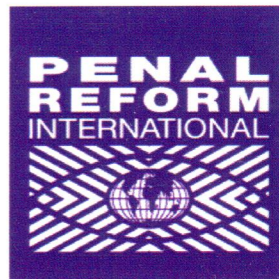




Общественный совет по вопросам
деятельности органов внутренних дел
Республики Казахстан



Общественное объединение
«Кадыр Касиет»



Международная тюремная
реформа PRI
в Центральной Азии

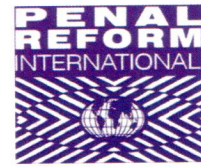
Прозрачность деятельности правоохранительных органов

сборник Выступлений и рекомендаций
25 декабря 2018 г.

г.Астана, 2019 г



Общественный совет
по вопросам деятельности органов внутренних
дел Республики Казахстан



Международная тюремная реформа
PRI
в Центральной Азии

Прозрачность деятельности правоохранительных органов

Сборник выступлений и рекомендаций

25 декабря 2018 г.

г.Астана, 2019 г.

**Программа конференции
«Прозрачность деятельности правоохранительных органов»**

10:00 Приветствия

Жусипалиева Аида, директор ОО «Қадір-қасиет»
Назарова Жанна, «Международная тюремная реформа» (PRI)

10:15 Статистические данные. Правовая база

МОДЕРАТОР - Реймер Роман, ОФ «Еркіндік қанатты»
Данчев Александр – директор ОО «Equal rights», г.Петропавловск
Когамов Марат Чекишев – руководитель общественного совета при МВД РК
Косарев Владислав Борисович – депутат Мажилиса Парламента РК

11:15 Перерыв

11:30 Полномочия правоохранительных органов. Мониторинг и контроль

МОДЕРАТОР - Когамов Марат Чекишевич, д.ю.н., профессор
Мерманкулов Нурхан Мейрханович – заведующий отделом анализа и планирования Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном суде РК,
Калиев Ерлан – правозащитник, г.Алматы
Саламатов Ескали Амангельдинович – к.ю.н., доцент, эксперт по правовым вопросам

12:30 Кадровые ресурсы. Обеспечение добросовестности личного состава.

МОДЕРАТОР – Батталова Зауреш Кабылбековна
Джандосова Фатима - исследователь
Камзе Ляззат – директор Центра защиты социальных прав
Цай Евгений – директор ОО «Камкорлык»
Альжанов Димаш - политолог, участник гражданской инициативы «За реформу МВД»

13:30 Обед

14:30 Мониторинг жалоб и поведения. Обращение с заключенными

МОДЕРАТОР - Дуйсекова Лейла, УВКПЧ ООН
Умарова Айман – адвокат коллегии адвокатов г.Алматы
Жакупов Ержан – старший прокурор службы по надзору за законностью приговоров, вступивших в силу, и их исполнением Генеральной прокуратуры РК
Еркаева Нина – директор ОО «Образование и развитие», ОНК Карагандинской области
Айтенов Габит – член Координационного совета НПМ, г.Тараз
Едигеева Гульнур – член Координационного совета НПМ, г.Актобе
Молчанов Сергей – член Координационного совета НПМ, г.Павлодар
Сапаргали Аслан – главный эксперт Национального центра по правам человека в РК
Назарова Жанна – руководитель офиса представительства PRI в г.Астана

15:30 Доказательства, имущество, осведомители, раскрытие информации

МОДЕРАТОР – Умарова Айман, член Алматинской областной коллегии адвокатов
Ковлягина Светлана – адвокат коллегии адвокатов Павлодарской области, г.Павлодар
Габдуалиев Мереке Тлекович – адвокат коллегии адвокатов ЗКО, к.ю.н., г.Уральск
Берсанова Фатима – адвокат коллегии адвокатов г.Астана

16:30 Рекомендации

17:00 Завершение конференции.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Участники конференции «Прозрачность деятельности правоохранительных органов», прошедшей в г.Астана 25 декабря 2018 года,

указывая на отсутствие представителей МВД РК как показатель нежелания участвовать в обсуждении и незаинтересованность в реформировании,

отмечая ухудшение ситуации с прозрачностью деятельности правоохранительных органов в Республике Казахстан («везде есть коррупция»), отсутствие доступа к информации о соблюдении прав человека, деградацию полиции в целом,

обращая особое внимание на то, что сегодня закон и правоприменение – два разных понятия (на практике всё иначе, чем установлено законом),

уточняя важность реформирования полиции (МВД не должен иметь ряд полномочий, необходимо четко прописать закон, а не зависеть от воли начальника, обновить кадры поэтапно и под контролем гражданского общества, с участием независимых экспертов),

подчеркивая общественный интерес к тому, каковы главные и истинные интересы правоохранительных органов, почему налогоплательщики не вправе иметь информацию, в связи с чем до сих пор не разработаны критерии оценки прозрачности деятельности правоохранительных органов (когда Президент много лет назад еще поручил это сделать),

однозначно выражая приверженность правам и свободам человека, необходимости соблюдения минимальных международных стандартов в этой части и исполнения обязательств государством,

РЕКОМЕНДУЮТ:

В части законодательства -

- В целях обеспечения независимости законодательной ветви власти создать правовые условия для самостоятельного продвижения депутатами законодательных инициатив, в отсуствии «поддержки» Правительства.

- В законодательстве Казахстана установить принципы открытости и прозрачности, гласной деятельности полиции и других правоохранительных органов.

- Обеспечить прозрачность и публичность текстов проектов подзаконных правовых актов (в части, касающейся правоохранительных органов и прав человека) и широкое их обсуждение заблаговременно до согласования с другими государственными органами.

- Парламенту и Правительству РК обратить внимание на тот факт, что в Уголовный кодекс 2015 г. с его 466 статьями внесены изменения в 315 статей. Это в свою очередь не является показателем качественной работы.

- Сегодня отбывают наказание лица за совершение тяжких и особо тяжких преступлений. Необходимо внимательно изучить и пересмотреть подходы к объему наказаний (сроки лишения свободы), поскольку они в совокупности с такими факторами, как незанятость и нетрудоустроенность, деградация, школа преступности, моральная инвалидизация и пытки, изначальная невыполнимость норм питания и обмундирования, утрата сострадания, всяческое отсутствие поисков надлежащих подходов к заключенным, не обеспечивают целей наказания.

- Правовые акты МВД с грифом «Для служебного пользования», касающиеся прав и свобод человека, должны быть рассекречены и опубликованы, поскольку осужденных стали наказывать за то, чего они не знают (нет в Правилах внутреннего распорядка, но обязанности есть в актах с грифом ДСП), а суд игнорирует требования законодательства, имеющего большую юридическую силу.

- Незамедлительно разработать и принять законодательство о запрете дискриминации.

- Разработать и принять стандарты в условиях содержания под стражей и лишения свободы лиц ЛГБТ.

- Вывести уголовно-исполнительную систему и медицинскую службу из подчинения МВД, переведя последнюю в исключительную подведомственность Министерства

здравоохранения. В пенитенциарных учреждениях право на выбор врача и медицинского учреждения нарушается в каждом случае; ни один медицинский работник пенитенциарного учреждения, в котором выявлен факт пыток, до сих пор не понес наказания; лекарств нет; нет подтверждения категории врачей (они опасаются, что с них «снимут погоны»; врачи пенитенциарных учреждений деградируют).

- Исключить норму об уведомлении администрации учреждения о визите общественной наблюдательной комиссии, как не обеспечивающую беспристрастный подход данного института общественного контроля.

- Повысить защищенность участников национального превентивного механизма – установить запрет привлечения к гражданской, административной или уголовной ответственности с целью исключения возможности мести чиновников.

- Внести изменения в диспозицию нормы УК о заведомо ложном доносе, исключив из круга субъектов заявителей о пытках.

- Имплементировать положения Конвенции о правах инвалидов в казахстанское законодательство.

- Дефектное законодательство об оперативно-розыскной деятельности, о закупках (об осведомителях/ «сотовых» свидетелях/ конфиденциальных помощниках, и закупе услуг в ст.309 п.1 о методе из одного источника) требует срочного пересмотра в виду серьезных коррупционных рисков. Правоохранитель может присвоить прибыль, а правонарушитель в обмен на свободу молчать об этом. Расплывчатые формулировки «транспортные и иные средства», «научно-технические познания».

- У адвоката доступ к такому доказательству, как конфиденциальный помощник, ограничен. Судья должен иметь доступ к следующей информации: действительно ли получил «помощник» деньги. Есть пример, когда АДГС заявило иск в 50 тыс. тенге, когда лицо обвинено на 500 тыс. тенге.

В части статистики:

- Создать план по борьбе с искусственной латентностью преступности, исключить какие-либо манипуляции МВД, Верховного суда со статистикой (например, с переквалификацией с тяжких преступлений на иные, с цифрами о количестве тюремного населения, с числом оправдательных приговоров), обеспечить обществу доступ к **реальной** статистике о преступности (в том числе в целях развития науки), которая сегодня неизвестна (к примеру, недоступна в судебном кабинете информация об обороте наркотиков), либо отсутствует на сайте Комитета УИС МВД РК, но имеется на зарубежных сайтах. Мировая таблица тюремного рейтинга показывает 83 место Казахстана, но это дополнительный индекс, в то время, как истинная позиция – это 49 место по числу тюремного населения. Или другой пример: МВД создает искусственные показатели борьбы с особо тяжкими преступлениями путем провокаций имитаторов преступного поведения (борьба с наркотиками).

- Широко публиковать «цену» преступности.

Исключить в любых формах «тишину и закрытые двери», полюбившиеся коррупции:

- Департаменты полиции, при которых созданы общественные советы, не должны быть формальными как сегодня (не оправдывают цели их создания, способствуют закрытости, не включают независимых представителей гражданского общества; на всех сайтах отсутствуют графики, отчеты).

- Исправить ошибки на сайте МВД РК (устаревшие названия городов, нет части участковых пунктов полиции, нет доступа к статистике о численности тюремного населения, в то время, как на зарубежных сайтах таковая имеется).

- Должен быть обеспечен доступ к информации на сайтах правоохранительных органов о выделенном бюджете, его расходовании, дефиците штатной численности, отчет по обороту наркотиков (изымается в основном марихуана и слабые наркотики, а сколько героина -

неизвестно; сколько наркозависимых в РК? Такой человек должен употреблять 1 грамм в день? Если, к примеру, их 10 тысяч, то сколько реально тяжелых наркотиков в стране?).

- Открыто информировать общество о преступлениях, вызывающих резонанс.
- Опубликовывать годовые отчеты о деятельности правоохранительных органов на их сайтах.

- Обобщить практику применения правоохранительными органами Закона РК «О доступе к информации».

- Обобщить практику по исполнению Приказа Генерального прокурора о назначении конкретных видов экспертиз в случае рассмотрения обращения о пытках и принять меры к решению таких вопросов, как: экспертизы не назначаются, специалистов нет, в реестре Министерства юстиции нет такого вида эксперта, как психолог и соответствующего вида экспертизы.

- Обобщить практику по делам с применением сделки о признании вины, потому как есть примеры необъективности, оказания давления, что не исключает утраты ценности суда и доступа к правосудию. Правосудие исчезает, чего нельзя допустить.

- До сих пор не ясно: кто расследует преступления в отношении сотрудников правоохранительных органов (нет четкой подследственности), сколько, по каким статьям, к какому наказанию привлечены, какая работа ведется правоохранительным органом для недопущения нарушений закона?

Иные -

- Разработать концепцию реформирования МВД, поскольку одной дорожной картой, куда включен ограниченный круг вопросов, не обойтись (желаешь подать заявление – сталкиваешься с высоким забором, решетками, обязательством доказать, кто ты и зачем пришел, изъятием мобильного телефона; несмотря на функционирование национального превентивного механизма 5 лет в стране, правоохранительные органы до сих пор не знают: что такое НПМ; ценность общественного контроля не понимается ни руководством, ни подчиненными в МВД; стали неизвестными понятия «доверие», «быстрое реагирование», «защита прав человека» в обмен на распространенные «презумпция виновности человека» и пытки; агрессия и преступное поведение полиции делают «кодексы этики» бесполезными, а безнаказанность полицейских – процветающей и системной проблемой).

- Запретить изъятие мобильных телефонов сотрудниками правоохранительных органов, в таком случае граждане будут чувствовать себя защищенными, а полиции нечего бояться (если только не ответственности за пытки и т.д.).

- Повышать потенциал полиции, улучшить качественно уровень расследования, в том числе посредством приема высококвалифицированных юристов на должность следователей.

- Суды должны критически относиться к доказательствам стороны обвинения (в особенности, где имеет место заявление человека о превышении власти, безнаказанности полиции), в том числе с целью повышения уровня профессионализма сотрудников правоохранительных органов, для привлечения внимания общества к вопросу для кого написан уголовно-процессуальный закон (для соблюдения, прежде всего, сотрудниками правоохранительных органов).

- Такой вид наказания как общественные работы превратился в «акиматовские работы», в то время, как работа должна служить и быть направленной на благо общества.

- Прекратить порочную практику необоснованных задержаний, в особенности в порядке административного производства (мобильные группы фиксировали только в 2018 г. несколько сотен неправомερных случаев задержаний граждан).

- Генеральной прокуратуре необходимо исключить из практики вручение «предупреждения» в качестве превенции мирных собраний граждан.

- Строго обеспечивать права человека, в том числе конфиденциальные свидания с адвокатами, доступ к правовой помощи, право на свободу от пыток, право на эффективные

средства правовой защиты внутри страны, право задержанного и заключенного на выбор врача, права лиц с особыми нуждами и др.

- Взыскание в отношении заключенного стало способом вымогательства, а отсутствие надлежащего надзора десятилетиями остается без внимания Генерального прокурора. В этой связи необходимо учредить институт пенитенциарных судей (для рассмотрения дел об условно-досрочном освобождении, перевод с одних условий содержания в другие, наложения взыскания, жалоб о нарушении прав заключенных и др.).

- Срочно расследовать независимой комиссией каждый случай смерти задержанного, заключенного в Казахстане и придать результаты широкой огласке.

- Пересмотреть приговор и освободить Макса Бокаева из мест лишения свободы, потому как его вина лишь в пользовании своими правами, и не более.

- Разработать индикаторы оценки эффективности деятельности правоохранительных органов, проводить ежегодный аудит.

- Обеспечить единообразный, равный подход к исполнению ст.50 Закона РК «О государственной службе» (о дисциплинарных проступках, дискредитирующих государственную службу).

- Правительству: принять меры к строгому исполнению требования о даче мотивированного ответа по каждому обращению человека в государственный орган.

- Министерству юстиции надлежит заняться реальной пропагандой права, при этом проведя оценку нужд общества и разместив план этого на своем сайте.

- На базе Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции создать площадку для публичной дискуссии волнующих общество вопросов прозрачности деятельности, с приглашением всех правоохранительных органов.

25 декабря 2018 года, город Астана

Когамов Марат Чекишевич,
председатель общественного совета по вопросам
деятельности органов внутренних дел РК,
руководитель НИП по вопросам уголовного
правосудия и научной экспертизы
университета КАЗГЮУ им. М.С. Нарикбаева,
доктор юридических наук, профессор

Общественный контроль за деятельностью органов внутренних дел Республики Казахстан: опыт, проблемы, решения

В целях реализации 31 шага Плана нации в министерстве внутренних дел в начале 2016 г. создан общественный совет по вопросам деятельности органов внутренних дел (*далее – общественный совет, совет*).

В его состав вошли известные общественные деятели, депутат мажилиса парламента, представители учебных и научных заведений, СМИ и неправительственных организаций (*от гражданского общества 12 членов, от МВД – 6*).

Основными направлениями работы общественного совета являются: рассмотрение обращений граждан, общественная экспертиза проектов НПА разрабатываемых МВД, общественный мониторинг отдельных направлений деятельности ОВД, проведение общественных слушаний по актуальным вопросам, заслушивание отчетов руководства МВД по значимым вопросам деятельности ОВД.

В структуре совета **созданы две комиссии:** первая – по вопросам нормотворческой деятельности, вторая – по рассмотрению обращений граждан и обеспечению прозрачности работы полиции.

В 2017 г. в положение об общественном совете внесены изменения и дополнения, в соответствии с которыми предметом рассмотрения совета могут быть нарушения, касающиеся правил официального поведения, делового этикета, стандартов поведения во внеслужебное время, предусмотренных этическим кодексом государственных служащих, а также факты нарушений этических норм полицейскими, повлекшие общественный резонанс (*приказ МВД от 22.09.2017 г. № 644*).

Советом за период деятельности:

- осуществлена общественная экспертиза **456 проектов нормативных правовых актов** (*в 2016 г. – 140, в 2017 г. – 176, на 23.10.т.г. – 140*), разработанных МВД (*проекты законов, указов президента, постановлений правительства, соглашений, приказов МВД*), касающихся прав, свобод и обязанностей граждан (*подлежащих регистрации в министерстве юстиции*);

- проведено **16 заседаний** (*в 2016 г. – 8, в 2017 г. – 4, на 23.10.т.г. – 4*), на которых рассмотрены наиболее актуальные вопросы деятельности органов внутренних дел, а также заслушаны **ежегодные отчёты** министра о состоянии криминальной обстановки в стране и результатах работы полиции;

- в рамках осуществления общественного контроля проведено **19 мониторингов** (*в 2016 г. – 6, в 2017 г. – 9, в 2018 г. – 4*) (*территориальных ДВД, МПС, учреждений и учебных заведений МВД: Восточно-Казахстанской – 5, по 3 – в Карагандинской, Костанайской, по 2 – в г. Алматы и Актюбинской области, по 1 – в Алматинской, Атырауской, Павлодарской, Северо-Казахстанской и Южно-Казахстанской областях*), в рамках которых члены ОС ознакомились с деятельностью территориальных подразделений полиции, до сведения личного состава подразделений доведена информация о текущей деятельности Совета, изменениях и дополнениях в законодательстве;

- проведено **7 общественных слушаний** в режиме видеоконференцсвязи с регионами, а также с участием представителей ОБСЕ, дипломатических миссий, международных правозащитных организаций, Комиссии по правам человека при Президенте РК, госорганов и

СМИ по актуальным вопросам правоохранительной деятельности полиции и ее взаимодействия с гражданским обществом (в 2016 г. – 3, в 2017 г. – 3, на 23.10.т.г. – 1):

В 2016 г.: 1) «Противодействие пыткам в уголовно-исполнительной системе органов внутренних дел»; 2) «Гендерночувствительное общественное сознание (искоренение гендерных стереотипов). Ликвидация насилия по признаку пола» (совместно с общественным советом по вопросам культуры и спорта); 3) Обсуждение проектов законов «О дактилоскопической и геномной регистрации», «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дактилоскопической и геномной регистрации»;

В 2017 г.: 1) «Профилактика наркомании, в том числе в пенитенциарной системе: опыт, проблемы, решения. Совершенствование антинаркотического законодательства»; 2) «Граждане и полиция: взаимодействие, основанное на доверии»; 3) «Собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, пользование конституционным правом и ограничения»;

В 2018 г. (30 марта) обсужден проект Четвертого периодического доклада о мерах, принятых Республикой Казахстан в целях осуществления Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

По результатам общественных слушаний составлены итоговые протоколы, содержащие рекомендации и предложения общественного совета;

– рассмотрено **103 обращения** граждан и юридических лиц (в 2016 г. – 43, в 2017 г. – 39, на 23.10.2018 г. – 21). Обращения касались вопросов: нарушения сотрудниками полиции этических норм деятельности; досудебного расследования; кадровой работы; выплаты компенсации сотрудникам за найм жилья; оказания юридической помощи в форме консультаций и т.д.

Следует отметить, что деятельность совета широко освещается на различных диалоговых площадках. Совет во взаимодействии со службами МВД обеспечивает постоянное и последовательное информирование общества о своей деятельности по обеспечению прозрачности и открытости системы органов внутренних дел страны.

Так, в службе центральных коммуникаций состоялось **три брифинга** председателя общественного совета (СЦК, КазМедиаЦентр) с журналистским корпусом страны (в марте, ноябре 2016 г., в ноябре 2017 г.); в печатных изданиях и иных СМИ разного уровня опубликовано значительное количество статей и интервью членов совета.

Члены общественного совета приняли участие в работе I-го республиканского мажлиса общественных советов (13 ноября 2017 г.), организованного министерством по делам религий и гражданского общества, на котором предложено в определенной части усовершенствовать механизм деятельности советов. При этом деятельность общественного совета по вопросам деятельности ОВД признана одной из лучших в стране.

Кроме того, председатель совета принял участие и доложил о ходе реализации 31-го и 99-го шагов Плана нации на заседании правительства РК 28 ноября 2017 г.

В 2018 г. (17 апреля) организована встреча членов общественного совета (Когамов М.Ч., Садубаев А.К.) с экспертами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) Хилле Хинсберг (Эстония) и Дмитро Хуткий (Украина) по вопросам деятельности органов внутренних дел в рамках проекта касательно сотрудничества государственных органов с гражданским обществом. На встрече обсуждались вопросы взаимодействия Общественного совета с МВД.

Следует также отметить, что члены общественного совета на постоянной основе принимают участие в научно-теоретических, научно-практических конференциях как республиканского, так и международного уровня, а также в работе форумов, круглых столов, семинаров, рабочих групп государственных органов.

Все мероприятия, проводимые Общественным советом, регулярно освещаются в СМИ и на ведомственном интернет-ресурсе.

С принятием закона РК «Об общественных советах» в обществе и государстве заложены основы для создания эффективной системы осуществления общественного контроля за деятельностью государственных органов и их должностных лиц.

В перспективе в данный Закон с учетом обстоятельного обсуждения целесообразно ввести следующие нормы:

- о недопустимости какого-либо вмешательства в деятельность общественных советов со стороны государственных органов и их должностных лиц, а также о включении в число принципов деятельности общественных советов принципа независимости;

- об установлении юридической ответственности государственных органов и их должностных лиц за нерассмотрение рекомендаций общественного совета, в том числе в установленные законом сроки;

- о закреплении оптимального бюджета для обеспечения деятельности общественных советов (покрытия расходов) в структуре бюджета государственного органа, за деятельностью которого они ведут общественный контроль, что особенно важно для полноценного выполнения общественного мониторинга за деятельностью органов внутренних дел в регионах, связанного с выездом, а также функций по рассмотрению обращений физических и юридических лиц, также зачастую требующих выезда на места и т.д.

Очень важно также ввести правило о том, что министерство общественного развития РК должно в установленном порядке ежегодно направлять через правительство отчет о деятельности общественных советов главе государства.