный может получить только при наличии у него средств на оплату услуг адвоката. Действующим законодательством после вступления обвинительного приговора в законную силу, бесплатная юридическая помощь адвокатами не предоставляется. Вместе с тем, осужденные имеют возможность бесплатно получать юридическую помощь адвоката в виде консультации по вопросам, связанным с порядком и условиями социального обеспечения (выплаты пенсий, пособий), по вопросам, вытекающим из законодательства о браке и семье.

В настоящее время во всех учреждениях системы исполнения наказаний имеются штатные должности юрисконсультов, которые проводят мероприятия праворазъяснительного характера, направленные на повышение правовой грамотности личного состава УИС, а также лиц, содержащихся в местах лишения свободы в форме лекций, семинаров, тренингов и консультаций по вопросам правового характера.

Проведение консультационного приема осужденных по личным вопросам и вопросам правового характера практикуют Общественные наблюдательные комиссии,

³ Из анализа вопросов касающихся УДО, подготовленного Е.Жовтисом, 2011г.

региональные Управления юстиции, Управления координации занятости и социальных программ.

3.8. Исправительные учреждения и следственные изоляторы должны быть максимально открыты для контроля со стороны институтов гражданского общества. Деятельность правоохранительных органов, администраций исправительных учреждений, следственных изоляторов должна быть известна общественности. Закрытость этих организаций идеальным образом способствует применению пыток и насилия.

Национальным планом предусмотрено в 2012 году принятие отдельного Закона «Об общественном контроле за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания», в котором были бы регламентированы процедуры независимого общественного, медицинского и т.п. контроля, формы и методы взаимодействия администрации исправительных учреждений, следственных изоляторов, психоневрологических диспансеров с НПО и СМИ.

До настоящего времени серьезным препятствием к получению Общественными наблюдательными комиссиями (ОНК) объективной информации о ситуации с правами заключенных в следственных изоляторах и в исправительных учреждениях, является отсутствие законодательно закрепленного права ОНК на внезапные посещения. Каждое свое посещение ОНК предварительно согласовывают с администрацией учреждений, а в некоторых регионах – с руководством ДУИС, что не позволяет ОНК оперативно реагировать на поступающую информацию о случаях нарушений прав заключенных с выездом на место. Имеют место случаи необоснованного отказа ОНК в посещении исправительных учреждений, а также случаи, когда по надуманным основаниям членам ОНК предлагалось прервать свой визит и покинуть учреждение.

Ратифицировав в июне 2008 г. Факультативный протокол к Конвенции против пыток (ФПКПП), Казахстан обязался учредить Национальный превентивный механизм (НПМ) к 21 ноября 2009 г. В феврале 2010 года Правительство сделало заявление об отсрочке, что позволяет Казахстану отложить создание НПМ на срок до трёх лет. Таким образом, НПМ в Казахстане должен был быть создан к концу 2011 года.

В начале 2010 года Министерством юстиции Республики Казахстан была создана рабочая группа по разработке и обсуждению проекта закона «О национальном превентивном механизме в Республике Казахстан». В состав рабочей группы вошли представители государственных органов, гражданского общества и международных организаций.

Состоялось несколько заседаний Рабочей группы, с 2011 года деятельность Рабочей группы приостановлена.

3.9, 3.10. До принятия отдельного Закона «Об общественном контроле за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания» Национальным планом предусмотрено законодательно предоставить общественным наблюдательным комиссиям право на внезапное посещение изоляторов временного содержания

для осуществления мониторинга соблюдения посещения исправительных учреждений и следственных изоляторов, прав человека.

Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан и Министерству юстиции принять необходимые меры по свободному посещению членов Общественных наблюдательных комиссии исправительные учреждения и следственные изоляторы.

Позитивным шагом к дальнейшему развитию в Казахстане института общественного мониторинга закрытых учреждений является закон от 29.12.2010г., которым закон «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» дополнен статьями 50 и 51, регулирующими порядок создания и деятельности Общественных наблюдательных комиссий, 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.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 24.06.2011г. утверждены «Правила образования общественных наблюдательных комиссий областей, городов республиканского значения и столицы для осуществления общественного контроля в специальных учреждениях».

К сожалению, разработчиками закона о внесении дополнений в закон «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» и постановления Правительства «Об утверждении правил образования общественных наблюдательных комиссий областей, городов республиканского значения и столицы для осуществления общественного контроля в специальных учреждениях», положения Национального плана не были учтены и ОНК не было предоставлено право на внезапные посещения. Наличие в указанных нормативных правовых актах права ОНК на беспрепятственное посещение, не решает вопрос с внезапным посещением, а, следовательно, все свои визиты в учреждения ОНК по-прежнему необходимо предварительно согласовывать с руководством этих учреждений.

К моменту составления настоящего обзора, вопрос о праве ОНК на внезапные (без предварительного уведомления) посещения ИВС, СИЗО и исправительных учреждений не решен. Информация о том, что Комиссией по правам человека при Президенте и Министерством юстиции были приняты какие-либо меры по свободному посещению членов ОНК в исправительные учреждения и следственные изоляторы, у Общественных наблюдательных комиссий отсутствует.

Дополнительная информация о выполнении мероприятий по пунктам 3.9., 3.10 содержится в пункте 3.8.

3.11. Создать Центры по адаптации лиц, отбывших наказание в местах лишения свободы, так как современные условия содержания их в уголовно-исполнительных учреждениях Казахстана наносят определенный урон физическому

и психическому здоровью человека, зачастую неспособного длительное время включиться в нормальную жизнь общества.

Действующим Уголовно-исполнительным кодексом предусмотрено, что с момента поступления осужденного в исправительное учреждение с ним ведется работы по подготовке к освобождению. Обязательным условием для успешной социальной адаптации после освобождения является наличие у бывшего осужденного документов, удостоверяющих личность. После распада Союза ССР, для лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, проблема с восстановлением документов, удостоверяющих личность, обменом паспортов старого образца, стояла особенно остро. С этого времени, во всех учреждениях Комитета уголовно-исправительной системы проводится целенаправленная работа по восстановлению документов всем осужденным, которые их не имеют. Согласно Инструкции по оформлению и выдаче паспортов и удостоверений личности гражданам Республики Казахстан, утвержденной приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 31 декабря 2010 года № 352, граждане, отбывающие наказание в местах лишения свободы и не имеющие по каким-либо причинам документов, удостоверяющих личность, документируются органами юстиции по месту дислокации исправительных учреждений.

Вместе с тем, наличие у бывшего осужденного документа, удостоверяющего личность, еще не является гарантией его успешной социальной адаптации в общество после освобождения. Несмотря на создание в исправительных учреждениях условий для получения осужденными рабочих специальностей, востребованных на рынке труда, не все осужденные используют возможность за время отбывания наказания получить специальность, которая поможет ему социально адаптироваться после освобождения. За годы, проведенные осужденным за решеткой, у него формируется комплекс иждивенца, он привыкает жить на всем готовом. Но самое главное условие для успешной социальной адаптации бывшего осужденного, особенно тех, кто входит в социально-уязвимую группу населения, это наличие крыши над головой. И такую проблему в настоящее время успешно решают Центры адаптации. Более 10-ти лет в Павлодаре существует Центр адаптации лиц, освобождающихся из мест лишения свободы. В Центре работают специалисты, имеющие большой опыт работы в системе исполнения наказаний, это обусловило и хорошие результаты работы за 10 лет существования Центра. Цент дает бывшим осужденным не только временный кров и питание, но и оказывает помощь в получении документов, удостоверяющих личность, в трудоустройстве на работу, предоставляя для этого временную прописку в Центре. Руководство Центра давно лоббирует вопрос придания центру статуса регионального, чтобы принимать в центр не только бывших осужденных из числа жителей Павлодарской области, но и бывших осужденных из других, прилегающих к Павлодарской, областей. Но, к сожалению, этот вопрос не решается. Более того, в настоящее время под угрозой находится существование самого центра, который расположен в помещении бывшего детского сада, которое местные исполнительные органы планируют использовать по прямому назначению⁴.

На законодательном уровне необходимо решать вопрос об открытии во всех регионах центров адаптации для лиц, освобождающихся из мест лишения свободы,

⁴ Информация предоставлена С.Ковлягиной, Председателем ОНК Павлодарской области

которые помогут бывшим осужденным решать вопросы с временным жильем и пропиской.

3.12. Министерству юстиции Республики Казахстан было поручено принять меры по недопущению впредь нарушений имущественных и социальных прав несовершеннолетних, содержащихся в исправительных учреждениях Комитета уголовно-исполнительной системы.

Информации о реализации Министерством Юстиции (а после передачи тюремной системы, МВД) данного поручения в средствах массовой информации не имеется.

Указанием КУИС все несовершеннолетние были переведены в учреждение ЛА – 155/6 г. Алматы (более подробную информацию см. на стр. 4).

4. РЕКОМЕНДАЦИИ

1. В Национальном плане необходимо конкретизировать сроки выполнения каждого запланированного мероприятия и государственный орган, ответственный за исполнение.
2. Государственному органу, ответственному за выполнение намеченного Национальным планом мероприятия, регулярно публиковать информацию о ходе выполнения мероприятия на своем веб-сайте.
3. КУИС МВД РК целесообразно усилить работу со СМИ, более эффективно использовать возможности новых СМИ (модернизировать и сделать актуальным собственный веб-сайт КУИС МВД РК, где была бы размещена справочная информация об органах и учреждениях УИС, статистические данные, аналитические исследования)
4. Принять закон «Национальном превентивном механизме в Республике Казахстан», который полностью бы соответствовал требованиям Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания.
5. Законодательно закрепить за ОНК право свободного доступа в учреждения без предварительного уведомления и без ограничений по времени и количеству посетителей. Закрепить на законодательном уровне право на фото-, видеосъемку, использования независимых медицинских экспертов, документирования фактов пыток членами ОНК для сбора доказательств по фактам пыток.
6. Для дальнейшего развития в Казахстане института общественного мониторинга учреждений закрытого и полужакрытого типа, целесообразно принятие отдельного закона «Об общественном контроле».
7. Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений привести в соответствие с Конституцией и Уголовно-исполнительным кодексом и международными стандартами.
8. Провести ревизию подзаконных НПА, регламентирующих порядок содержания, права и свободы заключенных, в том числе, разработать и утвердить правила покамерного содержания строго режима.
9. Пересмотреть порядок и условия применения спецсредств в исправительных учреждениях: законодательно запретить применение спецсредств к женщинам и несовершеннолетним.

10. Рекомендовать КУИС МВД РК разработать квалификационную модель специалиста уголовно-исполнительной системы, которую следует включить в Концепцию развития уголовно-исполнительной системы РК.
11. Закрепить в Концепции развития УИС МВД РК приоритеты на практико-ориентированное обучение сотрудников, специалистов УИС, учитывающие рекомендации международных стандартов в сфере уголовного правосудия, национальные, культурно-исторические и ментальные традиции и имеющие экономические возможности в РК.
12. Для обеспечения гарантий соблюдения прав осужденных в период отбывания наказания в исправительных учреждениях, в статье 40 УПК РК право на возмещение вреда закрепить за лицами, которым в период содержания под стражей не были обеспечены безопасные условия содержания и которым в период содержания под стражей, не была оказана своевременная медицинская помощь.
13. Пересмотреть условия активирования, особенно для лиц, страдающих туберкулезом, а также жертв пыток. Необходимо расширить перечень заболеваний, при которых осужденный может быть освобожден от дальнейшего отбывания наказания в местах лишения свободы, более подробно и детально определить стадии таких заболеваний.
14. По каждому факту применения пыток в системе исполнения наказаний проводить незамедлительное, быстрое и беспристрастное предварительное расследование. Расследования сообщений о пытках проводить в полном соответствии со Стамбульским протоколом⁵, в частности, с соблюдением принципов беспристрастности, независимости, быстроты и тщательности. Расследование пыток не подменять процедурой рассмотрения жалоб. Исключить параллельное внутреннее расследование правоохранительными органами. Соблюдать сроки доследственной проверки. Уделить внимание реализации нормы о немедленном заключении под стражу лиц, совершающих пытки.
15. Ввести систему эффективного контроля деятельности органов, ведущих расследование фактов пыток. Усилить работу по обеспечению прозрачности деятельности УИС, содействовать реализации права родственников на доступ к информации о состоянии осужденных. Своевременно информировать общественность о состоянии осужденных.
16. В целях дальнейшего сокращения «тюремного населения» страны и, соответственно, улучшения условий содержания лиц, за счет уменьшения их плотности в местах лишения свободы, целесообразно:

Законодательно пересмотреть максимальные сроки лишения свободы в сторону их уменьшения до пределов, имевших место до 1 января 1998 года в УК Каз.ССР.

⁵ Принципы эффективного расследования и документирования пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство видов обращения и наказания

Действующий Уголовный кодекс Республики Казахстан обсуждался и принимался в 90-е годы прошлого столетия в период становления независимости страны, сопровождавшийся кризисом в социально-экономической сфере и беспрецедентным ростом преступности. Поэтому, ужесточение санкций за преступления было вполне логичным для законодательства того периода.

17. В рамках проходящей на протяжении последних двух лет гуманизации уголовного законодательства целесообразно сместить акцент от выборочной декриминализации отдельных составов преступлений к полной депенализации санкций. Это повлечет синхронное уменьшение всех сроков лишения свободы, соответственно, сдвинутся сроки наступления УДО (ст.70 УК), замены неотбытой части лишения свободы более мягким видом наказания (ст.71 УК). В целом, уменьшится средний срок лишения свободы (*в настоящее время составляет 8 лет 5 месяцев*), что напрямую изменит процентное соотношение отбывающих лишение свободы и иные альтернативные виды наказаний. Переход от выборочной декриминализации к масштабной депенализации позволит при уменьшении репрессивности уголовного законодательства сохранить принцип неотвратимости уголовной ответственности.
18. Внести изменения в законодательство в части создания условий для более широкого применения общественных работ. Целесообразно данный вид наказания сделать абсолютно бесплатными и вести только учет времени выполненных работ, данный подход будет полностью соответствовать международной практике.
19. Рекомендуется снять законодательно закрепленные ограничения в применении амнистии, при этом, допустить сокращение сроков лишения свободы на 1/3 за тяжкие преступления и на 1/4 за особо тяжкие преступления лицам, не имеющим нарушения режима содержания и полностью погасившим ущерб потерпевшим. Это оздоровит оперативно-режимную обстановку во всех учреждениях и стимулирует заключенных не нарушать режим содержания.

Экспертное заключение подготовлено А.Жанабиловой.

