

ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚҰҚЫҚ
МӘСЕЛЕЛЕРІВОПРОСЫ
МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВАQUESTIONS OF
INTERNATIONAL
LAW

УДК 341.23

Ж.М. Аманжолов

Казахский национальный университет им. аль-Фараби, Казахстан, Алматы
E-mail: zh.amanzholov@mail.ru**Безопасность человека и гражданина: некоторые актуальные вопросы
правового обеспечения в Казахстане**

Аннотация. Объектом исследования настоящей статьи является современное состояние защищенности интересов человека и гражданина применительно к Республике Казахстан. Автор на основе сравнительного, системного и обобщающего методов анализа и синтеза показывает проблемы и пробелы в его правовом обеспечении и предлагает некоторые конкретные меры по их решению и восполнению.

Ключевые слова: права человека и гражданина, правовое обеспечение, международный правозащитный центр Казахстана.

Национальная безопасность любого государства, безусловно, согласно всеобъемлющему измерению безопасности, должна начинаться, в первую очередь, с безопасности человека и гражданина. В этой связи и п. 1 ст. 16 Закона «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 6 января 2012 г. гласит, что «Республика Казахстан в соответствии с национальным законодательством и международными договорами обеспечивает безопасность каждого человека и гражданина на своей территории» [1].

Из содержания данной нормы вытекают три важных вывода: во-первых, законодательство Республики не только закрепляет, но и, как в случае со старой редакцией вышеуказанного закона от 26 июня 1998 г. продолжает впервые оперировать таким основополагающим понятием, как «безопасность человека и гражданина»; во-вторых, государство через эту правовую норму официально заявляет о своей стратегической цели принимать на себя обязательства, направленные на достижение и поддержание необхо-

димого уровня защищенности национальных интересов в сфере прав и свобод человека и гражданина; и, в-третьих, готово реализовывать систему мер в указанной области в отношении всех категорий населения, как постоянно проживающих, так и временно пребывающих на территории Республики, т.е. не только в отношении собственных граждан, находящихся в устойчивой правовой связи с государством, но и в отношении всех иностранцев и лиц без гражданства.

Учитывая, что жизненно важные интересы человека и гражданина реализуются через его права и свободы как личности, вначале на отдельных конкретных примерах покажем, как Казахстаном выполняются обязательства, взятые на себя по национальному законодательству и международно-правовым нормам. По мнению представителей Международного правозащитного центра, созданного еще в 1997 г., по инициативе Ассамблеи народа Казахстана и Ассоциации жертв политических репрессий, важные конституционные нормы о правах и свободах человека

и гражданина выполняются, к сожалению, не в полной мере [2]. Так, на совместных заседаниях палат Парламента Республики неоднократно отмечалось, что только прокурорами ежегодно освобождаются около 300 человек, которые были незаконно водворены в изоляторы временного содержания согласно ст. 142 Уголовно-процессуального Кодекса Республики Казахстан [2], т.е. в качестве подозреваемых. Судами Республики ежегодно освобождаются из-под стражи более 600 человек за оправданием или прекращением уголовного дела [3]. Еще больше допускается нарушений в области трудового, пенсионного, жилищного и хозяйственного законодательства [3]. Большую тревогу вызывает соблюдение прав человека в местах лишения свободы [3].

Обращает на себя внимание и то, что в следственных органах Республики по-прежнему имеют место многочисленные факты произвола и других недозволенных методов работы. Для простых граждан судебный процесс очень усложнен большими материальными и нервными затратами. По данным Министерства труда и социальной защиты Казахстана, количество пенсионеров, инвалидов, репрессированных и других слабо защищенных слоев превышает 3 млн. человек, или составляет 20% населения [4]. Но отдельные чиновники министерств и ведомств иногда противодействуют неуклонному исполнению соответствующих законов, в частности, Закона РК «О реабилитации жертв массовых политических репрессий» [5].

Парламент Республики 4 декабря 2008 года принял Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», согласно которому было предусмотрено увеличение максимального размера пенсионных выплат с 25 до 28 месячных расчетных показателей [6], что, однако, резко не улучшило положение инвалидов, пенсионеров и других малоимущих слоев населения в условиях финансового кризиса. Действия Парламента и Правительства в дальнейшем были вызваны необходимостью улучшения механизмов социальной защиты этих категорий населения (последним на эту цель было предусмотрено в бюджете на 2011 год более 80 млрд. тенге, что намного больше, чем в сопредельных государствах), но в указанном контексте предпринимаемые ими меры не долж-

ны противоречить требованиям ст.ст. 74 и 77 Конституции Республики, в которых ясно говорится о том, что законы ухудшающие положение любых граждан (не только правонарушителей, как толкуют некоторые ученые), обратной силы не имеют [7, с. 48].

Сегодня в Казахстане созданы и действуют десятки правозащитных – как государственных, так и неправительственных учреждений – Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан, Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, Алматинский Хельсинкский Комитет и др. Важную роль в защите прав и свобод человека и гражданина должны сыграть органы прокуратуры, на которые по Конституции Республики возложены правозащитные функции. Однако в их деятельности, по замечанию Международного правозащитного центра, «преобладает карательная направленность и поэтому назрела необходимость концептуально пересмотреть Закон «О прокуратуре Республики Казахстан» [8].

На наш взгляд, следует не забывать об очень значимом документе – Государственной комплексной программе в области прав и свобод человека, проект которой был разработан еще в далеком 1995 г. Проект документа включал в себя концепцию, структуру и содержание Государственной программы и имел целью «разработку механизма поэтапного улучшения законодательного обеспечения и практики реализации основных неотъемлемых прав и свобод человека, гарантированных Конституцией Республики Казахстан и закрепленных в основных международных правовых документах, принятых мировым сообществом» [9]. Если быть точнее, то в нем определялись основные приоритеты, национальные стандарты, функции и полномочия правозащитных государственных институтов, политика по обеспечению и защите прав различных категорий населения, место неправительственных объединений в системе общественной защиты прав и свобод человека и т.д. По мнению разработчиков Программы, каковыми являлись Парламент, Министерство иностранных дел, Министерство юстиции, Верховный Суд, Генеральная прокуратура, Национальная Академия наук Республики и неправительственные правозащитные организации, она должна была позволить и «придать процессу продвижения к уров-

ню мировых стандартов более дифференцированный, поступательный характер» [9], что в то же время предполагало повышение авторитета Казахстана в международном сообществе. Однако данный документ, который первоначально был призван определить приоритетные направления государственной политики в области прав и свобод человека до декабря 2000 г., так и не был принят, а затем уже долго пришлось разрабатывать его новую редакцию. В последние годы в Республике уже больше говорили о совершенно другом документе – Национальном плане действий в области прав человека на 2009 – 2012 годы, который существенно отличался по содержанию от проекта Государственной программы. Вместе с тем в Казахстане в этот указанный период были приняты и некоторые новые нормативные правовые акты, в частности, это законы о правах ребенка, о равных правах и равных возможностях мужчин и женщин; были внесены изменения и дополнения в законы о средствах массовой информации, о политических партиях и т.д., которые рассматриваются как меры, постепенно приближающие национальное законодательство к общепризнанным международным стандартам в области защиты прав и свобод человека.

Что касается международных договоров в этой области, то к настоящему времени Казахстан является участником некоторых основных из них: 4 Женевских Конвенций о защите жертв войны от 12 августа 1949 г. с Дополнительными Протоколами I и II от 8 июня 1977 г.; Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 г.; Конвенций Международной Организации Труда № 155 1981 г. «О безопасности и гигиене труда и производственной среде», № 148 1977 г. «О защите трудящихся от профессионального риска, вызываемого загрязнением воздуха, шумом и вибрацией на рабочих местах»; Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 г.; Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г.; Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г.; Конвенции о принудительном или обязательном труде от 28 июня 1930 г.; Конвенции об упразднении обязательного труда от 25 июня 1957 г.; Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих

достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г. и Факультативного протокола к этой Конвенции от 18 декабря 2002 г., который был ратифицирован Парламентом Республики на основании соответствующего закона РК от 26 июня 2008 г [10]. Согласно другому Закону РК (№ 87) о ратификации от 21 ноября 2005 г. высшим законодательным органом Казахстана **одним из последних из республик бывшего СССР** были окончательно утверждены Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах также от 16 декабря 1966 г. [11].

Как видно, определившись в течение как первых, так и последующих лет своей государственной независимости с политической системой, экономическими приоритетами и некоторыми другими аспектами переходного периода и поэтапного устойчивого развития Казахстан постепенно принимает на себя обязательства по соблюдению тех или иных международно-правовых норм в области прав человека. Но вместе с тем существуют и другие международные договоры, ратификация или присоединение к которым являются не менее актуальными вопросами. Например, из 9-ти основных международных договоров, составляющих так называемый «Билль о правах человека», Казахстан стал участником не всех из них, когда еще необходимо подтвердить свое участие и в остальных: это Конвенция о статусе беженцев 1951 г. с Протоколом, касающимся статуса беженцев 1967 г.; Конвенция о статусе апатридов 1954 г.; Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г.; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Следует также отметить, что к Международным пактам о правах человека 1966 г. имеются Факультативные Протоколы, к которым тоже можно присоединиться как к самостоятельным международно-правовым актам. Вообще же в системе современного международного права приняты более 90 международных договоров, которые непосредственно затрагивают права человека и около 40 из них действуют только в рамках международного гуманитарного права. Необходимо отметить, что на настоящем этапе социально-экономического развития Казахстан в состоянии соблюдать все требования, вытекающие из области прав и свобод человека, и, следо-

вательно, соответствовать общепринятым стандартам в сфере международных контрольных механизмов. И в этой связи имевшиеся вплоть до последнего времени официальные утверждения о том, что «ради сохранения своего престижа государству нецелесообразно принимать на себя обязательства, для выполнения которых оно не созрело» [12] или «что присоединение ряда государств СНГ к тем или иным международным конвенциям по правам человека отнюдь не означает неукоснительного соблюдения этих норм» [12], и вследствие этого «Казахстан поступает весьма мудро, взвешивая свои реальные возможности» [12], уже не имеют под собой реальных оснований. Так можно говорить потому, что права человека всеобщие и универсальны, а ссылки на то, что Казахстан все еще развивающееся государство и, соответственно, не имеет достаточных экономических предпосылок для их реализации, являются необоснованными. Республика уже к настоящему времени обладает статусом полноправного члена ООН и многих других межгосударственных и межправительственных международных организаций, и в соответствии с обязательствами, закрепленными в их учредительных актах, должна присоединиться ко всем общепризнанным международным договорам.

Отсюда следует, что несмотря на объективно или субъективно существующие сегодня некоторые социальные и экономические проблемы, Казахстану все же стоит продемонстрировать свою причастность к мировым демократическим процессам, ратифицировав прежде всего Факультативные протоколы к Международным пактам от 1966 г. о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах.

Необходимо также, на наш взгляд, наконец-то решить вопрос о ратификации Республикой Конвенции о статусе беженцев 1951 г. с соответствующим Протоколом от 1967 г., поскольку их наличие в стране никто уже не отрицает. То же самое можно говорить и в отношении других международных договоров, принятых, например, в рамках Совета Европы и Европейского Союза.

Это, в первую очередь, необходимость присоединения Казахстана к Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека, принятой 4 ноября 1950 г., которая признается

одним из авторитетных источников международного права в области защиты прав человека. Республика на сегодняшний день не участвует в этой конвенции, не являясь прежде всего членом этой региональной общеевропейской организации, хотя она еще с 1995 г. ведет официальные переговоры с ней о вступлении, имея на это полное право, исходя прежде всего из необходимого географического обоснования: около 12% территории страны находится на юго-востоке Европы, что позволяет рассматривать ее в соответствии со смыслом ст. 4 Устава Совета Европы «европейским государством» [13, с. 265]. У организации к Казахстану, однако, имеется несколько справедливых, конкретно обоснованных правовых, но и в то же время политически мотивированных условий, которые он еще не в состоянии полностью выполнить. Тем не менее такое аналогичное положение, которое сложилось относительно Казахстана, не помешало в свое время приему в организацию Турции, которая, кстати, как и Казахстан, является евразийским государством, и трех бывших советских закавказских республик – Грузии, Армении и Азербайджана, которые в отличие от Казахстана чисто географически расположены в Азии, но почему-то больше, чем Казахстан признаются «культурно близкими» к Европе. Однозначно положительного ответа, таким образом, к настоящему времени еще не получено. Учитывая строго «индивидуализированный» подход Совета Европы к Республике, она на первых этапах переговорного процесса активно стояла на позиции предоставления относительно себя статуса наблюдателя, полагая, что это «переходное», по ее мнению, правовое положение позволит ей все же стать в будущем полноправным членом организации. Сам же Совет Европы, видимо, исходит из того, что вопрос о полном членстве Казахстана пока все-таки нельзя рассматривать. Поэтому с его стороны на данном этапе предлагается установление партнерства по вопросам демократии. Данный подход по логике должен исключать и статус специально приглашенной страны, утвержденной в 1989 г. консультативным органом Совета Европы – Парламентской Ассамблеей для предоставления его государствам Центральной и Восточной Европы до их приема в полноправные члены организации.

Одним из выходов из сложившейся ситуа-

ции, по официальному мнению Совета Европы, может в дальнейшем являться предоставлением Казахстану статуса ассоциированного члена, предложенного Специальным комитетом организации по пересмотру ее Устава. Этот статус, исходя из позиции Совета Европы, позволил бы Республике установить необходимые связи с организацией. В частности, при таком статусе Советом Европы будет поощряться присоединение Казахстана ко многим важным общеевропейским конвенциям, в том числе и к Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека¹. Таким образом, даже не будучи полноправным членом организации, Казахстан мог бы присоединиться к этому международному договору. Однако решение этого вопроса как в настоящее время, так и до предоставления Республике статуса наблюдателя или ассоциированного члена или же специально приглашенной страны опять же в большей мере зависит от самого Совета Европы. Так, только Кабинет Министров как высший орган организации согласно ст. ст. 15 и 23 ее Устава по рекомендации Парламентской Ассамблеи уполномочен пригласить то или иное государство, не являющееся членом Совета Европы, присоединиться к Конвенции [13, с. 265, 267]. Это означает также то, что важно учитывать и желание (согласие) 47 государств – членов Совета Европы видеть Казахстан полноправным участником Конвенции о защите прав и свобод человека и дополнительных Протоколов к ней, готовым взять на себя соответствующие международно-правовые обязательства, вытекающие из них.

Как бы то ни было, желание стать участником Европейской конвенции 1950 г. и Протоколов к ней должно исходить от самой Республики, от ее твердой политической воли и, самое главное, от ее однозначной готовности и решимости взять на себя обязательства, предусмотренные Уставом организации для государств-кандидатов, что и продемонстрировала, например, Черногория при вступлении в организацию в 2008 году. Это означает, что в Совете Европы «существует единодушное мнение», согласно

¹ Об этом говорилось, кстати, во время встреч действующего Председателя Парламентской Ассамблеи Совета Европы М. Чавашогулу с Президентом Республики, состоявшихся в рамках его официального визита в Казахстан 19 марта 2010 г. и 6 июля 2011 г.

которому «...принципы Организации, касающиеся...» в частности, «верховенства права и прав человека, следует твердо отстаивать, когда речь идет о членстве» [14, с. 110]. Казахстан мог бы привлечь к этому процессу 9 бывших союзных республик в составе СССР (Россию, Литву, Латвию, Эстонию, Украину, Молдову, Грузию, Армению и Азербайджан) и, что немаловажно отметить, ту же Турцию, являющихся к настоящему времени полноправными членами Совета Европы. Особую поддержку Казахстан может получить со стороны России, которая не только поддерживает на высоком политическом уровне стремление Республики стать членом организации, но и весьма активно участвует через своих официальных представителей в ее деятельности. Так, например, гражданин России в 2003 г. являлся членом Комитета мудрецов, состоящего из десяти видных европейских деятелей, учрежденного в октябре 1997 г. Комитетом Министров по поручению глав государств и правительств государств – членов Совета Европы для проведения необходимых реформ для адаптации организации к новым задачам и ее расширенному составу; также в 2006 г. в течение шести месяцев Россия председательствовала в этом же органе организации – Комитете Министров.

Что же касается Европейского Союза, то в лице трех его органов – Европейского парламента, Совета ЕС и Европейской Комиссии 12 декабря 2007 г. был принят в новой редакции значимый в политико-правовом отношении документ – так называемый «новый Билль о правах человека», а именно Хартия Европейского Союза об основных правах [15, с. 110]. Первоначально одобренный вышеназванными учреждениями ЕС как международный акт, имеющий рекомендательный характер, теперь он в соответствии с Договором о ЕС и Договором о функционировании ЕС и решением данной наднациональной организации, утвержденном 21 ноября 2008 года, юридически обязателен для соблюдения не только всеми 27 государствами-членами, но и всеми государствами, не входящими в Союз, но являющимися его партнерами в торгово-экономических и иных отношениях [15]. В первую очередь, это касается тех государств, в том числе и бывших советских республик, подключенных к Европейской политике соседства и имеющих, соответственно с ЕС индивидуальные Планы дей-

ствий как механизмы ее реализации. Новая Программа «Восточное партнерство», адресованная шести бывшим республикам СССР, может быть причислена к данному ряду документов.

(Продолжение следует)

Литература

1 Закон РК от 6 января 2012 г. № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан» // Справочно-правовая система «Параграф», 2012. Режим доступа: <<http://online.prg.kz/#>>

2 По данным Международного правозащитного центра // Режим доступа: <<http://www.kps.kz/id28666>>

3 По данным Генеральной прокуратуры Республики Казахстан // Режим доступа: <<http://www.procuror.kz/id514102>>

4 Данные Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан // Режим доступа: <<http://www.enbek.gov.kz/taxonomy/term/38>>

5 Руденко А. Что мы хотим от чиновников? // Режим доступа: <<http://www.nomad.su/?r=3&p=201107140015>>

6 Закон РК от 4 декабря 1998 г. № 36-2 «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан» О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан // Собрание актов Президента и Парламента Республики Казахстан. – 1998. – № 12. Ст. 58.

7 Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. – Алматы: ТОО «Баспа», 1998. – С. 48.

8 Дайрова О. Права осужденных надо соблюдать // Режим доступа: <<http://www.zakon.kz/analytics/224360>>

9 Проект Государственной комплексной программы в области прав и свобод человека от 18 октября 1995 г. // Режим доступа: <<http://www.pavlodar.com/zakon/index.html?dok=00149>>

10 Закон РК от 26 июня 2008 г. № 48-IV «О ратификации Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г.» // Собрание актов Президента и Парламента Республики Казахстан. – 2008. – № 7. – Ст. 38.

11 Закон РК от 21 ноября 2005 г. № 87-III «О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.»; Закон РК от 28 ноября 2005 г. № 91-III «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.» // Собрание актов Президента и Парламента Республики Казахстан. – 2005. – № 12. Ст. 56, 57.

12 Адилев М. Права человека в формулировках и позициях // Режим доступа: <<http://www.newzzz.kz/search.php?search>>

13 Устав Совета Европы от 5 мая 1949 г. // Действующее международное право. Документы в 2-х т. Т. 1. Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова: учебное пособие. – М.: Международ. отношения, Юрайт-Издат, 2007. – С. 265.

14 Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии) / пер. с англ. – М.: Права человека, 1997. – С. 110.

15 Approval by the European Parliament of the Charter of Fundamental Rights of the European Union // Official Journal of the European Union. 20.11.2008. – С. 297. E/49.

Ж.М. Аманжолов

Адам және азаматтың қауіпсіздігі: Қазақстанда құқықтық қамтамасыз етудің кейбір өзекті мәселелері

Мақаланың зерттеу объектісі ретінде Қазақстан Республикасында адам және азамат мүдделерін қорғау бағытының заманауи жағдайы таңдалған. Автор талдау мен топтаудың салыстыру, жүйелеу және түйіндеу әдістерін қолдана отырып, аталмыш мәселе төңірегінде туындаушы кемшіліктер мен олқылықтарды шешу мен толықтырудың кейбір нақты шараларын құқықтық тұрғыдан алға тартады.

Түйін сөздер: адам және азаматтың құқықтары, құқықтық қамтамасыз ету, Қазақстанның халықаралық құқық қорғау орталығы.

Zh. M. Amanzholov

Security of person and citizen: some issues of legal ensuring in Kazakhstan

In this article the direct object of research is the legal framework and mechanisms to ensuring the security of man and citizen. Through a comparative and systematic analysis, in of line with article, namely in the context of Kazakhstan's law enforcement practices are determined by the role and importance of national legislation and international treaties. However, in the article, identities shortcomings and suggests specific ways to address them.

Keywords: human and civil rights, legal support, the international human rights center of Kazakhstan