

ОБЕСПЕЧЕНИЕ НЕЗАВИСИМОСТИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНИЗМА В КАЗАХСТАНЕ

НЕЗАВИСИМОСТЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНИЗМА

Как международное право, начиная со Всеобщей декларации прав человека и других актов, включая Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Факультативный протокол к ней, так и национальное законодательство практически всех государств запрещают пытки и различные формы обращения с людьми, унижающие их человеческое достоинство.

В соответствии со статьями 3, 17 Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее - ФПКПП) каждое государство-участник создает, назначает или поддерживает один или несколько независимых органов (национальных превентивных механизмов) для предупреждения пыток на национальном уровне.

Таким образом, Национальные превентивные механизмы это организации, назначенные государствами во исполнение ФПКПП на национальном уровне. В рамках предоставленного мандата НПМ проводят регулярные посещения мест лишения свободы, представляют доклады и вносят рекомендации, касающиеся действующего законодательства или законопроектов.

В лице НПМ международный договор впервые предусмотрел создание национальных органов, призванных способствовать его исполнению.

ФПКПП не содержит предписаний в отношении формы или структуры НПМ и государствам предоставлено право наделять одно или несколько существующих или вновь созданных учреждений полномочиями НПМ.

Однако протокол содержит минимальные требования к НПМ, в соответствии с которыми национальный превентивный механизм должен быть:

- независимым (функциональная, кадровая и ведомственная независимость);
- обладать достаточными ресурсами (финансовыми, кадровыми, организационными).

Руководство Подкомитета по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания Комитета против пыток (далее именуемый Подкомитетом по предупреждению) утверждает, что функциональная и финансовая независимость является минимальным требованием для любого Национального превентивного механизма.

НПМ должны пользоваться полной финансовой и оперативной автономией во время выполнения своих функций по Факультативному протоколу к Конвенции ООН против пыток.

Соответственно, должное внимание должно быть оказано независимости НПМ. С этой точки зрения важным ориентиром при определении общих параметров данной структуры являются Парижские принципы.

В соответствии с Принципами, касающимися статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы) финансовая независимость является фундаментальным требованием, без нее национальный превентивный механизм не будет в состоянии воспользоваться ни своей оперативной автономией, ни своей независимостью при принятии решений.

Национальное учреждение должно располагать инфраструктурой, обеспечивающей бесперебойное осуществление его деятельности, в частности достаточным финансированием. Цель такого финансирования должна заключаться в том, чтобы предоставить национальному учреждению возможность иметь свой персонал и свои помещения, с тем чтобы оно могло быть независимым от правительства и не подлежать финансовому контролю, который может влиять на его независимость (пункт 2).

В Парижских принципах выделяются четыре основных параметра, которые должны применяться в случае независимых механизмов и которые должны прорабатываться на предмет применения в отношении всей структуры в целом:

a) полномочия и функции: национальное правозащитное учреждение и независимый механизм наделяются как можно более широкими полномочиями, которые четко излагаются в конституционном или законодательном акте. Круг функций включает: представление правительству докладов по вопросам прав человека; согласование национального законодательства, правил и практики с международными стандартами в области прав человека; содействие ратификации международных договоров по правам человека; участие в подготовке докладов государства договорным органам и комитетам Организации Объединенных Наций; сотрудничество с международными, региональными и национальными правозащитными учреждениями; содействие организации образования в области прав человека; и пропаганду и поощрение прав человека;

b) состав, гарантии независимости и плюрализм: независимость гарантируется

с помощью: состава, который должен обеспечивать плюралистическое представительство общественных сил в стране; достаточного финансирования и инфраструктуры, не подлежащих финансовому контролю со стороны правительства; и оформления назначения официальным актом, в котором устанавливается мандат механизма;

c) методы работы: согласно Парижским принципам, национальное правозащитное учреждение и независимая структура свободно рассматривают любые вопросы, относящиеся к сфере его/их ведения, которые поступили из любого источника, сочтенного им/ими приемлемым. Упомянуто также проведение консультаций с другими органами, занимающимися вопросами прав человека, и неправительственными организациями;

d) четвертый параметр касается статуса учреждений с квазисудебными полномочиями, имеющих право заслушивать и рассматривать жалобы и заявления. При осуществлении этих функций учреждения могут примирять стороны или выносить обязательные решения, заслушивать любые жалобы или заявления или направлять их другому компетентному органу, уведомлять стороны об имеющихся средствах правовой защиты и содействовать получению доступа к ним.

Обеспечение эффективного функционирования НПМ является постоянным обязательством государств-участников Факультативного протокола к Конвенции против пыток.

Статья 18 (3) ФПКПП обязывает государства-участников обеспечивать необходимыми ресурсами для функционирования национальных превентивных механизмов.

Государства-участники Конвенции против пыток несут юридические обязательства, касающиеся выделения специальных ресурсов, необходимых для эффективного и независимого функционирования НПМ и выполнения им задач, предусмотренных в Факультативном протоколе к Конвенции против пыток. Финансовая самостоятельность является основополагающим условием независимости.

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНИЗМА В КАЗАХСТАНЕ

Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ФПКПП) ратифицирован Законом Республики Казахстан от 26 июня 2008 года № 48-IV.

В реализацию принятого в рамках ФПКПП международного обязательства Национальный превентивный механизм против пыток (НПМ) функционирует в Казахстане с 2014 года.

НПМ в Казахстане построен на основе модели «Омбудсмен+», предусматривающей партнерство Уполномоченного по правам человека и представителей гражданского общества в вопросах превенции пыток и жестокого обращения.

Участниками национального превентивного механизма являются Уполномоченный по правам человека, а также отбираемые Координационным советом члены общественных наблюдательных комиссий и общественных объединений, осуществляющих деятельность по защите прав, законных интересов граждан, юристы, социальные работники, врачи, то есть независимые от государственных органов лица.

Уполномоченный по правам человека координирует деятельность участников национального превентивного механизма, принимает в соответствии с законодательством Республики Казахстан меры для обеспечения необходимого потенциала и профессиональных знаний участников национального превентивного механизма.

В рамках своей деятельности участники НПМ посещают учреждения и органы, исполняющие наказания, специальные учреждения и помещения, обеспечивающие временную изоляцию от общества, организации, осуществляющие функции по защите прав ребенка, предоставляющие специальные социальные услуги, а также организации для принудительного лечения.

Количество участников НПМ в Казахстане, отобранных на период с 2021 года по 2022 год, составляет 105, количество подмандатных НПМ учреждений и организаций – более 3200.

Согласно ФПКПП государство приняло на себя обязательство по поддержке НПМ, в частности на основании Закона Республики Казахстан от

2 июля 2013 года № 111-V путем возмещения расходов участников НПМ по превентивным посещениям учреждений, в которых находятся указанные граждане, в том числе на основании их жалоб.

Превентивные посещения проводятся участниками НПМ на основании Планов, утвержденных Координационным советом при Уполномоченном по правам человека, а также разрешений Омбудсмана в случае поступления сообщений и/или информации о пытках или ином жестоком обращении. Следует отметить, превентивные посещения проводятся без предупреждений.

Координационный совет взаимодействует с Подкомитетом по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания Комитета Организации Объединенных Наций против пыток.

Участник национального превентивного механизма является независимым при осуществлении законной деятельности. Действующим законодательством предусмотрено право участников НПМ на беспрепятственный выбор и посещение учреждений и организаций, подлежащих превентивному посещению.

Кроме того, участник НПМ вправе:

- получать информацию о количестве лиц, содержащихся в учреждениях, организациях и органах, подлежащих превентивному посещению, количестве таких учреждений\организаций и их месте нахождения;
- иметь доступ к информации, касающейся обращения с лицами, содержащимися в учреждениях, организациях и органах, подлежащих превентивному посещению, а также условий их содержания;
- осуществлять превентивные посещения в установленном порядке в составе сформированных групп;
- проводить беседы с лицами, содержащимися в учреждениях, организациях и органах, подлежащих превентивным посещениям, и (или) их законными представителями без свидетелей, лично или при необходимости через переводчика, а также с любым другим лицом, которое, по мнению участника НПМ, может предоставить соответствующую информацию;
- принимать сообщения и жалобы о применении пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Участник национального превентивного механизма является независимым при осуществлении законной деятельности. Должностные лица, воспрепятствующие законной деятельности участников национального превентивного механизма, несут ответственность, установленную законами Республики Казахстан.

Таким образом, можно с уверенностью утверждать о функциональной независимости НПМ в Республике Казахстан.

Что касается финансовой независимости, национальным законодательством предусмотрено, что планирование превентивных посещений осуществляется в пределах выделенных бюджетных средств (статья 21-7 Уголовно-исполнительного кодекса; статья 190 Кодекса РК «О здоровье народа и системе здравоохранения»; статья 11-7 Закона РК «О специальных социальных услугах»; статья 47-7 Закона РК «О правах ребенка в Республике Казахстан»; статья 46-16 Закона РК «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, специальных помещениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества»).

В настоящее время администратором бюджетной подпрограммы 106 программы 001 «Реализация мероприятий по осуществлению национального превентивного механизма» является Министерство юстиции Республики Казахстан. На протяжении 2019-2020 годов предусмотренные по данной подпрограмме бюджетные средства позволяли осуществить участникам НПМ до 500 превентивных посещений в год, то есть НПМ охватывал лишь 15% от общего количества учреждений по республике (общее количество учреждений - 3292), подпадающих под мандат НПМ.

В мае 2020 года Министерством финансов Республики Казахстан предлагалось существенно оптимизировать средства республиканского бюджета, в том числе по бюджетной подпрограмме 106 «Реализация мероприятий по осуществлению национального превентивного механизма» до 46% в 2021 году, до 62% в 2022 году, до 93,2% в 2023 году.

При такой оптимизации охват превентивными посещениями НПМ составил бы всего 7,5% в 2021 году, 5,6% в 2022 году и 1,5% в 2023 году от общего числа учреждений.

Таким образом, принятие предложенного подхода по сокращению бюджетных средств ставило под угрозу исполнение принятого международного обязательства по предупреждению пыток и в целом мог возникнуть вопрос о целесообразности дальнейшего участия Казахстана в

Факультативном протоколе к Конвенции ООН против пыток. В результате принятых Омбудсманом мер размер бюджета на 2020-2022 годы был сохранен в прежнем объеме, вместе с тем такое положение дел не соответствует положениям ФПКПП о финансовой независимости НПМ - выделение финансовых средств и контроль за их использованием осуществляется Правительством РК (министерствами финансов и юстиции), количество превентивных посещений планируется в зависимости от выделяемого бюджета, при этом размер выделяемых средств не позволяет охватывать превентивными посещениями все подмандатные НПМ учреждения, что не соответствует адекватным потребностям данного механизма.

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНИЗМА

ФПКПП не предусматривает какой-либо конкретной или специальной формы НПМ. Наоборот, он оставляет за каждым государством-участником возможность «поддерживать, назначать или создавать один или несколько независимых национальных превентивных механизмов для предупреждения пыток на национальном уровне». Государства имеют возможность либо учреждать новые органы, либо поручать выполнение функций НПМ существующим органам, в том числе децентрализованным отделением. Предпочтительных моделей как таковых не существует, самым главным фактором является соответствие механизма требованиям Факультативного протокола в части осуществления им своих независимых полномочий по проведению посещений и других функций.

В ряде стран НПМ, так же как и в Казахстане, функционирует по модели «Омбудсмен+» (в Армении, Дании, Молдове, Словении, Сербии, Украине и др.), в некоторых странах НПМ являются национальные правозащитные учреждения, в том числе институт Омбудсмана (Например, в Азербайджане, Люксембурге, Норвегии, Хорватии и Швеции), в других странах НПМ представлен национальными комиссиями по правам человека (Например, на Мальдивских Островах, в Маврикии и Новой Зеландии) и консультативные комиссии (Например, в Мали).

Модель «Омбудсмен+» — модель национального превентивного механизма, при которой его мандат выполняется Офисом

Омбудсмана совместно с представителями неправительственных организаций и организаций гражданского общества. Внедрение модели «Омбудсман+» предполагает, что не только сам Омбудсман будет задействован в процессе мониторинга соблюдения прав человека в местах несвободы, но и гражданские организации, которые, получив от Омбудсмана определенные права для осуществления такого мониторинга, смогут посетить места несвободы и проверить там состояние соблюдения прав человека и затем сообщить в центральный офис, чтобы зафиксировать определенные проблемы, или предоставить местным (или центральным) органам исполнительной власти рекомендации для улучшения ситуации. В то же время общественные организации, которые прошли соответствующий отбор, берут на себя ответственность отбирать и обучать мониторов, регулярно посещать места несвободы, готовить отчеты о мониторинговых визитах и осуществлять другие виды деятельности, предусмотренные соответствующим договором.

ПРИМЕРЫ МОДЕЛИ «ОМБУДСМАН+»

Ярким примером модели «Омбудсман+» является **Словения**, в которой в 2007 году в качестве НПМ был назначен Омбудсман по правам человека. В качестве дополнения к Омбудсману по вопросам НПМ функционируют 6 общественных организаций: Институт Мира, Информационно-правовой центр неправительственных организаций, Красный Крест Словении, Примус институт, Новый Парадокс и Ассоциация пенсионеров Словении. Команда визитеров состоит из представителя офиса Омбудсмана, членов НПО и независимого эксперта.

Осенью 2007 года **Датское правительство** назначило Парламентского Омбудсмана (ПО) в качестве НПМ. Признавая способность ПО выполнять функции НПМ, Фолкетинг (датский парламент) учел, что Реабилитационный и исследовательский центр для жертв пыток (РЦП) и Датский институт прав человека (ДИПЧ) могут обеспечить НПМ специалистами, медиками и экспертами в сфере прав человека. Сотрудничество между ПО, РЦП и ДИПЧ воплотилось в создании Совета ФПКПП и Рабочей группы. Каждая из трех институций может независимо осуществлять обучение, проведение курсов и других видов вспомогательной деятельности по ФПКПП. Руководство трех институций встречается на

регулярной основе — в начале каждого квартала, а затем — каждые полгода для обсуждения и подготовки мероприятий по реализации ФПКПП, ежегодных обсуждений работы НПМ и совместных пресс-релизов. Эта часть сотрудничества называется Совет ФПКПП.

Каждая из трех институций назначает постоянных контактных лиц-исполнителей из числа своего штатного персонала, участвующих в постоянных миссиях НПМ (Рабочая группа ФПКПП) — как в инспекционной деятельности, так и в составлении и предоставлении отчетов и представлений об изменениях и дополнениях законодательства. Штатный персонал ПО функции секретариата для выполнения задач рабочей группой и несет общую ответственность за организацию и проведение мероприятий НПМ. Закон также предусматривает, что «в случае необходимости и при наличии надлежащего удостоверения личности парламентский омбудсмен имеет право в любое время проводить проверку без предварительного уведомления частных учреждений, где содержатся или могут содержаться лица, лишённые свободы. При необходимости полиция оказывает помощь в осуществлении этих действий».

2 октября 2012 года **Верховной Радой Украины** во втором чтении был принят Закон Украины № 11073 «О внесении изменений в Закон «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» (относительно национального превентивного механизма).

Согласно принятому закону, на Уполномоченного возлагаются функции национального превентивного механизма в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Для выполнения функций НПМ Уполномоченный привлекает на договорных началах (на платной или бесплатной основе) к регулярным посещениям мест несвободы представителей общественных организаций, экспертов, ученых и специалистов, в том числе иностранных. В Армении в 2008 году Парламент назначил офис Защитника прав человека в качестве Национального превентивного механизма путем внесения поправок в Закон «О Защитнике прав человека» от 2003 года. Пункт 1 статьи 6 Закона, введенного в действие в 2008 году, предусматривает, что защитник прав человека признается в качестве независимого НПМ согласно положениям Факультативного протокола¹.

¹ Доклад ППП по итогам посещения Армении (CAT/OP/ARM/2)

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПМ В ДРУГИХ СТРАНАХ

В Бразилии Национальная система предупреждения и пресечения пыток представлена рядом учреждений и органов, включая Национальный комитет по предупреждению и пресечению пыток, Национальный механизм по предупреждению и пресечению пыток, Национальный департамент исполнения наказаний, Национальный совет по политике в области уголовного права и исполнения наказаний, и местные комитеты по предупреждению и пресечению пыток на уровне штатов. Роль национальной системы – интеграция всех этих органов и учреждений и проведение ежегодного совещания².

В Германии Федеральное агентство по предупреждению пыток и Совместная комиссия земель Германии по предупреждению пыток являются двумя основными компонентами национального механизма по предупреждению пыток, который был создан в 2010 году. Федеральное управление несет ответственность за учреждения на федеральном уровне (пенитенциарные учреждения федеральных вооруженных сил, федеральной полиции и таможенной администрации Германии), а Совместная комиссия земель Германии несет ответственность за учреждения, находящиеся под юрисдикцией земель (полиция, судебные органы, места лишения свободы в психиатрических клиниках, учреждения для содержания под стражей до депортации, дома престарелых и учреждения по социальному обеспечению детей и молодежи)³.

В Новой Зеландии Комиссия по правам человека была назначена в качестве Центрального национального превентивного механизма, выполняющего координирующую роль, а также были назначены четыре НПМ для проведения инспекций и мониторинга мест содержания под стражей особых категорий, а именно:

мест содержания под стражей в вооруженных силах и военных исправительных учреждениях независимым (функциональная, кадровая и ведомственная независимость);

- Омбудсмен – в отношении тюрем; помещений, которые были одобрены или утверждены Законом об иммиграции 1987г.,

мест содержания под стражей лиц с инвалидностью, медицинских учреждений и учреждений ювенальной юстиции;

- Независимый орган по рассмотрению жалоб на действия полиции – в отношении лиц, содержащихся в камерах в полицейских участках или содержащихся под стражей в отделениях полиции;
- Уполномоченный по правам детей – в отношении детей и молодежи, содержащихся в интернатах;
- Инспектор по военным уголовно-исполнительным учреждениям – в отношении мест содержания под стражей в вооруженных силах и военных исправительных учреждениях⁴.

В Сенегале в 2011 году Совет министров принял постановление о порядке учреждения Национального органа по надзору за местами лишения свободы в качестве нового института – НПМ. В 2012 году Совет министров утвердил бывшего судью и технического советника Министерства юстиции в качестве национального наблюдателя⁵.

В Тунисе НПМ является специализированным институтом, учрежденным в 2013 году в результате переходного процесса, во время которого был создан ряд независимых органов по правам человека. Закон No2013-43, учредивший НПМ, был разработан на основе широкого участия с привлечением экспертов гражданского общества и государственного управления.

В ноябре 2013 года парламент выступил с публичным призывом выдвигать кандидатов в члены НПМ. В связи с отсутствием заявок призыв неоднократно повторяли на протяжении 2014 и 2015 годов. В марте 2016 года парламент избрал 16 членов НПМ⁶.

В Российской Федерации деятельность НПМ регулируется положениями Федерального Закона от 23.06.2016 N 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Согласно статье 29 указанного Закона функционирование системы профилактики правонарушений осуществляется на основе государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений.

² Доклад ППП по итогам посещения Бразилии (CAT/OP/BRA/3)

³ Доклад ППП по итогам посещения Германии – доклад НПМ (CAT/OP/DEU/2)

⁴ Доклад ППП по итогам посещения Новой Зеландии (CAT/OP/NZL/1)

⁵ Доклад ППП по итогам посещения Сенегала – доклад НПМ (CAT/OP/SEN/2)

⁶ Доклад ППП по итогам посещения Туниса – доклад НПМ – (CAT/OP/TUN/R.2)

Финансирование расходов субъектов профилактики правонарушений осуществляется за счет и в пределах средств, выделенных соответствующим субъектам профилактики правонарушений.

В Кыргызской Республике функции Национального превентивного механизма осуществляет Национальный центр Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Национальный центр является независимым органом, самостоятельно организующим и осуществляющим свою деятельность. Деятельность Национального центра осуществляется за счет республиканского бюджета. Законодательство Кыргызской Республики предоставило Национальному центру в том числе полномочия по самостоятельному определению объема необходимых средств для финансирования Национального центра и самостоятельному распоряжению средствами в пределах сметы расходов.

Преимущества модели «Омбудсман+»:

1. Не нуждается в создании нового органа, что всегда связано со значительными бюджетными затратами.
2. Не требует дополнительного расширения мандата. Функции НПМ органически интегрируются в уже существующую деятельность Омбудсмана.
3. Обеспечивает большой охват различных категорий мест несвободы в различных территориальных центрах.
4. Позволяет обеспечить дополнительную объективность и независимость благодаря привлечению агентов гражданского общества (НПО, экспертов).
5. Возможность задействовать дополнительные знания о местах несвободы и в целом о правах человека, которыми обладают представители НПО.

6. Вовлечение организаций гражданского общества в НПМ дает им возможность предоставлять дополнительную информацию Омбудсману, он может использовать контакты и связи, которые общественные организации могут иметь с соответствующими государственными органами.

7. Еще одним преимуществом для Омбудсмана является сотрудничество с организациями, которые пользуются значительным уважением в обществе и которые воспринимаются как независимые.

8. С точки зрения общественных организаций, формальное участие в НПМ может означать, что их взгляды будут иметь больший вес и что они будут отражены в официальных документах НПМ.

Возможные риски при модели «Омбудсман+»:

1. Проблемы рекрутинга мониторов. Ограниченный набор потенциальных НПО, компетентных для сотрудничества, не говоря уже о тех, которые будут участвовать и представлять собой качественное дополнение к Омбудсману.
2. Недостаток специализации и квалификации отдельных представителей НПО в определенных сферах, например, из-за постоянно меняющегося состава участников для одной и той же категории мест несвободы.
3. Доверие к НПО. Тесная связь или включенность общественной организации в назначенный/установленный законом орган может влиять на то, как организация воспринимается другими и насколько её независимость поставлена под сомнение.
4. Отсутствие единой позиции общественных организаций по поводу работы НПМ. Существует угроза несогласованности действий различных неправительственных организаций, что может подорвать доверие к деятельности Национального превентивного механизма в целом.

РЕКОМЕНДАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНОВ

Международный совет по политике в области прав человека (ICHRP) и Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) предлагают процесс финансирования для национальных институтов по правам человека, который может служить примером также и для НПМ:

НПМ сам составляет проект своего годового бюджета;

- требуемая в рамках бюджета общая сумма финансирования представляется парламенту на утверждение; в рамках ассигнованных парламентом средств.
- НПМ уполномочен самостоятельно определять конкретные статьи расходов⁷.

В предложенных ICHRP и УВКПЧ рекомендациях относительно процесса финансирования подчеркивается, что бюджет НПМ не должен быть лишь частью бюджета министерства. Финансовая отчетность должна осуществляться через регулярные публичные финансовые отчеты и независимый ежегодный аудит. Финансовые и человеческие ресурсы, доступные НПМ, должны позволять проводить посещения всех мест содержания под стражей в промежутки времени.

Таким образом, разработка бюджета НПМ зависит от следующих различных факторов:

- число мест содержания под стражей;
- типы мест содержания под стражей;
- плотность населения в местах содержания под стражей (число заключенных в каждом учреждении);
- расстояния, которые необходимо преодолеть для проведения посещения⁸.

Ассоциация по предупреждению пыток (АПП) обращает внимание, что источник и характер финансирования НПМ должен быть определен в имплементирующем законодательстве, в том числе процесс предоставления ежегодного финансирования. Парламент должен утвердить общий годовой бюджет, основанный на запросе самого НПМ, которым затем НПМ может распоряжаться без предварительного одобрения со стороны представителей исполнительной власти⁹.

По мнению АПП, выделение бюджетных ассигнований может осуществляться в рамках следующих этапов:

1. НПМ формируют свои бюджеты в соответствии с рабочим планом.

2. Проекты бюджетов вместе с общей суммой финансирования направляются соответствующим органам власти и/или в парламент. Если НПМ созданы в рамках существующих учреждений (например, института Омбудсмана или НПЗУ), их бюджеты должны формироваться и направляться на рассмотрение отдельно от бюджетов этих учреждений.

3. Руководители НПМ представляют свои бюджеты.

4. НПМ вправе самостоятельно определять приоритеты в отношении расходования средств в рамках общего выделенного бюджета¹⁰.

Учитывая требование в отношении независимости, НПМ также должны иметь право на мобилизацию средств из других источников, таких как частные или международные учреждения-доноры. Такого рода средства не лишают механизмы права на получение государственного финансирования, напротив, государства, создающие такие учреждения, несут постоянные правовые обязательства по их финансированию.

Согласно Руководящим принципам, касающимся национальных превентивных механизмов, разработанных *Подкомитетом по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания* (Двенадцатая сессия; Женева, 15–19 ноября 2010 года) если орган, назначенный в качестве НПМ, выполняет другие функции в дополнение к функциям, предусмотренным в Факультативном протоколе, выполнение его функций в качестве НПМ должно осуществляться в рамках отдельного подразделения или департамента, имеющего собственный персонал и бюджет.

НПМ должен составлять план/программу работы, в который/которую со временем включаются посещения всех или любых вызывающих подозрения мест лишения свободы, как это указывается в статьях 4 и 29 Факультативного протокола, которые находятся под юрисдикцией государства-участника.

НПМ должен планировать свою работу и использование своих ресурсов таким образом, чтобы обеспечить посещение мест лишения свободы в таком порядке и с такой

⁷ Assessing NHRI, op.cit, стр. 13 и NHRI Handbook, ibid., стр. 11.

⁸ https://studylib.ru/doc/2265491/uchrezhdenie-i-naznachenie-national_nyh-preventivnyh

⁹ <https://www.apt.ch/en/knowledge-hub>

¹⁰ https://www.ohchr.org/Documents/Publications/NPM_Guide_RU

достаточной периодичностью, чтобы внести эффективный вклад в предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания.

На основании изложенного, в целях обеспечения финансовой независимости НПМ в Казахстане, а также обеспечения соответствующего размера бюджета НПМ адекватным потребностям данного механизма, предлагается:

1. Обеспечивать внесение заявки по НПМ в рамках республиканского бюджета на плановый период (3 года) с учетом результатов предыдущих превентивных посещений и

исполнения рекомендаций, размера средств, необходимых для предупреждения пыток и жестокого обращения во всех учреждениях организациях, подмандатных НПМ;

2. Определить администратором бюджетной программы независимое от Правительства учреждение – аппарат Уполномоченного по правам человека;

3. Создать в рамках аппарата Уполномоченного по правам человека – отдельное подразделение, функциональными обязанностями сотрудников которого будут являться вопросы, связанные непосредственно и только с деятельностью НПМ.



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

