

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРЕВЕНТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ (НПМ) ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПЫТОК В КАЗАХСТАНЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ



А.Б. САПАРГАЛИ,
главный эксперт
Национального центра
по правам человека
(аппарат Уполномоченного по
правам человека в РК, г. Астана)

Представлена история становления и развития казахстанской модели Национального превентивного механизма по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (НПМ). Автор анализирует достижения НПМ в Казахстане, отмечают имеющиеся вызовы. Вместе с тем автор показывает, что цель миссии НПМ – превенция пыток в любых его формах и проявлениях. В статье также дан сравнительно-правовой обзор моделей НПМ, действующих в различных странах. Признается оптимальной модель НПМ, выбранная для Казахстана и ее уникальность. В заключении отмечается, что при правильной координации НПМ, Казахстану по силам значительно уменьшить показатель жертв, подвергшихся пыткам.

Ключевые слова: Омбудсмен, Национальный превентивный механизм, Факультативный протокол к Международному Пакту о гражданских и политических правах, пытки, жестокое обращение, тюрьмы, права человека, законодательство, международный опыт, Казахстан.

НПМ в Казахстане

С первых дней своей независимости Казахстан зарекомендовал себя правовым, демократическим государством и обозначил своими высшими ценностями – человека, его жизнь, права и свободы (п. 1 ст. 1 Конституции Республики Казахстан). Одним из важных прав человека в Казахстане является его неприкосновенность и неподверженность пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию (пп. 1, 2 ст. 17 Конституции Республики Казахстан).¹

В рамках вышеуказанных правовых приоритетов страны в 2008 г. Казахстан ратифицировал Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Факультативный протокол)² взяв обязательство по созданию Национального превентивного механизма по предотвращению пыток.

© А.Б. Сапаргали, 2018

¹Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> Здесь и далее электронные ресурсы приводятся по состоянию на 23 августа 2018 г.

²Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или

Национальный превентивный механизм (НПМ) – представляет собой систему регулярных посещений мест содержания под стражей независимыми экспертами для предупреждения пыток и других видов жестокого обращения.

Принятые международные обязательства по созданию НПМ требовали от Казахстана выполнения определенных работ по приведению национального законодательства в соответствие с международными стандартами.

В соответствии с этим Казахстан приступил к процессу разработки законопроекта о создании НПМ, куда были вовлечены Правительство и органы исполнительной власти, Парламент, Верховный Суд, Конституционный Совет, Администрация Президента, Генеральная прокуратура, Омбудсмен, международные и неправительственные организации. В рабочую группу по разработке законопроекта вошли представители 13 неправительственных организаций и 4 международных организаций. Активно привлекались и другие неправительственные организации. Обсуждение проходило в Правительстве, Парламенте, на специальных конференциях, круглых столах и других мероприятиях с участием депутатов Парламента, представителей государственных органов, правозащитных организаций и международных экспертов. Удалось даже провести выездные заседания рабочей группы в исправительные учреждения. В результате совместных усилий в 2012 г. законопроект был внесен в Мажилис – нижнюю палату Парламента для проведения общественной презентации.

Необходимо отметить, что неоценимый вклад в законотворческую работу внесло взаимодействие с Подкомитетом по предупреждению пыток Комитета против пыток ООН, который предоставлял письменные разъяснения по ряду концептуальных вопросов, например, толкование термина «место лишения свободы» и роли Министерства юстиции как органа исполнительной власти в НПМ. Также, наиболее тесное взаимодействие на всех этапах поддерживалось с Представительством Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека по Центральной Азии, Центром Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в Астане, Международной тюремной реформой в Центральной Азии.

Законотворческим успехом стало подписание 2 июля 2013 г. Президентом Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам создания НПМ, направленного на предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания». Данное событие в Казахстане сопровождалось созданием правового института – НПМ, который был основан на модели «Омбудсмен+».

Модель «Омбудсмен+» – подразумевает координацию деятельности НПМ институтом омбудсмена совместно с представителями неправительственных организаций и организаций гражданского общества. После создания НПМ компетенция Уполномоченного по правам человека в Казахстане была расширена, и его статус значительно укрепился, как на национальном, так и международном уровне.

унижающих достоинство видов обращения и наказания // Республика Казахстан ратифицировала Законом Республики Казахстан от 26 июня 2008 года N 48-IV. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000048_

В целях эффективной координации деятельности НПМ при Уполномоченном по правам человека был создан консультативно-совещательный орган – Координационный совет (КС).

КС взаимодействует с Подкомитетом по предупреждению пыток, отбирает участников НПМ, формирует региональные группы и назначает их руководителей, определяет план посещений, принимает отчеты о посещениях, готовит консолидированный доклад НПМ, а также иным образом содействует реализации мандата Омбудсмана в рамках НПМ.

Порядок избрания членов КС регламентирован Положением о Комиссии по избранию членов КС НПМ³. В состав указанной Комиссии входят авторитетные общественные деятели и лидеры неправительственных правозащитных организаций, представители СМИ и юридического сообщества, видные ученые, депутаты Парламента и т. д. Важно отметить, что в состав КС входят исключительно представители гражданского общества.

В свою очередь, участники НПМ избираются из числа членов общественных наблюдательных комиссий и общественных объединений, юристов, социальных работников, врачей. Участники НПМ распределяются по региональным группам, что является сугубо практическим решением для девятой по размерам страны мира.

19 февраля 2014 г. на своем первом заседании Координационный совет избрал участников НПМ – представителей гражданского общества, осуществляющих мониторинговую деятельность НПМ. Были также утверждены руководители групп участников НПМ по регионам – всего 15 групп с общей численностью участников НПМ в 112 человек. Процесс отбора участников НПМ основывался на принципах транспарентности. Информация о начале отбора и результатах опубликовывались на официальном сайте офиса Омбудсмана Казахстана, в СМИ и социальных сетях.

В марте 2014 г. стартовали первые превентивные посещения учреждений участниками НПМ. В настоящее время, мандат НПМ включает 3125 учреждений.⁴

За исключением первого года функционирования института НПМ, ежегодно участниками НПМ осуществляется более 500 превентивных посещений. Так, в течение 2014 г. было проведено 277 посещений (14 внеплановых посещений),⁵ за 2015 г. проведено 528 посещений (20 внеплановых посещений),⁶ за 2016 г. – 680 посещений (14 внеплановых),⁷ за 2017 г. – 534 посещений (23 внеплановых),⁸ На

³Распоряжение Уполномоченного по правам человека от 26 сентября 2013 г. № 18. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 8 ноября 2013 г. № 8891 «Об утверждении Положения о Координационном совете при Уполномоченном по правам человека» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1300008891>

⁴Список учреждений, подлежащих мониторингу в рамках Национального превентивного механизма // Пособие для участников НПМ, март, 2017 г.

⁵Консолидированный доклад участников национального превентивного механизма по итогам превентивных посещений, выполненных в 2014 году // URL: <https://ombudsman.kz/ru/nmp/konsolidirovannyye-doklady-o-deyatelnosti-v-npm/2014>

⁶Консолидированный доклад участников национального превентивного механизма по итогам превентивных посещений, выполненных в 2015 году // URL: <https://ombudsman.kz/ru/nmp/konsolidirovannyye-doklady-o-deyatelnosti-v-npm/2015>

сегодняшний день с апреля 2014 г. по июль 2018 г. проведено 2339 превентивных посещений.

Имеющийся опыт свидетельствует об эффективности модели НПМ, позволяющей фиксировать нарушения прав в учреждениях и, что немаловажно, вырабатывать предметные, обоснованные и актуальные рекомендации.

За несколько лет существования НПМ, его участникам удалось выявить целый ряд серьезных нарушений в работе правоохранительных органов, администрации пенитенциарных учреждений, связанных с условиями содержания, пытками и жестоким обращением и наказанием лиц лишенных свободы, что послужило толчком к модернизации системы правоохранительных органов и реализации институциональных реформ в области верховенства права. Так, с целью выполнения принятых международных обязательств и внутригосударственных программных задач Генеральной прокуратурой РК был инициирован проект «К обществу без пыток». Проект нацелен на разработку комплексной системы мер по предотвращению, расследованию и реабилитации в отношении случаев пыток и жестокого обращения в Казахстане.

Силами НПМ удалось достичь улучшения условий содержания в закрытых учреждениях страны, модернизации медицинских кабинетов, осуществления подбора персонала с учетом гендерных особенностей и обеспечения присутствия сотрудников мужского и женского пола в изоляторах временного содержания (Восточно-Казахстанская, Южно-Казахстанская области), специальных приемниках (Восточно-Казахстанская область), центрах адаптации несовершеннолетних (Южно-Казахстанская область).

Рекомендации участников НПМ для закрытых учреждений Южно-Казахстанской и Павлодарской областей, способствовали развитию специальной инфраструктуры для людей с ограниченными возможностями.

В ряде регионов страны (Астане, Акмолинской, Восточно-Казахстанской, Западно-Казахстанской и Жамбылской областях) участники НПМ были привлечены к проведению общеобывковых мероприятий в исправительных учреждениях, благодаря чему количество протестных акций, фактов членовредительства и применения спецсредств в ходе них свелось к нулю. Данный показатель подтверждает действенность превентивной роли института в сравнении с карательными.

Предусмотрены различные способы доведения рекомендаций до уполномоченных государственных органов и общественности. Так, систематизированный анализ рекомендаций и работы по их реализации представляются в ежегодных консолидированных докладах участников НПМ. Также, по итогам каждого посещения направляются рекомендации в адрес администрации соответствующего учреждения. Наконец, выявленные проблемы могут затрагиваться в рекомендациях Омбуд-

⁷Консолидированный доклад участников национального превентивного механизма по итогам превентивных посещений, выполненных в 2016 году // URL: <https://ombudsman.kz/ru/nmp/konsolidirovannye-doklady-o-deyatelnosti-v-npm/2016>

⁸Консолидированный доклад участников национального превентивного механизма по итогам превентивных посещений, выполненных в 2017 году // URL: <https://ombudsman.kz/ru/nmp/konsolidirovannye-doklady-o-deyatelnosti-v-npm/2017>

смена в адрес государственных органов и должностных лиц в рамках его мандата вне НПМ.

В 2016 г. учреждением Уполномоченного по правам человека был проведен сайд-ивент с целью презентации международной общественности деятельность Национального превентивного механизма Казахстана (Женева, Швейцарская конфедерация). Кроме того, в 2017 г. был реализован совершенно новый уникальный формат презентации деятельности НПМ, в частности, в виде Первого международного форума НПМ на тему: «Превенция пыток: казахстанский и международный опыт». Ключевым моментом Форума стала возможность встречи и открытого диалога за единым столом представителей неправительственного и гражданского сектора с представителями государственных органов с целью обсуждения вопросов предотвращения пыток в закрытых учреждениях страны.

Мероприятие, организованное офисом Омбудсмена в Республике Казахстан при поддержке Европейского Союза, Совета Европы, Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека, Программы развития ООН, Офиса программ ОБСЕ в Астане, Представительства Детского фонда ООН Юнисеф в Казахстане и Регионального Представительства Penal Reform International (PRI) в Центральной Азии, было приурочено к 10-летию вступления в силу Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ОПКАТ).

В работе форума приняли участие депутаты Сената и Мажилиса Парламента Республики Казахстан, представители центральных государственных органов Казахстана – Администрации Президента, Конституционного Совета, Верховного суда, Генеральной прокуратуры, а также представители национальных правозащитных учреждений и руководители НПМ стран Европы и Центральной Азии, представители гражданского общества, общественных и международных организаций.

В рамках Форума был презентован ежегодный консолидированный доклад участников НПМ по итогам превентивных посещений, выполненных в 2016 г.

В 2018 г. удалось провести Второй форум НПМ «Превенция пыток совместными усилиями национальных правозащитных учреждений и НПМ», где также был презентован ежегодный консолидированный доклад участников НПМ по итогам превентивных посещений, выполненных в 2017 году. В мероприятии вновь приняли участие сотрудники госорганов и представители НПМ Казахстана. Также были приглашены представители Азиатско-тихоокеанского форума национальных правозащитных учреждений, сотрудники офиса Омбудсмена Словении, коллеги из центрально-азиатских стран и Российской Федерации.

На сегодняшний день, вопрос расширения мандата НПМ, инициированный Омбудсменом, находится на рассмотрении Мажилиса Парламента Республики Казахстан. В ноябре 2017 года депутатами Мажилиса Парламента в первом чтении единогласно одобрен законопроект «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности организаций, осуществляющих функции по защите прав ребенка», регламентирующий расширение количество учреждений и организаций, подлежащих превентивным посещениям НПМ. Это еще более 200 учреждений, в числе которых дома ребенка, медико-социальные учреждения для детей с инвалидностью, коррекционные школы-интернаты, детские дома и другие.

Вместе с тем, учреждения, на данный момент не включенные в мандат НППМ, попадают под мандат Омбудсмана. Так, согласно Положению о деятельности Уполномоченного по правам человека, Омбудсмен обладает правом входить и находиться на территории и в помещениях государственных органов и организаций, в том числе воинских частях и соединениях, а также посещать места лишения свободы, встречаться и беседовать с лицами, содержащимися в них.

Важно подчеркнуть, что Уполномоченным по правам человека и его учреждением принимаются меры по обеспечению необходимого потенциала и профессиональных знаний участников НППМ. Ежегодно для участников НППМ проводятся тренинги при поддержке международных организаций, таких как Европейский союз, Совет Европы, Центр ОБСЕ в Астане, региональное отделение Управления Верховного Комиссара по правам человека по Центральной Азии, представительство PRI в Центральной Азии, а также казахстанских неправительственных организаций.

В целом выбранная модель мониторинга всех закрытых учреждений страны силами представителей гражданского общества при координирующей роли Уполномоченного по правам человека из года в год демонстрирует свою эффективность в предотвращении пыток и других видов жестокого обращения и наказания. Международным правозащитным сообществом неоднократно давалась высокая оценка деятельности казахстанской модели НППМ. Особый интерес у зарубежных коллег и международных экспертов вызывает внушительное количество ежегодных превентивных посещений закрытых учреждений участниками НППМ. Стоит отметить, что такой результат достигается благодаря разветвленности структуры НППМ и созданных в каждом регионе групп, что, по сути, является уникальным. Без лишней скромности можно заявлять о том, что казахстанский опыт развития и функционирования НППМ рассматривается в качестве образцовой модели для других стран региона.

Вместе с тем, несмотря на значительные успехи, НППМ в Казахстане должен продолжать совершенствоваться. В частности остается открытым вопрос о создании отдельного закона об НППМ в Казахстане. При этом сохранение фрагментарного упоминания НППМ в различных законах и кодексах также имеет важное значение с точки зрения узнаваемости механизма. Среди других вызовов стоящих перед НППМ в Казахстане, стоит назвать усиление его независимости, через передачу функций по формированию бюджета НППМ в руки Координационного Совета НППМ, вопрос создания отдельного Закона о деятельности Уполномоченного по правам человека в РК, закрепление в этом законе его функций по координации деятельности НППМ и расширение его штатной численности, в том числе с целью создания отдельного подразделения по поддержке деятельности НППМ.

Зарубежный опыт: различные модели НППМ и рекомендации международных органов

На сегодняшний день, всего 88 стран мира ратифицировали Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Из них 67 стран уже учредили Национальные превентивные механизмы по предупреждению пыток.⁹

Как показывает международная практика, в мире существуют четыре модели национальных превентивных механизмов, исходя из особенностей центральных государственных органов, выполняющих функции защиты прав человека:

1. Модель, подразумевающая наделение полномочиями НПМ существующих национальных правозащитных учреждений (НПЗУ), в некоторых случаях с привлечением некоммерческих организаций или экспертов в целях более эффективной реализации возложенных полномочий. Подобная модель НПМ действует в таких странах как Албания, Армения, Болгария, Грузия, Греция, Испания, Мексика, Норвегия, Польша, Чехия, Швеция, Финляндия и других.

Так, например, в Польше в соответствии с законодательством Уполномоченный по правам человека выполняет функции инспектора по вопросам превенции пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.¹⁰ В 2010 году рамках офиса Уполномоченного по правам человека Польши было создано подразделение Национального превентивного механизма. Известно, что в данном подразделении работает 7 человек. Однако в результате ограниченных человеческих ресурсов в осуществлении мандата НПМ Польши участвуют также сотрудники других подразделений офиса Омбудсмена.¹¹ В год участники польского НПМ осуществляют более 80 превентивных посещений.

2. Модель «Омбудсмен+», ранее описанная на примере Казахстана, подразумевает наделение функциями НПМ существующих НПЗУ совместно с некоммерческими организациями и различными институтами гражданского общества. Помимо Казахстана такая модель действует в Дании, Азербайджане, Молдове, Словении, Сербии, Украине. Так, в Азербайджане функции НПМ возложены на Уполномоченного по правам человека, при котором действует Национальная превентивная группа (НПГ).¹² Члены НПГ назначаются сроком на 3 года. Эти лица даже после выхода из состава НПГ не могут быть принуждены к даче показаний относительно фактов, которые им стали известны, в связи с осуществлением своих функций, а также раскрытию этих фактов каким-либо иным способом. Кроме того, члены НПГ не могут быть задержаны или арестованы, подвергнуты обыску и личному осмотру при осуществлении своих функций в исправительных учреждениях.

Важно подчеркнуть, что НПМ в Казахстане действует в рамках указанной модели. НПМ состоит исключительно из представителей НПО и гражданского общества и осуществляет свою деятельность в партнерстве с государственными органами страны. НПМ Казахстана независим от всех ветвей власти, и незаконное вмеша-

⁹Ratification Status for CAT-OP – Optional Protocol of the Convention against Torture // United Nations Human Rights Office of the High Commissioner official web-site. URL: [https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBody External/Treaty.aspx?Treaty=CAT-OP&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CAT-OP&Lang=en)

¹⁰The Act on the Commissioner for Human Rights of 15 July 1987 Dz. U.2011.222.1320 (Extract) // URL: <https://www.rpo.gov.pl/en/content/legal-acts-npm>

¹¹Frequently asked questions // Official web-site of the Commissioner for Human Rights of Poland. URL: <https://www.rpo.gov.pl/en/content/frequently-asked-questions>

¹²The Constitutional Law on the Commissioner for Human Rights (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan // Official web-site of the Commissioner for Human Rights of the Republic of Azerbaijan. URL: <http://www.ombudsman.gov.az/en/view/pages/62>

тельство в деятельность участников НПМ запрещено законом. Однако участники НПМ не обладают иммунитетом, подобно своим коллегам из Азербайджана.

3. Модель, при которой несколько специальных организаций, совместно выполняют функции НПМ. В настоящее время, государств, избравших такую модель, сравнительно немного. К ним, в частности, относятся Великобритания, Мальта, Нидерланды, Новая Зеландия.

В Великобритании НПМ состоит из 21 органа.¹³ Каждое назначенное учреждение имеет конкретный тематический мандат в рамках Факультативного протокола. Правительство Великобритании назначило Инспекцию Тюрем Ее Величества органом координирующим деятельность НПМ в стране. Мандат НПМ Великобритании включает тюрьмы, полицейские участки, иммиграционные центры, специальные центры для детей и молодых людей, а также психиатрические больницы. НПМ Великобритании публикует ежегодный доклад о своей работе, который представляется Парламенту лорд-канцлером и государственным секретарем по вопросам правосудия.¹⁴

В Нидерландах функция НПМ изначально была возложена на 6 органов. На сегодня, после ряда слияний, система НПМ Нидерландов состоит из 4 органов: Инспекция безопасности и правосудия (the Inspectorate of Security and Justice), которая также выступает в качестве координационного органа; Инспекция здравоохранения (the Health Care Inspectorate); Инспекция по делам молодежи (the Inspectorate for Youth Care); и Совета по вопросам отправления уголовного правосудия и защиты несовершеннолетних (the Council for the Administration of Criminal Justice and Protection of Juveniles).¹⁵

4. Создание абсолютно новой организации для национального превентивного механизма по предотвращению пыток. Такой подход избран в Гондурасе, Бразилии, Италии, Кыргызстане, Парагвае, Тунисе, Франции.

Во Франции специализированное учреждение, по предотвращению пыток было создано до ратификации Факультативного протокола. В октябре 2007 года было принято законодательство о создании Генерального контролера мест лишения свободы (Contrôleur général des lieux de privation de liberté).¹⁶ Вскоре после этого Франция ратифицировала Факультативный протокол. В 2014 году мандат НПМ Франции был расширен. Участники НПМ Франции посещают тюрьмы, больницы, места содержания под стражей или таможни, центры задержания иностранцев и транспортные средства, которые используются для перевозки людей, лишенных свободы.

Кыргызстан ратифицировал Факультативный протокол в 2008 году и создал новое специализированное учреждение – Национальный центр по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных, унижающих достоинство видов обра-

¹³Information about each of the 21 statutory bodies that make up the UK National Preventive Mechanism // URL: <https://www.nationalpreventivemechanism.org.uk/members/>

¹⁴Designating the NPM // Official web-site of the UK National Preventive Mechanism // URL: <https://www.nationalpreventivemechanism.org.uk/about/background/>

¹⁵Netherlands - OPCAT Situation // URL: https://apt.ch/en/opcat_pages/opcat-situation-51/

¹⁶Официальный сайт Генерального контролера мест лишения свободы // URL: <http://www.cgpl.fr/en/the-tasks-of-the-controleur-general-des-lieux-de-privation-de-liberte/>

щения и наказания.¹⁷ НПМ в Кыргызстане начал действовать с марта 2014 года. Органами управления Национального центра являются Координационный совет и директор. Национальный центр по предупреждению пыток предоставляет ежегодные доклады для рассмотрения в Жогорку Кенеш.

Объем компетенции в разных странах может различаться в зависимости от различных факторов, например, вида мест содержания граждан, в отношении которых осуществляется мониторинг/инспекция, а также от того какая модель НПМ избрана для имплементации в том или ином государстве. Однако выделять некую универсальную модель формирования и реализации функции НПМ представляется нецелесообразным. В случае, когда такие функции возложены на Омбудсмана, важно гарантировать соблюдение баланса между функционированием его в рамках механизма и реализацией основных полномочий по правам человека. Если создается самостоятельный орган, требуется обеспечить его эффективное взаимодействие с государственными структурами в рамках реализуемой деятельности, равно как и в случае, когда образована система органов по предотвращению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Одной из востребованных моделей, которую выбрал Казахстан, является «Омбудсмен+». Ей присущ ряд положительных характеристик. Так у Уполномоченного по правам человека появляется возможность эффективно сотрудничать с различными организациями, которые могут проводить более глубокую экспертизу мест содержания заключенных. Кроме того, возложение функций НПМ на НПО и представителей гражданского сектора, предполагает большую независимость НПМ. Однако при привлечении НПО и общественных объединений необходимо оценивать их потенциальную способность совмещать деятельность в качестве НПМ со своей основной деятельностью. Участие таких объединений и организаций не должно быть формальным, поскольку это может сказаться негативно на функционировании всего механизма в целом. При выборе НПО и общественных объединений в качестве элементов НПМ необходимо учитывать и то, каким образом оценивается их работа в обществе, степень их независимости от государства, способность к эффективному, конструктивному взаимодействию с государственными органами. В данном случае, важно соблюдать баланс интересов государства и гражданского общества при реализации функций НПМ. Таким образом, при выборе модели НПМ государство рассматривает и учитывает конституционные, национальные, геополитические, культурные и социальные и иные особенности страны.

Стоит отметить, что существенным фактором развития механизма НПМ являются постоянные контакты с Подкомитетом по предупреждению пыток Комитета против пыток учрежденного в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток (Подкомитет). Подкомитет и национальные превентивные механизмы могут проводить встречи и обмениваться информацией, при необходимости конфиденциально. Национальные превентивные механизмы могут обмениваться своими докладами и любой другой информацией с международным механизмом.

Важным аспектом взаимоотношений является возможность для Подкомитета

¹⁷Официальный сайт Национального центра по предупреждению пыток // URL: <http://npm.kg/ru/>

оказывать поддержку государствам-участникам и консультировать их относительно национальных превентивных механизмов. Согласно статье 11, Подкомитет обладает мандатом консультировать государства-участники относительно учреждения национальных механизмов и представлять рекомендации в целях укрепления их возможностей для предупреждения пыток и других видов жестокого обращения.

Подкомитет также может предлагать услуги непосредственно национальным превентивным механизмам в области профессиональной подготовки и технической помощи в целях укрепления их потенциала. Подкомитет может также консультировать их и оказывать им помощь в деле оценки потребностей и мер, необходимых для усиления защиты лишенных свободы лиц.

В частности, Подкомитет в одном из последних отчетов Казахстану рекомендовал разработать официальную систему для решения проблемы предоставления жертвам пыток защиты, компенсации и реабилитации. В соответствии с международными нормами жертвы пыток должны иметь подкрепляемое правовой санкцией право на справедливую и адекватную компенсацию. Даже если лица, виновные в применении пыток, не были установлены, в случае предъявления гражданского иска государство-участник должно предоставить адекватную компенсацию. Помимо подтверждения официального статуса жертвы пыток, государство-участник должно предоставить реабилитацию в максимальном возможном объеме. Если установлено, что акт пытки имел место, компенсация должна выплачиваться автоматически.

Кроме того, государства должны предоставлять право осуществлять взаимодействие между НПМ разных государств и содействовать этому процессу. Ведь в странах, равных по положению, существует возможность для распространения наилучшей практики.

В указанном контексте, НПМ Казахстана на постоянной основе проводит необходимые мероприятия для использования лучших практик в своей работе.

За период становления и функционирования НПМ в Казахстане, международные правозащитные организации и эксперты признали, что правовой институт в Казахстане достаточно уверенно проводит поэтапную работу по его совершенствованию. И выбранная модель «Омбудсмен+» является для Казахстана более адаптированной и успешной в решении вопросов по предупреждению пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания. А также эта модель позволяет применять лучшие практики европейских стран, что должно положительно отразиться на состоянии, условиях содержания и работе пенитенциарных учреждений в Казахстане.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что государством в вопросе по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания сделано немало. На политическом уровне состоялось присоединение Казахстана к универсальным международным документам в области защиты прав человека, включая Конвенцию ООН против пыток и Факультативному протоколу. Теперь задача заключается в том, чтобы полностью внедрить требования норм данных документов в части эффективного предупреждения, а также проведения быстрого и беспристрастного расследования ак-

тов пыток в национальное право и правоприменительную практику. В этом плане Казахстан постоянно и последовательно использует возможности различных неправительственных международных организаций и проектов.

В правовом смысле продолжается (*с участием международного проекта EUCJ – Совершенствование уголовного правосудия в Казахстане*) существенное обновление и реформирование национального законодательства криминального цикла (УК, УПК, УИК), в том числе по вопросам пыток (введена уголовная ответственность за совершение пыток, под страхом наказания недопустимо использовать в качестве доказательств фактические данные, полученные с применением пыток и иных недозволённых методов следствия, целям предотвращения пыток служит внедрение в уголовно-исполнительную систему национального превентивного механизма).

При этом на мой взгляд, следует еще более ужесточить уголовную ответственность за пытки. В ней дополнительно определить круг обстоятельств, подлежащих выяснению по данным делам; меры процессуального принуждения в случаях пыток в отношении лица, которое их совершило; судебные и медицинские экспертизы, необходимые для реагирования и расследования такой категории дел. Закон также должен регламентировать работу с вещественными доказательствами, жертвами, свидетелями, вопросы обеспечения личной безопасности участников уголовного процесса.

Организационно раскрытие и расследование пыток возложено на институты специальных прокуроров и территориальных прокуроров, штаты и полномочия которых нуждаются в укреплении и совершенствовании. Здесь, возможно, надо рассмотреть вопрос о создании нового, совершенно независимого, эффективного государственного органа, обязательно с участием сотрудников и участников НПМ в Казахстане, которые будут расследовать факты пыток, как это рекомендуют универсальные международные документы в области защиты прав человека.

В научном плане на интенсивном уровне привлекать международных экспертов и организации для проведения соответствующих исследований, а также подготовки специальной учебной, методической литературы по теме противодействия пыткам. Так называемая экспертная группа, в состав которой войдут сотрудники правоохранительных служб Казахстана, и участники НПМ смогут применять лучшие практики работ правоохранительной службы стран лидеров по вопросам выявления, раскрытия и расследования случаев пыток.

В Казахстане правовая база противодействия пыткам в уголовном процессе и в местах лишения свободы имеется. Однако ее применительная практика в пенитенциарных учреждениях не всегда соответствует должному уровню, вследствие чего правовые нормы, принятые в соответствии с международными стандартами не исполняются на должном уровне. В этой части правоохранительным службам под сопровождением НПМ необходимо применять высоконравственную культуру действий во время выполнений служебных обязанностей и помнить о правах человека в любом его статусе, в том числе в статусах осужденного или обвиняемого.

Таким образом, я полагаю, что в случае успешной трансформации правоохранительной службы Казахстана в сторону недопущения нарушений прав человека

(«В мире – полицейский – это друг...» – ставит вопрос Президент Республики Казахстан Н. Назарбаев),¹⁸ наше государство уверенно встанет в один ряд с развитыми странами мира.

А.Б. Сапарғали: Қазақстандағы азаптаудың алдын алу жөніндегі ұлттық алдын алу тетігі (ҰАТ): салыстырмалы құқықтық талдау.

Мақалада Азаптаулардың және басқа да қатыгез, адамгершілікке жатпайтын немесе ар-намысты қорлайтын іс-әрекеттер мен жазалау түрлерінің алдын алу жөніндегі ұлттық алдын алу тетігінің (ҰАТ) қазақстандық үлгісінің қалыптасу және даму тарихы көрсетіледі. Автор Қазақстандағы ҰАТ жетістіктерін талдайды және де ықтимал қауіп-қатерлер туралы сөз қозғайды. Сонымен қатар автор ҰАТ миссиясының мақсаты – азаптаулардың кез келген нысандары мен көріністерінің алдын алу болып табылатынын көрсетеді. Сондай-ақ мақалада әртүрлі елдерде әрекет ететін ҰАТ үлгілерінің салыстырмалы-құқықтық талдауы беріледі. Бұл ретте Қазақстан үшін таңдап алынған ҰАТ үлгісінің дұрыстығы және оның бірегейлігі мойындалады. Автор ҰАТ дұрыс үйлестірілген жағдайда Қазақстан азаптауға ұшыраған құрбандардың көрсеткішін айтарлықтай азайта алады деген тұжырым жасайды.

Түйін сөздер: Омбудсмен; Ұлттық алдын алу тетігі; Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пактіге Факультативтік хаттама; азаптаулар; қатыгез қарым-қатынас; түрмелер; адам құқықтары; заңнама; халықаралық тәжірибе; Қазақстан.

A.B. Sapargali: The national preventive mechanism on prevention of torture (NPM) in Kazakhstan: comparative-legal analysis.

This article presents the history of the formation and development of the Kazakhstani model of the National Preventive Mechanism for the Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (NPM). The author analyzes the achievements of NPM in Kazakhstan and also discusses the existing challenges. However, the author shows that the mission of NPM is the prevention of torture in all its forms and manifestations. The article presents a comparative legal analysis of NPM models operating in different countries. It indicates the correct choice of the NPM model for Kazakhstan and its uniqueness. In his conclusions, the author states that with proper coordination of NPM, Kazakhstan can reduce the rate of victims of torture significantly.

Keywords: ombudsman; National Preventive Mechanism; Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights; torture; ill-treatment; prisons; human rights; legislation; international experience; Kazakhstan.

Библиография:

1. Независимый отчет Республики Казахстан в Комитет против пыток от 2013 года // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39720417#pos=3;-207
2. Эксклюзивное интервью Zakon.kz Регионального директора Международной тюремной реформы (PRI) в Центральной Азии Азамата Шамбилова – Для расследования пыток в

¹⁸Президент Назарбаев: «В мире полицейский – это друг, а у нас кто?..» // <https://www.ktk.kz/ru/news/video/2018/08/23/101612/>

Казахстане нужно создать отдельное ведомство // URL: <http://www.zakon.kz/4851682-azamat-shambilov-dlja-rassledovaniya.html>

3. Консолидированный доклад участников национального превентивного механизма по итогам превентивных посещений, выполненных в 2014 году // URL: <https://ombudsman.kz/ru/nmp/konsolidirovannye-doklady-o-deyatelnosti-v-npm/2014>

4. Консолидированный доклад участников национального превентивного механизма по итогам превентивных посещений, выполненных в 2015 году // URL: <https://ombudsman.kz/ru/nmp/konsolidirovannye-doklady-o-deyatelnosti-v-npm/2015>

5. Консолидированный доклад участников национального превентивного механизма по итогам превентивных посещений, выполненных в 2016 году // URL: <https://ombudsman.kz/ru/nmp/konsolidirovannye-doklady-o-deyatelnosti-v-npm/2016>

6. Консолидированный доклад участников национального превентивного механизма по итогам превентивных посещений, выполненных в 2017 году // URL: <https://ombudsman.kz/ru/nmp/konsolidirovannye-doklady-o-deyatelnosti-v-npm/2017>

References (transliterated):

1. Nezavisimyj otchet Respubliki Kazahstan v Komitet protiv pytok ot 2013 goda // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39720417#pos=3;-207

2. Ehksklyuzivnoe interv'yū Zakon.kz Regional'nogo direktora Mezhdunarodnoj tyuremnoj reformy (PRI) v Central'noj Azii Azamata Shambilova – Dlya rassledovaniya pytok v Kazahstane nuzhno sozdat' otdel'noe vedomstvo // URL: <http://www.zakon.kz/4851682-azamat-shambilov-dlja-rassledovaniya.html>

3. Konsolidirovannyj doklad uchastnikov nacional'nogo preventivnogo mekhanizma po itogam preventivnyh poseshchenij, vypolnennyh v 2014 godu // URL: <https://ombudsman.kz/ru/nmp/konsolidirovannye-doklady-o-deyatelnosti-v-npm/2014>

4. Konsolidirovannyj doklad uchastnikov nacional'nogo preventivnogo mekhanizma po itogam preventivnyh poseshchenij, vypolnennyh v 2015 godu // URL: <https://ombudsman.kz/ru/nmp/konsolidirovannye-doklady-o-deyatelnosti-v-npm/2015>

5. Konsolidirovannyj doklad uchastnikov nacional'nogo preventivnogo mekhanizma po itogam preventivnyh poseshchenij, vypolnennyh v 2016 godu // URL: <https://ombudsman.kz/ru/nmp/konsolidirovannye-doklady-o-deyatelnosti-v-npm/2016>

6. Konsolidirovannyj doklad uchastnikov nacional'nogo preventivnogo mekhanizma po itogam preventivnyh poseshchenij, vypolnennyh v 2017 godu // URL: <https://ombudsman.kz/ru/nmp/konsolidirovannye-doklady-o-deyatelnosti-v-npm/2017>