Дата: 14 марта 2010

Автор: Евгений ЖОВТИС, директор КМБПЧиСЗ

Просмотров: 3

Некоторые соображения по поводу создания в Казахстане Национального превентивного механизма (НПМ)

?xml:namespace prefix = o ns = "urn:schemas-microsoft-com:office:office" /

Заранее прошу прощения, если окажется, что ряд выдвигаемых мною тезисов хорошо известен и в них нет ничего нового. Тем не менее, их изложение позволит следить за логическими построениями, лежащими в основе моих предложений.

Прежде всего, определиться с целью создания национального превентивного механизма (НПМ), потому что цель будет определять эффективные средства ее достижения. Целью создания НПМ является формирование системы эффективного общественного контроля за местами содержания под стражей или ограничения свободы (далее в тексте используется обобщающее слово «учреждения»).

Эффективный независимый общественный контроль НПМ направлен, согласно ратифицированному Казахстаном Факультативному Протоколу к Конвенции против пыток, на предотвращение пыток, жестокого и унижающего достоинство обращения и наказания.

То есть, цель НПМ – общественный контроль за учреждениями по трем направлениям:

– условия содержания;

– соблюдение прав содержащихся в учреждениях лиц;

– общественный контроль за разрешением чрезвычайных ситуаций в учреждениях и отдельными случаями нарушений прав с точки зрения предупреждения пыток и жестокого обращения или наказания.

Определившись с целями создания НПМ и направлениями его деятельности, можно поставить следующие главные вопросы. Обозначаем их следующим образом: КТО, ЧТО и КАК.

?xml:namespace prefix = st1 ns = "urn:schemas-microsoft-com:office:smarttags" /**I.** Первый вопрос: КТО осуществляет контроль. т.е. из кого состоит НПМ?

Следуя духу и букве Факультативного протокола, НПМ – это независимый общественный механизм контроля. То есть НПМ не может быть представлен органами прокуратурами, внутри ведомственными органами контроля и надзора, управлениями собственной или внутренней безопасности и другими госорганами или органами исполнительной власти.

Согласно международной практике, пожалуй, единственным институтом государства, способным выполнять функции НПМ может быть институт омбудсмана, в том числе если он действительно независим, создан на основании закона и имеет достаточно полномочий, компетенции и ресурсов. В наших условиях этот институт пока не соответствует Парижским принципам создания  национальных учреждений по защите и поощрению прав человека и выполнять функции НПМ неспособен по объективным причинам (отсутствие ресурсов, персонала и т.д.) хотя, как я покажу дальше, его роль в обеспечении эффективности НПМ, особенно на начальном этапе, может быть весьма значительной.

Таким образом, НПМ должен состоять из общественников. Ими могут быть представители неправительственных организаций (НПО), экспертного сообщества, неравнодушные граждане, общественные активности, журналисты, студенты и др. Они могут быть объединены в организованные структуры - общественно-наблюдательные комиссии. Однако, при создании НПМ эти ОНК будут сильно отличаться от ныне действовавших ОНК по контролю за учреждениями пенитенциарной системы, находящимися в ведении Министерства юстиции РК.

Это отличие, прежде всего, связано с объемом работами. Давайте посчитаем. В стране более 600 учреждений для общественного контроля в рамках НПМ. Это изоляторы временного содержания (ИВС), следственные изоляторы (СИЗО), исправительные учреждения (ИУ), дома престарелых, дома ребенка, детские дома, ЦВИАРНЫ, психиатрические и наркологические диспансеры и т.д. Объединим последние под названием «социальные учреждения» с определенными ограничениями свободы.

Итак, мы имеем более 600 учреждений, часто расположенных на больших расстояниях от областных и районных центров, большую часть которых никогда не посещали общественные комиссии.

Общественный контроль за условиями содержаниями и соблюдением прав содержащихся в учреждениях лиц не может ограничиваться разовым посещением, особенно с учетом того, что по результатам посещений будут выработаны рекомендации, реализацию которых надо будет проверять.

С учетом того, что подавляющая часть учреждений никогда не посещалась общественностью, на начальном этапе каждое учреждение требует, как минимум, несколько посещений в год. Если даже ограничится 6 посещениями в год (т.е раз в два месяца) по одному дню, то нужно будет осуществлять не менее 3600 посещений. Причем на первом этапе первое посещение будет, как минимум, два дня с учетом того, что нужно будет детально оценить условия содержания. А проблем здесь, я могу утверждать, как человек, находящийся в одном их учреждений, более чем достаточно. Причем они имеют и объективный (недостаток финансирования, старая советская инфраструктура), и субъективный характер (недостатки законодательства, недостаточная квалификация персонала, психологические стереотипы и т.д.). То есть в год будет необходимо затратить не менее 4–4,5 тыс. дней.

Дальше следует несложный расчет. Очевидно, что профессиональных на зарплате членов ОНК не будет, а поскольку это будет общественная работа, нужно будет найти людей, у которых есть свободное время, или такая деятельность входит в их профессиональные обязанности, как например, в правозащитных организациях, других социальных НПО. В любом случае трудно предположить, что даже они будут в состоянии осуществлять более двух-трех посещений в месяц.

Отсюда вывод, для эффективной деятельности НПМ необходимо не менее 200 человек, если каждый из них осуществит не менее 2х-3х посещений учреждений в месяц. Поскольку это не очень реально, с учетом больших расстояний (до учреждений надо иногда долго ехать) занятости на работе, болезней, отпусков и т.д. и т.п. нужно увеличить это число хотя бы до 320 человек. То есть 20 человек в каждой областной ОНК, если предположить, что в каждой области, столице, городе республиканского значения приблизительно равное количество учреждений. На практике это не так, поэтому количество членов ОНК будет варьировать от области к области, но в среднем численность членов ОНК должна быть, как минимум 20 человек. Причем это в случае посещения 1 учреждения одним человеком. А их должно быть не менее трех в одной группе. То есть, эту цифру нужно увеличить втрое. В результате мы получаем не менее 60 человек в одном регионе.

Никакое НПО не в состоянии обеспечить такую численность. И здесь возникает оживленно дискутируемый вопрос: что лучше – централизованная деятельность НПМ или многообразие разных механизмов?

Несмотря на то, что я убежденный сторонник многообразия, плюрализма и т.д., в данном случае полагаю, что необходима централизация, если мы заботимся об эффективности. Нужно учитывать, что подавляющее большинство учреждений не посещались представителями общественных комиссий, то их администрации психологически не готовы к общественному контролю, тем более такого вида, как предполагает НПМ. Администрация таких учреждений панически боится любой утечки информации об условиях содержания и потребуются значительные усилия, чтобы пробить эту систему «закрытости».

В этих условиях трудно рассчитывать на то, что если в законе будут прописаны условия доступа в учреждения, то разные НПО пользоваться этими возможностями для посещения беспрепятственно. Этот нереально, с учетом того, что многие учреждения - режимные, и для доступа в них будет необходим специальный пропуск, и члены ОНК будут проходить определенную проверку, которую я считаю достаточно оправданной, но только с точки зрения режимности, а не исключения «неугодных» членов ОНК.

И поэтому очень важен институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмана) как специализированный институт, по своим полномочиям могущий помочь ОНК в обеспечении беспрепятственного законного доступа в учреждения. Централизация плюс обеспечение доступа плюс независимое от исполнительной власти администрировании ресурсов позволят делать выбор в пользу модели «омбудсман плюс ОНК».

Еще одни довод в пользу централизации. Опыт работы действующих ОНК показывает, что пока они финансировались при поддержке PRI (МТР), их активность значительно выше. Отсутствие средств создает проблемы. Нигде не видно очередей желающих стать членами ОНК на общественных началах. Так что, дай Бог, вообще удалось набрать необходимое количество членов ОНК для постоянного и эффективного общественного контроля. Нужно будет собрать все имеющиеся в наличии ресурсы у заинтересованных общественных организаций, чтобы попытаться создать работающий НПМ. Так что не до жиру, быть бы живу! Только объединение всех ресурсов НПО и других заинтересованных негосударственных организаций и лиц позволит решить задачу эффективного общественного контроля.

Кроме того, различные виды учреждений делят необходимость включения в ОНК мониторов с различными профессиями, не только правозащитников и общественных активистов, как таковых, и но и независимых врачей, психологов, юристов, возможно, бывших сотрудников этих учреждений. Опытные профессионалы могут значительно более эффективно осуществлять контроль и выработать рекомендации.

Отсюда необходима определенная координация деятельности ОНК на национальном и региональном уровне, формирование группы для посещений с включением, хотя бы времени, специалистов и т.д. Огромная задача, сложная задача, но решать ее придется, причем, имея в виду именно ту цель, которая обозначена в начале моих рассуждений.

Какой тогда представляется мне структура НПМ?

**1.** На общенациональном уровне создается Консультативный совет (КС), состоящий из Уполномоченного по правам человека РК, представителей 16 региональных ОНК, представителей государственных органов, в ведении которых находятся соответствующие учреждения, т.е. Минюста, МВД, Минобороны, КНБ, Минздрава, Минобразования, Минсоцзащиты и т.д., а также Генпрокуратуры как надзорного органа.

КС не является руководящим органом, а лишь время от времени собирается для обобщения результатов мониторинга, выработок рекомендаций и представления их президенту, Правительству и Парламенту РК. КС может согласовывать единообразную практику деятельности ОНК, согласовывать методики контроля и/или разрешать возникающие проблемы. Ответственным за организацию деятельности КС, подготовку его заседаний, сбор и хранение информации от региональных ОНК, передачу рекомендаций КС и ОНК заинтересованным государственным органом является Аппарат Уполномоченного, который для этого должен быть обеспечен необходимыми ресурсами.

**2.** На региональном уровне создаются аналогичные Консультативные Советы из представителей Уполномоченного (которые должны иметься в каждом регионе страны на местах, представителей соответствующих госорганов в ведении которых находятся учреждения в соответствующем регионе, представителей региональной ОНК. Региональный КС согласовывает деятельность ОНК и разрешает возникающие проблемы. КС действует при региональном представителе уполномоченного по правам человека.

**3.** На региональном уровне, в каждом регионе создаются ОНК, состоящие из 40-60 человек, не только из областных, но и районных центров, желающих и готовых участвовать в деятельности ОНК. Это могут быть представители правозащитных и социальных НПО, ассоциаций предпринимателей, врачей, юристов, студентов, пенсионеров и т.д

**4.** Должны быть разработаны объективные критерии отказа в участии в работе ОНК.

Необходимо продумать процедуру включения (отбора) членов ОНК, их ротации и кооптации.

**5.** Каждая ОНК выбирает председателя и на общем собрании формирует группы посещения, которые проходят тренинги и специальную подготовку.

Таковы общие предложения по структуре НПМ с учетом постсоветского характера учреждений, географических и иных особенностей Казахстана.

Я не вижу альтернатив такой структуре, исходя из объема работы (более 600 учреждений), масштабов страны (более 2.5 млн. кв. км), отсутствия традиций независимого общественного контроля за подобными учреждениями (действующие ОНК при всей важности их работы все же функционируют под контролем местных УИС), явной неготовности администрации учреждений к контролю в условиях внезапного доступа, отсутствия достаточных ресурсов (материальных, человеческих, методических и т.д.).

Попытки обойтись «малой кровью» – принять не Закон об НПМ, а какое-нибудь постановление Правительства и просто расширить состав и полномочия действующих ОНК не будет шагом вперед, а «размоет» идею НПМ и скажется на его эффективности в такой степени, что может вообще дискредитировать этот механизм.

**II.** Второй вопрос: ЧТО мы собираемся делать? Мне представляется, что задача НПМ, как определено в начале этого материала – это контроль за условиями содержания, за соблюдением прав лиц, содержащихся в учреждениях и общественного контроля за разрешением чрезвычайных ситуаций и отдельных случаев нарушений прав человека.

**а)** условия содержания

Необходимо будет разработать специальные таблицы, в которых должны быть указаны международные стандарты содержания лиц, лишенных свободы (Минимальные стандартные правила обращения с заключенными), нормы национального законодательства и реальная ситуация в конкретном учреждении.

Даже с учетом старой советской инфраструктуры большинства учреждений, нехватки бюджетного финансирования и т.д. условия содержания в большинстве учреждений можно не только назвать унижающими человеческое достоинство, но и подпадающими под определение «жестокое обращение» согласно Конвенции ООН против пыток. Достаточно сказать, что в ряде колоний нет горячей воды или, как в колонии-поселении, где я содержусь, две небольшие одноместные туалетные комнаты на 150 человек.

Поэтому будет необходимо тщательно составить картину по каждому учреждению, начиная с теплоснабжения, водоснабжения, обеспечение питанием, одеждой, спортинвентарем, оборудования комнат дл приема и хранения пищи, раздевалок, комнат длительных и краткосрочных свиданий, комнат отдыха и психологической разгрузки, медсанчасти, ШИЗО, ПКТ и т.д. и т.п.

Причем первое посещение любого учреждения необходимо будет сделать внезапным, так как администрации учреждений достаточно приспособились к приезду комиссий, о которых знают заранее. Перед приездом комиссии всё чистится, по мере возможности приводится в порядок, в столовых улучшается питание, особо «качающие права» осужденные, воспитанники ил пациенты под тем или иным предлогом убираются с глаз комиссии. Членов комиссии все время сопровождают сотрудники администрации, что делает совершенно бессмысленным выяснение, есть ли жалобы или предложения.

Кстати, многие проблемы, касающиеся условий содержания, связаны с устаревшими, пропитанными духом советской карательной репрессивной системы инструкциями и приказами, которые требуют коренного пересмотра и улучшения. Это потребует отдельного анализа всей подзаконной нормативной базы и подготовки предложений по ее улучшению.

Здесь я сфокусировался на учреждениях уголовно-исполнительной системы, но все сказанное относится и ко всем социальным учреждениям полузакрытого типа, где условия содержания иногда бывают и хуже, чем осужденных к лишению свободы.

Таким образом, общественный контроль условий содержания граждан, иностранных граждан, беженцев, лиц без гражданства в учреждениях это масштабная, на первом этапе скрупулезная задача, позволяющая действительно повлиять на ситуацию, а не ограничиваться посещениями для «галочки».

**б)** соблюдение прав лиц, содержащихся в учреждениях.

Общественный контроль по этому направлению должен, по моему мнению, прежде всего восполнить полную неэффективность процедуры обжалования решений и действий должностных лиц вышеуказанных учреждений.

Основываясь на огромном количестве жалоб в нашу правозащитную организацию, а теперь и на своем практическом опыте, я могу с полной ответственностью утверждать о полной неэффективности процедуры обжалования. Помимо сложностей в написании и пересылке жалоб, невнимательности надзорных органов, формальности рассмотрения, включения «каруселей», когда жалобы кочуют между инстанциями, отписок и т.д. и т.п., необходимо иметь в виду, что заключенные в местах лишения свободы, воспитанники детских учреждений, пациенты полузакрытых социальных учреждений – люди зависимые. Они ограничены в контактах и находятся, по существу, в полной зависимости от администрации. Это делает написание жалоб весьма опасным занятием, поскольку заявитель немедленно подвергается давлению в той или иной форме, ему недвусмысленно демонстрируют, что жаловаться – себе дороже. Любая жалоба, даже формально, влечет за собой необходимость написание объяснительных сотрудниками администрации, что, естественно, их раздражает и приводит к тому, что свое раздражение они переносят на зависимых от них людей. Никакой защиты от этого нет, поскольку зависимые люди 24 часа в сутки находятся в распоряжении администрации, а проверяющие приходят и уходят.

Поэтому, независимо от наличия огромного количества проблем, люди, находящиеся в учреждениях, предпочитают не писать жалоб. НПМ должен «сломать» эту систему и обеспечить нормальное прохождение и рассмотрение жалоб с гарантиями, что заявители не подвергнуться репрессиям и давлению.

**в)** чрезвычайные ситуации, отдельные случаи нарушений прав лиц, содержащихся в учреждениях.

НПМ должны участвовать или, во всяком случае, контролировать, по мере возможности, при разрешении чрезвычайных ситуаций и, особенно, отдельных «громких» прецедентных случаев нарушения прав человека.

Экстренные случаи (массовые протесты, голодовка, членовредительства) должны получать адекватную реакцию НПМ, что потребует выработки определенных правил поведения и надлежащей реакции. При этом с одной стороны, НПМ должны обеспечить общественный контроль таких ситуаций и их разрешения, а с другой - не вмешиваться в законную деятельность компетентных государственных органов. Причем контроль должен осуществляться и в отношении конфликтной ситуации и в отношении последствий ее разрешения.

**III.** И последний вопрос: КАК должен НПМ осуществлять свою деятельность?

**а)** финансирование.

Как представляется, деятельность НПМ может основываться на четырех источниках финансирования:

**1.** Бюджетное финансирование НПМ через институт уполномоченного по правам человека.

Это финансирование должно идти на:

– поддержку центрального аппарата и региональных представительств Уполномоченного по координации деятельности НПМ (организация деятельности Консультативных Советов, материально-техническая поддержка деятельности ОНК – сбор и обработка информации, подготовка отчетов, докладов, рекомендаций и т.д.);

– посещения учреждений (командировочные, транспорт, питание и т.д.).

Очевидно, что финансирование оплаты труда членов ОНК здесь не предусматривается, хотя, конечно, это было бы желательно.

**2.** Поддержка от международных и зарубежных доноров.

Это возможное дополнительное финансирование НПМ через Уполномоченного по правам человека, расходование которого может обсуждаться Уполномоченным и представителями ОНК для более эффективного использования.

**3.** Поддержка со стороны местных доноров, через местные НПО, в уставную деятельность которых входит общественный контроль и деятельность в поддержку прав человека.

Категорически неприемлемо финансирование через государственный социальный заказ или через местные органы власти.

НПМ это не проект, а механизм общественного контроля, поддерживаемый государством. Он должен быть независимый и ни организационно, ни технически, ни путем финансирования не зависеть от органов исполнительной власти.

**б)** доступ

Одним из самых сложных вопросов, которые придется решать – это обеспечение беспрепятственного, включая внезапный, доступа в учреждения.

Это должно быть закреплено в Законе как принцип и четко прописано в подзаконных актах для практического применения.

Основанный на объективных критериях выбор членов ОНК, снабжение их спецпропусками, определение процедуры доступа в учреждения, обеспечение, с одной стороны, безопасности, а с другой стороны – конфиденциальности общения с содержащимися в учреждениях лицами, неограниченный доступ ко всем помещениям учреждения – вот неполный перечень задач, которые надо будет решить. И здесь, как мне кажется, очень важной будет роль Уполномоченного по правам человека и его региональных представителей.

**в)** финансирование и оформление результатов посещений

Необходимо будет выработать, по возможности, единообразную практику фиксации и оформления результатов посещений. Достаточно информативную, но не чересчур трудоемкую.

**г)** обеспечение «follox-up».

Обеспечение доведения информации о посещениях, сводных отчетов и докладов до заинтересованных госорганов и организаций и контроль за реакцией и результатами. Взаимодействие со СМИ.

Вот, в общем, ряд моих соображений по созданию НПМ в Казахстане. Жалею, что не могу лично участвовать в обсуждении этого вопроса, но готов к продолжению дискуссии.

**Евгений ЖОВТИС, г. Усть-Каменогорск,**

**14 марта 2010 г.**