НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН НА 2009-2012 ГОДЫ

Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 годы. Под общей редакцией Абишева Т.Д., Турсунова С.Т. **– Астана, 2009. - 136 с.**

Предлагаемый вниманию читателей Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 годы (далее – Национальный план) представляет консолидированную программу, предусматривающую конкретные шаги по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, национальной системы защиты прав человека, а также улучшению осведомленности населения о правах человека и механизмах их защиты.

Национальный план действий в области прав человека одобрен резолюцией Президента Республики Казахстан № 32-36.125 от 5 мая 2009 года.

Национальный план подготовлен и основан на результатах Базового доклада «О ситуации с правами человека в Республике Казахстан», исследований государственных органов и неправительственных правозащитных организаций, международных организаций с использованием данных социологического опроса.

Констатируя положительную динамику в развитии правозащитных механизмов страны, Национальный план раскрывает наличие отдельных пробелов в законодательной базе и правоприменительной практике, отсутствие должной координации и системности в работе государственных органов и правозащитных НПО.

Претворение в жизнь рекомендаций Национального плана позволит Казахстану достичь новых успехов в построении правового государства, укреплении государственных и общественных механизмов защиты прав человека, создании развитого гражданского общества на уровне общепризнанных международных стандартов.

Материалы, содержащиеся в Национальном плане, будут полезны органам законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, правоохранительным органам, адвокатам, представителям институтов внесудебной защиты прав человека, неправительственных и международных организаций, других общественных объединений, дипломатических служб, аккредитованных в Казахстане.

Данная публикация подготовлена при технической поддержке Программы Развития ООН в Казахстане, посольства Королевства Нидерландов в Казахстане и посольства Великобритании в Казахстане и Кыргызстане в рамках проекта «Укрепление национального потенциала для разработки Национального плана действий в области прав человека в Казахстане». Материалы публикации необязательно отражают официальную точку зрения ПРООН и Посольств.

Вступительное слово

Принятие первого в истории Казахстана Национального плана действий в области прав человека является ярким свидетельством приверженности Президента Нурсултана Назарбаева дальнейшей демократизации в нашей стране.

Первая статья Конституции Республики Казахстан гласит, что высшей ценностью для нашего государства является «человек, его жизнь, права и свободы». Поэтому все наши усилия за годы независимости направлены на реализацию фундаментальных прав человека и интересов всего общества. В то же время Казахстан неизменно привержен своим международным обязательствам в области прав человека и поддерживает усилия ООН, ОБСЕ и других международных организаций в этом направлении.

Практика комплексной деятельности государства по защите прав человека успешно зарекомендовала себя в различных странах и регионах мира. В то же время Казахстан, впервые принимая подобный план, является пионером его применения на постсоветском пространстве. И я уверен, что предусмотренные настоящим Планом меры станут значимым инструментом совершенствования казахстанского законодательства и правоприменительной практики в области защиты прав человека. Так, планом предусматривается совершенствование национального законодательства и правоприменительной практики, деятельности национальных учреждений по правам человека в соответствии с международными стандартами, взаимодействия власти и институтов гражданского общества, определение уровня правовой защищенности человека и его информированности о своих правах, узловых проблем правозащитных механизмов и мер по их решению.

В рекомендациях и мероприятиях Национального плана отражены вопросы совершенствования механизмов реализации конституционных прав граждан. Особое внимание уделено укреплению независимости судебной системы, развитию несудебных механизмов защиты прав человека, обеспечению гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав граждан, в том числе прав социально-уязвимых групп населения на уровне международных стандартов.

Представленный сегодня Национальный план действий в области прав человека на 2009-2012 годы не только дает старт разработке целей и задач новой Концепции правового развития Казахстана, но и будет критерием успешности дальнейших шагов по совершенствованию механизмов защиты прав человека.

Мы благодарны Программе Развития ООН, Посольствам Королевства Нидерландов и Великобритании в Казахстане, членам рабочей группы, международным и неправительственным правозащитным организациям за большую поддержку в разработке и публикации этого очень важного документа.

Канат Саудабаев

Государственный секретарь
Республики Казахстан

Приветственное слово Постоянного Представителя ПРООН, Резидент-Координатора ООН в Казахстане, г-на Хао Лянь Шу

Первый в истории страны Национальный План Действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 годы направлен на усиление национальной системы защиты прав человека посредством специальных мероприятий и акцента на улучшение законодательства и правоприменительной практики.

Организация Объединенных Наций ставит права человека во главу угла при обсуждении аспектов развития, рассматривая продвижение и защиту человеческих прав в качестве основного требования для реализации видения Устава о справедливости и мире. Интерес системы ООН к продвижению и защите прав человека проявляется в использовании подхода, основанного на правах человека, в разработке программ развития, а также во множестве инициатив, направленных на решение вопросов прав человека на уровне страны, региона и всего мира.

Подготовка Плана действий в области прав человека в Казахстане является результатом успешного сотрудничества между Правительством, Программой Развития Организации Объединенных Наций, неправительственными организациями, другими агентствами ООН и партнерскими организациями, поддержавшими это начинание, такими как Посольство Великобритании в Казахстане, Посольство Королевства Нидерландов в Казахстане и Центр ОБСЕ в Астане. Подготовке этого Плана предшествовало базовое исследование и составление отчета о ситуации с правами человека в Казахстане, что позволило проанализировать национальное законодательство, правоприменительную практику и соответствие нормам международного права в области защиты прав человека. Комиссия по правам человека и рабочая группа по подготовке Плана приняли во внимание международный опыт, достижения и уроки. Наряду с этой работой Казахстан активно поддержал учреждение и работу Совета ООН по правам человека, а также в настоящее время начинает процесс Универсального периодического обзора, подтверждая свою приверженность правам человека.

Я твердо убежден, что внедрение Плана действий в области прав человека в Казахстане будет способствовать более полной и эффективной реализации политики, укреплению принципа верховенства права и уважения прав и свобод человека и переходу диалога между гражданским обществом и Правительством на новый уровень. Данный план имеет практическое значение для реализации программы Правительства Казахстана «Путь в Европу», в частности, для усилий Правительства по приведению национального законодательства в соответствие с международными стандартами в преддверии Председательства Казахстана в ОБСЕ в 2010 году.

Я хотел бы выразить искреннюю признательность и поблагодарить все организации и отдельных людей, которые внесли вклад в подготовку Национального плана действий в области прав человека, и пожелать его успешной имплементации!

Хаолянь Шу

Постоянный Представитель ПРООН
Резидент-Координатор ООН в Казахстане

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 6

Право на жизнь 8

Право на частную жизнь и защиту персональных данных 11

Право на свободу передвижения и выбора места жительства 17

Право на объединение 24

Право на свободу мысли, совести и религии 33

Право на свободу мирных собраний и митингов 41

Право на свободу слова и получение информации 47

Право на участие в управлении делами государства
(свободные и справедливые выборы) 49

Права человека в сфере трудовых отношений.
Право на социальное обеспечение 56

Право на охрану здоровья, медицинскую помощь 63

Права лиц с ограниченными возможностями (инвалидов) 66

Права оралманов 75

Права ребенка 79

Права женщин 90

Права национальных меньшинств 95

Правовое просвещение населения 101

Права лиц, относящихся к социально-защищаемым слоям населения,
на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи 105

Права человека в стадии предварительного следствия и дознания 107

Право на свободу от пыток и других жестоких или
унижающих достоинство видов обращения и наказания 110

Право на справедливое судопроизводство 117

Права человека в стадии исполнения судебных решений 126

Права осужденных 129

Заключение 134

Введение

Как известно, идея разработки национальных планов действий в области прав человека была сформулирована в ходе работы Всемирной конференции по правам человека в Вене в 1993 году. Венская декларация и Программа действий для выработки конкретных универсальных мероприятий по эффективному и долгосрочному улучшению ситуации в области прав человека, принятые в рамках данной конференции и утвержденные Генеральной Ассамблеей ООН, рекомендовали каждой стране рассмотреть возможность разработки Национального плана действий в области прав человека.

Казахстан, став независимым государством, равноправным членом мирового сообщества, активно демонстрирует важность работы в области прав человека и демократизации общества, концентрирует усилия на формировании правовых рамок и создании механизма его обеспечения. За годы независимости Республикой Казахстан предприняты серьезные шаги по закреплению международных стандартов в области прав человека в национальном законодательстве.

Вместе с тем, сложившаяся практика показывает, что в Казахстане работа государственных органов и неправительственных организаций в сфере обеспечения и защиты прав человека характеризуется отсутствием единства и координации. Ряд инициатив со стороны государственных органов в данной сфере не находит должного отклика со стороны казахстанских НПО и международных организаций, и не предусматривает участия в них властных структур.

Основными причинами сложившегося положения дел являются – отсутствие достаточного опыта и традиций, концептуально-методической адаптации мировой правозащитной мысли к нашей действительности, необходимой правовой базы. Исходя из изложенного, на сегодняшний день представляется важным создание правозащитного комплекса, который способствует системной и скоординированной организации работы в сфере защиты и поощрения прав человека. Настоящий Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 годы (далее – Национальный план), является консолидированной программой, предусматривающей конкретные шаги по совершенствованию законодательства о правах человека, национальной системы защиты прав человека, а также улучшению осведомленности населения о правах человека и механизмах их защиты.

Национальный план – первый в истории стран Центральной Азии и Казахстана развернутый документ, формулирующий основные направления внутренней и внешней политики Республики Казахстан в сфере прав человека и содержащий конкретные предложения по совершенствованию механизмов и процедур их защиты.

Национальный план был подготовлен и составлен рабочей группой, образованной в соответствии с резолюцией международного круглого стола от 17 апреля 2006 года, посвященного вопросам разработки Национального плана действий в области прав человека на 2009-2012 годы. Состав рабочей группы был подобран на паритетной основе: 50% членов рабочей группы составляли представители НПО и 50% - представители государственных органов.

Целью Национального плана является информирование Главы государства, Парламента и Правительства Республики Казахстан о ситуации с правами человека в Казахстане, выявление пробелов в национальном законодательстве и правоприменительной практике, уровня правовой защищенности человека и его информированности о своих правах, узловых проблем в сфере защиты прав человека, а также совершенствование деятельности национальных правозащитных институтов и конкретные шаги по их решению.

Кроме того, данный Национальный план способствует:

- определению приоритетных направлений работы в сфере защиты прав человека, требующих безотлагательных, скоординированных действий всех ветвей власти и НПО при широкой и активной поддержке населения;

- привлечению внимания властных структур и общественности к неблагополучным ситуациям и нерешенным проблемам в области прав человека;

- определению основных направлений развития законодательной и правоприменительной практики в Казахстане в области прав человека, содействующей созданию комплексной целостной системы защиты прав человека, сочетающей в себе внутринациональные и международные стандарты и нормы, государственные и общественные механизмы;

- установлению тесной координации внутригосударственной (национальной) системы защиты прав человека с международно-правовыми системами;

- развитию правового просвещения населения.

При подготовке Национального плана использованы рекомендации Базового доклада и ежегодных докладов Комиссии по правам человека, данные, предоставленные государственными органами, неправительственными правозащитными организациями Республики Казахстан (далее – НПО РК), международными неправительственными организациями, международными организациями, аккредитованными в Казахстане, а также результаты социологических исследований «Права человека в Казахстане: общественное мнение», проведенных по заказу Программы Развития ООН в Казахстане, независимой Ассоциацией социологов Казахстана, являющейся постоянным членом Международной ассоциации социологов (ISA). В Национальном плане также использованы сведения, полученные в результате посещения членами рабочей группы учреждений пенитенциарной системы, здравоохранения, социальной защиты, образования, культуры, объектов строительства и других организаций; материалы международных конференций, «круглых столов» и семинаров, тренингов, проведенных Комиссией по правам человека совместно с государственными органами и НПО РК, международными организациями в сфере прав человека в период с 2000 по 2008 годы; результаты обобщения и анализа обращений физических и юридических лиц в Комиссию по правам человека.

В концептуальной части Национального плана анализируются вопросы обеспечения гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав человека и гражданина.

Так, в первом разделе детально анализируются вопросы соблюдения прав человека на жизнь и неприкосновенность личной жизни, на свободу передвижения и выбора места жительства, на свободу мысли, совести и религии, на свободу объединений, на проведение мирных собраний и митингов, на участие в управлении делами государства (свободные и справедливые выборы), на свободу слова и получение информации, на охрану здоровья и медицинскую помощь. В контексте соблюдения гражданских, социальных и экономических прав представлены результаты специальных исследований рабочей группы, посвященные актуальным вопросам соблюдения прав человека и обеспечения законности в сферах миграционных и трудовых отношений. Кроме того, в данном разделе отражены актуальные вопросы соблюдения прав лиц с ограниченными возможностями (инвалидов), оралманов, прав ребенка, женщин, национальных меньшинств, правового просвещения населения. Во втором разделе Национального плана анализируются вопросы обеспечения прав граждан на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи, соблюдение прав человека и гражданина в ходе предварительного следствия и дознания; в сфере отправления правосудия по уголовным, гражданским и административным делам; в стадии исполнительного производства; в пенитенциарной системе.

Следует отметить, что Республика Казахстан является участником более 60 многосторонних универсальных международных договоров в сфере прав человека, в том числе Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Международной конвенции против всех форм расовой дискриминации, Конвенции о правах ребенка,

Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенции о статусе беженцев и Протокола к ней.

В контексте вышеперечисленных ратифицированных международных договоров во всех главах Национального плана представлен сравнительно-правовой анализ национального законодательства, регулирующего сферу прав человека на предмет его соответствия международным стандартам, а также заключения и рекомендации по совершенствованию национального законодательства и правоприменительной практики в области защиты прав человека, указаны конкретные меры, реализуемые Правительством Республики Казахстан в сфере защиты прав человека на 2009-2012 годы.

Ситуационный анализ социологических исследований по оценке эффективности правозащитной деятельности государственных органов, НПО и СМИ в сфере защите прав человека в рамках проекта «Права человека в Казахстане: общественное мнение» приведен во всех главах Национального плана в контексте с конкретными видами прав человека.

В заключении подводятся итоги ожидаемых результатов по реализации Национального плана действий и формулируются дальнейшие перспективы по совершенствованию правозащитных механизмов в Казахстане.

Право на жизнь

Право на жизнь образует первооснову всех других прав и свобод, складывающихся в этой сфере. Оно представляет собой абсолютную ценность мировой цивилизации, поскольку все остальные права утрачивают смысл и значение в случае гибели человека. Это фундаментальное право вполне допустимо рассматривать как право личности на свободу от любых незаконных посягательств на ее жизнь со стороны государства, его представителей либо частных лиц.

Социальные условия права на жизнь обеспечиваются рядом конституционных установлений: правом на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены (пункт 2 статьи 24 Конституции РК); социальным обеспечением по возрасту и в случае болезни, инвалидности, потери кормильца (статья 28); правом на охрану здоровья и медицинскую помощь в государственных и частных лечебных учреждениях здравоохранения, развитием системы здравоохранения (статья 29) и другими гарантиями.

По сути дела все остальные права так или иначе объединяются вокруг права на жизнь. Например, такие права, как право на социальную защиту, на благоприятную окружающую среду, на достойную жизнь, равно как право на свободу от жестоких видов обращения и наказания, выступают в качестве дополнительных инструментов, обеспечивающих его эффективную реализацию. Государство обязано признать эти права и создавать благоприятные для жизни человека условия всеми имеющимися средствами. Не случайно преступления против жизни и здоровья личности составляют категорию особо тяжких уголовно наказуемых деяний.

Отдельная проблема в этой области – право государства на применение смертной казни в качестве исключительной меры наказания лицам, совершившим особо тяжкие преступления. Право на жизнь выступает и как ограничитель смертной казни.

В статье 15 Конституции Республики Казахстан 1995 года (далее – Конституция РК) закреплено:

1. Каждый имеет право на жизнь.

2. Никто не вправе произвольно лишать человека жизни. Смертная казнь устанавливается законом как исключительная мера наказания за террористические преступления, сопряженные с гибелью людей, а также за особо тяжкие преступления, совершенные в военное время, с предоставлением приговоренному права ходатайствовать о помиловании.

Формулировка «Никто не вправе произвольно лишать человека жизни. Смертная казнь устанавливается законом как исключительная мера наказания за террористические преступления, сопряженные с гибелью людей, а также за особо тяжкие преступления, совершенные в военное время, с предоставлением приговоренному права ходатайствовать о помиловании» соответствует пункту 2 статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – МПГПП) и толкованию этой статьи, приведенному в пункте 7 Замечания общего порядка № 6 Комитета ООН по правам человека.

Согласно части 5 статьи 6 Уголовного кодекса РК смертная казнь в порядке помилования может быть заменена пожизненным лишением свободы или лишением свободы на срок двадцать пять лет с отбыванием наказания в исправительной колонии особого режима, что соответствует пункту 4 статьи 6 МПГПП.

17 декабря 2003 года Президент Республики Казахстан Нурсултан Назарбаев подписал Указ «О введении в Республике Казахстан моратория на смертную казнь». Данный Указ подписан Главой государства в соответствии с пунктом 1 статьи 15 Конституции Республики Казахстан, закрепляющим право каждого на жизнь, который был направлен на реализацию положений Концепции правовой политики Республики Казахстан о дальнейшей гуманизации уголовного законодательства и является закономерным продолжением курса на ограничение применения смертной казни.

Многочисленные социологические опросы свидетельствуют о том, что большинство населения нашей страны считает преждевременной полную отмену смертной казни. Мнение общества нельзя не учитывать, поэтому в свое время в качестве очередного шага к дальнейшему ограничению применения исключительной меры наказания был выбран мораторий на исполнение смертной казни.

Указ предусматривает приостановление исполнения судами приговоров о смертной казни. Полагаем оправданным введение пожизненного лишения свободы как альтернативы смертной казни. При этом сама смертная казнь как вид уголовного наказания не отменяется, а лишь приостанавливается исполнение вынесенных судами смертных приговоров. Мораторий является бессрочным, но при необходимости может быть отменен.

Есть все основания полагать, что появление института пожизненного заключения сведет случаи вынесения судами смертных приговоров до минимума, что создаст реальные предпосылки для возможного полного отказа от смертной казни.

В данное время идет дискуссия по вопросу о возможности подписания и ратификации Казахстаном Второго Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах и полному отказу нашей страны от применения смертной казни в качестве уголовного наказания. Это напрямую связано с провозглашением Конституцией РК принципа неотъемлемой ценности жизни человека и ее защиты.

Внесенные в статью 15 Конституции РК изменения значительно сужают рамки применения смертной казни, делегируя окончательное решение этого вопроса закону. Но закон до сих пор не принят из-за разногласий по вопросу о необходимости сохранения смертной казни или, напротив, о полном отказе от ее применения.

Сторонники сохранения смертной казни мотивируют свою позицию опасностью роста особо тяжких преступлений. Между тем, со дня введения моратория на исполнение смертной казни такого явления не наблюдалось, хотя наказание в виде смертной казни фактически не действовало. Осужденные, приговоренные по приговорам прошлых лет (в основном до введения моратория) к смертной казни, содержались в местах лишения свободы и отбывали именно лишение свободы. Теперь им всем смертная казнь заменена другими видами наказаний.

Можно смело выразить уверенность в том, что мораторий на исполнение смертной казни в ближайшие годы, а может быть и вообще, отменен не будет. Следовательно, даже если

по приговору когда-то и будет назначена смертная казнь, то она исполняться не будет. Возникает вопрос, для чего же тогда из года в год накапливать число таких осужденных? Разве что для того, чтобы в последующем их опять помиловать? А до этого статус лиц, приговоренных к смертной казни, на которых распространяется действие моратория, юридически неопределенен, что существенно нарушает их права.

Многие страны отказались от применения смертной казни, среди них есть и развитые европейские страны, и страны с проблемами в области экономики, политической жизни, правопорядка.

Наличие в Уголовном кодексе наказания в виде смертной казни является лишь поводом для утверждений о репрессивности, негуманности уголовной политики в Казахстане. Следовательно, необходимо внести соответствующие изменения в Уголовный кодекс.

В Казахстане нет практики внесудебных или произвольных казней или насильственных исчезновений людей, осуществляемых правоохранительными органами или органами национальной безопасности.

Тем не менее, представляется необходимым при реализации положений МПГПП подходить к толкованию права на жизнь как можно шире, в том числе в соответствии с пунктом 5 Замечания общего порядка Комитета ООН по правам человека № 6, что защита этого права в широком смысле требует принятия конструктивных мер в различных сферах, например, снижения детской смертности и увеличения продолжительности жизни, борьбы с бедностью и болезнями и т.д.

№	Мероприятия	Сроки	Исполнители
1.	В целях совершенствования национальных механизмов защиты прав человека и гражданина в Республике Казахстан, усиления международных механизмов защиты прав человека и для полной отмены смертной казни ратифицировать второй Факультативный протокол Международного пакта о гражданских и политических правах от 15 декабря 1989 года, направленный на отмену смертной казни (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 44/128 от 15 декабря 1989 года).	2011 год	Министерство юстиции, Министерство иностранных дел, с участием Генеральной прокуратуры, Верховного Суда и Комиссии по правам человека
2.	Проведение «круглых столов», семинаров, конференции по вопросу отмены смертной казни	2009 - 2010 г.г.	Министерство юстиции, Генеральная прокуратура, Верховный Суд, Министерство иностранных дел, Комиссия по правам человека, правозащитные НПО (по согласованию), Программа Развития ООН (по согласованию), Центр ОБСЕ в Астане (по согласованию)

Право на частную жизнь и защиту персональных данных

Частная жизнь (прайвеси) – фундаментальное право человека, признанное в Всеобщей декларации прав человека ООН, Международном пакте о гражданских и политических правах и многих других международных и региональных соглашениях. Частная жизнь лежит в основе человеческого достоинства и других ключевых ценностей, таких как свобода собраний, свобода совести, свобода объединения и слова. Частная жизнь стала одним из наиболее значимых прав человека в современную эпоху.

Почти все страны мира признают право на частную жизнь в своих конституциях. Как минимум, эти конституционные нормы включают право на неприкосновенность жилища и тайну коммуникаций. В некоторых новых конституциях есть также упоминания об ограничении права доступа к персональным данным.

Согласно статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного Республикой Казахстан: «*1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию.*

2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств».

В 1988 году на своей Тридцать второй сессии Комитет ООН по правам человека принял Замечание общего порядка №16 к этой статье МПГПП:

«*1. Статья 17 предусматривает право каждого человека на защиту от произвольного или незаконного вмешательства в его личную и семейную жизнь, произвольных или незаконных посягательств на неприкосновенность его или тайну его жилищ, корреспонденции, а также от незаконных посягательств на его честь и репутацию. По мнению Комитета, это право должно быть подкреплено гарантиями от любого такого вмешательства и таких посягательств, независимо от того, совершаются ли они государственными органами, физическими или юридическими лицами. Обязательства, вытекающие из данной статьи, требуют от государства принятия законодательных и других мер для действенного запрещения такого вмешательства и таких посягательств, а также защиты этого права…*

3. Термин «незаконное» означает, что вмешательство вообще не может иметь места за исключением случаев, предусмотренных законом. Вмешательство, разрешаемое государствами, может совершаться только на основании закона, который должен в свою очередь соответствовать положениям, целям и задачам Пакта.

4. Выражение «произвольное вмешательство» также связано с защитой права, предусмотренного в статье 17 МПГПП. По мнению Комитета, выражение «произвольное вмешательство» может также распространяться на допускаемое законом вмешательство. Введение понятия произвольности призвано обеспечить, чтобы даже вмешательство, допускаемое законом, соответствовало положениям, целям и задачам Пакта и в любом случае являлось обоснованным в конкретных обстоятельствах…

7. Поскольку все люди живут в обществе, защита личной жизни не может быть абсолютной. Вместе с тем компетентные государственные органы должны иметь возможность запрашивать только ту информацию, касающуюся личной жизни индивида, получение которой необходимо в интересах общества, как они понимаются в Пакте…

10. Законом должны регулироваться сбор и хранение информации личного характера государственными властями или частными лицами или органами в компьютерах, банках данных или как-либо иначе. Государства должны принимать эффективные меры к тому, чтобы информация, касающаяся личной жизни какого-либо лица, не попадала в руки лиц, которые не имеют разрешения на её получение, обработку и использование, и к тому, что-

бы такая информация никогда не использовалась в целях, не совместимых с целями Пакта. Для наиболее эффективной защиты своей личной жизни каждое лицо должно иметь право удостовериться в ясной форме, содержится ли в автоматизированных файлах данных информация личного характера, и если содержится, то какая и с какой целью. Каждое лицо должно иметь также возможность удостовериться, какие государственные органы или частные лица или органы контролируют или могут контролировать их файлы. Если в таких файлах содержится неправильная информация личного характера или если она собиралась или обрабатывалась в нарушение положений закона, каждое лицо должно иметь право потребовать исправления или изъятия этой информации».

Международная практика в области защиты частной жизни и персональных данных идет по пути принятия специальных законов, призванных защитить частную жизнь человека.

В качестве основных причин, обосновывающих необходимость принятия таких законов, называются:

- необходимость исправления ошибок прошлых лет**.** Принятие соответствующих законов позволяет исправить последствия нарушений прав человека при тоталитарных режимах прошлых лет;

- способствование развитию электронного бизнеса. Законы, касающиеся частной жизни, включены в пакеты законов, направленные на установление единых правил электронной торговли;

- обеспечение соответствия национального законодательства международным обязательствам.

Тем не менее, международный опыт принятия и реализации законов и иных форм защиты свидетельствует, что нарушение частной жизни по-прежнему остается большой проблемой. Во многих странах законодатели «не поспевают» за техническим прогрессом, и это ведет к появлению больших пробелов в области защиты прав человека. Иногда правоохранительные органы и спецслужбы оказываются наделенными исключительными полномочиями. Наконец, в отсутствие должного контроля над исполнением законов само по себе существование закона еще не означает действенной защиты.

Во многих демократических странах широко распространены нарушения прав человека, связанные с контролем за коммуникациями.

Даже в странах с жесткими законами, охраняющими частную жизнь, правоохранительные органы все еще содержат огромные досье на граждан, которых ни в чем не обвиняют и даже не подозревают в совершении преступлений.

В целом защита права на частную жизнь сталкивается со многими угрозами.

Сложность информационных технологий все время растет. Появляются новые возможности сбора, анализа и распространения информации о частных лицах, и это заставляет задуматься о срочном введении в действие соответствующих законов. Новые исследования в области медицины и здравоохранения, телекоммуникации, широкие возможности транспортировки и перемещения финансовых средств значительно увеличили количество доступной информации о каждом человеке. Мощные компьютеры, связанные высокоскоростными линиями, могут быть использованы для составления подробного досье на любого члена общества, и для этого уже не требуется единая центральная ЭВМ. Новые технологии, разработанные первоначально для оборонных нужд, берут на вооружение правоохранительные органы, государственные структуры и частные фирмы.

Как следует из опросов общественного мнения, люди во многих странах мира сейчас больше опасаются нарушения частной жизни, чем когда бы то ни было в новейшей истории. Целые группы граждан в разных странах выражают свою озабоченность вторжением в их частную жизнь, и это заставляет все большее число государств принимать законы, специально направленные на защиту частной жизни.

Сегодня очевидно, что информационные технологии развиваются с огромной скоростью. Возможности вторжения в частную жизнь – или, по крайней мере, потенциальные возможности – тоже возрастают.

Кроме этих очевидных аспектов, есть также целый ряд важных факторов, влияющих на нарушения частной жизни:

Глобальность, то есть исчезновение географических границ для потока данных. Развитие Интернета – вот, возможно, наиболее известный тому пример.

Конвергенция, то есть устранение технологических барьеров между системами. Современные информационные системы беспрепятственно взаимодействуют, могут обмениваться друг с другом и обрабатывать разные типы данных.

Мультимедиа, то есть современные формы представления данных и изображений; информация, представленная в одном формате, может быть легко конвертирована в другие форматы.

В этих условиях необходимо соответствующее международным тенденциям и современным вызовам правовое регулирование обеспечения права на частную жизнь.

Из всех прав человека, которые известны в международном законодательстве, прайвеси сложнее всего определить и классифицировать. Определения прайвеси широко варьируются в зависимости от обстоятельств. Во многих странах концепция прайвеси замыкается на защите данных (прайвеси интерпретируется в терминах защиты персональных данных). Вне этих достаточно жестких рамок прайвеси часто рассматривается как черта, за которую общество не должно переступать, вмешиваясь в частную жизнь.

В этом случае прайвеси можно разделить на:

информационное прайвеси, которое включает регулирование сбора и обработки персональных данных, таких как банковская и медицинская информация;

физическое прайвеси, касающееся защиты физической целостности человека от постороннего вмешательства, такого, например, как исследование внутренних органов;

прайвеси коммуникаций, которое означает сохранность и неприкосновенность почтовых сообщений, телефонных переговоров, электронной почты и других видов связи, а также

территориальное прайвеси, означающее ограничения на вторжение в жилище, а также на рабочее место и в общественных местах.

В основе современных моделей обеспечения частной жизни лежит принцип «охраны права». В соответствии с этим принципом государство обязано обеспечивать законодательную защиту персональной информации, касающейся граждан.

Эта законодательная защита должна касаться:

- *использования персональных карточек или досье*, которые в той или иной степени используются практически во всех странах мира. Типы карточек, их назначение и объем информации различны и содержащиеся в них персональные данные используются в разных целях. Системы сбора информации могут быть направлены на борьбу с экстремизмом или терроризмом или просто являться частью национальных систем регистрации. Национальная система идентификации требует дополнения ее защитой частной жизни;

- *биометрии*, то есть процесса сбора, обработки и хранения данных о физических характеристиках человека с целью его идентификации. Наиболее популярными биометрическими системами являются сканирование сетчатой оболочки глаза, исследование геометрии руки, дактилоскопия, распознавание голоса и цифровая (хранящаяся в электронном виде) фотография. Биометрия привлекает внимание правительств и частных фирм, так как, в отличие от других видов идентификации личности (карточки или документы), она обеспечивает полную и точную идентификацию. При этом больше всего споров вызывает технология идентификации ДНК. Она использует новейшие технологические достижения, позволяющие за считанные минуты сравнивать анализы ДНК с огромной базой данных. Это также требует эффективных средств правовой защиты частной жизни;

- *контроля за коммуникациями*, поскольку практически во всех странах предусмотрена возможность контроля за телефонными, телексными и телефаксными сообщениями. В большинстве случаев этот контроль осуществляется по инициативе и при непосредственном участии правоохранительных органов. Незаконный доступ к коммуникациям имеет место в большинстве стран, и объемы полученной таким образом информации достигают огромных размеров. Правоохранительные органы традиционно работают вместе с телекоммуникационными компаниями с тем, чтобы сделать системы контроля за телефонными переговорами «удобными» для использования на дистанции. Эти договоренности имеют вид предоставления спецслужбам доступа к коммуникациям вплоть до установки систем автоматического съема информации. Законодательные ограничения такой деятельности необходимы для обеспечения прайвеси и защиты прав человека на частную жизнь.

- *перехвата сообщений Интернет и почты*. В последнее десятилетие Интернет стал важнейшим средством коммуникаций и исследований. Технология развивается по экспоненте, и количество пользователей с каждым годом увеличивается на миллионы. Интернет все чаще используется в коммерческих операциях. Возможности, скорость, надежность Интернета постоянно увеличиваются, а вместе с ними растет и количество новых подходов к использованию Сети. Но эта гибкая структура не защищена от вторжения и контроля со стороны властей. Поскольку компьютерные сети – явление относительно новое, для него еще не созданы законодательные правила, подобные тем, которые применяются при регулировании телефонного права. Правоохранительные органы и службы национальной безопасности по всему миру работают над разработкой систем перехвата и анализа электронной почты и всей информации, передаваемой через Интернет. В этой ситуации также необходимы гарантии защиты прайвеси.

- *видеонаблюдения*. В последние годы использование видеокамер наблюдения (по всему миру приняло невиданные доселе масштабы). Их использование в частном секторе становится все более популярным. Такие системы основаны на сложной технологии, включающей ночное видение, компьютерное управление, датчики движения (систему можно запрограммировать так, что сигнал тревоги будет включаться, если в «поле зрения» камеры произошло какое-либо движение). Следует отметить, что скрытое видеонаблюдение в некоторых местах можно сделать без каких-либо помех. Использование данных видеонаблюдения также должно подлежать правовому регулированию с целью защиты прайвеси.

- *наблюдения за рабочим местом*. Работники практически во всех странах подвергаются тщательному наблюдению со стороны менеджеров. Законодательная защита, как правило, в таких случаях невелика, потому что наблюдение часто является одним из условий приема на работу. Пока компании пытаются легализовать этот контроль, становится понятно, что не все его виды действительно законны. В этой связи необходимы законодательные ограничения на видеонаблюдения и закрепление обязанности работодателя согласовывать подобные вопросы с работником.

Казахстанское законодательство содержит ряд норм, касающихся защиты частной жизни.

Во-первых, это положения ст.18 Конституции РК:

«*1. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства.*

2. Каждый имеет право на тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничения этого права допускаются только в случаях и в порядке, прямо установленных законом».

Во-вторых, положения ст.25 Конституции РК:

«*1. Жилище неприкосновенно. Не допускается лишение жилища, иначе как по решению суда. Проникновение в жилище, производство его осмотра и обыска допускаются лишь в случаях и в порядке, установленных законом…*».

Далее неприкосновенность частной жизни опосредованно защищена процессуальным законодательством.

Согласно ст. 16 УПК РК

«*Частная жизнь граждан, личная и семейная тайна находятся под охраной закона. Каждый имеет право на тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничения этих прав в ходе уголовного процесса допускаются только в случаях и в порядке, прямо установленных законом*».

Основания и порядок наложения ареста на корреспонденцию, перехвата сообщений, прослушивания и записи переговоров изложены в ст.ст.235-237 УПК РК.

Согласно статье 17 УПК РК «*Жилище неприкосновенно. Проникновение в жилище против воли занимающих его лиц, производство его осмотра и обыска допускается лишь в случаях и в порядке, установленных законом*».

Основания и порядок проникновения в жилище для производства осмотра и обыска изложены в главах 27 и 29 УПК РК.

Согласно статье 10 ГПК РК «*Частная жизнь граждан, личная и семейная тайна находятся под охраной закона. Каждый имеет право на тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничения этих прав в ходе гражданского процесса допускаются только в случаях и в порядке, прямо установленных законом*».

Наконец, согласно статье 18 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан (КоАП РК) «*Частная жизнь граждан, личная и семейная тайна находятся под охраной закона. Каждый имеет право на тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничения этих прав в ходе производства по делу об административном правонарушении допускаются только в случаях и в порядке, прямо установленных законом*».

В ст.ст. 142, 143, 144 и 145 Уголовного кодекса РК устанавливается уголовная ответственность, соответственно, за нарушение неприкосновенности частной жизни, незаконное нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений, разглашение врачебной тайны, нарушение неприкосновенности жилища.

Тем не менее, данных правовых норм недостаточно для обеспечения гарантий соблюдения этого права всеми государственными органами, частными лицами и организациями. Административное законодательство вообще не содержит статей, непосредственно касающихся ответственности за нарушение права граждан на частную жизнь. Ответственность за отказ в предоставлении информации (ст.84 КоАП РК), распространение сведений о виновности до вступления в законную силу обвинительного приговора суда (ст.86 КоАП РК) или ответственность за нарушение тишины (ст.333 КоАП РК) трудно отнести к мерам по защите права на частную жизнь.

В связи с этим для приведения казахстанского законодательства в соответствие с международными стандартами в области защиты права на частную жизнь необходимо принятие специального законодательства, которое бы гарантировало защиту и от незаконного, и от произвольного вмешательства, как это отражено в Замечании общего порядка Комитета ООН по правам человека.

Необходимо, чтобы казахстанское законодательство содержало определение всех понятий, используемых в статье 17 МПГПП, в соответствии с рекомендациями Комитета ООН по правам человека и международной практикой.

Например, понятие «жилище» должно для этих целей истолковываться не только как место, где человек проживает, но и где он занимается обычными делами, включая место работы.

Следует отметить, что на практике часто встречаются факты нарушения прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну таможенными органами Республики Казахстан. В частности, ими указывается на действующее таможенное правило об обязательном предоставлении гражданами вывозимых видеокассет, аудиокассет, дисков

и фотопленок для предварительного просмотра на предмет содержания в них запрещенной информации.

По мнению рабочей группы, требование таможенных органов вызывает обоснованные нарекания граждан в силу сложности их выполнения и способствует коррупционным правонарушениям со стороны сотрудников таможенных органов.

*Опрос, проведенный Ассоциацией социологов Казахстана среди 1500 респондентов, показал, что **19%** опрошенных дали отрицательную оценку ситуации в области защиты прав на неприкосновенность частной жизни. **65,3%** опрошенных дали положительную оценку государственным механизмам защиты прав на неприкосновенность частной жизни. **15,7 %** опрошенных затруднились с ответом. В целом, результаты социологического анализа ситуации с защитой прав человека на неприкосновенность частной жизни позволяет сделать вывод о том, что государственные механизмы защиты прав на неприкосновенность частной жизни совершенствуются с учетом международных обязательств Казахстана в сфере прав человека, за исключением некоторых фактов нарушения законности и прав человека отдельными должностными лицами, другими лицами.*

Наконец, необходимо определить какие органы отвечают за защиту права на частную жизнь, и какие эффективные процедуры для этого существуют.

№№	Мероприятия	Сроки	Исполнители
1.	Изучение зарубежного опыта применения различных моделей защиты частной жизни	2-ой - 3-ий кварталы 2009 г.	Министерство юстиции, Генеральная прокуратура, Комиссия по правам человека
2.	Проведение «круглых столов», семинаров, конференций по вопросу применения различных моделей защиты частной жизни	4-ый квартал 2009 г.	Министерство юстиции, Генеральная прокуратура, Верховный Суд, Министерство иностранных дел, Комиссия по правам человека, правозащитные НПО (по согласованию), Программа Развития ООН (по согласованию), Центр ОБСЕ в Астане (по согласованию).
3.	Разработка концепции законодательства о защите права на частную жизнь	2-ый квартал 2010 г.	Министерство юстиции с участием Генеральной прокуратуры
4.	Обсуждение концепции законодательства о защите права на частную жизнь с проведением круглого стола (конференции)	3-ый квартал 2010 г.	Министерство юстиции, Генеральная прокуратура, Верховный Суд, Комиссия по правам человека
5.	Разработка проекта Закона о защите частной жизни и персональных данных и проекта закона о внесении изменений и дополнений в иные законодательные акты по вопросам защиты частной жизни	4-ый квартал 2010 г.	Министерство юстиции

6.	Обсуждение проекта закона о защите частной жизни и персональных данных и проекта закона о внесении изменений и дополнений в иные законодательные акты по вопросам защиты частной жизни с проведением круглого стола	1-ый квартал 2011 г.	Министерство юстиции
7.	В целях обеспечения конституционных прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, проверить соответствие норм подзаконных актов, регулирующих таможенные правила вывоза и ввоза имущества физическими лицами, нормам Конституции, законам Республики Казахстан и ее международным обязательствам в сфере прав человека, привести процедуру таможенного оформления имущества физических лиц в соответствие с общепризнанными международными стандартами	2010-2011 годы	Министерство юстиции, Генеральная прокуратура, Комитет таможенного контроля Министерства финансов
8.	Регулярно освещать в СМИ актуальные вопросы защиты прав человека для широких слоев населения республики, включая публикацию памяток о правах человека при задержании, аресте, при заключении договоров, поступ- онс в ВУЗ, на работу и увольнении и т.п.	2009-2012 годы	Министерство культуры и информации, Генеральная прокуратура, Министерство юстиции, Министерство образования и науки, Министерство труда и социальной защиты населения, Комиссия по правам человека

Право на свободу передвижения и выбора место жительства

В соответствии с общепринятыми принципами и нормами международного права, Конституция Республики Казахстан устанавливает, что «каждому, кто законно находится на территории Республики Казахстан, принадлежит право свободного передвижения по ее территории и свободного выбора места жительства**,** кроме случаев, оговоренных законом» (пункт 1 статья 21).

Кроме того, согласно статье 16 Закона Республики Казахстан «О правовом положении иностранных граждан» иностранные граждане могут свободно передвигаться по территории Республики Казахстан, открытой для посещения иностранным гражданам, и избирать место жительства в соответствии с порядком, установленным законодательством Республики Казахстан.

Международные стандарты свободы передвижения базируются на основных принципах:

- свобода передвижения внутри страны предполагает право каждого, законно находящегося на ее территории, свободно перемещаться и выбирать себе место жительства без необходимости запрашивать особое разрешение властей. Это право относится в равной мере к гражданам страны, иностранным гражданам, лицам без гражданства, беженцам и легальным мигрантам;

- право на выезд из своей страны и право на въезд в свою страну являются личными правами человека и должны гарантироваться законом;

- ограничения въезда-выезда, а также свободы передвижения внутри страны могут быть введены только законом в интересах обеспечения национальной безопасности, поддержания общественного порядка, охраны здоровья, морали и нравственности, защиты прав и свобод других людей. Эти ограничения должны соответствовать другим международно признанным правам и свободам, служить ясной цели и быть разумными, необходимыми и достаточными;

- в отношении беженцев или лиц, ищущих убежища, основным принципом является принцип невысылки, т.е. обязанность государств не высылать и не возвращать их на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность по причине их расовой, религиозной, социальной принадлежности, гражданства или политических убеждений.

Действующее миграционное законодательство Республики Казахстан начало формироваться после распада СССР. Именно в начале – середине 90-х годов были приняты основные законодательные акты в этой области. В декабре 1991 года был принят Закон РК «О гражданстве РК», в июне 1995 года Указ Президента РК, имеющий силу Закона, «О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан». Основу миграционного законодательства составила Конституция РК, принятая в августе 1995 года, закрепившая в статье 21 право свободного передвижения и выбора места жительства, а в пункте 4 статьи 12 равенство прав и обязанностей иностранцев и лиц без гражданства наряду с гражданами Республики Казахстан, «если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами». В декабре 1997 года был принят Закон РК «О миграции населения».

Однако большой пласт миграционных вопросов остался не охваченным принятыми законами. Вопросы въезда, пребывания в РК, выезда из РК, оформления документов на право временного и постоянного пребывания в республике и многие другие регулируются постановлениями Правительства, приказами Министерства внутренних дел, инструкциями различных министерств и ведомств. Среди них постановление Правительства Республики Казахстан от 28 января 2000 года «Отдельные вопросы правового регулирования пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан»; инструкция «О порядке применения Правил въезда и пребывания иностранных граждан на территории РК, а также их выезда из РК», инструкция «О выдаче органами внутренних дел разрешений для выезда на постоянное жительство за пределы РК» и многие другие. По самым приблизительным подсчетам общее количество подзаконных документов, регулирующих отношения в области миграции, превышает 100. Некоторые подзаконные акты содержат в себе ограничения прав и свобод иностранцев на территории Республики Казахстан, что является нарушением статьи 39 Конституции РК, гласящей: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения».

Ограничением права на свободу передвижения по территории Казахстана остается существующий в Казахстане институт обязательной регистрации по месту жительства, доставшийся в наследство от советской паспортной системы и режима прописки. Важно отметить, что вопросы социального обеспечения, реализация избирательного права, права на выезд из Казахстана и другие находятся в зависимости от института регистрации.

Проведенный Комиссией по правам человека выборочный анализ отдельных нормативных правовых актов показывает на наличие несоответствия их нормам Конституции, гарантирующим гражданам свободу личности и передвижения.

Например, пунктом 1 статьи 76 КоАП РК установлено, что в качестве мер воспитательного воздействия несовершеннолетнему может быть назначено ограничение досуга и установление особых требований к поведению.

Поскольку КоАП РК не предусматривает, какими органами такие меры могут быть назначены, то сегодня по существу эти меры может назначить кроме суда, любой орган, рассматривающий дело об административном правонарушении. Это не согласуется с требованиями статей 16 и 21 Конституции Республики Казахстан

Такое же несоответствие имеется в нормах ст. 11 Закона «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» и ст. 30 Закона «О правах ребенка в Республике Казахстан», согласно которым дети могут быть помещены в Центры реабилитации и адаптации без их согласия и без решения суда.

В связи с этим, в целях защиты конституционных прав детей, Комиссия по правам человека при Главе государства рекомендует Правительству Республики Казахстан провести анализ всего законодательства и дополнить его нормами о том, что любое ограничение свободы несовершеннолетнего, ограничение его права свободного передвижения должно происходить только по решению суда.

В соответствии с пунктом 2 статьи 21 Конституции Республики Казахстан *каждый имеет право выезжать за пределы Республики Казахстан, граждане Республики Казахстан имеют также право беспрепятственного возвращения в страну.*

В органы прокуратуры поступают многочисленные обращения иностранных граждан о нарушениях их прав сотрудниками правоохранительных органов.

Проведенной органами прокуратуры проверкой установлено, что должностные лица правоохранительных органов после рассмотрения дела об административном правонарушении и вынесения постановления о наложении административного взыскания в виде штрафа изымают у иностранцев национальные паспорта.

В качестве обоснования законности своих действий правоохранительными органами приводится подпункт 5) часть 1 статьи 618 КоАП РК, где определено, что в целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления уполномоченное должностное лицо вправе, в пределах своих полномочий, применять в отношении физического лица меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде изъятия документов и вещей.

При этом, ими норма «обеспечение исполнения принятого по делу постановления» понимается, как право должностных лиц удерживать при себе паспорта граждан, привлеченных к административной ответственности в качестве залога до полной выплаты ими наложенного штрафа.

Применение данной нормы должностными лицами правоохранительных органов противоречит другим требованиям КоАП РК, в том числе установленному порядку исполнения отдельных видов административных взысканий (глава 44 КоАП РК) и международным стандартам.

Не имея при себе паспорта, иностранец лишен возможности приобретения билета, свободного выезда из страны и ограничен в правосубъектности, что является нарушением пункта 2 статьи 21 Конституции Республики Казахстан и пункта 2 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного Республикой Казахстан в 2005 году.

Паспорт для иностранного гражданина, находящегося на территории Казахстана является не только документом, удостоверяющим личность и необходимым для передвижения, проживания в гостинице, проведения банковских операций, в том числе для оплаты штрафа, но и для реализации более жизненно важных потребностей, например, для получения медицинского обслуживания.

Более того, передвижение иностранца по территории Республики без паспорта является нарушением части 1 статьи 394 КоАП РК, в связи с чем, после изъятия паспорта он будет являться субъектом административного правонарушения по указанной статье.

Таким образом, должностные лица правоохранительных органов, изъяв паспорта иностранного гражданина, ограничивают их права и свободы, гарантированные международными договорами и Конституцией.

На основании изложенного, в целях предупреждения неправильного применения норм административного законодательства и, нарушения прав физических лиц, Комиссией по правам человека и Генеральной прокуратурой соответствующие предложения внесены в рамках разрабатываемого в настоящее время проекта Административно-процессуального кодекса.

Анализ показывает, что количество прибывающих в страну мигрантов ежегодно растет. Также происходит рост числа лиц, нарушивших правила пребывания иностранцев в Республике Казахстан, в отношении которых применяются меры административного воздействия, в том числе и административное выдворение за пределы территории Республики.

В связи с недостаточным законодательным регулированием механизма депортации иностранцев, в настоящее время возникают проблемы исполнения постановлений судов об административном выдворении правонарушителей.

К примеру, только органами прокуратуры в ходе плановой проверки применения законодательства, регулирующего использование труда иностранных граждан в Республике Казахстан в 3 квартале 2008 года, в отношении 5 иностранцев возбуждены уголовные дела по статье 330-1 *(невыполнение решения суда о выдворении)* Уголовного кодекса Республики Казахстан.

Порядок выдворения иностранцев регламентируется статьей 731 КоАП РК, где предусмотрено, что исполнение постановления об административном выдворении из Республики Казахстан иностранцев и лиц без гражданства производится путем официальной передачи иностранцев и лиц без гражданства представителю власти иностранного гражданина, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда выдворяемого из Республики Казахстан. Если передача выдворяемого лица представителю иностранного государства не предусмотрена договором Республики Казахстан с указанным государством, выдворение осуществляется в месте, определяемом органами пограничной службы.

В настоящее время, в связи с отсутствием правового регулирования, официальная передача иностранцев представителю власти иностранного гражданина, т.е. в посольство страны гражданства нарушителя органами миграционной полиции не производится.

Также, законодательными актами Республики не предусмотрено понятие – «контролируемого самостоятельного выезда выдворяемого», указанное в статье 731 КоАП РК, и механизм его исполнения.

Кроме того, органами Пограничной службы не определены места выдворения иностранцев.

Таким образом, возникает необходимость принятия нормативного правового акта, регулирующего механизм и порядок реализации статьи 731 КоАП РК.

Существенное влияние на ситуацию в сфере противодействия нелегальной миграции оказывает и состояние Государственной границы Республики Казахстан.

В этой связи, требуют совершенствования нормативные правовые акты, регулирующие деятельность пунктов пропуска Государственной границы.

Так, до настоящего времени нет единого перечня всех существующих пунктов пропуска через Государственную границу Республики, с отражением статуса каждого из них *(международный, многосторонний или двусторонний, дневной или круглосуточный и т.д)*. Ранее изданные нормативные акты Кабинета Министров Республики Казахстан, касающиеся пунктов пропуска претерпели многочисленные дополнения и изменения, которые зачастую противоречат нормам другого законодательства.

Например, пунктом 1 постановления Кабинета Министров Республики Казахстан от 30.10.1992 года № 906 «О пунктах пропуска в Республике Казахстан», пункт пропуска «Достык» *(Алматинская область)* определен как автомобильный.

Однако в постановлении Правительства Республики от 26.08.2003г. №870 «О мерах по дальнейшему развитию международного железнодорожного пограничного перехода Достык-Алашанькоу, железнодорожного участка Актогай-Достык и международного автомобильного пункта пропуска Коргас на 2004-2005 годы», он значится как международный железнодорожный пограничный переход Достык-Алашанькоу.

Более того, в пункте 4 «Перечня железнодорожных пунктов пропуска на Государственной границе Республики Казахстан», утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 03.07.2003 г. № 648, «Достык» вовсе обозначен как железнодорожный пункт пропуска.

В связи с изложенным, полагаем необходимым разработать нормативный правовой акт, утверждающий единый перечень пунктов пропуска в Республике Казахстан.

Наряду с этим, наблюдаемый в последние годы устойчивый рост миграционных потоков в Республику требует совершенствования и системы государственного миграционного контроля.

Ранее Комиссией по правам человека в адрес Правительства Республики Казахстан и центральных государственных органов неоднократно вносились предложения о рассмотрении вопроса по определению государственного органа, ответственного за реализацию государственной политики в сфере миграции.

Кроме того, в текущем году такое предложение вносилось в рамках рабочей группы по совершенствованию миграционного законодательства, созданной распоряжением Премьер-Министра Республики Казахстан, но не нашло поддержки.

На сегодняшний день, несмотря на единую цель и задачу миграционной политики, система миграционного контроля в Республике Казахстан состоит из нескольких государственных органов. При этом, каждый орган несет ответственность лишь за выполнение своих отдельных полномочий.

Результатом такого положения дел на данный момент является отсутствие единой миграционной политики, должной координации между государственными органами, их оперативности и низкий контроль миграционных процессов, что в конечном итоге негативно отражается и на эффективности государственной политики в рассматриваемой сфере.

В настоящее время задачи по реализации миграционной политики возложены на министерства иностранных дел, внутренних дел, труда и социальной защиты населения, юстиции, сельского хозяйства, Пограничную службу Комитета Национальной безопасности, а также на акиматы областей, городов Астаны и Алматы.

В некоторых случаях функции одного государственного органа дублируются или дополняются другим, что создает ситуацию, при которой ни один из указанных органов не владеет реальной статистикой по определенному вопросу.

К примеру, иностранным гражданам визы «на работу» выдаются исключительно загранучреждениями Министерства иностранных дел (далее – МИД), а их продление осуществляется уполномоченными органами Министерства внутренних дел (далее – МВД).

В свою очередь, первичные визы категории «деловая» могут выдаваться как органами МИД, так и МВД, и оба органа имеют право на их продление.

Вопросы оформления документов на получение гражданства Республики рассматриваются органами МВД, а их документирование является прерогативой Министерства юстиции.

Также, Законом Республики Казахстан «О миграции населения» центральным исполнительным органом, осуществляющим межотраслевую координацию и управление в сфере миграционных процессов, определен Комитет по миграции Министерства труда и социальной защиты населения.

Однако Комитет, в связи с отсутствием соответствующих законодательных рычагов воздействия, не в должной мере осуществляет свои функции, ограничивая свою деятельность лишь формированием квоты иммиграции оралманов.

Определение единого органа, ответственного за координацию и выработку миграционной политики государства будет способствовать эффективному контролю и регулированию миграционных процессов, а также укреплению национальной безопасности страны.

Кроме того, принимая во внимание сходство миграционных процессов, предлагаем изучить опыт Российской Федерации, где имеется единый орган в системе Министерства внутренних Российской Федерации – Федеральная миграционная служба, в функции которой наряду с ведением единой миграционной политики входят функции по рассмотрению вопросов гражданства, документирования, регистрации населения, контролю за въездом, пребыванием и выездом иностранцев, выдаче разрешений на привлечение иностранной рабочей силы.

***

Наблюдается тенденция роста нелегальной трудовой миграции в Казахстан – так называемых «сезонных рабочих». Это, в первую очередь, относится к гражданам среднеазиатских стран СНГ – Узбекистана, Таджикистана, Кыргызстана, где отмечаются слабые темпы развития экономики, низкий уровень жизни, напряженность социально-политической ситуации. С учетом данных факторов, малообеспеченная часть населения стремится покинуть страну в поисках работы и лучших условий жизни, в том числе и в Казахстан. По ряду объективных и субъективных причин они зачастую вынуждены выезжать и трудоустраиваться за рубежом нелегально, создавая на местном рынке труда дефицит рабочих мест и предпосылки для развития такого явления, как безработица. При этом, казахстанские работодатели, будучи заинтересованными в дешевой рабочей силе, охотно принимают незаконных мигрантов на работу, чем усугубляют ситуацию на рынке труда и недоплачивают значительные суммы налогов в бюджет страны. Нередко граждане Таджикистана, Узбекистана и Кыргызстана, приехав в Казахстан в поисках работы, становятся жертвами обмана, мошенничества и эксплуатации со стороны работодателей. Эти граждане, соглашаясь на выполнение каких-либо работ без заключения контракта или договора с лицами, не имеющими соответствующей лицензии, при этом пребывая в Казахстане нелегально, становятся потенциальными жертвами и подвергают себя подобным преступным посягательствам.

На вопрос «Соблюдаются ли права рабочих – мигрантов, то есть людей приехавших в Казахстан на работу?», из 1500 респондентов лишь 18% ответили положительно. В то же время 42,5% респондентов считают, что права рабочих- мигрантов соблюдаются частично, а 16,8% считают, что права рабочих- мигрантов не соблюдаются совсем. Данные результаты свидетельствуют о необходимости совершенствования национального законодательства и правоприменительной практики в отношении рабочих- мигрантов и членов их семей.

Нелегальная трудовая миграция и поиск эффективных путей ее регулирования является одной из наиболее серьезных проблем иммиграционной политики Казахстана. От принятия своевременных и правильных решений в этой области во многом зависит позитивное влияние иммиграционных потоков на развитие экономики, демографическую ситуацию и обеспечение миграционной безопасности страны. Основными задачами в этой связи являются не только усиление мер по пресечению нелегальной миграции, но и создание условий для расширения легальной трудовой миграции и легализации уже работающих мигрантов.

В целом анализ ситуации с правами человека в ходе миграционных процессов показывает, что несмотря на проводимую работу, имеются отдельные факты нарушений законности и прав человека государственными органами и их должностными лицами, а также самими мигрантами.

***

Республика Казахстан сталкивается в последние годы с вопросами *беженцев*. На 1 января 2009 года в республике официально зарегистрировано 237 семьи (578 человека) беженцев. Лица, получившие статус беженца, в основном являются выходцами из Афганистана (575 человек).

Статус беженца предоставляется в соответствии с Правилами присвоения статуса беженца, утвержденными приказом Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 20 ноября 2007 года № 273-п, зарегистрированным в Министерстве юстиции РК 19 февраля 2008 года.

Деятельность государственных органов, занимающихся проблемой беженцев, основывается на статьях Женевской Конвенции 1951 года «О статусе беженцев» и ее Протокола 1967 года, Закона «О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан».

15 декабря 1998 года Республика Казахстан официально присоединилась к Конвенции 1951 года о статусе беженцев и ее Протоколу 1967 года и взяв на себя определенные обязательства в отношении беженцев перед международным сообществом. В первую очередь, это принципы невысылки, доступность к процедуре, информированность, возможность обжалования решения и предоставление регистрации на срок рассмотрения дела и апелляции. Присоединению Казахстана к Конвенции в значительной мере предшествовало конструктивное сотрудничество между официальными властями и офисом Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) в Казахстане.

В соответствии с Законом «О миграции населения» процедура по работе с лицами, обратившимися с ходатайством о признании беженцами и определению их статуса в Республике Казахстан, их регистрация была начата в 1998 году.

Беженцами в Республике Казахстан признаются иностранцы, ходатайствующие перед Республикой Казахстан о признании их беженцами, которые в силу обоснованных опасений могут стать жертвой преследований по политическим убеждениям, признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе, вынужденные находиться вне страны своей гражданской принадлежности и не имеющие право пользоваться защитой своей страны или не желающие пользоваться защитой вследствие таких опасений, или лица без гражданства, находящиеся вне страны своего прежнего обычного местожительства, которые не могут или не желают вернуться в нее вследствие этих опасений.

Большая часть беженцев – 88,1 % проживают в г. Алматы, остальные в Южно-Казахстанской и Карагандинской областях. По образованию 99 человек имеют высшее, 14 человек - среднее специальное образование, 248 человек – среднее общее, 126 – начальное и 18 беженцев не имеют образования.

В соответствии с требованиями КоАП РК постоянно осуществляется контроль за соблюдением правил проживания беженцами, ежемесячно проводятся консультативно-совещательные встречи с представителями общественных организаций по вопросам правовой защиты беженцев.

В ноябре 2007 года, во время встречи с Главой государства Верховный Комиссар ООН по делам беженцев г-н Антонио Гутеррес, давая позитивную оценку ситуации с правами человека в Казахстане, отметил о необходимости выполнения Республикой своих международных обязательств в области прав беженцев, и просил принять специальный Закон РК «О беженцах».

В целях совершенствования национального законодательства и правоприменительной практики в отношении беженцев считаем целесообразным ускорение принятия Парламентом Закона Республики Казахстан «О беженцах».

В связи с вышеизложенным, рекомендуем Правительству и Парламенту Республики Казахстан в период 2009-2012 годов реализовать на практике следующие меры Национального плана:

1. Устранить противоречия между законодательными актами и ведомственными инструкциями, регулирующими свободу передвижения внутри страны.

2. Разработать механизм и процедуры контроля и пресечения выезда из страны граждан Республики Казахстан с целью постоянного жительства за рубежом, которым выезд запрещен (носители государственных секретов, лица, в отношении которых избрана мера пресечения в виде подписки о невыезде и т.д.).

3. Для эффективной координации работы с мигрантами, в 2012 году создать единый государственный орган по миграции в составе Правительства Республики Казахстан.

4. В 2012 году ратифицировать Международную конвенцию ООН о защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей.

5. Ускорить принятие Закона РК «О беженцах».

6. Разработать процедуру обращения с лицами, ищущими убежище, и мигрантами, не допускающую их выдворение или экстрадицию без судебного решения.

7. Создать и внедрить современную национальную систему пограничного и миграционного контроля и сеть пунктов временного содержания иностранных граждан, лиц без гражданства, лиц, ищущих убежища или не имеющих определенного правового статуса при контрольно-пропускных пунктах пограничной службы Республики Казахстан.

8. Создать открытую и доступную систему эффективного информирования иностранных граждан, лиц без гражданства о правилах въезда и пребывания на территории Республики Казахстан, о миграционном законодательстве страны.

9. Заключить международные договоры о правовой помощи по уголовным делам и выдаче лиц со странами, куда незаконно вывозятся граждане Республики Казахстан с целью сексуальной, трудовой или иной эксплуатации.

10. В 2010 году разработать и принять Закон «О документах, удостоверяющих личность гражданина Республики Казахстан».

11. В 2012 году разработать и принять Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам регистрации населения».

Право на объединение

Право на объединение в Республике Казахстан регулируется статьями 5 и 23 Конституции, разделом VII главы 2 Гражданского кодекса, законами о некоммерческих организациях, о политических партиях, об общественных объединениях, о профсоюзах, о свободе вероисповедания и религиозных объединениях, некоторыми положениями законодательства о национальной безопасности и противодействии экстремизму, уголовным, административным и налоговым законодательствами, а также целым рядом подзаконных актов: инструкциями, правилами, положениями и т.д.

Свобода объединения предоставляет людям право коллективно выражать, преследовать и отстаивать общие интересы точно так же, как их выражает, преследует и отстаивает отдельный человек.

Гарантии права на объединение содержатся в основных международных документах по правам человека – Всеобщей декларации прав человека (статья 20), Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 22), во многих конвенциях ООН и региональных документах по правам человека.

Ряд положений, касающихся обязательств по обеспечению права на объединение, содержатся в документах ОБСЕ, принятых на совещаниях этой организации.

Республика Казахстан ратифицировала Международный пакт о гражданских и политических правах, а при вступлении в ООН и ОБСЕ взяла на себя определенные обязательства по соблюдению основных прав и свобод человека, в том числе права на объединение.

Эти обязательства заключаются не только в закреплении в Конституции и национальном законодательстве права на объединение, но и в восприятии современной трактовки этого права, его регулирования и законности, обоснованности и соразмерности вводимых ограничений.

Таким образом, речь идет не только о политическом обязательстве гарантировать право на объединение, но и о том, как это обязательство должно реализовываться в конкретных ситуациях.

1. Вопросы правового положения общественных организаций в Республике Казахстан

Пункт 1 статьи 23 Конституции РК, устанавливает, что граждане Республики Казахстан имеют право на свободу объединений. Деятельность общественных объединений регулируется законом.

Если строго следовать смыслу первой фразы данного пункта, Конституция РК в полном соответствии с международным правом гарантирует гражданину право объединяться с другими гражданами в целях создания общественных объединений.

Однако, исходя из смысла второй фразы пункта 1 статьи 23 и из статьи 5 Конституции РК, конституционно закреплена только одна форма объединения – общественные объединения, деятельность которых регулируется законом.

Так, согласно статьи 5 Конституции РК запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание непредусмотренных законодательством военизированных формирований.

Аналогичные запреты содержатся в статье 5 Закона об общественных объединениях от 31 мая 1996 года (с изменениями и дополнениями), но здесь к тому же установлен запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений.

Данный запрет противоречит международным стандартам.

Для подтверждения обратимся, например, к такому документу как «Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе» (2002 года), поддержанные Решением Комитета Совета Министров Совета Европы от 16 апреля 2003 года.

Учитывая, что практически все страны Европы являются участниками Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), по существу, этот документ определяет понимание международных стандартов права на объединение, заложенных в обязательствах в рамках ОБСЕ.

Согласно этому документу под «НПО» понимаются ассоциации, союзы, общественные объединения, фонды, благотворительные общества, некоммерческие организации и т.д. Сфера деятельности НПО также разнообразна, поскольку НПО – это и небольшие местные организации с несколькими членами, такие как, к примеру, сельский шахматный клуб, и международные ассоциации, известные во всем мире, в частности, организации, занимающиеся правозащитной деятельностью. В тексте Основополагающих принципов приводятся примеры различных типов НПО, однако, этот перечень не является исчерпывающим. В него не входят профсоюзы и религиозные объединения. В некоторых странах все эти структуры или некоторые из них относятся к сфере действия законодательства об общественных объединениях, тогда как в других странах они действуют в рамках отдельных законов. Политические партии не относятся к НПО.

Как указывается в пункте 4 Основополагающих принципов, основной характеристикой НПО является отсутствие среди ее основных целей получения дохода. Общая для всех НПО особенность – самоуправляемость и добровольность.

С точки зрения обязательности регистрации НПО очень важен пункт 5 упомянутого документа: «НПО могут быть как неформальными организациями, так и структурами, обладающими правосубъектностью. В целях отражения различий в финансовых и иных видах поддержки, получаемой НПО в дополнение к правосубъектности, они могут пользоваться различным статусом в соответствии с национальным законодательством».

То есть, речь идет о различиях между НПО, не желающими приобретать правосубъектность, и НПО, имеющими статус юридического лица. Как и в законодательстве большинства стран, в тексте Принципов содержится ряд положений, имеющих отношение исключительно к НПО, обладающим правосубъектностью. Тем не менее, в документе признается принцип, в соответствии с которым НПО вправе осуществлять свою деятельность без приобретения такого статуса. При этом подчеркивается важность того, чтобы в национальном законодательстве это также было зафиксировано.

Таким образом, поскольку данные Принципы являются общими для европейских государств, во всех европейских странах признается, что НПО могут быть как формальными, так и неформальными организациями.

Как уже указывалось, казахстанское законодательство содержит запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений, что создает и определенные проблемы в использовании юридических терминов и понятий.

Во-первых, представляется юридически необоснованным термин «незарегистрированное общественное объединение».

Общественное объединение – это одна из организационно-правовых форм некоммерческой организации, которая в свою очередь является одним из видов юридического лица (Гражданский кодекс РК 1994 года, статья 34). Это правовой статус. До регистрации в органах юстиции общественного объединения оно юридически не существует, а существует группа граждан, претендующая на приобретение правосубъектности юридического лица в виде некоммерческой организации и организационно-правовой форме – общественного объединения. То есть, если группа граждан называет себя комитетом, советом, клубом, общественной организацией и т.д. это еще не означает, что она является общественным объединением.

Во-вторых, законодательство почему-то содержит запрет на создание и деятельность только незарегистрированного общественного объединения, хотя среди некоммерческих организаций есть еще такие организационно-правовые формы, как учреждение, общественный фонд и т.д.

В-третьих, если запрещается создание и деятельность незарегистрированных общественных объединений, то непонятно, касается это только организаций, где десять (минимальное количество граждан-инициаторов для создания общественного объединения по казахстанскому законодательству) или более членов, или и тех, в которых количество членов меньше. Например, возникает вопрос о законности или незаконности, общественного комитета по очистке двора в количестве пяти человек во главе с председателем. Кроме того, неясно, каким образом определяется, что некое объединение уже состоялось юридически, если оно не зарегистрировано в соответствии с установленной законом процедурой.

Таким образом, можно сделать следующий вывод: обязательность регистрации объединений граждан и правовые нормы об ответственности за их деятельность только по причине отсутствия регистрации не соответствуют международным стандартам.

В связи с этим, для приведения национального законодательства в соответствие с международными стандартами прав и свобод человека, необходимо зафиксировать право человека создавать или вступать в объединения, союзы, ассоциации, в том числе и неформального характера.

Для этого необходимо либо принять отдельный закон о праве граждан на объединение (например, по опыту Польской Республики), либо предусмотренным законом субъектам обратиться в Конституционный совет с просьбой дать толкование пункта 1 статьи 23 Консти-

туции РК в части права граждан на свободу объединений в любых формах, как формальных, так и неформальных организаций.

2. Вопросы организационно-правовых форм общественных организаций в Республике Казахстан

Необходимо урегулировать проблему, связанную с ограниченным числом организационно-правовых форм некоммерческих организаций как вида юридических лиц. Эта проблема существует еще с начала 90-х годов XX века. Первая попытка исправить ситуацию была предпринята в Гражданском кодексе РК 1994 года, где в главе VII «Некоммерческие организации» помимо общественных объединений появились другие организационно-правовые формы общественных организаций: учреждение, общественный фонд. Важно отметить, что в Гражданском кодексе РК впервые общественные организации перечисленных организационно-правовых форм получили статус некоммерческих.

Более того, в статье 34 Гражданского кодекса РК помимо вышеперечисленных форм юридического лица, являющегося некоммерческой организацией, предусматривается возможность существования иных форм некоммерческой организации, которые должны быть «предусмотрены законодательными актами». Правда, никаких законодательных актов, закрепляющих возможность создания и деятельности некоммерческих организаций других организационно-правовых форм, кроме перечисленных в Гражданском кодексе, так и не было принято.

Таким образом, в течение семи лет (1994-2001), до принятия в 2001 году Закона РК «О некоммерческих организациях», единственным законодательным актом, где упоминались некоммерческие общественные организации иных организационно-правовых форм, помимо общественного объединения, был Гражданский кодекс РК, где упоминались еще две такие формы: учреждение и общественный фонд.

В результате чего, все общественные инициативы граждан по созданию и деятельности общественных организаций были практически ограничены лишь тремя организационно-правовыми формами: общественное объединение, учреждение и общественный фонд. Это создало и создает серьезные проблемы на пути развития третьего сектора в стране.

Рассмотрим ситуацию на практике.

Группа граждан решила объединиться для реализации своих общих целей и задач и создать общественную организацию с приобретением статуса юридического лица. Какую организационно-правовую форму они должны выбрать? Общественное объединение? Но тогда, согласно Закону об общественных объединениях этих граждан должно быть не менее десяти, их организация должна иметь членство, определенную структуру управления и т.д.

А если этих граждан меньше десяти и они не хотят иметь членскую организацию, общее собрание в качестве органа управления и т.д., то они должны создавать некоммерческую организацию в форме учреждения или фонда.

Однако учреждение как организационно-правовая форма некоммерческой организации общественного типа имеет свои недостатки, в частности, в том, что учредитель (собственник) несет ответственность всем своим имуществом по обязательствам учреждения при недостатке у этой некоммерческой организации своего имущества. Кроме того, по действующему налоговому законодательству учреждение вообще не относится к некоммерческим организациям для целей налогообложения. Понятно, что это положение «отпугивает» общественно инициативных граждан.

Фонд же имеет иную природу с точки зрения его отнесения к некоммерческой общественной организации и чаще всего рассматривается в контексте благотворительной деятельности, под которой понимается «один из способов добровольной бескорыстной (безвозмездной) помощи (в том числе, передача имущества, денежных средств, предоставление услуг и иной поддержки), осуществляемой в интересах поддержки и защиты группы лиц,

которые в силу физических или иных обстоятельств неспособны самостоятельно удовлетворять свои потребности, реализовывать свои права и законные интересы». Исходя из этого, фонд и должен рассматриваться как организационно-правовая форма некоммерческой организации, занимающейся благотворительной или схожей с ней деятельностью.

В результате, как уже отмечалось, все общественные организации, созданные в Казахстане, с 1994 по 2001 гг., а впрочем, и до настоящего времени, «маневрируют» между тремя организационно-правовыми формами: общественное объединение, учреждение и фонд.

В стране появились десятки фондов, которые в принципе фондами не являются, поскольку не аккумулируют денежные и иные ресурсы и не занимаются их распределением или благотворительностью. Граждане-инициаторы, создавшие многие учреждения, постоянно ощущают себя под угрозой предъявления к ним лично имущественных исков в связи с недостатком имущества у учреждения.

Наконец, сотни общественных организаций пошли по наиболее логичному пути – созданию общественных объединений, хотя у многих их инициаторов не было желания искать дополнительно людей для выполнения требования закона – не менее десяти граждан-инициаторов.

Имеет смысл внести поправки в Закон «О некоммерческих организациях», определив в нем понятие «общественная организация» как некоммерческой организации иной организационно-правовой формы.

3. Вопросы членов, организаторов и учредителей общественных организаций в Республике Казахстан

Международный пакт о гражданских и политических правах, который Республика Казахстан ратифицировала в 2005 году, содержит следующую формулировку: «Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими…»

Всеобъемлющий характер слова «каждый» обозначает то, что свобода объединения, в принципе, охватывает и тех лиц, которые не являются гражданами (то есть лиц, являющихся гражданами других государств, беженцев и лиц без гражданства, оралманов).

Международное право признает возможность введения некоторых ограничений на политическую деятельность лиц, не являющихся гражданами конкретного государства (не граждан), что распространяется и на свободу объединения. Однако приемлемыми считаются только те ограничения, которые соответствуют принципам политической демократии, свободе и верховенству закона. Поэтому является оправданным запрет на членство в политических партиях не граждан, поскольку партии участвуют в формировании общенациональных органов власти.

Согласно пункту 15 Основополагающих принципов любое физическое или юридическое лицо, гражданин страны или иностранец, либо группа таких лиц, должны быть вправе свободно создавать НПО. При этом в Пояснительной записке к Основополагающим принципам указывается, что никаких оснований для ограничения права создавать НПО для иностранных граждан не может быть. Естественно, это не касается политических партий, которые, как уже отмечалось, не являются НПО.

Таким образом, исходя из положений международных документов по правам человека и зарубежного опыта, можно сделать следующий вывод**:** никаких ограничений для иностранных граждан, беженцев и лиц без гражданства, оралманов в создании, членстве и участии в деятельности некоммерческих организаций не существует, кроме некоторых ограничений их политической деятельности (в частности, участия в деятельности политических партий, финансирования избирательных кампаний и т.д.). Кроме того, нет ограничений для не граждан в праве руководить некоммерческой организацией или ее филиалом (представительством).

4. Вопросы регистрации общественных организаций в Республике Казахстан

Как уже отмечалось, в соответствии с международными стандартами и практикой многих стран мира НПО могут существовать как со статусом, так и без приобретения статуса юридического лица.

Тем не менее, большинство НПО предпочитают приобрести такой статус (в виде некоммерческой организации), поскольку это позволяет им получать налоговые льготы, поддержку государства и вообще облегчает функционирование.

В Основополагающих принципах указывается, что любое физическое или юридическое лицо, гражданин страны или иностранец, либо группа таких лиц должны быть вправе свободно создавать НПО. Два и более лица должны быть вправе учреждать НПО, основанную на принципе членства. Для приобретения статуса юридического лица может потребоваться большее число членов, однако оно не должно устанавливаться на уровне, препятствующем учреждению НПО. Любой человек должен иметь право учреждать НПО путем завещания или дарения имущества, в результате чего обычно создается фонд или траст.

В Пояснительной записке к Основополагающим принципам уточняется, что вопрос о минимальном числе лиц, необходимом для учреждения НПО, обсуждался в течение длительного времени в ходе подготовки этого документа, поскольку в законах разных стран это число варьирует. В некоторых странах для этого достаточно одного человека; в других в законе устанавливается более высокий порог – в два, три или пять лиц и даже более. В конечном итоге было решено провести различие между неформальными организациями и организациями, желающими приобрести правосубъектность. В первом случае для учреждения основанной на принципах членства НПО достаточно двух человек, тогда как для приобретения правосубъектности может потребоваться большее число членов. Но в этом случае данное число не должно своей величиной препятствовать самому учреждению организации.

Сама процедура по созданию организаций с получением статуса юридического лица различается среди стран Европейского союза. Организации могут получить статус юридического лица в результате провозглашения (заявления о своем создании), нотариального заверения их устава, уведомления компетентного органа или регистрации.

В Казахстане существует регистрационная система приобретения статуса юридического лица.

Что касается регистрации некоммерческих организаций, то законодательство РК не содержит прямого запрета на деятельность НПО без регистрации (без получения статуса юридического лица). Такой прямой запрет, как уже отмечалось, установлен только в отношении общественных объединений.

Однако из правоприменительной практики органов юстиции и прокуратуры следует, что в ряде случаев НПО, созданная группой граждан, не претендующих на статус общественного объединения, и не приобретшая статус юридического лица, рассматривается как незарегистрированное общественное объединение и его организаторы подвергаются административной ответственности. Аналогичные проблемы возникают и у незарегистрированных религиозных объединений.

Следует отметить, что в Республике Казахстан установлен разрешительный порядок регистрации юридических лиц. Этот порядок в республике предусматривает обязанность государства зарегистрировать организацию, если ее учредители выполнили все соответствующие требования законодательства, предъявляемые к созданию такой организации.

Сама процедура и требования, выдвигаемые к процедуре приобретения статуса юридического лица в Казахстане, установлены в Законе о государственной регистрации юридических лиц (принят в 1995 году) и Правилах государственной регистрации юридических лиц (принят в 1999 году).

Необходимо отметить ряд проблемных вопросов, связанных с процедурой регистрации некоммерческих организаций в Казахстане.

Во-первых, это размер регистрационного сбора некоммерческих организаций (около 70 долларов США). При этом учреждения, финансируемые из средств бюджета, казенные предприятия и кооперативы собственников помещений (квартир) имеют льготы (регистрационный сбор – чуть более 10 долларов США). Детские и молодежные объединения имеют льготы (регистрационный сбор – чуть более 15 долларов США). Даже юридические лица, являющиеся субъектами малого предпринимательства имеют льготы (регистрационный сбор – чуть более 35 долларов США). А общественные некоммерческие организации по регистрационному сбору приравнены к коммерческим предприятиям. Казахстанские НПО на протяжении ряда лет указывают на такую несправедливость, но пока решение не принято.

Во-вторых, это разграничение деятельности одной из организационно-правовых форм (некоммерческих организаций) – общественных объединений по территориальному признаку: местные, региональные и республиканские. Для регистрации регионального общественного объединения необходимо иметь филиалы более чем в одной области республики, а республиканского объединения – более чем в половине областей Казахстана, включая столицу и город республиканского значения.

В связи с вышеизложенным, для приведения казахстанского законодательства в соответствие с международными стандартами прав и свобод человека в области приобретения некоммерческими организациями статуса юридического лица необходимо:

- обеспечить в законодательстве и на практике упрощенный порядок регистрации некоммерческих юридических лиц;
- снизить размер регистрационного сбора для некоммерческих организаций с целью облегчения приобретения ими статуса юридического лица и содействия развитию гражданского общества;
- закрепить в законодательстве те дополнительные права или преимущества, которые предоставляются общественному объединению при подтверждении регионального или республиканского статуса или исключить эти положения из законодательства об общественных объединениях;
- закрепить в законодательстве о некоммерческих организациях, как минимум, еще одну организационно-правовую форму нечленской НПО, например под названием «общественная организация», с тем, чтобы дать возможность гражданам, в количестве меньшем десяти, создавать НПО, не имеющие членства, но при этом не в организационно-правовой форме фондов или учреждений.

5. Вопросы ограничений права на объединение и ответственности общественных организаций в Республике Казахстан

Согласно статье 5 Конституции Республики Казахстан в Казахстане запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение онституциионного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание непредусмотренных законодательством военизированных формирований**.**

По существу, данное конституционное положение соответствует требованиям международного права.

Кроме того, согласно статье 39 Конституции РК права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Это положение также соответствует международным стандартам с точки зрения введения ограничений того или иного права.

Однако, непосредственный анализ законодательных актов, касающихся регулирования права на объединение, показывает, что в них содержится значительное количество ограничений, которые связаны с расширительным толкованием конституционных норм и не соответствуют требованиям к таким ограничениям с точки зрения международной правовой теории и практики.

В статье 374 КоАП РК указано, что «совершение руководителями и членами общественного объединения действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных уставами этих общественных объединений или нарушающих законодательство Республики Казахстан об общественных объединениях, после вынесения письменного предупреждения – влечет предупреждение или штраф на лиц, входящих в состав руководящего органа общественного объединения, в размере до двадцати месячных расчетных показателей. Нарушение законодательства Республики Казахстан общественным объединением либо совершение тех же действий повторно в течение года после наложения административного взыскания, предусмотренного частью первой настоящей статьи, - влечет штраф на лиц, входящих в состав руководящего органа общественного объединения, в размере до пятнадцати месячных расчетных показателей с приостановлением деятельности общественного объединения на срок до шести месяцев. Те же действия, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, предусмотренного частями первой и второй настоящей статьи, - влекут запрещение деятельности этого общественного объединения».

В целом, в действующем административном законодательстве общественное объединение – единственная организационно-правовая форма юридического лица, которой грозит запрещение деятельности за повторное нарушение в рамках всего существующего законодательства об общественных объединениях.

Запрещение деятельности любого юридического лица является самой крайней мерой воздействия и именно поэтому и в законодательстве, и на практике должны быть подтверждены необходимость, обоснованность и соразмерность этой меры.

Если цели и действия общественного объединения направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности, подрыв национальной безопасности, разжигание различных видов розни, создание военизированных формирований, посягательство на здоровье и нравственные устои, то, в зависимости серьезности нарушения и наличия последствий такая мера может быть оправданной. Однако, любые мелкие нарушения, даже повторные или неоднократные не должны влечь за собой приостановления или запрещения деятельности.

В этой связи, логично предложить внести изменения в административное законодательство в части детализации административной ответственности за административные правонарушения в сфере деятельности некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений с тем, чтобы эти нормы соответствовали требованиям предсказуемости, гибкости и эффективности и не давали возможности их широкого толкования.

Поэтому необходимо рассмотреть вопрос о более четкой и соответствующей международным стандартам в области требований к допустимости ограничений формулировке относительно законности и незаконности целей, задач и видов деятельности некоммерческих организаций и их отражения в уставах НПО.

Необходимо также еще раз вернуться к положениям нашего уголовного законодательства в части ответственности руководителей и членов общественных объединений.

В Уголовном кодексе РК существует ряд статей, предусматривающих уголовную ответственность членов общественных объединений и их руководителей по сравнению с гражданами, не являющимися членами общественных объединений.

Так, в статье 336 Уголовного кодекса РК установлена уголовная ответственность «за незаконное вмешательство членов общественных объединений в деятельность государственных органов», причем предусмотренная законом санкция для членов общественных

объединений составляет штраф или арест на срок до четырех месяцев, а для руководителя общественного объединения – вплоть до лишения свободы на срок до одного года. Примечательно, что для обычного гражданина или сотрудника коммерческой организации подобных статей в Уголовном кодексе не предусмотрено, то есть, очевидно, что при совершении таких деяний они будут привлекаться к ответственности по статье «Хулиганство», «Применение насилия в отношении представителя власти», или по ряду статей главы 5 Уголовного кодекса РК «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства».

В целом административное и уголовное законодательство РК в части ответственности общественных объединений требует своего совершенствования, с одной стороны, с целью устранения «неравенства» между общественными объединениями и другими организационно-правовыми формами некоммерческих организаций или коммерческих организаций, а с другой – для приведения ограничений и санкций в соответствие с международными стандартами и критериями допустимости таких ограничений.

Право создавать профессиональные союзы и вступать в них

Законом РК «О профессиональных союзах» предоставлено право гражданам создавать профессиональные союзы и вступать в них. При этом, количество профсоюзов, создаваемых в рамках одной профессии, не ограничивается. Всем профессиональным союзам предоставляются равные правовые возможности.

Имеются факты воспрепятствования созданию и деятельности профсоюзных организаций со стороны работодателей. Так, по данным Атырауского филиала профсоюза работников строительства и промстройматериалов, в течение 2007 года созданию профорганизаций препятствовали руководители 16 предприятий, в основном ведущие подрядные работы на объектах ТОО «Тенгизшевройл» и Аджип ККО. Наиболее крупными из них являются ТОО «Атырау-Болашак», «Тенгизстройсервис», «Сенимди Курылыс», «Хемимонтаж», «Пундж Ллойд Казахстан», «Юрест Рейтеон Суппорт Сервисез», «Сайпен», «Каспиан Вендер парк» и др. Именно в этих организациях в 2007 году имели место случаи коллективных трудовых конфликтов и стихийных акций работников.

Для надлежащей защиты прав и интересов работников необходимо не просто создание профсоюза, но и вступление профсоюзной организации в отраслевой профсоюз. К примеру, в течение 2007 года под административным нажимом в АО «Интергаз Центральная Азия» (система НК «Казмунайгаз») проведены собрания и завершается создание профсоюзной организации, в которую входят около 6000 работников-газотранспортников. Первые переговоры по приглашению их в отраслевой республиканский профсоюз газотранспортников пока ни к чему не привели. Руководство созданного профсоюза, находясь в полной зависимости от администрации, рассуждает о создании своего отраслевого профсоюза, хотя в Уставе предусмотрено вхождение в вышестоящие профорганы. Складывается ситуация, когда новый профсоюзный орган попадает в зависимость от руководства работодателя, тем самым рождается «карманный» профсоюз. Такой профсоюз оставляет работников без условий и льгот, предусмотренных тарифным соглашением.

На местах также наблюдаются трудности при заключении коллективных договоров.

По данным республиканского отраслевого профсоюза работников геологии, геодезии и картографии в 26 организациях по вине администрации не заключаются коллективные договоры, а профорганизации практически распущены. Имеются факты вмешательства работодателей в деятельность профорганизаций. Так, в АО «Волков Геология» города Алматы профсоюзной организацией были обнаружены нарушения в использовании профсоюзных взносов со стороны работодателя. В ответ на это администрация акционерного общества распустила профсоюзную организацию.

Вышеизложенные обстоятельства позволяют рекомендовать Правительству Республики Казахстан в период 2009-2011 годов реализовать на практике следующие меры:

1. Законодательно упростить порядок регистрации общественных объединений граждан.
2. В законодательстве должно быть четко зафиксировано право каждого создавать или вступать в объединения, союзы, ассоциации, в том числе и неформального характера. Для этого целесообразно принять отдельный Закон «О праве граждан на объединение».
3. Обеспечить в законодательстве и на практике упрощенный порядок регистрации некоммерческих юридических лиц.
4. Снизить размер регистрационного сбора для некоммерческих организаций с целью облегчения приобретения ими статуса юридического лица и содействия развитию гражданского общества.
5. В Налоговый кодекс внести норму об освобождении НПО от уплаты налога от предпринимательской деятельности, осуществляемой в рамках уставных целей, или использовать иные механизмы налоговых льгот при осуществлении НПО такой деятельности, используя опыт развитых стран.
6. В Налоговый кодекс внести норму о введении налоговых льгот для коммерческих организаций и индивидуальным предпринимателям, выделяющих часть своего дохода для поддержки казахстанских НПО.
7. Закрепить в законодательстве о некоммерческих организациях, как минимум, еще одну организационно-правовую форму нечленской НПО, например под названием «общественная организация», с тем, чтобы дать возможность гражданам, в количестве меньшем десяти, создавать НПО, не имеющие членства, но при этом не в организационно-правовой форме фондов или учреждений.
8. В 2011 году разработать и принять новый Закон РК «О профессиональных союзах».
9. Законодательно упростить процедуры регистрации, перерегистрации и ликвидации политических партий.

Право на свободу мысли, совести и религии

За годы независимости в Казахстане созданы основы и необходимые благоприятные политические условия для демократического общественного устройства и развития гражданского общества: внутренняя стабильность, межэтнический и межконфессиональный мир и согласие.

За годы независимости в шесть раз увеличилось число религиозных объединений. Если в 90-е годы XX века действовало 671 религиозное объединение, то по состоянию на 1 марта 2009 года в Казахстане действуют 3993 религиозных объединений представляющих более 40 конфессий и деноминаций. Религиозным объединениям принадлежит 3034 культовых сооружений.

Упрощенный механизм регистрации религиозных объединений, действующий с 2004 года, а также налоговая политика государства, направленная на освобождение религиозных объединений от уплаты налогов на прибыль и церковные сборы, способствуют свободному развитию зарегистрированных на территории государства религиозных объединений.

Многонациональность и поликонфессиональность определили один из основных приоритетов государственной политики в сфере религии – это укрепление межконфессионального согласия как необходимого условия для сохранения стабильности в обществе и соблюдения прав человека.

Опыт межконфессионального диалога в Казахстане получил признание и поддержку у лидеров мировых религий. В Астане в 2003 и 2006 годах прошли два Съезда лидеров мировых и традиционных религий. Если в 2003 году на съезд прибыло 17 делегаций от

различных религиозных конфессий, то во втором съезде приняли участие 29 делегаций из 43 стран, причем не только лидеров религиозных конфессий, но и политических деятелей, ученых и экспертов стран Европы и Азии, лидеров и посланников ведущих международных организаций – ООН, ОБСЕ, ЮНЕСКО. Гуманистические идеи съездов стали огромным вкладом в укрепление взаимопонимания между народами.

В июле 2006 года Президентом Казахстана подписан Указ об утверждении Концепции развития гражданского общества, целью которой признано дальнейшее совершенствование законодательной, социально-экономической и организационно-методической базы для всестороннего развития институтов гражданского общества и их равноправного партнерства с государством в соответствии с международно-правовыми инструментами в рамках международных договоров и пактов в области прав человека и человеческого измерения. Среди институтов гражданского общества указаны и религиозные объединения. Ключевым моментом взаимодействия государственной власти и институтов гражданского общества является обеспечение свободы вероисповедания и права граждан на объединения.

В 2007 году принята Государственная программа по обеспечению свободы вероисповедания и совершенствованию государственно-конфессиональных отношений в Республике Казахстан на 2007-2009 годы, основной целью которой является создание условий по реализации свободы вероисповедания в Республике Казахстан.

В адрес Казахстана дан ряд позитивных оценок ОБСЕ, ООН и других международных организаций по поводу эффективности действующей в стране модели гражданского мира и согласия.

Высокую оценку сложившейся в Казахстане модели межконфессионального согласия высказали Папа Римский Иоанн Павел Второй во время посещения страны в 2002 году, лидеры различных конфессий, побывавших в Казахстане на съездах лидеров мировых религий.

Следует отметить, что гарантии права на свободу мысли, совести и религии в Республике Казахстан содержатся в статье 22 Конституции РК:

«1. Каждый имеет право на свободу совести.

2010 Осуществление права на свободу совести не должно обуславливать или ограничивать общечеловеческие и гражданские права и обязанности перед государством».

Статья 39 Конституции РК устанавливает:

«1. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.».

Кроме того, пункт 3 статьи 39 Конституции РК включает свободу совести в перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению ни при каких обстоятельствах.

Правовое регулирование права на свободу совести и вероисповедания в Казахстане осуществляется посредством Закона «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» (далее – Закон о свободе вероисповедания); Гражданского кодекса и другими законодательными актами.

Общее количество нормативных правовых актов, в той или иной степени влияющих на осуществление свободы совести и религии, насчитывает около ста наименований.

В международном праве гарантии права на свободу мысли, совести и религии содержатся в основных международных документах по правам человека: Декларации ООН 1981 года о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии и убеждений (далее – ДНДРУ), Международном пакте о гражданских и политических правах (далее –МПГПП) и в обязательствах, взятых на себя государствами – членами Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Статья 18 МПГПП определяет понятие свободы мысли, совести и религии следующим образом: «Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и

сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учений».

Статья 1 ДНДРУ расширяет это понятие принципиальным условием *выражения*: «Это право включает свободу иметь религию или убеждения любого рода по своему выбору и свободу исповедовать религию и *выражать* свои убеждения как единолично, так и сообща с другими… (далее по тексту статьи 18 МПГПП).

Понятие и содержание свободы мысли, совести, религии и убеждений наиболее полно развиты в Итоговых документах Совещаний на Высшем Уровне ОБСЕ (Хельсинки 1975, Мадрид 1980, Вена 1989, Копенгаген 1990, Париж 1990, Будапешт 1994). В частности, в пункте (9) Копенгагенского Документа 1990 года государства-участники ОБСЕ подтвердили, что «(9.4) – каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу *менять* религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или веру как индивидуально, так и совместно с другими, публично или частным образом путем отправления культа, *обучения* и выполнения религиозных и ритуальных обрядов. Здесь понятие свободы мысли, совести, религии и убеждений расширено свободой их *изменять,* а *выражение* этой свободы *включает* в себя также *свободу обучения*.

Таким образом, современное понятие свободы вероисповедания, включающее свободу мысли, убеждений и религии, состоит в следующем: *Это право иметь или не иметь, принимать или изменять любые убеждения или религию по своему собственному выбору, а также исповедовать и выражать свои убеждения или религию как индивидуально, так и совместно с другими, публично или частным образом, путем обучения, отправления культа и выполнения религиозных и ритуальных обрядов*.

Содержание свободы религии как составляющей свободы совести наиболее полно раскрыто в положениях итогового документа Венской встречи 1986 года, в котором государства – участники СБСЕ обязались:

(16.4) уважать право религиозных конфессий:

- основывать и обеспечивать свободный доступ в места для проведения религиозных обрядов и собраний;
- объединяться и основывать организации в соответствии со своей собственной структурой и иерархией;
- подбирать, назначать и сменять штатных сотрудников в соответствии с собственными стандартами и требованиями, а также свободно принимать любые решения при взаимодействии между собой и с государственными структурами;
- испрашивать и получать добровольные финансовые и иные пожертвования;

(16.5) – осуществлять консультации и обмен информацией с другими религиозными конфессиями, институтами и организациями, для более полного обеспечения религиозных прав и свобод;

(16.6) – уважать право каждого давать и получать религиозное образование на выбранном им самим языке как индивидуально, так и совместно с другими;

(16.7) – …уважать приоритет родителей в выборе религиозного и морального воспитания своих детей в соответствии со своими убеждениями;

(16.8) – поощрять обучение религиозного персонала в соответствующих институтах;

(16.9) – уважать право верующих как индивидуально, так и совместно с другими, приобретать, владеть и использовать религиозную литературу и публикации на выбранном ими языке, а также другие предметы и материалы, относящиеся к их религиозным убеждениям;

(16.10) – разрешать религиозным общинам, институтам и организациям производить, импортировать и распространять религиозные публикации и иные печатные материалы и предметы религиозного культа;

(16.11) – благожелательно учитывать интерес религиозных конфессий, общин, институтов и организаций к участию в публичных диалогах, включая средства массовой информации.

17). Государства участники признают, что осуществление вышеупомянутых норм, относящихся к свободе религии и убеждений, может подлежать лишь ограничению, которые установлены законом и совместимы с их обязательствами по международному праву и их международными обязательствами. Они будут обеспечивать в своих законах и административных правилах и при их применении, полное и эффективное осуществление свободы мысли, совести, религии и убеждений.

(32) … поддерживать установление и развитие личных и групповых контактов между верующими, исповедующими религию или веру индивидуально или совместно с другими, как в своих странах, так и с верующими в других странах, оказывать содействие в паломничестве, проведении религиозных собраний и других мероприятий… обеспечивать свободу приобретения, получения и распространения религиозной литературы, изданий и других публикаций и предметов, имеющих отношение к вере, религии и отправлению религиозных обрядов и культов.

Конституционные гарантии свободы мысли, совести и религии в Республике Казахстан выражены в следующих принципах: уважение принципов и норм международного права, верховенство международного права перед законами Республики - пункты 1 и 3 статьи 4, статья 8; признание абсолютности и неотчуждаемости права каждого на свободу мысли, совести и религии и запрет на ограничение свободы совести при любых обстоятельствах – пункты 1 и 2 статьи 12, пункт 1 статьи 18, пункт 1 статьи 19, пункт 1 статьи 22, пункт 3 статьи 39; равенство перед законом и свобода от дискриминации по любым основаниям – статья 14; равенство в правах граждан и неграждан – пункт 4 статьи 12; законодательная и судебная защита – пункты 1 и 2 статьи 4, пункты 2 и 3 статьи 74, статья 78;

Таким образом, Конституция Республики Казахстан гарантирует, что: каждый (гражданин Казахстана, иностранец, законно находящийся на его территории, беженец или лицо без гражданства) имеет право на свободу совести (то есть с учетом норм международного права, являющихся частью действующего права Республики Казахстан, право иметь или принимать или менять религию или убеждения по своему выбору); никто не может быть принужден к раскрытию своих мыслей или своей принадлежности той или иной религии или убеждениям; никто не может подвергаться дискриминации по мотивам отношения к религии, принадлежности к различным религиозным течениям, группам или объединениям.

Конституционные гарантии свободы исповедовать религию или убеждения «как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком», выражены в следующих принципах: уважение принципов и норм международного права, верховенство международного права перед законами Республики - пункты 1 и 3 статьи 4, статья 8; идеологическое многообразие – пункт 1 статьи 5; равенство перед законом – пункт 2 статьи 5; свобода объединения и собраний – пункт 1 статьи 23, пункт 1 статьи 32; свобода от дискриминации по любым основаниям – статья 14; равенство в правах граждан и неграждан – пункт 4 статьи 12; запрет на незаконное вмешательство государства в дела объединений и объединений в дела государства, а также запрет на возложение функций государственных органов на объединения – статья 1, пункт 2 статьи 5; законодательная и судебная защита – пункты 1 и 2 статьи 4, пункты 2 и 3 статьи 74, статья 78.

Таким образом, Конституция Республики Казахстан гарантирует, что: религиозные институты (во всех их проявлениях) отделены от государства; в государстве нет одной или нескольких поддерживаемых государством религий и никакая религия не является государствообразующим фактором; никакие конфессии не выполняют каких-либо государственных функций; ни одна религия, религиозная группа или объединение не могут иметь никаких преимуществ по отношению к другим религиям, религиозным группам или объединениям; никто (гражданин Казахстана, иностранец, законно находящийся на территории Казахстана беженец или лицо без гражданства) не может подвергаться дискриминации по мотивам отношения к религии, принадлежности к различным религиозным течениям, группам или объединениям.

Конституционные ограничения свободы исповедовать религию или убеждения «как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком» основаны на следующих положениях: осуществление прав и свобод человека не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность – пункт 5 статьи 12; цели или действия… объединений не должны быть направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание непредусмотренных законодательством военизированных формирований – пункт 3 статьи 5; запрет на деятельность партий на религиозной основе – пункт 4 статьи 5; деятельность иностранных религиозных объединений на территории Республики, а также назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в Республике должны согласовываться с государством – пункт 5 статьи 5; **права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения – пункт 1 статьи 39.**

Законодательные гарантии свободы мысли, совести и религии

Законодательство о свободе совести и религии в Казахстане в целом является в достаточной степени либеральным. Так, в соответствии с международными стандартами, Закон о свободе вероисповедания не предусматривал обязательной государственной регистрации религиозных объединений, однако статья 375 Кодекса об административных правонарушениях (КоАП) предусматривала наказание за деятельность религиозных объединений без государственной регистрации. На практике это противоречие в законодательстве разрешалось судами чаще всего в пользу норм КоАП, что приводило к многочисленным нарушениям Закона о свободе вероисповедания, статьи 39 Конституции и международного стандарта в части права на свободу вероисповедания «сообща с другими».

В 2005 году в целях борьбы с экстремизмом и усиления национальной безопасности приняты три закона: Закон 18 февраля 2005 года «О противодействии экстремизму»; Закон от 23 февраля 2005 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремистской деятельности»; Закон РК от 08.07.2005 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения национальной безопасности».

Пункт 3 статьи 18 МПГПП не включает «национальную безопасность» в число приемлемых причин для наложения каких-либо ограничений на свободу мысли, совести и вероисповедания.

В соответствии с Сиракузскими принципами относительно толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах «интересы «национальной безопасности» могут служить основанием для ограничения определенных прав только в случаях, когда такие ограничения вводятся для защиты «суверенитета, территориальной целостности или политической независимости от угрозы силой или ее применения». На «интересы национальной безопасности нельзя ссылаться в качестве причины, когда речь идет о предотвращении только местной или относительно изолированной угрозы закону или порядку», они не могут «служить предлогом для установления нечетких или произвольных ограничений», и их «допустимо использовать в качестве причины только при условии существования достаточных гарантий и эффективных средств правовой защиты против злоупотреблений». «Интересы национальной безопасности» могут служить оправданием для ограничения только определенной группы прав и свобод: свободы передвижения и выбора места жительства; ограничения присутствия публики и

прессы на судебных процессах; свободы слова; свободы объединения и собраний. Свобода мысли, совести и вероисповедания в перечне прав и свобод, ограничение которых допустимо «в интересах национальной безопасности», отсутствует.

Недискриминация и равенство перед законом на основании религии или убеждений (статья 26 МПГПП).

Для религиозных объединений, по сравнению с другими юридическими лицами, установлена неравная ответственность перед законом за нарушение законодательства. Так для них установлены более широкие основания для приостановления и более сложные процедуры возобновления деятельности (статья 723 КоАП, и статья 10-1 Закона о свободе вероисповедания).

Различия по сравнению с другими юридическими лицами установлены и в отношении оснований для ликвидации религиозного объединения.

Деятельность религиозного объединения как юридического лица может быть запрещена судом в случаях: нарушения законодательства Республики Казахстан; систематического осуществления деятельности, противоречащей уставу, а равно неустранения в установленный срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности (КоАП, статья 375, части 4, 5).

Право свободно исповедовать религию или убеждения «сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении» (пункт 1 статьи 18 МПГПП).

Законодательство Казахстана содержит ограничения этого права, выходящие за пределы пункта 3 статьи 18 МПГПП и пунктов 1 и 3 статьи 39 Конституции Казахстана. Эти ограничения касаются возможности отправления вероисповедания независимо от юридического статуса, возможности получения юридического статуса, свободы проповедования («миссионерская деятельность») и учения (духовное образование).

Свобода вероисповедания независимо от юридического статуса.

Деятельность незарегистрированных религиозных объединений в Казахстане запрещена (часть 4 статьи 4 Закона о свободе вероисповедания и наказывается в административном порядке вплоть до запрещения деятельности (статьи 374-1 и 375 КоАП).

Если группа верующих не прошла государственную регистрацию (по причине отсутствия средств, малочисленности или бюрократических препонов с регистрацией) или отказывается от регистрации по религиозным соображениям, она считается незаконной. На практике это выражается в том, что группе запрещены все формы отправления вероисповедания «сообща с другими»: молитвенные собрания (включая проводимые в частных домах и квартирах), обучение религии, проповедование, распространение религиозной литературы и т.д.

Закон о свободе вероисповедания содержит понятие «малочисленная религиозная группа, не имеющая признаков юридического лица», которая может функционировать после прохождения учетной регистрации в местных органах власти (статьи 6-1 и 6-2). Однако условия и процедуры прохождения учетной регистрации в Законе не определены.

Возможность получения юридического статуса.

Закон о свободе вероисповедания предусматривает для религиозных групп четыре формы юридического лица: местные религиозные объединения (общины), религиозные управления (центры), духовные учебные заведения и монастыри (статья 7). Юридическое лицо в форме «религиозное объединение» может быть образовано инициативной группой из 10 граждан (статья 9).

В отличие от всех остальных видов юридических лиц в Казахстане, которые проходят регистрацию в Комитете регистрационной службы Министерства юстиции РК и его территориальных подразделениях, для религиозных объединений установлен особый порядок государственной регистрации. Религиозные управления (центры), объединения, действующие на территории двух или более областей республики, а также образуемые ими духовные

учебные заведения, монастыри и другие объединения регистрирует уполномоченный государственный орган (УГО) – Комитет по делам религий Министерства юстиции РК. Процедура государственной регистрации религиозных объединений, по сравнению с другими видами юридических лиц, усложнена тем обстоятельством, что УГО может по своему усмотрению назначить религиоведческую и иную экспертизу, а также затребовать заключения специалистов по представленным религиозным объединением документам (статья 9). Основания, порядок назначения и процедуры проведения экспертиз и заключений в Законе не оговорены, а определяются подзаконными нормативными актами Правительства. Закон предусматривает также прерывание срока регистрации на время проведения экспертизы, но не ограничивает этот срок никакими временными рамками.

Хотя Закон не предусматривает оснований для отказа в регистрации религиозного объединения, на практике усложненные процедуры позволяют затягивать процесс регистрации сколь угодно долго. При этом группы, ждущие регистрации, оказываются в положении «незаконных» и ущемляются в праве на свободу вероисповедания «сообща с другими».

Миссионерская деятельность

Закон о свободе вероисповедания определяет миссионерскую деятельность как «проповедование и распространение посредством религиозно-просветительской деятельности вероисповедания, которое не содержится в уставных положениях религиозного объединения, осуществляющего свою деятельность на территории Республики Казахстан» (статья 1-1, пункт 2). «Граждане Республики Казахстан, иностранцы и лица без гражданства (далее – миссионер) осуществляют миссионерскую деятельность на территории Республики Казахстан после прохождения учетной регистрации. Осуществление миссионерской деятельности без учетной регистрации запрещается» (статья 4-1).

В отличие от учетной регистрации «малочисленных религиозных групп, не имеющих признака юридического лица» Закон устанавливает ясные правила учетной регистрации миссионеров (статья 4-2).

Духовное образование

Право основывать духовные учебные заведения Закон предоставляет только религиозным управлениям (центрам) (статья 7).

В соответствии с Конституцией РК, Закон о свободе вероисповедания констатирует, что государственное образование в Казахстане имеет светский характер (статья 5), и не содержит в прямом виде требования государственного лицензирования духовной образовательной деятельности. На практике государственные органы требуют от духовных учебных заведений наличия лицензий в соответствии со статьями 40, 57 Закона РК «Об образовании» и статьей 23 Закона РК «О лицензировании».

Право на альтернативную службу

Закон о свободе вероисповедания устанавливает, что «никто не имеет права по мотивам своих религиозных убеждений отказываться от исполнения гражданских обязанностей, за исключением предусмотренных законом случаев». Замена исполнения одной обязанности на другую по мотивам религиозных убеждений допускается только в соответствии с законодательством Республики Казахстан» (статья 3). Закон об альтернативной службе в Казахстане отсутствует.

Исходя из вышеизложенного, Национальный план действий по правам человека содержит ряд следующих мероприятий, направленных на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в области обеспечения конституционного права граждан на свободу мысли, совести и религии.

№№	Мероприятия	Сроки	Исполнители
1.	Изучение зарубежного опыта регулирования свободы мысли, совести и религии	в течение 2009 г.	Министерство юстиции
2.	Рассмотрение и утверждение Экспертным советом Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан рекомендаций по изменению законодательства в сфере обеспечения свободы мысли, совести и религии, подготовленных неправительственными организациями	2-ой квартал 2010 г	Комиссия по правам человека, НПО (по согласованию)
3.	Проведение мониторинга по соблюдению права на свободу вероисповедания в РК	ежегодно	Министерство юстиции, Генеральная прокуратура НПО (по согласованию)
4.	Проведение круглого стола в рамках подготовки Республики Казахстан к председательству в ОБСЕ по свободе мысли, совести и религии	4-ый квартал 2009 г.	Министерство юстиции, Комиссия по правам человека, НПО, религиозные объединения (по согласованию)
5.	Проведение заседания Совета по связям с религиозными объединениями при Правительстве Республики Казахстан по вопросам соблюдения права на свободу вероисповедания в РК	4-ый квартал 2009 года	Министерство юстиции
6.	Проведение заседаний Советов по связям с религиозными объединениями при акиматах областей городов Астаны и Алматы по вопросам соблюдения права на свободу вероисповедания в регионах	2010-2012 г.г.	Акиматы областей и городов Астаны и Алматы
7.	Разработка проекта Закона о внесении изменений и дополнений в законодательные акты по обеспечению свободы мысли, совести и религии на основе рекомендаций, подготовленных неправительственными организациями и одобренных Экспертным советом Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан	1-ый квартал 2011 г.	Министерство юстиции
8.	Выпуск национального отчета по соблюдению права на свободу вероисповедания в Республике Казахстан	2010 г.	Министерство юстиции, при участии НПО, религиозных объединений (по согласованию)

9.	Внесение проекта Закона о внесении изменений и дополнений в законодательные акты по обеспечению свободы мысли, совести и религии в Парламент Республики Казахстан	4-ый квартал 2011 г.	Министерство юстиции
10.	Разработать Концепцию об альтернативной военной службе, позволяющей верующим исполнить свой гражданский долг без ущемления своих религиозных чувств.	2012 г.	Министерство обороны

Право на свободу мирных собраний и митингов

Гарантии свободы мирного собрания в Республике Казахстан содержатся в статье 32 Конституции РК: «*Граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц*».

В дополнение к этому статья 39 Конституции РК устанавливает: «*1. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения…*».

Правовое регулирование свободы мирных собраний в Казахстане осуществляется посредством применения Закона Республики Казахстан от 17.03.1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» с изменениями от 20.12.2004 г. (далее – Закон).

Отдельные нормы, касающиеся правового регулирования свободы мирных собраний в Республике Казахстан, содержатся в Законе РК от 21.12.1995 г. «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», Законе РК от 26.06.1998 г. «О национальной безопасности Республики Казахстан».

К подзаконным актам, регулирующим свободу мирных собраний в Казахстане, относятся: Приказ Министерства внутренних дел РК от 31.12.1993 г. «Об организации работы органов внутренних дел по связи с общественными объединениями»; Приказ Министерства внутренних дел РК от 06.12.2000 г. «Об утверждении Правил об организации работы подразделений органов внутренних дел по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности граждан при проведении мероприятий общественными объединениями на улицах и в других общественных местах»; Приказ Министра внутренних дел РК от 05.07.2002 г. «Об утверждении Правил патрульно-постовой службы органов внутренних дел Республики Казахстан по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности»; Решение маслихата города Астаны от 02.05.2002 г. «О дополнительном регламентировании порядка и мест проведения мирных собраний, митингов и пикетов» и Решение XVII сессии Маслихата города Алматы от 29.07.2005 г. «Некоторые вопросы рационального использования объектов городской инфраструктуры».

Наконец, Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях (статья 373) и Уголовный кодекс (статья 334) содержат санкции за нарушение законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций от штрафов и административного ареста на срок до 15 суток и до лишения свободы на срок до одного года.

Учитывая международные стандарты в области обеспечения свободы мирного собрания, изложенные в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП), ратифицированном Республикой Казахстан, других международных документах по правам человека, в решениях Европейского Суда по правам человека и разработанном на их основе Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ документе «Руководящие принципы свободы мирных собраний», опубликованном в конце марта 2007 года, анализ действующего законодательства Республики Казахстан в этой области показывает его несоответствие данным стандартам по некоторым параметрам.

Так существующее в Законе о порядке проведения собраний, митингов… определение не соответствует принятым в международной практике категориям мирных собраний, поскольку помимо митингов, шествий, демонстраций и пикетов (в данном случае голодовки в общественных местах, возведение юрт и палаток, определенное в казахстанском законодательстве, можно рассматривать как особую форму акции протеста, схожую с пикетом) отдельно используется термин «собрание». То есть, в законодательстве регулируются не только мирные собрания, понимаемые как публичные акции в открытом публичном месте, но и собрания как таковые.

В действующем законодательстве нигде не дано толкование понятия «*собрание*», впрочем, так же, как и понятий «*демонстрация*», «*шествие*», «*митинг*», «*пикет*», что нарушает принцип юридической предсказуемости и определенности и дает возможность совершенно произвольно определять то или иное скопление, группу или акцию граждан, как незаконное собрание или пикет.

Правовое регулирование всех форм мирных собраний, охватываемых Законом, имеет разрешительный, а не уведомительный характер и осуществляется по одинаковым правилам.

Так для проведения мирного собрания в местный исполнительный орган подается заявление в письменной форме, причем не позднее, чем за 10 дней до намеченной даты его проведения. В заявлении должны указываться цель, форма, место проведения мероприятия или маршруты движения, время его начала и окончания, предполагаемое количество участников, фамилии, имена, отчества уполномоченных (организаторов) и лиц, ответственных за соблюдение общественного порядка, место их жительства и работы (учебы), дата подачи заявления. Срок подачи заявления исчисляется со дня его регистрации в местном исполнительном органе. Местный исполнительный орган рассматривает заявление и сообщает уполномоченным (организаторам) о принятом решении не позднее, чем за пять дней до времени проведения мероприятия, указанного в заявлении (статья 3 Закона).

Подобный порядок касается всех видов мирных собраний, определенных в Законе: собраний, митингов, шествий и демонстраций и пикетов.

Это делает практически невозможным проведение спонтанных акций, связанных с выражением протеста или иных общественных проявлений в связи с событиями, вызывающими экстренную общественную реакцию.

Местный исполнительный орган в целях обеспечения прав и свобод других лиц, общественной безопасности, а также нормального функционирования транспорта, объектов инфраструктуры, сохранности зеленых насаждений и малых архитектурных форм при необходимости может предложить обратившимся с заявлением иные время и место проведения мероприятия (статья 4 Закона).

Помимо этого, статья 10 Закона предусматривает, что «*местные представительные органы могут дополнительно регламентировать порядок проведения собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций с учетом местных условий и в соответствии с требованиями настоящего Закона*».

Представительный орган (маслихат) города Астаны использовал это положение Закона, приняв решение «*в целях обеспечения прав и свобод граждан, общественной безопасности, а также бесперебойного функционирования транспорта, объектов инфраструктуры, со-*

хранности зеленых насаждений и малых архитектурных форм,…определить местами проведения мирных собраний, митингов и пикетов в городе Астане территории, прилегающие к зданиям ПКФ «Газсервис» (улица Вторая Нагорная, 1), ОАО «Окан Атрико» (микрорайон 3)». (Решение маслихата города Астаны от 2 мая 2002 года «О дополнительном регламентировании порядка и мест проведения мирных собраний, митингов и пикетов»)

Аналогичное решение принял маслихат города Алматы: «*Рекомендовать Акимату города Алматы использовать: … 2) сквер за кинотеатром «Сары-Арка» для проведения негосударственных мероприятий общественно-политического характера*». (Решение XVII сессии Маслихата города Алматы третьего созыва от 29 июля 2005 года «Некоторые вопросы рационального использования объектов городской инфраструктуры». При этом для государственных мероприятий выделены главные площади города.

Таким образом, само мирное собрание в форме демонстрации, митинга, пикета теряет всякий смысл, поскольку обычно такие акции выражения общественных интересов, в том числе и протеста, направлены на привлечение общественного внимания, на выражение своего отношения к каким-либо государственным решениям или действиям, каким-либо процессам именно перед зданиями тех органов или офисами тех организаций, которые эти решения приняли или действия осуществили.

Более того, подобными решениями представительных органов власти, хотя и имеющими рекомендательный характер, непосредственно руководствуются местные органы исполнительной власти, делая такие виды мирных собраний, как шествие, процессия или демонстрация вообще практически невозможными для реализации гражданами, проживающими в столице Казахстана городе Астане и городе Алматы, поскольку сами эти формы мирных собраний предполагают движение от одного пункта к другому.

В противоречии с международными стандартами действующее законодательство не содержит никаких разграничений между участниками и случайно оказавшимися на месте событий прохожими, а также наблюдателями: журналистами, правозащитниками и другими с точки зрения привлечения их к ответственности в случае незаконности акции. В результате в ряде случаев к ответственности привлекаются журналисты и случайные наблюдатели, и т.д.

Действующее законодательство не содержит ни понятия¸ ни обеспечения права на контр-демонстрацию, ни порядка деятельности органов по поддержанию общественного порядка и защиты прав как участников основного мероприятия, так и контр-демонстрации.

Действующее законодательство не содержит положений, обязывающих государственные органы, прежде всего правоохранительные, содействовать гражданам в реализации их права на мирные собрания и защищать участников законного мирного собрания.

Согласно статье 2 Закона, заявления о проведении собрания, митинга, шествия, пикета или демонстрации, подают уполномоченные трудовых коллективов, общественных объединений или отдельных групп граждан Республики Казахстан, достигшие восемнадцатилетнего возраста.

Исходя из подобной формулировки, можно сделать вывод, что отдельное лицо не вправе подавать заявление о пикете или митинге, что находится в явном противоречии с международными нормами, поскольку они гарантируют свободу мирных собраний каждому человеку, в том числе при определенных, не ущемляющих права человека, ограничениях и несовершеннолетним (ст.15. Конвенции ООН о правах ребенка).

Согласно статье 11 Закона «*порядок организации и проведения собраний и митингов, установленный настоящим Законом, не распространяется на собрания и митинги трудовых коллективов и общественных объединений, проводимые в соответствии с законодательством, их уставами и положениями в закрытых помещениях*».

Исходя из формулировки этой статьи, следует, что на любые иные собрания и митинги, организуемые в закрытых помещениях не трудовыми коллективами и не общественными объединениями, а, например, отдельными гражданами, группами граждан, коммерческими

организациями, фондами или учреждениями, распространяется порядок, установленный данным Законом. То есть, необходимость подать заявление за 10 дней и т.д.

Вышеприведенный анализ позволяет сделать следующий вывод: законодательство и правоприменительная практика Республики Казахстан, касающиеся права на мирное собрание, в некоторой степени не соответствует международным стандартам, в том числе обязательствам по Международному пакту о гражданских и политических правах, других международных договоров по правам человека, а также обязательств в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, в частности Руководящих принципов ОБСЕ свободы мирных собраний.

Основные проблемы законодательства заключаются в следующем:

1. Закон устанавливает строго разрешительный, а не уведомительный порядок. Разрешение на проведение любого собрания выдают местные исполнительные органы. Заявление должно быть подано за 10 дней до даты проведения собрания, а нарушение этого правила является административным правонарушением.

2. Закон не дает четких определений видов мирных собраний, что нарушает принцип юридической неопределенности и непредсказуемости. Любое скопление людей в такой ситуации потенциально может быть признано собранием в смысле Закона, и соответственно, - незаконным, если на него нет разрешения исполнительного органа власти. То есть к административной ответственности могут быть привлечены граждане, идущие возлагать цветы к памятнику или несущие петиции властям, участники флэш-мобов, дворовые собрания жильцов и т.д. Также Закон не содержит определений: кто является участником собрания, а кто нет. Это позволяет привлекать к ответственности любых лиц, находившихся на месте проведения собрания.

3. Закон не предусматривает подачи заявления на проведение собрания от индивидуального лица. Это прямо противоречит статье 21 МПГПП, которая предоставляет свободу собраний не только группам, но и индивиду.

4. Закон в совокупности с решениями местных представительных органов ограничивает места проведения собраний гражданами и общественными объединениями. В ряде городов устанавливаются строго отведенные места, как правило, находящиеся на окраине города. Высшие должностные лица и местные власти, а также некоторые политические организации для проведения собраний имеют ничем не обоснованное исключительное право на использование площадей в центре города по сравнению с гражданами и их объединениями, что является дискриминационным. Кроме элемента дискриминации здесь присутствует нарушение существа свободы собраний. В действительности не может быть никаких разумных обоснований, с точки зрения международных стандартов, чтобы привязать реализацию свободы собраний к одному месту. Более того, не все типы собраний можно провести в таких условиях, так как пикет, демонстрация или шествие, в сущности, не могут быть привязаны к одному единственному месту в городе.

5. Статья 373 Кодекса об административных правонарушениях и статья 334 Уголовного кодекса чрезмерно широко трактуют нарушения в области свободы мирных собраний. Ответственность по этим статьям может наступать в случае нарушения порядка проведения собрания, указанного в Законе. При этом у правоохранительных органов остается возможность для самостоятельного определения границ общественной опасности деяний.

Законодательство не устанавливает ту грань, которая четко может разделить административную и уголовную ответственность. В соответствии с пунктом 2 статьи 373 КоАП административной ответственности подлежат третьи лица, оказавшие содействие несанкционированному властями собранию. Такого рода ограничения не являются необходимыми в демократическом государстве и не оправданы с точки зрения наличия насущной общественной и социальной необходимости, а, следовательно, непропорциональны.

6. Закон содержит большое количество запретов на проведение собрания. Эти запреты настолько широки в своем изложении, что оставляют возможность для злоупотреблений со

стороны исполнительных органов. В них нет ясности в вопросе: чьи нарушения и в каком объеме могут повлиять на запрет проведения собрания, отсутствует обязанность органов власти учитывать конкретные обстоятельства.

7. Гражданский процессуальный кодекс не обеспечивает эффективных средств правовой защиты в случае обжалования отказа властей в проведении собрания. В нем установлен месячный срок для рассмотрения исков граждан. Таким образом, даже если запрет властей будет признан незаконным, проведение собрания может стать неактуальным.

Как показали наблюдения неправительственных правозащитных организаций, в том числе мониторинг, проведенный общественным фондом «Хартия за права человека» правоприменительная практика также несовершенна и требует своего кардинального улучшения.

Так были выявлены следующие проблемы:

1. Свобода собраний трактуется местными властями как коллективное право, что противоречит как Конституции, так и международным стандартам. В результате создана ситуация, при которой человек индивидуально не обладает свободой мирного собрания.

2. Суды не применяют принцип пропорциональности или соразмерности ограничений свободы собраний при рассмотрении исков по обжалованию отказов в проведении собраний, и при рассмотрении административных дел по обвинениям о нарушении законодательства о свободе собраний.

3. Правоохранительные органы не всегда руководствуются при задержании демонстрантов наличием реальных угроз, вследствие чего допускается большое количество необоснованно задержанных. Задержания часто осуществляются на основании одних лишь только подозрений в намерении участвовать в собрании.

4. Поведение сотрудников правоохранительных органов создает чувство неопределенности и непредсказуемости у граждан. В ряде случаев принудительного прекращения собраний полиция не предупреждает участников о своих действиях. Нередки случаи нападения и задержания журналистов и независимых наблюдателей, собирающих информацию с места событий.

5. Местные органы власти, рассматривая заявления о проведении собраний, склонны применять крайние меры в виде отказа, зачастую по формальным основаниям. При этом часто игнорируется возможность запросить дополнительные сведения от заявителей и вступать в предварительные переговоры с организаторами по поводу проведения собрания.

Исходя из всего вышеизложенного, Национальный план действий по правам человека содержит ряд мероприятий, направленных на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в области обеспечения конституционного права граждан на свободу мирных собраний.

№№	Мероприятия	Сроки	Исполнители
1.	Изучение зарубежного опыта регулирования свободы мирных собраний	2009 г.	Министерство юстиции, Комиссия по правам человека, правозащитные НПО (по согласованию)
2.	Проведение международного круглого стола в рамках подготовки Республики Казахстан к председательству в ОБСЕ с участием членов Группы экспертов ОБСЕ по свободе мирных собраний, разработчиков Руководящих принципов ОБСЕ по свободе мирных собраний	4-ый квартал 2009 г.	Комиссия по правам человека, МИД РК, ПРООН (по согласованию), Центр ОБСЕ в Астане (по согласованию), БДИПЧ ОБСЕ (по согласованию), правозащитные НПО (по согласованию)

3.	Разработка проекта нового закона о свободе мирных собраний и проекта закона о внесении изменений и дополнений в иные законодательные акты по вопросам свободы мирного собрания на основе проектов законов, подготовленных группой неправительственных организаций и одобренных Экспертным советом Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан	2- ой квартал 2010 г.	Министерство юстиции с привлечением правозащитных НПО (по согласованию)
4.	Обсуждение проекта нового закона о свободе мирных собраний и проекта закона о внесении изменений и дополнений в иные законодательные акты по вопросам свободы мирного собрания с проведением круглого стола (конференции)	3-ий – 4-ый квартал 2010 г.	Министерство юстиции, Общественная палата при Мажилисе Парламента, Комиссия по правам человека, правозащитные НПО (по согласованию)
5.	Внесение проекта нового закона о свободе мирных собраний и проекта закона о внесении изменений и дополнений в иные законодательные акты по вопросам свободы мирного собрания в Парламент Республики Казахстан	4-ый квартал 2010 г.	Министерство юстиции
6.	Разработка и принятие ведомственных инструктивных материалов, определяющих порядок рассмотрения уведомлений о проведении мирных собраний местными исполнительными органами, в том числе в отношении взаимодействия с организаторами мирных собраний	1-ый - 2-ой квартал 2011 г.	нормативные решения маслихатов областей, городов Астаны и Алматы
7.	Разработка и принятие ведомственных инструктивных материалов, определяющих правила поведения сотрудников правоохранительных органов по поддержанию общественного порядка при проведении мирных собраний, в том числе по взаимодействию с их организаторами и участниками	3-ий квартал 2011 г.	Министерство внутренних дел

8.	Осуществление комплексного обучения сотрудников правоохранительных органов, уполномоченных осуществлять обеспечение порядка на мирных собраниях, навыкам взаимодействия с организаторами собраний и их участниками, защиты собраний от провокаций, навыкам ведения переговоров с агрессивно настроенными участниками собраний, а также международным стандартам применения специальных средств и физической силы	2010 – 2012 гг.	Министерство внутренних дел, ПРООН в Казахстане (по согласованию), Центр ОБСЕ в Астане (по согласованию), правозащитные НПО (по согласованию)
9.	Принятие нормативного постановления Верховного Суда РК о судебной практике при рассмотрении дел, связанных с реализацией права на свободу мирных собраний.	2011 г.	Верховный Суд
10.	Проведение широкой разъяснительной кампании по формированию общественного мнения в пользу применения ненасильственных форм протеста и цивилизованного выражения своего мнения при проведении собраний	2009-2012 гг.	Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, правозащитные НПО (по согласованию)

Право на свободу слова и получение информации

Конституцией Республики Казахстан гарантирована свобода слова и творчества, запрещена цензура, закреплено право каждого получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом, способом.

Вместе с тем, существуют и ограничения, принятые в международной практике. Пунктом 3 статьи 20 Конституции РК не допускается пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культа жестокости и насилия.

Указанные свободы, права и ограничения воспроизведены и в статье 2 Закона РК «О средствах массовой информации».

Одним из важнейших инструментов реализации прав и свобод граждан на информацию являются масс-медиа.

В Казахстане за прошедшие годы проведены кардинальные преобразования в сфере деятельности средств массовой информации. Произошло разгосударствление сектора СМИ, результатом чего стало то, что на сегодня **более 80% СМИ являются негосударственными.**

Рыночные реформы привели к количественному и качественному росту СМИ. Казахстан сегодня по темпам развития СМИ опережает большинство стран Центральной Азии и Закавказья. О лидерстве Казахстана по развитию медийной инфраструктуры говорит факт проведения в стране ежегодного Евразийского медиа-форума.

Тем не менее, на практике встречаются факты ограничения свободы слова граждан. Как отмечают некоторые НПО, в Казахстане имеются факты нарушения прав человека на свободу слова. Встречаются единичные факты гибели журналистов, имеются факты получения телесных повреждений некоторыми представителями средств массовой информации.

Свидетельством ограничения прав граждан на свободу слова могут послужить данные социологических исследований по проекту «Права человека в Казахстане: общественное мнение». Из 1500 опрошенных респондентов ***27,3 %*** *на вопрос «Как Вы оцениваете ситуацию в области защиты прав граждан на свободу слова?» дали отрицательную оценку государственным механизмам защиты конституционных прав граждан на свободу слова,* ***51,7%*** *дали позитивную оценку, а* ***21,0%*** *респондентов затруднились с ответом на поставленный вопрос. Полученные результаты социологических исследований позволяют сделать вывод о необходимости совершенствования законодательства и правоприменительной практики о СМИ в Казахстане в соответствии с международными стандартами.*

Значимым событием 2006 года явилось утверждение 25 июля 2006 года Указом Президента Республики Казахстан Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы. Концепция определяет основные направления развития институтов гражданского общества и возможности реализации гражданских инициатив и станет основой для разработки целевых программ, законодательных и других нормативных правовых актов, нацеленных на создание благоприятных условий для функционирования институтов гражданского общества.

Основной целью Концепции является дальнейшее совершенствование законодательной, социально-экономической и организационно-методической базы для всестороннего развития институтов гражданского общества и их равноправного партнерства с государством и бизнес-сектором в соответствии с международно-правовыми инструментами в рамках международных договоров и пактов в области прав человека и человеческого измерения.

В целях реализации Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы подготовлен План мероприятий по реализации Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы, утвержденный 30 сентября 2006 года постановлением Правительства РК.

В целях обеспечения конституционных прав граждан на свободу слова и получения информации рекомендуем Правительству Республики Казахстан в период 2009-2011 годов реализовать на практике следующие меры:

1. Совершенствовать законодательство, регулирующее деятельность СМИ, с учетом с учетом международных правовых актов в сфере прав человека, ратифицированных Республикой Казахстан.
2. В целях полного обеспечения конституционных прав граждан на получение информации в 2011 году разработать и принять Закон «О доступе граждан к информации».
3. Усилить юридическую ответственность (материальную, административную, уголовную) должностных лиц за воспрепятствование законной деятельности журналистов и других представителей СМИ.
4. Приостановление деятельности СМИ должно допускаться только по решению суда.
5. Законодательно установить сроки исковой давности по делам о защите чести и достоинства.
6. Укрепить инструменты сотрудничества государственных органов и институтов гражданского общества и создать благоприятные условия для эффективной реализации государственного социального заказа.

Право на участие в управлении делами государства (свободные и справедливые выборы)

Право на участие в управлении делами государства, право избирать и быть избранным в государственные органы и органы местного самоуправления закреплены в статье 33 Конституции Республики Казахстан, а также в статье 21 Всеобщей декларации прав человека и в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

На основе выборов избирается Глава государства, Парламент, местные представительные органы. Выборы Президента, депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов Республики проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы депутатов Сената Парламента Республики проводятся на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании.

Активным избирательным правом обладают граждане Республики Казахстан, достигшие восемнадцатилетнего возраста, вне зависимости от их происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства и любых иных обстоятельств.

В соответствии с пунктом 3 статьи 33 Конституции Республики Казахстан не имеют права избирать и быть избранными, участвовать в республиканском референдуме граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Согласно пункту 4 статьи 4 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» (далее – Закон о выборах) не может быть кандидатом в Президенты Республики Казахстан, в депутаты Парламента Республики Казахстан, в том числе по партийным спискам, маслихатов, а также кандидатом в члены иных органов местного самоуправления лицо, имеющее судимость, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке.

Конституцией предусматривается ценз оседлости, возрастной ценз и ряд других требований к кандидатам на выборные должности.

Президентом может быть избран гражданин Республики Казахстан по рождению, не моложе 40 лет, свободно владеющий государственным языком и проживающий в Казахстане последние 15 лет.

Депутатом Парламента может быть лицо, состоящее в гражданстве Республики Казахстан и постоянно проживающее на ее территории последние 10 лет. Депутатом Сената Парламента может быть лицо, достигшее 30 лет, имеющее высшее образование и стаж работы не менее 5 лет, постоянно проживающее на территории соответствующей области, столицы или города республиканского значения не менее 3 лет. Депутатом Мажилиса Парламента может быть лицо, достигшее 25 лет.

Депутатом маслихата может быть избран гражданин Республики Казахстан, достигший 20 лет.

В Казахстане действует четырехуровневая система избирательных комиссий. Всего в Республике Казахстан 13283 избирательных комиссий, в составе которых работает 92981 человек.

Следует отметить тот факт, что в области обеспечения активного избирательного права граждан необходимо улучшить условия для участия в выборах и референдумах лиц с ограниченными возможностями (инвалидов). Это касается устройства пандусов на пунктах для голосования, использования специального избирательного бюллетеня для слепых избирателей, применения новых технологий для голосования лиц с ограниченными возможностями. В этой связи было бы полезно изучить соответствующий зарубежный опыт (прежде всего, США, стран Европейского Союза) и принять соответствующую нормативно-правовую базу для обеспечения полного участия инвалидов в избирательном процессе.

1. Регистрация, списки избирателей

Международные стандарты требуют обеспечения полной и всесторонней прозрачности всего процесса работы со списками. При этом прозрачность предполагает, что списки избирателей должны быть открытыми публичными документами, которые доступны для проверки, причем без несения расходов лицом, потребовавшим проверку.

По мнению экспертов, достаточной прозрачности при составлении списков избирателей в казахстанском законодательстве не предусмотрено. Для включения в список избирателей гражданин должен быть зарегистрирован по месту жительства. Далее местные исполнительные органы на основании этих сведений составляют списки избирателей. Как они их составляют, и насколько точно проконтролировать невозможно. Граждане сами могут проверить себя в этих списках, однако подавляющее большинство этого не делает. Политические партии, кандидаты и НПО никаких прав проверять точность составления списков избирателей не имеют.

Кроме того, в законодательстве отсутствуют нормы, запрещающие ненадлежащее использование личных данных граждан.

2. Политические партии и кандидаты

Согласно международным стандартам законодательство, регулирующее образование и регистрацию политических партий, не должно содержать каких-либо чрезмерных требований к образованию политической партии.

Закон РК «О политических партиях» содержит достаточно большое количество требований к образованию и регистрации политической партии.

Сбор минимального числа подписей зарегистрированных избирателей для выдвижения кандидатом в представительные органы власти и для регистрации политической партии соответствует международным стандартам. Необходимо совершенствовать механизмы проверки подписей граждан.

Казахстанское законодательство, касающееся требований, процедур и отказа в регистрации, требует пересмотра и приведения в соответствие с международными стандартами.

Отсутствие четкого толкования понятия *«агитация»* в сравнении с «*распространением информации и пропагандой целей и задач*» позволяет достаточно произвольно интерпретировать действия различных политических партий и групп с точки зрения привлечения к ответственности за так называемую преждевременную «агитацию». Эта проблема касается и отдельных кандидатов в депутаты Парламента или в Президенты Республики Казахстан. Поэтому требуется законодательное разрешение для приведения в соответствие с международными стандартами данного толкования, касающееся выражения своего мнения и распространения своих политических взглядов.

В соответствии с международной практикой особой проблемой является разрешенное иногда в рамках законодательства досрочное прекращение депутатского мандата вследствие изменения его принадлежности к политической партии. Избранный кандидат должен нести ответственность перед избирателями. Эта ответственность может быть подорвана в том случае, когда законодательство требует от кандидата, который поменял партийную принадлежность, сдать свой мандат.

3. Равный подход и одинаковый доступ к средствам массовой информации

Согласно международным стандартам политическим партиям и кандидатам должен быть предоставлен одинаковый доступ к средствам массовой информации и гарантировано равное отношение со стороны средств массовой информации, принадлежащих или контро-

лируемых государством, в целях объективного и беспристрастного информирования избирателей о политических платформах, взглядах и целях политических партий и кандидатов. Это относится ко всем формам средств массовой информации, включая радио, телевидение, газеты и такую развивающуюся форму средств массовой информации, как Интернет.

Одним из факторов, который может обеспечить этот стандарт, является требование предоставления политическим партиям права на бесплатное время на радио и телевидении на постоянной основе, а не только на период выборов.

Стандарт равного подхода и одинакового доступа к средствам массовой информации дискредитируется, если средства массовой информации, принадлежащие или контролируемые государством, в своих передачах новостей, политических обзорах, дискуссиях или редакционных статьях демонстрируют предпочтение одной политической партии или одному кандидату.

Согласно международной практике демократические выборы невозможны там, где законодательная база препятствует выступлениям и выражениям мнений во время избирательной кампании или снижает их тон.

В странах СНГ, осуществляющих переход к демократии, законодательство практически предусматривает цензуру выступлений путем наложения санкций за выступления, которые являются «клеветой» на другое лицо или «оскорбляют» его. Под этим лицом может подразумеваться правительство, чиновник или кандидат во время избирательной кампании. Такие положения часто встречаются в избирательных кодексах или законах о средствах массовой информации или общественной информации. Такие положения встречаются и в конституционном законодательстве, гражданском, уголовном и административном кодексах.

Любой закон, регулирующий клеветнические высказывания в адрес личности или затрагивающий ее репутацию, должен являться частью применяемого гражданского законодательства.

Такие ограничения свободы выражения нарушают международные стандарты в области прав человека. Кроме того, подобные положения обычно нарушают гарантии свободы слова, имеющиеся в Конституции страны.

Отсутствие четких критериев разграничения выражения собственного мнения и «*материалов и иной информации, заведомо порочащих честь, достоинство и деловую репутацию кандидата или политической партии*» создает возможность произвольного толкования этих понятий и избирательного подхода к применению подобных положений закона.

В этой части казахстанское законодательство требует пересмотра, декриминализации «клеветы» и «оскорбления» и установления ясных и обоснованных критериев разграничения выражения собственного мнения и распространения сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь, достоинство и деловую репутацию.

4. Анализ выборного законодательства Республики Казахстан. Предложения по совершенствованию выборного законодательства.

Со времени первоначального принятия Закона о выборах от 28 сентября 1995 года в целях его совершенствования и приведения его в соответствие с нормами международного избирательного права в него девять раз вносились изменения и дополнения – конституционными законами от 19 июня 1997 года, от 8 мая 1998 года, от 6 ноября 1998 года, от 6 мая 1999 года, от 28 июня 1999 года, от 14 апреля 2004 года, от 15 апреля 2005 года, от 25 декабря 2006 года, от 19 июня 2007 года.

Основные нововведения 2004 года: исключены безальтернативные выборы, предварительное голосование; введен принцип формирования избирательных комиссий маслихатами по представлению политических партий; отменены ограничения к кандидатам, согласно

которым не могли быть зарегистрированы в качестве кандидатов на выборные должности лица: 1) привлекавшиеся в течение года перед регистрацией к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения; 2) на которые в течение года перед регистрацией налагалось в судебном порядке административное взыскание за умышленное правонарушение; кандидаты, ранее баллотировавшиеся на первоначальных выборах, получили право участвовать и в повторных: ранее закон запрещал это; в законе приведен полный и исчерпывающий список нарушений, которые могут послужить основанием для отмены регистрации в качестве кандидата; более подробно регламентирована процедура голосования и подсчета голосов; кандидатам и политическим партиям разрешено иметь большее количество доверенных лиц, которые получили право требовать пересчета бюллетеней на избирательном участке; изменен принцип составления списков избирателей: избиратели вносятся в списки согласно регистрации места жительства; в закон внесена четкая трактовка понятия «агитация»; запрещена благотворительность во время агитационной кампании, которая, как и подкуп избирателей, является нарушением принципов свободного волеизъявления граждан; средствам массовой информации вменено в обязанность осуществлять объективное освещение выборной кампании кандидатов, политических партий без предпочтений, отдаваемых кому-либо из них; введены гарантии равного доступа кандидатов к СМИ; запрещено проведение ненадлежащей предвыборной агитации, а также перечислены ее основные признаки (предоставление избирателям бесплатно или на льготных условиях товаров, услуг, ценных бумаг, а также проведение лотерей, благотворительных акций, выплата денег либо обещание предоставления таковых); предусмотрена возможность использования автоматизированной информационной системы при проведении выборов.

Положения о значительном расширении прав наблюдателей были включены в закон в 2004 году. Ранее в Законе о выборах не были отражены такие права наблюдателей как: возможность находиться в помещении для голосования на так называемых «закрытых участках»; находиться в транспортном средстве во время перевозки переносных избирательных урн; наблюдать за ходом голосования, процедурой подсчета голосов в условиях, обеспечивающих возможность четкого обозрения всех этих процедур; присутствовать при проведении голосования избирателей вне помещения для голосования в случае невозможности прибыть в помещение для голосования; делать фото-, аудио- и видеозаписи; после проведения голосования знакомиться с протоколами избирательной комиссии об итогах голосования, получать их заверенные копии. И эти права уже закреплены.

Изменения 2005 года привели к урегулированию тех пробелов в избирательном законодательстве, которые выявила избирательная кампания 2004 года: гражданам предоставлена возможность голосования по открепительным удостоверениям; приняты меры по повышению ответственности кандидатов на выборные должности: кандидаты, а также их супруги обязаны до регистрации представлять в налоговые органы по месту жительства декларации о доходах и об имуществе на первое число месяца начала срока выдвижения; количество доверенных лиц кандидатов было ограничено количеством, не превышающим трех человек на каждый избирательный участок в соответствующем избирательном округе; уточнены и детализированы положения, касающиеся финансирования избирательной кампании, более подробно регламентированы вопросы финансовой отчетности и осуществления финансовых операций в период выборов.

Введенный в 2005 году запрет на любые формы выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста, способствующих оказанию воздействия на избирателей или членов избирательных комиссий, с момента окончания срока проведения предвыборной агитации и до официального опубликования итогов выборов в 2006 году был отменен путем исключения пункта 6 из статьи 44 Закона о выборах.

В июне 2007 года в связи с внесенными в мае 2007 года в Конституцию изменениями в Закон о выборах внесены существенные изменения. Определен новый порядок формирования Мажилиса Парламента по партийным спискам; дифференцирован размер вносимого

политическими партиями избирательного взноса в зависимости от количества голосов избирателей, полученных в поддержку политической партии на предыдущих выборах; расширены возможности политических партий участвовать в работе избирательных комиссий: политические партии, не имеющие представителя в составе избирательной комиссии, вправе делегировать в нее своего представителя с правом совещательного голоса на период подготовки и проведения избирательной кампании, который наделяется всеми правами члена избирательной комиссии; исключена норма, ограничивающая избрание на должность председателя и секретаря ЦИК лиц без высшего юридического образования, что привело к расширению круга лиц, могущих претендовать на избрание на вышеуказанные должности; на законодательном уровне регламентирован порядок изготовления и выдачи открепительных удостоверений на право голосования: теперь открепительные удостоверения не выдаются избирателям, желающим участвовать в голосовании в другом избирательном округе или на другом избирательном участке в пределах одного населенного пункта; уточнены статус и полномочия местных наблюдателей и наблюдателей иностранных государств, международных организаций, а также полномочия доверенных лиц. При этом закрепляются гарантии соблюдения международно-признанных прав наблюдателей, в том числе права присутствовать на всех стадиях избирательного процесса, получать в избирательных комиссиях информацию о ходе избирательной кампании, встречаться со всеми участниками избирательного процесса, иметь доступ на все избирательные участки во время голосования и подсчета голосов, наблюдать процедуру передачи протоколов о результатах голосования вышестоящим избирательным комиссиям, информировать членов избирательных комиссий о своих наблюдениях, выявленных нарушениях, вносить им рекомендации, делать публичные заявления после объявления результатов выборов.

Центризбирком осуществляет взаимодействие с Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (далее – БДИПЧ/ОБСЕ) по вопросам совершенствования выборного законодательства Республики Казахстан. С БДИПЧ/ОБСЕ обсуждались рекомендации по совершенствованию выборного законодательства, изложенные в 4-х документах:

1) Оценка БДИПЧ/ОБСЕ Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» (24 августа 2004 года);

2) Отчет Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами Мажилиса Парламента Республики Казахстан 19 сентября и 3 октября 2004 года;

3) Итоговый отчет Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Республики Казахстан 4 декабря 2005 года; 4) Итоговый отчет Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за внеочередными парламентскими выборами 18 августа 2007 года.

В 2006 году состоялись два круглых стола с участием всех заинтересованных сторон, включая представителей международных организаций, проведены три консультации с экспертами БДИПЧ/ОБСЕ. Вышеприведенные изменения и дополнения в Закон о выборах являются практическим воплощением рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ. Ряд рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ были реализованы на уровне постановлений Центризбиркома. К примеру, оповещение наблюдателей о повторном подсчете голосов и предоставление им возможности наблюдать за повторным подсчетом (постановление ЦИК от 2 августа 2007 года № 103/218).

Некоторые рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ не могут быть приняты, так как могут привести к ухудшению положения участников избирательного процесса. В частности, предложение БДИПЧ/ОБСЕ сократить 10-дневный срок обжалования действий (бездействия), решений избирательных комиссий, установленный Законом о выборах. Со ссылками на дальность расстояний в стране и сложностью в этой связи оперативного сбора всех документов по обжалованию в оригинале эксперты Центризбиркома убеждали экспертов БДИПЧ/ОБСЕ в оптимальности упомянутого 10-дневного срока и доказывали, что обращение в суд и иные действия по обжалованию могут быть предприняты в любой из дней этого срока.

В 2008 году в целях подготовки пакета предложений по внесению изменений и дополнений в закон о выборах распоряжением Председателя Центризбиркома создана специальная рабочая группа. В ее состав вошли депутаты обеих Палат Парламента, представители государственных органов, политических партий, неправительственных организаций. Рабочая группа собрала и систематизировала предложения всех заинтересованных сторон, которые были в июне 2008 года направлены в БДИПЧ/ОБСЕ.

Вопросы реформирования выборного законодательства были обсуждены на двух круглых столах, организованных Центризбиркомом совместно с БДИПЧ/ОБСЕ. Первый круглый стол на тему: «Участники избирательного процесса: их проблемы и возможности» состоялся 28 марта 2008 года, второй круглый стол на тему: «Избирательные технологии и процедуры» прошел 13 июня 2008 года. В марте, июне и октябре 2008 года состоялись консультации с экспертами БДИПЧ/ОБСЕ и Национального комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств.

На основе подготовленных предложений по совершенствованию выборного законодательства Министерством юстиции Республики Казахстан разработан проект закона «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан», который 14 ноября 2008 года был внесен Правительством в Мажилис Парламента Республики Казахстан. В январе 2009 года законопроект был принят Парламентом и феврале названный Закон подписан Главой государства.

Закон предусматривает правовой механизм, позволяющий формировать Парламент с участием не менее двух партий, даже если вторая партия не пройдет 7-процентный барьер.

Кроме того, Закон предусматривает ограничение лицам, виновным в совершении коррупционного преступления и коррупционного правонарушения, выдвигаться кандидатом в Президенты, депутаты Парламента и маслихатов, а также в члены иного органа местного самоуправления.

В целях обеспечения равных возможностей для освещения избирательных мероприятий всех политических партий в пункт 7 статьи 27 закона введена дополнительная вторая часть, предусматривающая равные объемы печатной площади и эфирного времени при распространении СМИ информации о мероприятиях по выдвижению и регистрации кандидатов и партийных списков.

Закон упорядочивает сроки выборов депутатов маслихатов вместо выбывших. Возлагает на Центризбирком полномочия по разъяснению законодательства о выборах и изготовлению открепительных удостоверений на право голосования. Упорядочивает работу участковых избирательных комиссий. На период подготовки и проведения выборов улучшает материальное обеспечение членов избирательных комиссий, не являющихся государственными служащими. Предусматривает покрытие из республиканского бюджета расходов на оплату услуг специалистов, обеспечивающих эксплуатацию электронной избирательной системы.

В пункт 4 статьи 28 Закона внесены изменения, которые предусматривают равные и единые условия по предоставлению помещений для встреч с избирателями, а также опубликованию графика встреч с избирателями в СМИ.

Из пункта 2 части четвертой статьи 20-2 Закона исключена норма о том, что в качестве наблюдателей международных организаций и иностранных государств не аккредитуются лица, не имеющие практики наблюдения за выборами. Таким образом, расширяются возможности для участия в международном наблюдении за выборами.

В целом, следует отметить, что процесс совершенствования выборного законодательства на этом не ограничивается и ведется постоянно.

5. Имплементация международных стандартов в выборное законодательство Республики Казахстан.

Имплементация норм международных актов ОБСЕ в избирательном праве и практике Казахстана происходит посредством включения норм этих актов в нормы выборного

законодательства Казахстана. Так, пункт 7 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года о необходимости проведения свободных выборов с разумной периодичностью нашел свое выражение в статье 2 Закона о выборах «Свобода выборов», в статье 51 «Очередные выборы Президента Республики», в статьях 69, 85 (об очередных выборах в Сенат и Мажилис Парламента соответственно), в статье 101 «Назначение выборов депутатов маслихатов»; пункту 7.6 того же Копенгагенского документа о необходимости создания условий, необходимых юридических гарантий для участников избирательного процесса, которые позволяли бы «им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти», корреспондирует статья 27 казахстанского закона о выборах, которая гласит, что предвыборная агитация проводится, в частности, путем проведения «публичных предвыборных дебатов и дискуссий, митингов, шествий, демонстраций».

Вторым элементом обеспечения имплементации норм международных договоров в области избирательного права Казахстана является реализация приемлемых рекомендаций миссий БДИПЧ/ОБСЕ за выборами в Казахстане. На экспертном уровне БДИПЧ/ОБСЕ изучило выборное законодательство Казахстана на предмет соответствия международным обязательствам ОБСЕ, что нашло свое выражение в документе «Оценка БДИПЧ/ОБСЕ Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» (24 августа 2004 года).

Заслуживающим внимания элементом механизма, с помощью которого создаются условия по обеспечению имплементации норм международных договоров и актов в избирательном законодательстве и практике Казахстана, являются ежегодно организуемые ОБСЕ и его структурами совещания и семинары по вопросам человеческого измерения.

Следующим элементом механизма имплементации норм международной конвенции (договора) по электоральным вопросам является издание нормативного акта, регулирующего порядок его применения. Так, 7 июня 2007 года был принят Закон, ратифицировавший Конвенцию СНГ о стандартах демократических выборов от 7 октября 2002 года. Тем самым закон обязал компетентные государственные органы республики с 7 июня 2007 года начать имплементацию ее международных норм во внутреннем законодательстве и в правоприменительной практике Республики Казахстан. При появлении противоречий между нормами внутригосударственного избирательного законодательства Казахстана и данной Конвенции безусловный приоритет имплементации на территории Казахстана будет принадлежать норме Конвенции.

К числу элементов механизма имплементации норм международных договоров в избирательном законодательстве и практике Казахстана относится использование специальных отсылок к международным договорам (актам) для ориентировки компетентных органов государства на применение соответствующих международных договорных норм. Отсылка к международному договору (акту) имеет место и тогда, когда казахстанский законодатель устанавливает приоритетное применение международного договора (конвенции) при наличии противоречия в процессе урегулирования одного и того же правоотношения.

В дополнение следует отметить, что выборное законодательство Республики Казахстан в целом соответствует основным международным документам, регламентирующим порядок проведения выборов и референдумов. Вместе с тем, Казахстану необходимо далее совершенствовать свое выборное законодательство в соответствии с международными стандартами, установленными ООН и ОБСЕ.

***

В связи с ратификацией Республикой Казахстан Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах граждане Республики Казахстан получают возможность обращаться с жалобами в Комитет по правам человека ООН, касающимся нарушений гражданских и политических прав. В этой связи Республике Казахстан необходимо принять меры по улучшению имеющихся механизмов защиты прав человека

с тем, чтобы предупредить большой поток жалоб в этот международный правозащитный институт, тем самым реально решать заявления и жалобы граждан внутри страны.

В первую очередь необходимо уделить внимание совершенствованию Закона Республики Казахстан от 12 января 2007 года «О порядке обращений физических и юридических лиц», а также повышению эффективности рассмотрения обращений граждан судебными и местными исполнительными органами. В этой связи было бы целесообразным осуществить правовую экспертизу законов об органах внутренних дел, адвокатуре, судебной системе и статусе судей и другим, которые имеют отношение к разбирательству заявлений и жалоб в период выборов.

В связи с вышеизложенным, рекомендуем Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Правительству Республики Казахстан в период 2009-2011 годов реализовать на практике следующие меры:

1. Продолжить работу по дальнейшему совершенствованию выборного законодательства в соответствии с международными стандартами, установленными ООН и ОБСЕ.

2. Учитывая, что реализация права на свободные и справедливые выборы зависит от соблюдения многих других гражданских и политических прав, внести изменения в законодательство о средствах массовой информации, о политических партиях и общественных объединениях, о мирных собраниях (митингах, шествиях, демонстрациях) с целью приведения его в соответствии с международными стандартами и обязательствами в рамках ОБСЕ.

3. Обеспечить участие в деятельности избирательных комиссий представителей всех политических партий, зарегистрированных в установленном порядке, при этом такое участие не должно находиться в зависимости от политического состава маслихатов, которые избирают членов комиссий, а должно основываться на механизме, который предусматривает объективное участие всех политических сил в деятельности избирательных комиссий.

4. Законодательно обеспечить прозрачность составления списков избирателей.

5. Законодательно закрепить общественный контроль за электронной системой голосования, на стадии подсчета голосов и при составлении протоколов о результатах подсчета голосов на избирательном участке.

Права человека в сфере трудовых отношений. Право на социальное обеспечение

В Республике Казахстан в результате последовательной проводимой государственной политики в области оплаты труда создана правовая база, которая позволяет организациям исходя из своей организационно-правовой формы в условиях рыночной экономики решать вопросы оплаты труда в ходе социального диалога посредством принятия коллективных договоров и отраслевых соглашений.

Как известно, Конституцией Республики Казахстан гарантируется минимальный размер заработной платы, ниже которой работодатели не имеют права платить гражданам. Введен договорной принцип регулирования уровня оплаты труда между работниками, работодателями и профсоюзами посредством коллективных договоров и соглашений в условиях рыночной экономики, регулируется заработная плата работников бюджетной сферы.

Таким образом, ежегодно просчитывая уровень минимального размера заработной платы, повышая заработную плату работников бюджетной сферы, республика исходит из своего экономического потенциала, поскольку неконтролируемое повышение может быть несоизмеримо с возможностями государственного бюджета. Вместе с тем, для решения вопроса установления минимального размера заработной платы Правительством предпринимаются определенные шаги. Ежегодный рост размера минимальной заработной платы опережает соответствующий рост инфляции.

Кроме того, в настоящее время минимальный размер заработной платы базируется на прожиточном минимуме.

При этом, согласно данным Агентства Республики Казахстан по статистике, численность работников получавших в 2008 году заработную плату сопоставимую с минимальным размером заработной платы составила *1,5 % (40520 человек)* от общей численности работников по стране.

Правительством Республики Казахстан проводится поэтапное повышение уровня заработной работников бюджетной сферы, с одновременным совершенствованием их системы оплаты труда. Так, заработная плата в бюджетной сфере (без государственных служащих) за период с 1998 по 2008 годы выросла с 6851 тенге до 35253 тенге или в 5,1 раза.

Однако, несмотря на принимаемые меры по повышению заработной платы работников бюджетной сферы, уровень оплаты их труда остается не высоким по сравнению со среднереспубликанским.

В среднесрочном периоде, в соответствии с Посланием Главы государства народу Казахстана от 6 февраля 2008 года, заработная плата работников бюджетной сферы к 2012 году будет повышена в 2 раза по сравнению с 2008 годом.

В 2009 году уже обеспечено общее повышение заработной платы работников бюджетной сферы на 25 % (Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 декабря 2008 года № 1257).

В настоящее время при Министерстве труда и социальной защиты населения Республики Казахстан действует рабочая группа с участием представителей профессиональных союзов и центральных государственных органов. В рамках которой, а также совместно с АО «Национальный аналитический центр при Правительстве и Национальном банке Республики Казахстан» проводится работа по совершенствованию системы оплаты труда работников бюджетной сферы.

С учетом проведенной работы, предполагается разработать трехуровневую систему оплаты труда, предусматривающую:

1) распределение гражданских служащих на управленческий, основной и вспомогательный уровни согласно их функции и степени ответственности с соответствующим уровнем должностного оклада;

2) оптимизацию систем доплат и надбавок с учетом специфики отрасли;

3) третьим компонентом предполагается введение компенсационных выплат для снижения региональных различий в уровне жизни.

Вопрос поднимаемый Федерацией профсоюзов Республики Казахстан (ФПРК) относительно замены базового должностного оклада (БДО), применяемого для исчисления заработной платы работников бюджетной сферы, на минимальный размер заработной платы (МРЗП) также рассматривается в рамках рабочей группы Министерства труда и социальной защиты населения.

По данным ФПРК, в республике происходят нарушения трудового законодательства, далеко не везде обеспечены надлежащие условия и охрана труда, допускается дискриминация работников, особенно женщин и молодежи; несовершенная и несправедливая оплаты труда разделяет общество на бедных и богатых.

Важнейшей составляющей частью для деятельности профсоюзов являются вопросы заработной платы, которая значительно разнится по отраслям и регионам.

Так, в ноябре 2008 года среднемесячная номинальная заработная плата по республике достигла отметки 59 575 тенге, однако при этом ее уровень, например, в сельском хозяйстве составил всего 46,3 процента от общереспубликанского среднего уровня, в учреждениях здравоохранения – 41,2 процента, образования – 42,7 процента.

В тоже время, средняя заработная плата одного работника в финансовых структурах в ноябре 2008 года составила 127,0 тыс. тенге, горнодобывающей промышленности – 107,5 тыс. тенге, на транспорте и связи – 80,4 тыс. тенге, в строительстве – 82,6 тыс. тенге, что в 1,4-2 раза превышает среднереспубликанский уровень.

В разрезе областей также наблюдаются значительные расхождения: в Жамбылской, Северо-Казахстанской и Южно-Казахстанской областях среднемесячная заработная плата в октябре 2008 года составила немногим более 40 тысяч тенге, в тоже время в Атырауской и Мангистауской областях – 114 тысяч и около 98 тысяч тенге соответственно.

По мнению Федерации профсоюзов, Республике Казахстан требуется принять законодательные меры для устранения несправедливой диспропорции в оплате труда различных категорий работников, обеспечить достойную заработную плату работникам сферы образования, здравоохранения, культуры, агропромышленного комплекса. С учетом экономического подъема регионов и возросших возможностей предприятий и организаций необходимо реформировать систему оплаты труда. При этом заработная плата должна ежеквартально индексироваться в зависимости от роста цен на товары и услуги.

Учитывая, что Конституция провозглашает Казахстан социальным государством, Федерация профсоюзов выработала в 2007 году предложения по формированию Национального стандарта качества жизни**.** Они направлены Правительству, Парламенту, НДП «Нур Отан». Президент Республики Казахстан дал поручение Администрации Президента проанализировать и просчитать целесообразность предложений Федерации профсоюзов.

При этом главные акценты профсоюзы делают на оплате труда, пенсионном обеспечении, потребительской корзине, стандартах оказания медицинских и образовательных услуг, социальной поддержке семьи, обеспечении населения жильем, коммунальными и бытовыми услугами.

Прежде всего, имеется ввиду определение подходов к формированию прожиточного минимума как основного регулятора для расчета минимального размера месячной заработной платы и других социальных выплат.

В настоящее время государственные органы рассматривают предложения о Национальном стандарте качества жизни с учетом требований Федерации профсоюзов Республики Казахстан (далее - ФПРК).

На основании изучения опыта работы государств-участников СНГ по совершенствованию методологии определения величины прожиточного минимума, ФПРК предложила Правительству Республики Казахстан осуществлять расчеты величины прожиточного минимума с учетом зонирования (районирования) территории страны по условиям проживания населения.

Кроме того, ФПРК требует перерасчета потребительской корзины, исходя из реальных потребностей населения.

Требуется довести законодательно гарантируемый минимальный размер заработной платы до более высокого социального показателя – минимального потребительского бюджета, а черту бедности определять на уровне величины прожиточного минимума.

Главой государства были выдвинуты новые параметры в социальной политике - *через удвоение внутреннего валового продукта (ВВП) прийти к практическому удвоению социальных расходов государства и добиться удвоения качества жизни.* Однако сложившийся в настоящее время уровень труда в целом говорит о несправедливом распределении его результатов.

В Казахстане доля оплаты труда (даже с учетом «теневых» выплат) составляет всего 31,2% ВПП, тогда как в странах Европейского союза она удерживается на уровне 50-56%. Поэтому ФПРК считает необходимым повысить удельный вес доли заработной платы в валовом внутреннем продукте.

Для реализации задачи по формированию Национального стандарта качества жизни, Правительству Республики Казахстан рекомендуем обеспечить следующие первоочередные меры в 2009 - 2012 годах:

совместно с социальными партнерами разработать и принять **Концепцию об основах социальной политики в Республике Казахстан**, определить направления предстоящей работы, права и обязанности субъектов регулирования социальной политики – государс-

твенных органов, органов местного самоуправления, предпринимательства, бизнеса и общественных объединений;

разработать и принять новые Законы Республики Казахстан: «О минимальной заработной плате», «О работодателях»;

ратифицировать Конвенции Международной Организации Труда

№ 131 «Об установлении минимальной заработной платы», № 95 «Об охране заработной платы», № 26 «О создании процедуры установления минимальной заработной платы», № 103 «Об охране материнства»;

для повышения пенсионных выплат ратифицировать Конвенцию МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» и на основе ее положений внести соответствующие изменения в Закон «О пенсионном обеспечении»;

создать в республике специальную государственную структуру, которая будет осуществлять деятельность по регулированию цен и ценообразования, так как эти функции в полномочия Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий и защите конкуренции не входят. Из-за этого в республике отсутствует четкая политика по регулированию цен и ценообразования, идет непрерывный рост цен на товары первой необходимости, повышение тарифов на жилищно-коммунальные и другие услуги.

***

В Республике Казахстан давно назрела необходимость пересмотреть политику в сфере занятости населения, по такой категории как «самозанятое население». По официальным данным, их число оставляет 34,7%. Большинство «самозанятых» - женщины, им не оплачиваются больничные листы по беременности и родам, дням нетрудоспособности, не предоставляются ежегодные отпуска, не производится отчисление обязательных накопительных пенсионных взносов, они не подлежат обязательному социальному страхованию за нанесенный здоровью вред.

Также вызывает тревогу сумма долгов по заработной плате работников, в связи с чем усиливается социальная напряженность в трудовых коллективах. На 1 марта 2009 года просроченная задолженность по заработной плате составляет около 2-х млрд. тенге. Больше всего задолжали трудящимся работодатели предприятий горнодобывающей, обрабатывающей промышленности, строительства, в разрезе регионов – Восточно-Казахстанская, Карагандинская и Жамбылская области.

По итогам 2008 года госинспекторами труда установлены 6008 случаев нарушения сроков выплаты заработной платы. В отношении лиц, допустивших данные нарушения, выдано 3216 предписаний, наложены 2212 административных штрафов на сумму более 73,5 млн. тенге.

Основными причинами нарушений по невыплате заработной платы являются влияние мирового кризиса на экономику страны, снижение объемов производства, остановка деятельности предприятий, особенно строительного сектора.

Кроме того, более чем в 13 тыс. предприятий и организаций республики имеется задолженность по перечислению работодателями пенсионных взносов в накопительные пенсионные фонды.

По итогам проверок, проведенных в 2008 году, госинспекторами труда выявлены 649 фактов незаконного увольнения работников. За допущенные нарушения в отношении работодателей выданы 208 предписаний, наложены 154 административных штрафов на сумму более 2,0 млн. тенге.

Анализ выявленных нарушений, связанных с незаконными увольнениями работников, показывает, что нарушения работодателями допускаются из-за незнания трудового законодательства или неверного его применения, халатности ответственных работников к своим должностным обязанностям, неэффективной организации труда.

Имеются факты дискриминации работников в процессе трудовых отношений. Отсутствие в Трудовом кодексе отдельных норм, запрещающих дискриминацию граждан при реализации права на вознаграждение за труд, не позволяет государственным инспекторам по труду принимать меры по их пресечению. Вследствие этого, казахстанцы, находясь у себя на Родине, подвергаются со стороны иностранных работодателей явной дискриминации и работают в неравных и более ущемленных условиях, нежели иностранцы.

До настоящего времени иностранные работодатели выплачивают иностранным работникам заработную плату зачастую в десятки раз превышающую оплату труда казахстанских специалистов, осуществляющих равный труд и имеющих такую же квалификацию.

К примеру, в АО «Петро Казахстан Кумколь Ресорсиз» доход за прошлый год иностранного мастера, включая заработную плату и единовременный расход за проезд, составил **30 млн.** тенге, за такой же период доход казахстанского мастера, осуществляющего равную работу, составил **2,2 млн.** тенге.

Согласно трудовому договору АО «СНПС-Ай Дан Мунай» для китайских специалистов в Республике Казахстан предусмотрено предоставление ежегодного трудового оплачиваемого отпуска сроком на 90 календарных дней без учета времени в пути, а казахстанским работникам такой отпуск установлен продолжительностью 24 календарных дней, дополнительный оплачиваемый отпуск в количестве 9 календарных дней за проживание в экологически неблагополучных районах, а также 6 календарных дней за работу с вредными (особо вредными) и (или) опасными условиями труда. На этом же предприятии размер заработной платы иностранных специалистов составляет 351,2 тыс. тенге, тогда как заработная плата казахстанцев на равнозначных должностях согласно трудовому договору составляет 82,4 тыс. тенге. В итоге разница в оплате труда превышает 4,0 раза. Несправедливость в оплате труда иностранных и отечественных специалистов наблюдается практически во всех других компаниях.

Такие факты дискриминации не единичны и установлены в иностранных компаниях города Алматы, Актюбинской, Алматинской, Атырауской, Западно-Казахстанской и Мангистауской областей.

Проведенный анализ причин и условий таких нарушений показал, что несмотря на закрепленный в статьях 14 и 24 Конституции Республики Казахстан запрет на любые виды дискриминации, Трудовой кодекс Республики Казахстан (далее - Кодекс) не содержит прямой запрет на дискриминацию работников при вознаграждении за труд.

При этом, такие положения регламентированы и содержатся в международных договорах, которые ратифицированы не только Республикой Казахстан, но и государствами, компании которых осуществляют деятельность в нашей стране.

Так, согласно статье 1 Конвенции Международной организации труда № 111 «О дискриминации в области труда и занятий» (далее - Конвенция), под дискриминацией понимается всякое различие, недопущение или предпочтение, проводимое по признаку иностранного происхождения, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей или обращения в области труда и занятий.

Кроме того, в статье 7 Международного пакта «Об экономических, социальных и культурных правах» определено, что участвующие в Пакте государства признают право каждого на справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности, справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия.

Следует отметить, что согласно пункту 2 статьи 1 Конвенции любое различие, недопущение или предпочтение в отношении определенной работы, основанной на специфических требованиях таковой, не считается дискриминацией.

В этой связи, вышеуказанные проблемные вопросы касаются только работников, имеющих одинаковую квалификацию и осуществляющих равный труд.

Следует отметить, что такое социальное неравенство порождает конфликтную среду, которая может перерасти в массовые и не управляемые столкновения на межнациональной почве и дестабилизировать общественно-политическую ситуацию как в определенном регионе, так и в целом по республике.

Трудовой кодекс Республики Казахстан установил правовые основы в области охраны труда. По мнению профсоюзных органов, общественный инспектор по охране труда – это наиболее объективное и самое массовое звено общественного контроля за безопасностью и охраной труда в организациях. Общественный инспектор по охране труда, постоянно находясь среди работников своего производственного подразделения, как никто другой влияет на отношения участников производственного процесса по вопросам безопасности и охраны труда. От его компетентности в области безопасности и охраны труда, активной деятельности зависит сохранение жизни, здоровья и трудоспособности работников. Между тем, в Казахстане, по информации Министерства по чрезвычайным ситуациям, в 2008 году на промышленных предприятиях было выявлено более 216 тыс. нарушений правил и норм технической безопасности. По итогам десяти месяцев 2008 года общее количество несчастных случаев, зарегистрированных в Республике Казахстан, составило 1990. Количество пострадавших со смертельным исходом за десять месяцев в 2008 году – 327 человек.

В 2006 году в Республике Казахстан совместно с МОТ разработана и утверждена Национальная программа достойного труда в Республике Казахстан на 2007-2009 гг. Программа имеет целью продвижение достойного труда в качестве основного компонента стратегии развития, а также в качестве цели государственной политики, осуществляемой правительством и его социальными партнерами. Необходимо предпринять дополнительные меры по улучшению и повышению эффективности работы специалистов в области охраны труда, включая совершенствование системы обучения, внедрение системного подхода к охране труда на малых предприятиях. Особое внимание требуется уделить приведению систем управления охраной трудам в соответствие с международными стандартами.

***

Граждане Республики Казахстан имеют право на гарантированные Конституцией минимальный размер пенсии, социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца.

Иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Казахстан, пользуются правом на пенсионные выплаты из Центра и государственные социальные пособия наравне с гражданами Республики Казахстан.

С 1 января 2007 года выплата пенсий и пособий осуществляется по принципу «месяц в месяц».

Начиная с 2006 года единым базовым социальным индикатором для исчисления государственных базовых социальных пособий определен прожиточный минимум.

Ежегодно с увеличением прожиточного минимума осуществляется повышение государственных базовых социальных пособий по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту. С 1 января 2009 года в связи с увеличением величины прожиточного минимума с 12025 тенге до 13470 тенге размеры государственных социальных пособий (ГСП) повышены в среднем на 12 %. В рамках Послания Главы государства от 6 февраля 2008 года для повышения дальнейшего жизненного уровня населения предусматривается увеличение размеров ГСП в среднем ежегодно на 9 %.

В Республике Казахстан действует многоуровневая система пенсионного обеспечения.

Введение базовой пенсионной выплаты в 2005 году, составляющей первый (базовый) уровень, стало важнейшей мерой увеличения доходов пожилых людей.

С 2008 года ее размер был установлен на уровне 40% от прожиточного минимума и предполагается сохранение этой ставки до 2011 года.

С 2011 года размер базовой пенсионной выплаты будет доведен до 50% с поэтапным доведением до 75% от прожиточного минимума.

Второй (обязательный) уровень системы пенсионного обеспечения составляют пенсии из солидарной системы при наличии трудового стажа до 1 января 1998 года (государственный бюджет) и накопительных пенсионных фондов за счет обязательных пенсионных взносов.

Более 1,6 млн. состоявшихся пенсионеров обеспечиваются пенсиями на солидарной основе, источником выплаты которых является республиканский бюджет.

Повышение размеров пенсионных выплат осуществляется ежегодно, с учетом уровня инфляции, при этом, начиная с 2005 года, индексация производилась с опережением индекса потребительских цен.

С 1 января 2009 года произведено повышение размеров пенсионных выплат на тридцать процентов от размера получаемых пенсионных выплат всем получателям пенсионных выплат, с учетом ограничения семьдесят пять процентов от 28-кратного месячного расчетного показателя, но не менее чем на двадцать два процента от размера получаемых пенсионных выплат. При этом повышено ограничение дохода, учитываемого для исчисления пенсионных выплат, с 25-кратного до 28-кратного месячного расчетного показателя (с 29200 тенге до 35 644 тенге).

В результате произведено повышение:

- на 30 % - более 1332,8 тыс. пенсионерам;
- на 22 % - более 1,5 тыс. пенсионерам;
- на 30% с учетом ограничения 26 733 тенге, но не менее, чем на 22% -более 251,2 тыс. пенсионерам.

В целом это позволило повысить средний размер пенсий на 25%.

За последние 9 лет (2000-2009 годы):

- минимальный размер пенсии с учетом базовой пенсионной выплаты увеличился в 4,4 раза (с 3500 до 15263 тенге);
- средние размеры пенсионных выплат с учетом базовой пенсионной выплаты выросли более чем в 5 раз (с 4462 до 22493 тенге);
- максимальные пенсии повысились в 4 раза (в 8156 до 32121 тенге).

Третий (дополнительный) уровень – пенсии за счет добровольных и добровольных профессиональных пенсионных взносов.

Будет продолжена политика повышения пенсионных выплат и государственных социальных пособий, а также поэтапное повышение базовой пенсионной выплаты.

В связи с незначительным периодом существования накопительной пенсионной системы (по оценке оптимальным является период отчисления пенсионных взносов более 40 лет), размеры пенсионных выплат из накопительных пенсионных фондов незначительны.

С целью реализации послания Главы государства к народу Казахстана «Новый Казахстан в новом мире» с 1 января 2008 года введено обязательное социальное страхование беременности, родов и материнства для работающих женщин.

Из Государственного фонда социального страхования работающим женщинам осуществляется социальная выплата на случай потери дохода в связи с беременностью и родами в размере среднемесячной заработной платы за все дни отпуска по беременности и родам, а также социальная выплата по уходу за ребенком по достижению им возраста одного года в размере 40% от среднемесячного дохода, при условии своевременной и полной оплаты социальных отчислений в Государственный фонд социального страхования.

При этом если ранее в период нахождения в отпуске по беременности и родам, а также по уходу за ребенком женщины выпадали из накопительной пенсионной системы, то с введением обязательного социального страхования беременности, родов и материнства, из назначенных социальных выплат удерживаются 10% обязательные пенсионные взносы и перечисляются в накопительные пенсионные фонды.

Таким образом, женщина, находясь в декретном отпуске, и в отпуске по уходу за ребенком до 1 года, продолжает формировать пенсионные накопления.

Будет продолжена политика повышения солидарных пенсий и базовых социальных выплат, а также поэтапное повышение государственной базовой пенсионной выплаты.

Вышеизложенные обстоятельства в сфере социальных отношений позволяют рекомендовать Правительству Республики Казахстан и Министерству труда и социальной защиты населения РК разработать и принять следующие законодательные акты в период 2009-2011 годов:

1) «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социальной поддержки отдельных категорий граждан» (направлен на реализацию послания Главы государства 2008 года, срок исполнения - 2009 год);

2) «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам миграционных процессов» (срок исполнения - 4-ый квартал 2009 года;

3) Совершенствовать Трудовой кодекс, внести в него дополнения по запрещению любого вида дискриминации при оплате равноценного труда работников в иностранных компаниях независимо от их национальности, гражданства.

4) 2011 году ратифицировать Конвенцию Международной Организации Труда № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» (Женева, 29 июня 1967 г.).

5) принять меры по ужесточению государственного контроля за соблюдением трудового законодательства на предприятиях с иностранным участием; по каждому выявленному факту принимать меры законодательного воздействия, по обеспечению защиты внутреннего рынка труда от нелегальной миграции и необоснованного импорта в республику рабочей силы.

6) В 2010 году разработать и принять Закон РК «О коллективных договорах».

Право на охрану здоровья, медицинскую помощь

Конституцией Республики Казахстан предусматривается право граждан на охрану здоровья, на получение бесплатного гарантированного объема медицинской помощи и платной медицинской помощи, установленных законом и платной медицинской помощи в государственных и частных лечебных учреждениях, а также у лиц, занимающихся частной медицинской практикой.

Здоровье населения является одним из главных факторов обеспечения национальной безопасности республики. Основными принципами и задачами государственной политики в области здравоохранения является соблюдение конституционных прав граждан Республики Казахстан на охрану здоровья, получение качественных медицинских услуг и обеспечение их государственными гарантиями.

Глава государства, Правительство уделяют особое внимание этим вопросам, отнеся их в ранг национальных приоритетов, поэтому улучшение состояния здоровья населения и дальнейшее развитие отрасли рассматривается как обязательное условие для вступления Казахстана в число конкурентоспособных стран мира.

В настоящее время развитие здравоохранения вступает в этап институциональных преобразований, развития кадрового потенциала, предоставления качественных медицинских услуг. Приоритетом становится профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни, что отражено в послании Главы государства народу Казахстана от 6 февраля 2008 года «Повышение благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики».

Укрепление здоровья граждан включает такие цели, как улучшение здоровья матери и ребенка, снижение бремени социально значимых болезней, травматизма, обеспечение сани-

тарно-эпидемиологического благополучия, формирование здорового образа жизни и правильное питание.

В Казахстане за последние три года отмечается повышение уровня рождаемости населения на 13%, стабилизация показателя общей смертности, соответственно увеличение коэффициента естественного прироста населения в 1,6 раза.

С реализацией Программы по снижению материнской и детской смертности продолжает укрепляться материально-техническая база организаций детства и родовспоможения и оснащенность их современным оборудованием, в основном, диагностической и реанимационной, повышается удельный вес оздоровления больных детей, выявленных в ходе профилактических медицинских осмотров, проводится бесплатное лекарственное обеспечение беременных, больных детей и состоящих на диспансерном учете по утвержденному перечню заболеваний. Появилась тенденция снижения показателя материнской смертности.

Социально-значимые болезни наносят существенный экономический урон и снижают ожидаемую продолжительность жизни.

За истекшие три года отмечается снижение показателей заболеваемости (на 11%) и смертности от туберкулеза (на 19%), однако, необходимо дальнейшее материально-техническое оснащение, усиление мер по принудительному лечению и изоляции больных устойчивыми к лечению формами туберкулеза.

По данным ВОЗ, Казахстан находится в концентрированной стадии эпидемии ВИЧ/СПИДа – 0,2% населения при среднемировом показателе 1,1%. В целях стабилизации распространения ВИЧ-инфекции будет продолжена реализация Программы по противодействию эпидемии СПИД, предусматривающей расширение профилактических мероприятий.

Смертность от травм, несчастных случаев и отравлений занимает второе место среди причин смертности населения Республики Казахстан. Необходимо усилить координацию действий со службами транспортно-коммуникационного комплекса по проблемам обеспечения безопасности движения, а также усиление охраны безопасности труда на производстве.

Актуальной задачей остается дальнейшая стабилизация санитарно-эпидемиологической ситуации и улучшение общественного здоровья. В целях улучшения обеспеченности населения питьевой водой гарантированного качества в соответствии с Государственной программой «Питьевые воды», проводятся мероприятия по модернизации и оснащению современным лабораторным оборудованием существующих лабораторий санитарно-эпидемиологической службы, которые проводят лабораторный контроль качества питьевой воды.

За последние три года объем казахстанского рынка лекарственных средств увеличился примерно в 2 раза. Несмотря на это проблемой остается доступность и качество лекарственных средств. В целях улучшения лекарственного обеспечения населения будет создана единая система дистрибуции лекарственных средств, а также будет усовершенствована система амбулаторного лекарственного обеспечения.

С каждым годом нарастает проблема дефицита кадров, особенно в сельской местности. Согласно поручению Главы государства при Правительстве Республики Казахстан создана рабочая группа для выработки предложений по механизму закрепления медицинских кадров в сельской местности и формированию социального пакета для молодых специалистов. Будет увеличен прием в медицинские вузы.

В целях повышения качества медицинского и фармацевтического образования Республики продолжается осуществление мероприятий по реализации Концепции реформирования медицинского и фармацевтического образования Республики Казахстан, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан от 24 апреля 2006 года № 317. Для повышения качества клинической подготовки выпускников запланировано строительство университетских клиник для 4 медицинских вузов.

Низкий уровень оплаты труда медицинских работников отражается на качестве предоставляемых услуг. Для решения этой проблемы расширяется перечень специальностей, при которых за психоэмоциональные и физические нагрузки будут увеличены коэффициенты повышения заработной платы. Кроме того, будут внедрены эффективные мотивационные и стимулирующие механизмы, включая усовершенствование системы оплаты труда медицинских работников.

Организованный в городе Астане Национальный медицинский холдинг на основе медицинского кластера из 6 современных клиник станет научной, практической базой для оказания высокоспециализированной помощи, центром подготовки и переподготовки медицинских кадров, отвечающим мировым стандартам.

Как показывает мировой опыт, для повышения качества медицинских услуг необходимо кроме совершенствования подготовки квалифицированных кадров развитие частного сектора здравоохранения и стимулирование конкуренции при оказании медицинских услуг. В этих условиях необходима реализация права граждан на свободный выбор врача.

Право на охрану здоровья закреплено статьей 29 Конституции Республики Казахстан, получение квалифицированной медицинской помощи – Законом РК от 7 июля 2006 года № 170-III «Об охране здоровья граждан», Государственной программой реформирования и развития здравоохранения Республики Казахстан на 2005-2010 годы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 13 сентября 2004 года № 1438, Стратегическим планом Министерства здравоохранения Республики Казахстан на 2009-2011 годы, утвержденным постановлением Правительства РК 23 декабря 2008 года № 1213, Перечнем гарантированного объема бесплатной медицинской помощи на 2008-2009 годы, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан 28 сентября 2007 года № 853.

В целях реализации поручения Главы государства и создания единой политики в здравоохранении и совершенствования нормативной правовой базы, разработан и внесен на рассмотрение в Мажилис Парламента Республики Казахстан проект Кодекса Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения», в котором будут регулироваться и такие вопросы, как права и обязанности пациентов, медицинских работников, ответственность субъектов здравоохранения, вопросы медицинской этики, охрана общественного здоровья. Кроме того, будут разработаны стандарты здравоохранения, планы повышения информированности населения и прозрачности системы здравоохранения, заключены меморандумы между министерством и акиматами, которые будут являться основой реализации стратегических направлений государственной политики в области здравоохранения.

Кодификация законодательства в области здравоохранения позволит повысить статус медицины, систематизировать большое количество законодательных актов, действующих в сфере охраны здоровья, гармонизировать их с международным законодательством, улучшить уровень медицинского обслуживания граждан и изменить отношение общества к вопросам здравоохранения.

Следует отметить, что жители отдаленных сельских населенных пунктов не могут получить высокоспециализированную медицинскую помощь. Данный факт ограничивает права граждан на получение доступной квалифицированной медицинской помощи.

На основании вышеизложенного, рекомендуем Правительству Республики Казахстан, Парламенту Республики Казахстан в период 2009-2011 годов реализовать на практике следующие меры:

1. Ускорить принятие Кодекса Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения».

2. Внедрить программы, рекомендованные ВОЗ для совершенствования медицинской помощи женщинам и детям.

3. Открыть отделения (хосписы) для ухода за больными, не поддающимся лечению.

4. Совершенствовать обучение медицинского персонала по оказанию медицинской помощи в соответствии передовому зарубежному опыту.

5. Подготовить и переподготовить кадры руководящего звена по вопросам менеджмента, управления ресурсами и финансирования в области здравоохранения.

6. Разработать и внедрить методологическую базу в области обеспечения безопасности и защиты прав пациента.

7. Совершенствовать систему оплаты труда медицинских работников, с целью повышения материального благополучия и стимулирования труда. Низкая оплата труда медицинских работников привела к повсеместной нехватке кадров именно на низовом уровне – в детских лечебно-поликлинических учреждениях, а также в сельской местности. В целях привлечения кадров для работы в сельской местности и отдаленных регионах необходимо предусмотреть систему льгот и поощрений специалистов.

8. Проводить оценку деятельности всех уровней противотуберкулезной службы, внедрить систему жесткого эпидемиологического контроля за лечением больных туберкулезом, повысить требования к качеству закупаемых противотуберкулезных препаратов.

9. Обеспечить формирование и совершенствование современной системы контроля безопасности пищевой продукции, в том числе эффективного контроля на генномодифицированные источники продуктов питания, поступающие из - за рубежа.

10. Обеспечить надлежащий контроль за реализацией мероприятий республиканских программ «По противодействию эпидемии СПИДа в Республике Казахстан на 2006-2010 годы».

11. Внедрить новую эффективную модель лекарственного обеспечения населения на амбулаторном уровне с использованием фиксированных цен на лекарства.

12. Обеспечит качество и конкурентоспособность государственных лечебных учреждений, а также научных исследований в области здравоохранения.

13. Разработать и принять нормативный правой акт по вопросам, связанным с донорством и трансплантацией органов и тканей человека.

14. Принять меры по реализации статьи 44 Закона Республики Казахстан от 19 мая 1997 года «Об охране здоровья граждан в Республике Казахстан» для обеспечения прав граждан на свободный выбор медицинской организации, а также на свободный выбор врача. В связи с этим внести необходимые изменения в приказ и.о. Министра здравоохранения Республики Казахстан от 15 декабря 2004 года N 874 «Об утверждении Правил оказания амбулаторно-поликлинической помощи».

Права лиц с ограниченными возможностями (инвалидов)

Обеспечение основополагающих прав инвалидов и создание для них равных возможностей участия в жизни общества является одной из важных функций социального государства.

Актуальность этой проблемы связана не только с высокой численностью инвалидов в стране, но и с существенными изменениями в понимании инвалидности, новыми подходами к организации социальной защиты лиц с ограниченными возможностями.

Инвалидность в соответствии с международными стандартами не сводится только к функциональной недостаточности и ограничению возможностей, а характеризуется нарушением взаимодействия человека с окружающей средой и общественными условиями. Она препятствует исполнению человеком его социальной роли и вызывает несоответствие между реальными возможностями человека и теми возможностями, которые в нормальных условиях можно было бы ожидать в его возрасте при наличии образования, культуры и профессионализма.

Такой подход к пониманию *инвалидности* позволяет определить ту совокупность мер и способов, которая бы компенсировала или замещала инвалиду утраченные категории жизнедеятельности и создавала для него возможность реализации основополагающих прав человека.

По состоянию на 1 января 2009 года численность инвалидов в Республике Казахстан составляет 466,3 тыс. человек (или 3 % от общей численности населения), в том числе около 10% (43,1 тыс. человек) – дети.

1. Медико-социальная экспертиза и установление инвалидности

По итогам 2008 года интенсивный показатель первичного выхода на инвалидность составил 28,2 случая на 10 тыс. населения, что незначительно выше по сравнению с прошлым годом, но ниже чем за 2003-2006 годы.

В региональном аспекте уровень первичной инвалидности продолжает оставаться высоким в Карагандинской (36,8), Южно-Казахстанской (33,0), Акмолинской (32,7), Мангистауской (31,9), Северо-Казахстанской (31,9), Западно-Казахстанской (30,3) областях.

По степени тяжести преобладает инвалидность 1-й и 2-й группы - 23,5 тыс. человек или 64 % (по сравнению с прошлым годом возросла на 2 %). Инвалидов 3-й группы 13,1 тыс. человек - 36 %.

По возрасту отмечается тенденция омоложения инвалидности. По итогам 2008 года по республике впервые признано инвалидами 44,4 тыс. человек, из них: 75,4 % - лица трудоспособного возраста, 7,0 % - лица пожилого возраста, 17,5 % - детское население.

Как известно, инвалидность и ее масштабы обусловлены действием ряда причин – состояние здоровья нации, уровень развития здравоохранения и доступность медицинских услуг, уровень социально-экономического развития и его приоритеты, состояние экологической среды, исторические и политические причины и т.д.

Отмечается некоторое повышение уровня первичной инвалидности среди детей. Если в 2007 году инвалидами было признано 7,3 тыс. детей, то в 2008 году - 7,8 тыс. детей.

В структуре детской инвалидности, как и в прошлые годы, лидирующее место занимает инвалидность, связанная с врожденными аномалиями *(инвалидами по этой патологии признано 2,3 тыс. детей или 32,6 % (в 2007 году - 2,1 тыс. детей – 31,8 %).*

Большого внимания требует первичная инвалидность вследствие врожденных аномалий в городах Алматы (39,9 %) и Астаны (38,7 %), в Акмолинской (36,4 %), Карагандинской (35,7 %) и Южно-Казахстанской (34,2 %) областях.

На втором месте болезни нервной системы – 25,3 % (в 2007 г. – 24,4 %), остается высокой в Жамбылской (28,2 %) и Костанайской (29,2 %) областях.

На третьем месте - от психических расстройств – 11,8 % (в 2007 г. – 13,0 %) остается высокой в Костанайской (19,6 %), Кызылординской (20,0 %) и Мангистауской (18,1 %) областях.

Таким образом, тенденция к росту первичного выхода на инвалидность, связана с увеличением тяжелых и осложненных форм заболевания, таких как болезни системы кровообращения, туберкулез, онкозаболевания, которые, соответственно, приводят к определению тяжелых групп инвалидности. Это следствие низкого уровня диспансеризации населения, особенно среди длительно и часто болеющих лиц. Отсутствие в некоторых регионах лечебных учреждений реабилитационной направленности для хронических больных и инвалидов.

Для повышения эффективности профилактики инвалидности необходимо направить совместные усилия медико-социальной экспертизы и организаций здравоохранения по предупреждению и своевременному выявлению возникших дефектов (физических, умственных, психических и сенсорных), недопущению перехода дефекта в функциональное ограничение (инвалидность).

В целях устранения административных барьеров при установлении инвалидности для улучшения положения социально-уязвимых групп населения постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2008 года № 1113 внесены дополнения и изменения в Правила проведения медико-социальной экспертизы, утвержденные постановлением

Правительства Республики Казахстан от 20 июля 2005 года № 750, в части упрощения процедуры направления на медико-социальную экспертизу лиц с анатомическими дефектами, а также увеличения перечня анатомических дефектов с 27 до 44 пунктов, при которых группа инвалидности устанавливается без срока переосвидетельствования. Одновременно сокращен срок вынесения территориальным подразделением экспертного заключения в 2 раза, усилена ответственность медицинских организаций за качество и обоснованность заполнения направлений на МСЭ (формы 088/у).

2. Критерии эффективности государственной политики в отношении инвалидов. Нормативная правовая база социальной защиты инвалидов

Эффективность государственной политики в отношении инвалидов оценивается по ряду формализованных критериев: цели, наличие специального законодательства, доступ к реализации гражданских прав, наличие системы льгот и компенсаций, доступность физической и информационной среды.

В Казахстане государственная политика в отношении инвалидов имеет многолетнюю историю. Поворотным в этом отношении стал 1991 год, когда в стране был принят Закон РК «О социальной защищённости инвалидов в Республике Казахстан». В этом Законе впервые целью государственной политики была объявлена не помощь инвалиду, а «создание социально-экономических, правовых и организационных условий для обеспечения равных возможностей для жизнедеятельности инвалидов». Тем самым действующий Закон декларировал подход к инвалиду, используемый мировым сообществом.

Однако на практике перейти от объявления нового подхода в политике к его реализации не удалось. Между формально провозглашёнными целями открытого общества для инвалидов и реальным участием инвалидов в труде и общественной жизни сложилась определённая дистанция в силу неготовности общества (финансово экономической, в первую очередь) осуществить такой переход.

Реальные условия для этого сложились лишь к середине текущего десятилетия. В 2005 году был принят новый Закон РК «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан», провозгласивший целью государственной политики профилактику инвалидности, социальную защиту и реабилитацию инвалидов, и создание необходимых условий для их интеграции в общество.

Наряду с данным законом нормативную правовую базу государственной политики в отношении инвалидов составляют ЗРК «О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан», «О специальном государственном пособии в Республике Казахстан», «О социальной и медико-педагогической коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями», «Об обязательном социальном страховании», «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности работодателя за причинение вреда жизни и здоровью работника при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей», «О специальных социальных услугах».

Для более эффективной реализации прав инвалидов 11 декабря 2008 года принят Указ Президента Республики Казахстан № 711 «О подписании Конвенции о правах инвалидов и Факультативного протокола к Конвенции о правах инвалидов», что позволит способствовать укреплению позиции Казахстана на международной арене, подтвердит приверженность государства к имплементации международных стандартов в области прав человека и создаст правовое поле для более эффективной реализации прав инвалидов в нашей стране.

Для выработки предложений по подготовке условий участия Республики Казахстан в Конвенции ООН о правах инвалидов и Факультативном протоколе к ней распоряжением Премьер-Министра Республики Казахстан от 8 октября 2008 года № 251-р создана рабочая

группа, которая по итогам своей работы направила соответствующие предложения в Правительство Республики Казахстан.

3. Система социальной защиты инвалидов

Существующая в настоящее время система социальной защиты инвалидов *является солидарной и базируется на государственных гарантиях*. Она включает в себя:

- *многоуровневую систему социального обеспечения (*государственные социальные пособия и специальные государственные пособия, единовременные социальные выплаты);
- *предоставление технических вспомогательных (компенсаторных) средств* (протезирование и обеспечение протезно-ортопедическими изделиями, обеспечение сурдосредствами и сурдопомощь, обеспечение тифлосредствами);
- *предоставление специальных социальных услуг* (социальное обслуживание и реабилитация в медико-социальных учреждениях и социальными службами);
- *оказание материальной помощи* (адресная социальная помощь, жилищная помощь).

Уровни системы государственного обеспечения:

первый уровень гарантированной социальной защиты - государственные пособия инвалидам (в случае утраты трудоспособности базовой социальной выплатой является государственное социальное пособие по инвалидности, которое предоставляется соответствующим категориям граждан независимо от трудового стажа и заработка за счет средств государственного бюджета);

второй уровень – обязательное социальное страхование за счет отчислений работодателей в фонд социального страхования (основной целью внедрения системы обязательного социального страхования является - возмещение части дохода, утраченного в результате возникновения социальных рисков. В данном случае, размеры социальных выплат напрямую зависят от дохода работника и продолжительности отчислений в систему);

третий уровень – добровольные накопления граждан, которые в будущем будут превращены в социальные платежи для работников, пострадавших при исполнении служебных обязанностей.

Социальная поддержка инвалидов осуществляется в соответствии с Законами РК «О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан», «О специальном государственном пособии в Республике Казахстан». В соответствии с ними лица с ограниченными возможностями получают государственное социальное пособие по инвалидности (далее - ГСП) и специальное государственное пособие взамен льгот (далее - СГП).

В соответствии с Посланием Президента народу Казахстана размеры государственных социальных пособий по инвалидности с 1 января 2009 года повышены в сравнении с размерами на 1 июля 2008 года на 12 процентов, а по сравнению с 1 января 2008 года - на 28 процентов.

В 2009 году общий размер выплачиваемых инвалидам социальных пособий на общих основаниях (ГСП и СГП) составляет:

Для инвалидов первой группы – 20 102 тенге;

второй группы - 16 061тенге;

третьей группы – 10 732 тенге;

для детей-инвалидов до 16 лет - 14 616 тенге, а с 16 до 18 лет - в зависимости от группы инвалидности:

первой группы – 20 102 тенге;

второй группы - 16 735 тенге;

третьей группы - 12 483 тенге.

Дополнительным источником доходов для инвалидов - участников системы обязательного соцстрахования, стали социальные выплаты из АО «Государственный фонд социального страхования» (далее – Фонд).

Финансирование системы обязательного социального страхования осуществляется за счет трансформации и персонификации части социального налога. Плательщиками обязательных социальных отчислений являются работодатели и самостоятельно занятые лица.

Охват населения системой обязательного социального страхования ежегодно увеличивается: с 3,9 млн. человек в 2005 году до 5,5 млн. человек в 2008 году, а количество получателей социальных выплат из Фонда: с 1851 человека в 2005 году до 321 531 человека в 2008 году.

4. Создание равных возможностей и обеспечение доступа инвалидов к реализации гражданских и политических прав

Законодательно установленные в Республике Казахстан права инвалидов соответствуют правам человека, международным нормам и включают в себя права на социальную защиту, медицинскую помощь, образование и труд, на вступление в брак, на воспитание детей, право обращения в суд, а также политические права.

Реализация гражданских и политических прав инвалидами напрямую зависит от организации и результатов реабилитационного процесса.

С принятием Закона «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан» в Казахстане создана системная модель реабилитации инвалидов, которая включает в себя медицинскую, социальную, профессиональную реабилитацию.

В целях совершенствования системы реабилитации, усиления социальной поддержки и улучшения качества жизни инвалидов разработана и реализована Программа реабилитации инвалидов на 2006-2008 годы, в рамках которой были реализованы меры по профилактике инвалидности; совершенствованию медико-социальной экспертизы и разработке новых технологий определения степени ограничения жизнедеятельности граждан; развитию системы социального обеспечения инвалидов и усилению их социальной поддержки, расширению спектра услуг по медицинской, социальной и профессиональной реабилитации; развитию форм активного содействия занятости инвалидов; развитию сети реабилитационных учреждений, совершенствованию форм и методов их деятельности, укреплению их материально-технической базы; повышению уровня удовлетворения потребностей инвалидов в технических вспомогательных (компенсаторных) средствах, протезно-ортопедической помощи; созданию условий для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, транспортной и рекреационной инфраструктуры; совершенствованию системы кадрового обеспечения в области медико-социальной экспертизы, реабилитации, организации социального обслуживания инвалидов и реабилитационной индустрии.

4.1 Медицинская реабилитация

Медицинская реабилитация - восстановительная терапия (медикаментозное, физическое, санаторно-курортное и другие методы лечения), реконструктивная хирургия. Они поэтапно осуществляются на стационарном, амбулаторном и санаторно-курортном уровнях. Особое значение в этом плане придаётся оказанию специализированной реабилитационной помощи на базе областных и республиканских центров реабилитации, диспансеров, крупных клиник НИИ, а также санаторно-курортных организаций.

Низкий уровень выполнения медицинской части реабилитации наблюдается в **Карагандинской** (74,3 %), **Мангистауской** (83,5 %), **Восточно-Казахстанской** (85,2 %) областях **и городе Алматы** (87,8 %).

Это связано с недостаточным количеством стационарных, амбулаторно-поликлинических отделений медицинской реабилитации при районных (городских) больницах, центрах реабилитации инвалидов, которых в республике всего 10.

В том случае, если на этапе медицинской реабилитации не удалось достигнуть должного эффекта и у инвалида сохранились различные ограничения жизнедеятельности в связи с неполным восстановлением функции организма, необходима *социальная реабилитация.*

4.2 Социальная реабилитация

Социальная реабилитация - обучение инвалидов основным социальным навыкам, социальное обслуживание инвалидов на дому, в медико-социальных учреждениях, оказание специальных социальных услуг.

Инвалидам возмещаются затраты на обучение детей на дому, на основе государственного заказа устанавливается квота обучения инвалидов в средних специальных и высших учебных заведениях.

По показаниям лицам с ограниченными возможностями предоставляются протезно-ортопедическая помощь, специальные средства передвижения, технические вспомогательные (компенсаторные) средства. Нуждающиеся инвалиды обеспечиваются обязательными гигиеническими средствами, услугами специалистов жестового языка, индивидуальными помощниками.

Инвалидам, нуждающимся в постоянном постороннем уходе, предоставляется социальное обслуживание в домах-интернатах для престарелых и инвалидов, психоневрологических интернатах.

В Казахстане функционируют 102 государственных медико-социальных учреждений (51 – дома-интернаты для престарелых и инвалидов общего типа, 31 – психоневрологические дома-интернаты, 3 – дома-интерната для детей-инвалидов с нарушениями опорно-двигательного аппарата, 17 – детские психоневрологические дома-интернаты), в которых проживают более 16 тыс. инвалидов и престарелых.

В 2008 году из средств республиканского бюджета на разработку проектно-сметной документации и на начало строительства шести медико-социальных учреждений в Карагандинской, Кызылординской, Атырауской и Жамбылской областях выделены 1 073,9 млн. тенге.

Однако сеть реабилитационных и социальных учреждений не обеспечивает потребностей граждан в социальном обслуживании, особенно это касается учреждений для психоневрологических больных.

По линии социальной защиты действуют 10 реабилитационных центров для инвалидов (в Алматинской, Атырауской, Жамбылской, Костанайской, Павлодарской, Северо-Казахстанской и Южно-Казахстанской областях).

В целях наиболее полного обеспечения потребностей инвалидов в технических вспомогательных (компенсаторных) средствах и специальных средствах передвижения, отвечающих современным требованиям, конкретизация сроков замены, медицинских показаний и противопоказаний по предоставлению инвалидам средств реабилитации, обязательных гигиенических средств, социальных услуг индивидуального помощника, специалиста жестового языка планируется внесение изменений и дополнении в постановление Правительства РК от 20 июля 2005 года № 754 «О некоторых вопросах реабилитации инвалидов».

В рамках Послания Президента Республики Казахстан от 1 марта 2006 года «Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира (Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии)» 29 декабря 2008 года принят Закон Республики Казахстан «О специальных социальных услугах», направленный на создание условий для преодоления трудных жизненных ситуаций, что является стратегическим направлением развития системы предоставления специальных социальных услуг.

Специальные социальные услуги предоставляются лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, согласно статье 6 Закона, в том числе:

- ограничение возможностей раннего психофизического развития детей от рождения до трех лет;

- стойкие нарушения функций организма, обусловленные физическими и (или) умственными возможностями;

- неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, вследствие перенесённой болезни и (или) инвалидности».

Особого внимания требуют проблемы организации доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры, которые справедливо вызывают нарекания со стороны инвалидов.

Местными исполнительными органами не реализуются в полной мере мероприятия по созданию беспрепятственного доступа инвалидов к имеющимся и строящимся жилым, общественным и производственным заданиям, объектам социальной инфраструктуры.

Не завершена инвентаризация действующих объектов социальной транспортной и рекреационной инфраструктуры, из имеющихся 19351 объектов инвентаризировано всего 17349 объектов (89,6 %), тогда как она должна была завершиться в 2006 году.

В Восточно-Казахстанской области инвентаризация проведена только по 227 объектам из имеющихся 1080 (21 %), Мангистауской области - 144 объектов из 288, или 50 %.

В Мангистауской и Карагандинской областей на момент проверки Министерством труда и социальной защиты населения отсутствовали пандусы в государственном учреждении «Каркаралинский психоневрологический дом-интернат» в поселке Линда, в ряде районных отделов занятости и социальных программ Мангистауской области.

Так, к примеру, в Атырауской, Алматинской, Южно-Казахстанской, Северо-Казахстанской, Мангистауской, Кызылординской, Жамбыл- ской областях, городе Алматы не проводится работа по обеспечению транспортными средствами, приспособленными для доступа инвалидов.

Очень слабо ведется работа по обустройству пассажирских остановок для инвалидов в Алматинской, Жамбылской, Павлодарской областях в городе Алматы и Астана. В Атырауской, Кызылординской областях этот вопрос еще только изучается.

В виду не исполнения отдельных норм законодательства в области социальной защиты инвалидов, в том числе по организации доступа инвалидов к объектам инфраструктуры, на сегодняшний день не возможна ратификация Конвенции о правах инвалидов.

4.3 Профессиональная реабилитация инвалидов

Значительные усилия потребуются для включения инвалидов в свободный рынок труда, так как полноценная профессиональная реабилитации заключается в том, чтобы сделать инвалида конкурентоспособным на рынке труда и оказать ему реальное содействие в трудоустройстве.

В целях обеспечения занятости инвалидов местные исполнительные органы устанавливают квоты рабочих мест для инвалидов в размере 3 % от общей численности рабочих мест; создают дополнительные рабочие места для инвалидов через развитие индивидуального предпринимательства, малого и среднего бизнеса; создают специальные, а также социальные рабочие места.

В ходе выполнения Программы создано 144 специальных рабочих мест для инвалидов, оборудованных специальными приспособлениями и техникой для удобства работы лиц с ограниченными возможностями.

Следует отметить, что созданы они лишь в 8 регионах из 16 (это Акмолинская область – 27 места, Актюбинская – 5, ЗКО – 8, СКО – 9, ВКО-1, Костанайская – 53, Мангистауская – 18, Павлодарская – 23).

Трудоустроено по квоте 3493 инвалида из 16961 мест, предусмотренных по квоте. При этом в городе Алматы рабочие места по квоте не созданы, в Жамбылской области их создано лишь - 12, Кызылординской – 14, Атырауской – 76, городе Астане – 46.

В Мангистауской области, несмотря на имеющиеся 3140 рабочих мест по квоте, трудоустроено всего лишь 24 инвалида. Аналогичная ситуация сложилась в Южно-Казахстанской области, где на имеющиеся 2531 мест по квоте, трудоустроены всего 164 инвалида.

На временную работу направлено более 73 инвалидов, на общественные работы – 1390.

Учитывая низкую конкурентоспособность инвалидов, согласно индивидуальной программе реабилитации (ИПР) в течение 2008 года на профессиональную подготовку и переподготовку направлено 717 инвалидов, из которых трудоустроено лишь 240 инвалидов или 33,4 % из числа прошедших обучение.

Приведенные цифры наглядно свидетельствуют о том, что основная часть инвалидов, сохранивших трудоспособность, не имеет условий для профессиональной реабилитации.

4.4 Ведение Централизованной базы данных инвалидов

Обязательным условием совершенствования системы реабилитации инвалидов является создание Централизованной базы данных инвалидов (далее – ЦБДИ), формирование которой завершено в 2008 году.

ЦБДИ содержит информацию о количестве инвалидов, состоянии и причинах инвалидности, проводимых реабилитационных мероприятиях и позволяет обеспечить контроль за качеством и эффективностью проводимой работы по реабилитации инвалидов в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида.

Несмотря на предпринимаемые меры и определенные позитивные сдвиги в системе социальной защиты инвалидов, сохраняются определённые проблемы:

- по-прежнему, слабым звеном в работе с инвалидами остается профилактика инвалидности среди часто и длительно болеющих лиц, и как следствие, сохранение относительно высокого роста инвалидности, особенно по сердечно-сосудистым заболеваниям, онкопатологии. Как было сказано, высокий уровень инвалидности от общего заболевания именно среди трудоспособного населения;
- отсутствие в достаточном объеме реабилитационных центров и отделений реабилитации в стационарах, что в дальнейшем приводит к утяжелению групп инвалидности. Отсутствуют центры реабилитации в Акмолинской, Актюбинской, Западно-Казахстанской, Восточно-Казахстанской, Карагандинской, Кызылординской, Мангистауской областях, в городах Астане, Алматы.

Сложившаяся в республике практика выделения стационарных коек на функциональной основе недостаточна для реализации стационарного этапа реабилитации (в настоящее время коечный фонд, предназначенный для отделений медицинской реабилитации, составляет в республике только 3% от общей мощности);

- незначительный удельный вес современных форм содержания и реабилитации инвалидов (центры дневного пребывания, дома-интернаты малой вместимости);
- ограниченный доступ инвалидов к объектам социальной инфраструктуры и транспорту.

Несмотря на выделяемые средства из местных бюджетов, вопросы создания местными исполнительными органами беспрепятственного доступа к имеющимся и строящимся объектам вызывают множество нареканий со стороны инвалидов. Не во всех строящихся объектах социальной инфраструктуры, культурно-зрелищных организаций и спортивных сооружений обеспечиваются качественный доступ инвалидам. Есть серьезные нарекания на общественный транспорт, который не оборудуется устройствами, специальными приспособлениями для инвалидов, не обустроены также остановки.

- невысокий уровень профессиональной реабилитации инвалидов, осложненный низкой конкурентоспособностью инвалидов.

5. Привлечение НПО и использование возможностей гражданского общества

Становление и развитие современной системы социальной защиты людей с ограниченными возможностями, расширение возможностей их активного участия в общественной жизни нельзя представить без участия неправительственного сектора. В решении проблем лиц с ограниченными возможностями, в том числе и в разработке нормативно-правовых актов Министерство труда и социальной защиты населения тесно сотрудничает с общественными объединениями инвалидов.

Образован и действует Координационный совет в области социальной защиты инвалидов (постановление Правительства Республики Казахстан от 21 декабря 2005 года № 1266.), в состав которого вошли представители заинтересованных государственных органов и неправительственных организаций. Совет является консультативно-совещательным органом при Правительстве Республики Казахстан и образован с целью выработки предложений и рекомендаций по вопросам социальной защиты инвалидов, обеспечения взаимодействия центральных и местных исполнительных органов, организаций, общественных объединений инвалидов.

В рамках реализации Закона «О специальных социальных услугах» на 2009-2011 годы в республиканском бюджете на размещение государственного социального заказа в неправительственном секторе предусмотрено 1 686,9 млн. тенге.

Вместе с тем, в рамках государственного социального заказа за счет средств республиканского бюджета на 2009 год запланирована реализация 3 социальных проектов на сумму 8 100,0 тыс. тенге, в том числе:

- «Разработка стандарта оказания специальных социальных услуг инвалидам с психоневрологическими заболеваниями»;
- «Производство социального ролика: «Интеграция детей-инвалидов в здоровую среду (профилактика социального сиротства и тяжких инвалидизирующих патологий)»;
- «Поддержка Интернет-ресурса и организация на его основе информационной, правовой и социальной поддержки лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации».

Все эти направления и новые подходы к социальной защите лиц с ограниченными возможностями выступают реальным ответом на вызовы времени. Вместе с тем, нужно также помнить: сохранение социальной стабильности и повышение благосостояния населения во многом зависят не только от государства, но и от мобилизации усилий всех представителей общества и каждого гражданина страны.

В целях обеспечения прав лиц с ограниченными возможностями рекомендуем Правительству Республики Казахстан, министерствам труда и социальной защиты населения, здравоохранения, образования и науки, акимам областей и городов Астаны и Алматы в период 2009 – 2012 годов реализовать на практике следующие меры:

1. Продолжить работу по совершенствованию национального законодательства и правоприменительной практики в сфере защиты прав лиц с ограниченными возможностями (инвалидов) с учетом общепризнанных международных стандартов;
2. Правительству Республики Казахстан, Министерству труда и социальной защиты населения совместно с заинтересованными государственными органами разработать План действий по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с инвалидностью, реализация которого позволит создать условия для ратификации Конвенции о правах инвалидов.
3. Совместно изучить потребность регионов в лечебных учреждениях реабилитационной направленности для хронических больных и инвалидов.
4. В целях повышения уровня охраны здоровья населения и обеспечения конституционных прав граждан на охрану здоровья Правительству Республики Казахстан и Минис-

терству здравоохранения Республики Казахстан принять необходимые меры по охране материнства и детства, снижению уровня инвалидности среди детей.

5. В целях совершенствования системы реабилитации, усиления социальной поддержки и улучшения качества жизни инвалидов Министерству труда и социальной защиты населения Республики Казахстан разработать и принять «План мероприятий по совершенствованию системы реабилитации инвалидов на 2009-2011 годы».

6. Правительству Республики Казахстан, министерствам труда и социальной защиты населения, образования и науки, акимам областей и городов Астаны и Алматы в целях поддержки лиц с ограниченными возможностями (инвалидов) и выполнения республикой международных обязательств, предусмотреть увеличение государственных образовательных грантов для подготовки социальных работников соответствующих специальностей и квалификации в высших и средних профессиональных учебных заведениях.

7. Министерству труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, акимам всех уровней развивать сотрудничество с международными и неправительственными организациями, занимающимися вопросами лиц с ограниченными возможностями.

8. В целях повышения уровня культуры граждан в отношении лиц с ограниченными возможностями (инвалидов) Министерству культуры и информации Республики Казахстан совместно с Министерством труда и социальной защиты населения подготовить и выпустить краткие информационные материалы и разместить их в СМИ.

Права оралманов

Репатриация казахов на историческую родину является одним из главных приоритетов миграционной политики страны. На государственном уровне принимаются меры для создания механизмов репатриации этнических казахов, в том числе их организованное переселение и создание условий для жизнедеятельности в местах поселения.

Начиная с 1991 года Республика Казахстан приняла более 706 тыс. этнических казахов.

С первых лет независимости регулирование миграционных процессов относится к одному из важных направлений государственной политики.

В 2007 году принята Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007 – 2015 годы (Указ Президента Республики Казахстан от 28 августа 2007 года № 399).

Правовую основу Программы составляют Конституция Республики Казахстан, Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года «О миграции населения», Указы Президента Республики Казахстан от 28 августа 2007 года № 399 «О Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2007 – 2015 годы», от 28 августа 2006 года № 167 «О Стратегии территориального развития Республики Казахстан до 2015 года» (далее – Стратегия территориального развития Республики Казахстан до 2015 года) и от 10 июля 2003 года № 1149 «О Государственной программе развития сельских территорий на 2004 – 2010 годы».

В рамках действующей законодательной базы государство оказывает оралманам необходимую социальную помощь и поддержку. В настоящее время с учетом единовременного пособия, средств для приобретения жилья, возмещения расходов по проезду и провозу имущества, каждой семье, в среднем состоящей из 5 человек, выделяется 833 тыс. тенге.

В стране функционируют 14 центров временного размещения оралманов (далее – центры). С 2008 года начали свою работу центры адаптации и интеграции оралманов в городах Караганда, Шымкент и селе Аксукент Южно-Казахстанской области. Начато строительство типового центра адаптации в городе Актау.

Реализуемые в центрах программы адаптации предусматривают консультирование по правовым вопросам, обучение государственному языку и по желанию – русскому языку, профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации.

Всем оралманам обеспечена доступность медицинского обслуживания, образования и социального обеспечения; они отнесены к одной из целевых групп, в отношении которых применяются меры содействия занятости. Более 66 % оралманов трудоспособного возраста заняты в различных сферах производства, каждый четвертый занят в сельском хозяйстве.

Для оказания помощи оралманам при областных акиматах созданы Советы оралманов, которые занимаются изучением и решением вопросов оралманов в новых условиях проживания.

Создана и совершенствуется информационная база данных «Оралман», которая в дальнейшем будет интегрирована в создаваемую единую информационную систему социальной сферы, что позволит оперативно оказывать этническим иммигрантам полный перечень социальных услуг.

В настоящее время в республике осуществляются проекты по решению жилищных вопросов этнических иммигрантов. Так, в городе Шымкенте Южно-Казахстанской области реализуется проект по переселению из Республики Узбекистан около 2-х тыс. семей этнических иммигрантов. Для организации их компактного проживания на основе привлечения к строительству самих переселенцев и использованию местных строительных материалов ведется строительство 2 тыс. коттеджей. В городе Алматы реализуется проект «Байбесик» по возведению 185 домов; в Сарыаркинском районе г. Астаны разработан проект строительства микрорайона «Нурбесик».

В организации переселения и интеграции этнических мигрантов в новые общественные условия имеют место определенные проблемы.

Расселение оралманов происходит неравномерно, имеет место вторичная миграция. В настоящее время около шестидесяти процентов переселенцев проживают в регионах с достаточно напряжённым рынком труда - в Южно-Казахстанской, Мангистауской, Алматинской и Жамбылской областях, что не всегда соответствует государственной политике распределения трудовых ресурсов.

Низок уровень занятости оралманов, их обеспеченность собственным жильем.

В этой связи по поручению Главы государства разработана Программа «Нұрлы көш» (Постановление Правительства от 2 декабря 2008 г. № 1126).

Целью Программы является осуществляемое на добровольной основе рациональное расселение и содействие в занятости и обустройстве этническим казахам, бывшим гражданам страны, пожелавшим вернуться в Казахстан, и внутренним мигрантам в интересах демографического и социально-экономического развития регионов и реализации потенциала участников.

Реализация Программы позволит упорядочить процессы этнической, внутренней и внешней миграции и подчинить их интересам социально-экономического развития регионов; будет стимулировать возвращение в страну граждан различных национальностей, выехавших из Казахстана по тем или иным причинам.

К сожалению, на практике встречаются факты нарушения прав оралманов, гарантированных действующим законодательством Казахстана.

Анализ обращений оралманов в Комиссию по правам человека при Президенте Республики Казахстан, а также материалов проверок, проведенных органами прокуратуры показывает, что некоторые территориальные органы уполномоченного государственного органа по миграции часто нарушают требования Закона РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», а также Инструкции определения статуса оралмана и включения их в квоту иммиграции оралманов. Кроме того, некоторые оралманы обратили внимание Комиссии по правам человека на нарушение их прав на получение пенсионных выплат до получения ими гражданства Республики Казахстан.

Анализ действующего законодательства Республики Казахстан по вопросам, связанным с назначением жилищной помощи, выплаты пенсий и пособий оралманам показал, что в соответствии со статьей 2 Закона РК «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»

иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Казахстан, пользуются правом на пенсионное обеспечение наравне с гражданами Республики Казахстан, если иное не предусмотрено законом и международными договорами.

Пунктом 1 Правил документирования и регистрации населения Республики Казахстан, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 июля 2000 года № 1063 (далее - Правила), предусмотрено, что граждане Республики Казахстан, независимо от места проживания, иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Казахстан, должны иметь документы, удостоверяющие личность: 1) паспорт гражданина РК; 2) удостоверение личности; 3) вид на жительство иностранца в РК; 4) удостоверение лица без гражданства.

Других документов, удостоверяющих личность, Правилами не предусмотрено.

При таких обстоятельствах, оралманам, не получившим гражданство Республики Казахстан, и не оформившим документально свое постоянное проживание в Республике Казахстан (вид на жительство), пенсионные выплаты и пособия из Центра (на основании удостоверения оралмана) не назначаются.

Согласно статье 14 Закона о миграции лицам, признанным оралманами, выдается удостоверение установленного образца. Удостоверение оралмана является документом строгой отчетности и служит основанием для получения льгот и компенсаций, предусмотренных Законом.

В силу требований пункта 18 «Отдельных вопросов правового регулирования пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан», утвержденных Постановлением Правительства от 28 января 2000 года № 136 лицами, постоянно проживающими в Республике Казахстан, признаются иностранные граждане, получившие на то разрешение, а также виды на жительство, выданные органами внутренних дел.

Совместным приказом Министра внутренних дел РК от 9 апреля 2004 года № 215, Министра иностранных дел РК от 14 апреля 2004 года

№ 08-1/93 и Председателя Агентства Республики Казахстан по миграции и демографии от 14 апреля 2004 года № 35-п утверждена Инструкция «О порядке применения Правил въезда и пребывания иностранных граждан в Республику Казахстан, а также их выезда из Республики Казахстан и организации оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению незаконной миграции иностранных граждан на территории Республики Казахстан».

В соответствии с пунктом 68 указанной Инструкции заявления о выдаче разрешения на постоянное проживание в Республике Казахстан иностранными гражданами, въехавшими в республику в соответствии с квотой иммиграции, подаются непосредственно в территориальные подразделения Комитета по миграции МТСЗН РК. При одновременном обращении оралманов с ходатайствами о приеме их в гражданство Республики Казахстан, подпадающих под действие Указа Президента Республики Казахстан «О порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Казахстан», документы на право постоянного проживания могут не выдаваться.

Таким образом, отсутствие в Правилах и Приказе норм, предусматривающих выдачу оралманам удостоверений, служащих основанием для получения соответствующих льгот и компенсации (жилищных и иных пособий, а также пенсий), существенно ущемляет права оралманов.

Кроме того, необходимо внести изменение и дополнение в пункт 2 вышеуказанных Правил, указав документом, удостоверяющим личность оралмана, - удостоверение оралмана.

Одним из стимулирующих мероприятий по репатриации казахов на историческую Родину является предоставление им безвозмездно земельных участков для индивидуального жилищного строительства.

При этом зачастую нарушаются требования статей 405, 502 и 506 Налогового кодекса Республики Казахстан, согласно которым при регистрации прав на недвижимое имущество

и сделок с ним, а также получении гражданства Республики Казахстан, оралманы освобождаются от уплаты государственной пошлины.

В городе Алматы, Алматинской, Акмолинской, Актюбинской, Западно-Казахстанской, Восточно-Казахстанской, Мангистауской и Костанайской областях выявлены факты, когда с оралманов незаконно взыскивалась государственная пошлина.

Необходимо законодательно регулировать вопрос выделения денежных средств из бюджета оралманам, переехавшим на историческую Родину по квоте иммиграции, предусмотрев обязательную норму возврата денежных средств обратно государству в случае добровольного возвращения ими в страну выезда.

Комиссия по правам человека при Президенте РК, разделяя позицию государства и стремясь оказать содействие историческому процессу возвращения казахов на историческую Родину, инициирует ряд идей, направленных на совершенствование государственной политики в сфере миграционных отношений оралманов. Комиссия выступает за дифференцированный подход, учитывающий многогранность самой проблемы и необходимость в этой связи согласования различных подходов и позиций и считает, что необходимо определить приоритеты в отношении оралманов и отдавать предпочтение возвращению в первую очередь тех, кто не по своей воле оказался в странах дальнего зарубежья. Что касается казахов, компактно проживающих на территории России, Узбекистана, то надо иметь в виду, что большая часть их испокон веков живет в этих странах, хотя, бесспорно, среди них немало и тех, кто оказался там в лихую годину - во времена революции и коллективизации, обернувшихся для казахского народа самым настоящим геноцидом. Как показывает мониторинг, проведенный сотрудниками Секретариата Комиссии по правам человека при Президенте РК в городе Санкт-Петербурге, Саратовской и Омской областях, и в городе Омске, большинство этнических казахов, проживающих в этих регионах, предпочитает трудиться и жить в России.

В целях защиты прав оралманов в возвращении на историческую Родину по квоте иммиграции и без нее, обеспечения их социально-экономических прав, Комиссия по правам человека при Главе государства рекомендует Правительству разработать и принять отдельный нормативный правовой акт, освобождающий их при пресечении государственной границы от таможенных пошлин независимо от количества вещей и имущества. Кроме того, рекомендует внести соответствующие дополнения в Закон о миграции.

Необходимо внести коррективы в государственную жилищную программу, реализовать сбалансированный подход с учетом интересов как оралманов, так и других казахстанцев. Решение может быть найдено лишь в рамках социального партнерства общества и власти. Забота об оралманах не должна ущемлять интересы других граждан и нарушать их права. Это обстоятельство предполагает ответственность не только государства, но и структур гражданского общества, НПО, профессиональных союзов. Проблемы оралманов - это общие проблемы страны. Чтобы решить их, необходимо взаимодействие общества и государства. Например, решению проблемы адаптации оралманов может способствовать создание современных центров интеграции, которые призваны помочь людям в решении вопросов получения гражданства, трудоустройства, приобретения специальности.

В целях обеспечения прав оралманов рекомендуем Правительству Республики Казахстан реализовать следующие меры в период 2009-2011 годов:

1. В целях обеспечения прав оралманов, не получивших гражданство и не успевших оформить документально свое постоянное проживание в Казахстане, на получение пенсий и иных социальных пособий внести изменения и дополнения в нормативные акты, регламентирующие порядок выдачи пенсий, пособий и иных социальных выплат, в частности - в Инструкцию о порядке организации назначения и выплаты пенсионных выплат, государственных социальных пособий и государственных специальных пособий из Центра, предусмотрев в перечне документов наличие удостоверения оралмана, являющегося основанием для назначения пенсий и пособий.

2. Законодательно установить минимальную пенсионную выплату оралманам, достигшим пенсионного возраста, из тех зарубежных государств, с которыми Республика Казахстан не имеет двусторонних соглашений по пенсионным вопросам.

3. Внести дополнение в пункт 2 Правил документирования и регистрации населения Республики Казахстан, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 июля 2000 года №1063 указав документом, удостоверяющим личность оралмана, - удостоверение оралмана.

4. В целях защиты прав оралманов в возвращении на историческую Родину по квоте иммиграции и без нее, обеспечения их социально-экономических прав необходимо разработать и принять отдельный нормативный правовой акт, освобождающий их при пересечении государственной границы от таможенных пошлин независимо от количества вещей и имущества. Кроме того, необходимо внести соответствующие дополнения в Закон РК «О миграции населения».

5. Постоянно провести мониторинг выполнения государственной программы «Нұрлы көш».

5. В целях обеспечения прав оралманов на жилище разработать и внедрить на практике механизм обеспечения оралманов доступным жильем в рамках Государственной жилищной программы.

6. В целях полного обеспечения прав оралманов на получение гражданства Республики Казахстан в упрощенном порядке, а также для устранения всевозможных условий для совершения коррупционных правонарушений сотрудниками миграционной полиции и других государственных органов, исключить из перечня необходимых документов для оформления гражданства адресную справку в отношении оралманов, обязывающую их постоянно зарегистрироваться по месту жительства сразу после переезда на историческую Родину, несмотря на то, что они еще не имеют постоянного жилья на праве собственности по месту жительства.

7. В целях устранения наличия двойного гражданства оралманов, необходимо заключить двусторонние межправительственные соглашения со странами выезда оралманов, предусматривающие нормы об обязательном информировании Министерством внутренних дел Республики Казахстан соответствующих уполномоченных государственных органов зарубежных государств о принятии казахстанского гражданства конкретным оралманом.

Права ребенка

В области защиты прав детей и детства в Республике Казахстан проводится работа по обеспечению социальных и правовых гарантий качества жизни детей, соответствующих международным стандартам.

Важным шагом в обеспечении международных стандартов качества жизни детей стала ратификация Казахстаном в 1994 году Конвенции ООН о правах ребенка.

Общие принципы Конвенции о правах ребенка имплементированы во многих законах Казахстана: «О правах ребенка в Республике Казахстан», «О браке и семье», «О детских деревнях семейного типа и домах юношества», «Об охране здоровья граждан Республики Казахстан», «О социальной и медико-педагогической и коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями», «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности» и других.

За время ратификации Конвенции о правах ребенка Казахстан уже дважды отчитывался в Комитете ООН по правам ребенка о выполнении его положений. Объединенный второй и третий отчет, подготовленный Правительством Республики Казахстан, был обсужден на 45-й сессии Комитета ООН по правам ребенка в мае 2007 года.

Следует отметить, что Комитет ООН по правам ребенка в положительном ключе отметил меры, предпринимаемые Казахстаном в области защиты прав детей. При обсуждении доклада одним из положительных достижений признано развитие и совершенствование новой законодательной базы, а также сотрудничество государственных органов с международными организациями и различными органами ООН по вопросам детства.

Комитет ООН по правам ребенка также положительно оценил опыт Республики Казахстан в области альтернативного ухода за детьми, оставшимися без попечения родителей: создание «домов надежды», домов юношества, детских деревень семейного типа. Была поддержана инициатива развития новых форм семейного воспитания: опека, попечительство, патронат, приемные семьи.

Комитет ООН по правам ребенка одобрил принятие различных планов и стратегий в области образования, здравоохранения, поддержки молодежи.

Однако, положительно оценивая деятельность Правительства Республики Казахстан в области защиты прав детей, Комитет ООН по правам ребенка отметил имеющиеся в этом вопросе проблемы и дал рекомендации по дальнейшему улучшению ситуации с правами ребенка в Казахстане.

Одной из рекомендаций Комитета было создание самостоятельного уполномоченного органа по реализации положений Конвенции ООН по правам ребенка, включая эффективную координационную деятельность между центральными и местными исполнительными органами в сотрудничестве с НПО. В соответствии с данными рекомендациями постановлением Правительства Республики Казахстан в январе 2006 году был создан Комитет по охране прав детей Министерства образования Республики Казахстан, а в августе 2007 года - департаменты по защите прав детей во всех регионах республики. Такая мера позволила создать в республике новую государственную систему управления правозащитной деятельностью в интересах ребенка, основным компонентом которой является нравственно-духовное развитие человека.

Комитетом ООН по правам ребенка также было рекомендовано разработать соответствующий Национальный план действий. В связи с этим в 2007 году постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 декабря 2007 года № 1245 была утверждена программа «Дети Казахстана» на 2007-2011 годы. В данной программе предусматривается комплекс мер по улучшению качества жизни детей, профилактике социального сиротства, обеспечению для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, условий, приближенных к семейным. В ходе реализации программы планируется открытие пяти специальных коррекционных организаций образования, 3-х реабилитационных центров для несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, 6-и детских деревень семейного типа, 12-и домов юношества, 15-и детских домов семейного типа, а также увеличение числа специалистов органов опеки и попечительства.

В целях реализации этих рекомендаций Министерством образования и науки совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами, местными исполнительными органами подготовлен План мероприятий по реализации Заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка, который рассмотрен и утвержден на заседании Межведомственной Комиссии по международному гуманитарному праву и международным договорам по правам человека. В настоящее время в республике проводится работа по реализации этого Плана.

В целях реализации статьи 20 Конвенции о правах ребенка, а также выполнения пунктов 8 и 45 рекомендаций 33-ей сессии Комитета ООН по правам ребенка разработан проект Закона Республики Казахстан «О присоединении и ратификации Республикой Казахстан Конвенции о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления», принятой в Гааге 29 мая 1993 года. В настоящее время данный документ находится на рассмотрении в Мажилисе Парламента Республики Казахстан. Принятие данного документа позволит обеспечить гарантии защиты прав ребенка после усыновления.

В соответствии с Планом законопроектных работ на 2009 год ведется разработка проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О детских деревнях семейного типа и домах юношества». Учитывая опыт зарубежных стран, в законопроекте предполагается изменить требования при подборе лиц на должность воспитателей, в части исключения возрастного ценза 30 лет и дополнить предложением о возможности приема на должность воспитателей детских деревень семейных пар. Кроме того, предполагается расширить круг лиц из числа выпускников организаций образования для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, для прохождения ими социальной адаптации в домах юношества.

Принимаются меры по разработке действенных механизмов по решению проблем социального сиротства, раннему выявлению неблагополучных семей. С участием международных и отечественных экспертов, представителей органов внутренних дел, НПО, родительской общественности, психологов, социальных педагогов и руководителей школ республики проводятся различные мероприятия: тренинги, конференции, семинары, консультации и многое другое.

Для изучения положения детей в республике совместно с государственными и негосударственными организациями проводятся различные исследования и мониторинги. Так, в соответствии с Договором между Правительством Республики Казахстан и Детским Фондом ООН «ЮНИСЕФ» совместно с неправительственными общественными организациями проведены два социологических исследования: «Положение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в системе детских интернатных учреждений» и «Оценка нужд и потребностей в социальных услугах уязвимых детей и семей». Данные исследования проводились в целях изучения положения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей из уязвимых слоев населения.

Особое внимание уделяется вопросам недопущения наихудших форм детского труда, которые также могут влиять на качества жизни детей. Хотя законодательством Республики Казахстан установлены ограничения детского труда и предусматривается уголовная и административная ответственность за вовлечение детей к наихудшим формам детского труда, имеют место факты привлечение детей к работам, которые могут нанести вред их физическому развитию, возможностям получения качественного образования. Так, например, допускаются случаи незаконного привлечения детей в Алматинской области по уборке табака, в Южно-Казахстанской области - по сбору хлопка. К сожалению, в настоящее время в республике еще не разработан механизм сбора статистической отчетности в части использования детского труда по отраслям народного хозяйства, требует дополнительного изучения вопрос использования детского труда в надомных условиях, в крестьянских и фермерских хозяйствах, нуждаются в пересмотре нормы трудового законодательства, регламентирующие порядок и заключение трудовых договоров с несовершеннолетними, и некоторые аспекты их трудовой деятельности, в том числе при совмещении учебы и работы. Учитывая эти и другие проблемы в сфере занятости несовершеннолетних, заинтересованными министерствами и ведомствами, Конфедерацией работодателей республики подписан Совместный план работы в рамках Регионального проекта Международной организации труда (МОТ) по искоренению наихудших форм детского труда. В соответствии с этим документом с целью повышения информированности населения о наихудших формах детского труда выпущен сборник международного и казахстанского законодательства в области защиты прав детей, а именно борьбы с наихудшими формами детского труда, проведено исследование ситуации с детским трудом в регионах республики.

Однако, несмотря на принимаемые меры, в вопросах охраны прав и защиты интересов детей есть еще определенные проблемы и нерешенные вопросы.

Остается актуальной проблема социального сиротства. Свыше 12 тысяч семей являются неблагополучными, только в 2008 году лишены родительских прав 854 родителя. В настоящее время из 16008 детей-сирот, воспитывающихся в организациях образования, здра-

воохранения и социальной защиты населения республики, 84,2 % являются социальными сиротами.

Сложным остается вопрос обеспечения жильем выпускников организаций для детей-сирот. Лишь около 10% детей, воспитывающихся в детских домах и интернатах, имеют закрепленное за ними жилье. За последние три года было выделено только 80 квартир для детей этой категории.

Имеются серьезные трудности в получении конкурентоспособной профессии выпускниками организаций для детей-сирот. Сегодня лишь 82,4% выпускников из числа сирот трудоустраиваются по полученным специальностям.

Ежегодно в республике выявляются около 10 тысяч беспризорных и безнадзорных детей. Даже при наличии близких родственников свыше 25% этих детей определяются в государственные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, где они находятся на полном государственном обеспечении.

На сегодняшний день остается проблемой закрепление в законодательстве нормы о назначении и выплате опекунам и попечителям пособия на содержание ребенка (детей), переданного под опеку и попечительство в семью. Данное закрепление позволит разработать нормативный правовой акт, устанавливающий размер и порядок выплаты этого пособия.

Целью принятия такого акта является необходимость решения вопросов материального содержания около 30 тысяч детей, находящихся в настоящее время под опекой и попечительством в семьях, а также дальнейшего сокращения числа детей, воспитывающихся в интернатных учреждениях. На эти цели потребуется свыше 3 млрд. тенге в год (10 месячных расчетных показателей на содержание 1-го ребенка в месяц).

Проблемой остаются насилие по отношению к детям, различные формы эксплуатации детей, детская беспризорность и безнадзорность. Только в текущем году выявлено около 6 тысяч безнадзорных и беспризорных детей.

Не везде созданы необходимые условия для получения среднего общего образования. Увеличивается количество населенных пунктов, не имеющих школ. В сравнении с 2007 годом число их выросло на 65 единиц и составляет в 2008 году 1434. Проживают в них 32,5 тысяч детей школьного возраста, из них подвозятся к школам 13,3 тыс. детей, проживают в интернатных организациях – 3,6 тысяч, проживают на квартирах или добираются до школы самостоятельно – 15 тысяч детей. Слабо обеспечен подвоз детей к школам в Южно-Казахстанской, Алматинской и Атырауской областях.

При этом местными органами слабо решается вопрос обновления и пополнения школьного автопарка. При потребности в автобусах 466 единиц в 2008 году по республике закуплено только 96 автобусов.

Острой социальной проблемой остаются насилие по отношению к детям, различные формы эксплуатации детей. По данным МОТ из каждых 100 детей 16 заняты детским трудом (в том числе дети в возрасте 5 лет), 12 - наихудшими формами (рабство, кабала, проституция). В республике практически нет достоверных сведений о характере и масштабах детского труда, беспризорности и безнадзорности детей.

Требует дополнительного изучения вопрос использования детского труда в крестьянских и фермерских хозяйствах. Многие семьи (родители) не знают прав детей, предусмотренных трудовым законодательством Республики Казахстан.

Есть необходимость в подготовке профессиональных кадров для работы с семьями и детьми, требует совершенствования содержание курсовых программ по повышению квалификации специалистов по охране прав детей, социальных педагогов и психологов, воспитателей организаций образования для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

1. Детская преступность и вопросы профилактики детской преступности

Одним из основных звеньев системы профилактики безнадзорности и беспризорности, а также социализации несовершеннолетних, оставшихся без опеки и попечительства, являются Центры временной изоляции, адаптации и реабилитации несовершеннолетних (ЦВИАРН), которые сегодня функционируют при органах внутренних дел.

Вместе с тем, в соответствии с законодательством, основными функциями ЦВИАРН являются защита прав детей, их социальная поддержка, оказание социально-бытовых, медико-социальных, социально-педагогических, психолого-педагогических, правовых услуг и материальной помощи, социальной реабилитации детей, что в целом относится к компетенции Министерства образования и науки.

На органы внутренних дел возложено только задержание, доставление и содержание несовершеннолетних в этих специализированных детских учреждениях. При этом основанием для помещения подростков в ЦВИАРН является постановление органов опеки и попечительства системы образования, которые также принимают решение об их дальнейшем устройстве.

В целом Центрами временной изоляции, адаптации и реабилитации несовершеннолетних осуществляются те же задачи, что и Центрами для временного пребывания детей, оставшихся без попечения родителей (приюты), находящихся в ведении Министерства образования и науки.

Комиссией по правам человека при Президенте Республики Казахстан и Генеральной прокуратурой было предложено Правительству изыскать возможность дальнейшего введения за счет местных бюджетов должностей участковых инспекторов полиции по делам несовершеннолетних, закрепленных за организациями образования (школьных полицейских), а также решить вопрос о передаче Центров временной изоляции, адаптации и реабилитации несовершеннолетних органов внутренних дел в ведение Министерства образования и науки.

Органами прокуратуры республики при проведении проверок выявляются нарушения конституционных прав детей на личную свободу, гарантированных статьей 16 Конституции Республики Казахстан и Конвенцией о правах ребенка. Указанное стало возможным вследствие вынесения неправомерных судебных актов, неправильного порядка их исполнения органами внутренних дел и бездействия органов образования.

Однако, одной из основных причин, способствовавших их совершению, следует признать имеющиеся в действующем законодательстве противоречия.

Так, согласно ст.ст. 81 и 82 Уголовного Кодекса Республики Казахстан *(далее – УК РК)* и ст.ст. 494, 495 Уголовно-процессуального Кодекса Республики Казахстан (*далее – УПК РК)* помещение несовершеннолетнего в специальное воспитательное учреждение является одним из видов принудительных мер воспитательного воздействия.

В соответствии с указанными нормами эта мера принудительного воздействия может быть назначена судом при наличии следующих условий:

- данный вопрос может быть разрешен только в ходе рассмотрения уголовного дела по существу судом первой инстанции, при принятии решения в отношении несовершеннолетнего о привлечении к уголовной ответственности либо освобождении от неё (ст.ст. 78, 80-83 УК РК, ст.ст. 494, 495 УПК РК);

- этот вид принудительной меры воспитательного воздействия может быть применен исключительно в отношении несовершеннолетних, совершивших умышленное преступление средней тяжести (пункт 5 статья 83 УК РК).

Однако, ст. 14 Закона регламентируется возможность принятия судом решения о целесообразности направления несовершеннолетних в организации образования с особым режимом содержания по представлению комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав либо органа внутренних дел.

Вместе с тем, применение к лицу принудительных мер воспитательного воздействия согласно подпункту 2 пункта 2 ст. 59 УПК РК входит в исключительную компетенцию суда.

Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 11 апреля 2002 года № 6 «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних и о вовлечении их в преступную и иную антиобщественную деятельность» (*далее – Постановление*) разъясняет порядок применения таких мер.

Согласно пункту 15 Постановления решение о применении принудительных мер воспитательного воздействия может быть принято только судом и только при рассмотрении дела в главном судебном разбирательстве при постановлении обвинительного приговора.

Следовательно, применение судами данной меры воспитательного воздействия вне рамок главного судебного разбирательства является незаконным, а пункт 2 и пункт 7 ст. 14 Закона противоречит вышеуказанным нормам уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Требованиям статей 57 и 58 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан (далее - Кодекс) противоречит применение норм подпунктов 1, 2 ст. 13 Закона в части основания и порядка принятия решения о применении принудительных мер медицинского характера к больным алкоголизмом, наркоманией или токсикоманией.

Кроме того, регламентированный статьей 57 Кодекса перечень является исчерпывающим и не предусматривает возможность помещения несовершеннолетнего в специальную организацию образования в качестве меры административно-правового воздействия.

Запрещено применение мер административно-правового воздействия иначе, как на основаниях и в порядке, установленных Кодексом.

Следовательно, необходимо пересмотреть и основания помещения несовершеннолетних в специальные организации образования за злостное уклонение от получения начального, основного среднего и общего среднего образования, систематические самовольные уходы из семьи и детских учебно-воспитательных организаций, а также совершение иных антиобщественных действий.

В настоящее время указанные противоречия между законодательными актами влекут нарушения прав несовершеннолетних, затрудняя принятие мер прокурорского реагирования в защиту их прав и интересов, так как законодательством не регламентирован порядок обжалования (опротестования) и пересмотра таких судебных актов.

В связи с этим, предлагается рассмотреть вопрос об упорядочении правового регулирования порядка помещения детей в специальные учреждения.

2. Актуальные вопросы защиты прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей

Степень защищенности детей – главный индикатор любого цивилизованного общества, социальной направленности государственной политики.

Кризис семьи, тяжелое материальное положение большинства семей, разрушение традиционных семейных отношений, увеличение числа разводов стали серьезной предпосылкой ухудшения положения детей.

Происшедшие в последние годы преобразования резко обострили проблему детства, обозначили неординарность решения.

В последние годы в Казахстане наблюдается рост числа детей оставшихся без попечения родителей. Ежегодно их число увеличивается, причем лишь небольшое число этих детей остались без попечения родителей в результате их смерти. Остальные относятся к явлению, так называемого «социального сиротства», то есть являются сиротами при живых родителях. В настоящие время в 204 учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения, по данным Министерства образования и науки проживают и воспитываются более 18 000 детей.

Основными причинами увеличения числа детей-сирот при живых родителях являются падение социального престижа семьи, ее материальные и жилищные трудности, рост внебрачной рождаемости, высокий процент родителей, ведущих асоциальный образ жизни. В этой связи защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, приобретает в Казахстане крайне важное значение, а одним из способов такой защиты является создание соответствующей нормативной правовой базы.

При этом следует отметить как значительные пробелы в законодательстве, так и отсутствие механизмов реализации действующих актов и отсутствие в достаточной степени полномочного государственного органа. Создание в Министерстве образования и науки РК специального Комитета по охране прав детей, на наш взгляд, существенных проблем координации вопросов защиты прав и интересов детей, в том числе детей, оставшихся без попечения родителей, принципиально не решило.

Возможно решением данной проблемы в наших условиях будет создание института Национального Омбудсмена по правам ребенка с учетом требований общеизвестных международных стандартов.

Коренному изменению подлежат статус и функции органов опеки и попечительства. В настоящее время, являясь основной государственной структурой, призванной защищать права и интересы детей, эти органы зачастую состоят из одного инспектора, работающего в составе областных департаментов образования и не всегда владеющего элементарными правовыми знаниями.

В то же время созданные Департаменты по защите прав детей не выполняют функции, непосредственно ему принадлежащие, большей частью дублируя функции других государственных и негосударственных организаций, например, департаментов образования и комиссий по делам несовершеннолетних

Отсутствие координирующей роли Комитета по охране прав детей и его департаментов обусловлено правовым пробелом в действующем законодательстве.

В целях разрешения этой ситуации считаем необходимым:

- исключить применяемое в законодательстве понятие и несуществующий в государственном механизме орган опеки и попечительства, как государственную структуру;
- определить круг государственных органов, выполняющих функции по опеке и попечительству в отношении как несовершеннолетних, так и совершеннолетних, в силу определенных причин нуждающихся в этом;
- координацию вопросов охраны прав и интересов детей возложить на Комитет по охране прав детей, как уполномоченный орган в этой области;
- определение порядка осуществления функций по опеке и попечительству разными органами возложить на Правительство Республики Казахстан;
- в административно-территориальных образованиях, где отсутствуют структурные подразделения Комитета, функции по опеке и попечительству законодательно возложить на другие органы: образования, здравоохранения, социальной защиты, без изменения их штатной численности, объема и источника финансирования.

Учитывая изложенное, а также принимая во внимание необходимость концептуального изменения подходов в вопросах защиты прав и законных интересов детей, полагаем указанные проблемы разрешить в рассматриваемом проекта Кодекса РК «О браке (супружестве) и семье».

Проблемой продолжает оставаться и ведомственная разобщенность специализированных детских учреждений.

Проведенный нами выборочный анализ отдельных нормативных правовых актов свидетельствует о наличии отдельных пробелов в механизме реализации некоторых норм.

Так, пунктом 1 статьи 76 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях установлено, что в качестве мер воспитательного воздействия к несовершеннолетнему может быть применено ограничение досуга и установление особых требований к его поведению.

Поскольку названный Кодекс не предусматривает, какими органами такие меры могут быть назначены, то сегодня по существу эти меры может назначить, кроме суда, любой орган, рассматривающий дело об административном правонарушении. Это не согласуется с требованиями статей 16 и 21 Конституции РК.

Такое же несоответствие имеется в нормах статьи 11 Указа, имеющего силу Закона «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» и статьи 30 Закона РК «О правах ребенка в Республике Казахстан», согласно которым дети могут быть помещены в Центры реабилитации и адаптации без их согласия и без решения суда.

В связи с этим, в целях защиты конституционных прав детей рабочая группа рекомендует Правительству РК провести анализ всего законодательства и дополнить его нормами о том, что любое ограничение свободы несовершеннолетнего, ограничение его права сво¬бодного передвижения должно происходить только по решению суда.

Действующим законодательством не предусмотрены какие-либо ограничения посещения досуговых заведений (компьютерные клубы и т.п.) несовершеннолетними. Не предусмотрена и ответственность предпринимателей, содержащих увеселительные заведения, за предоставление ими услуг детям в ночное время.

Таким образом, фактически данная сфера общественных отношений остается вне правового поля, а наличие в ней многочисленных «детских» проблем указывает на необходимость скорейшего законодательного урегулирования всех вопросов в сфере этих общественных отношений.

Правоприменительная практика государственных органов также показала ряд пробелов в действующем брачно-семейном законодательстве, регулирующем вопросы защиты прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей.

Практикуемая патронатная форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей, по отдельным сведениям не всегда преследует интересы ребенка, а решает материальные вопросы отдельных граждан.

Известны также случаи передачи детей под опеку и попечительство родственников, которые реально заинтересованы были только в причитающихся ребенку социальных выплатах.

Защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, на наш взгляд, должна осуществляться с позиции обеспечения его воспитания, максимально приближенного к семейному, и его права воспитываться в семье. Проблема сирот должна разрешаться из принципа «Каждому ребенку - семью», а не «Каждой семье - ребенка». В этом плане приоритетной формой устройства детей без родительского попечения является усыновление (удочерение).

Под усыновлением (удочерением) понимается юридический акт, в результате которого между усыновителями и его родственниками и усыновленными возникают такие же права и обязанности как между родителями и детьми являющимися родственниками по происхождению.

Усыновление (удочерение) допускается в отношении только несовершеннолетних детей, только в их интересах, при этом усыновление (удочерение) братьев и сестер разными лицами не допускается.

Предпочтение при усыновлении отдается гражданам Республики Казахстан и родственникам детей, независимо от гражданства и места жительства.

Закон РК «О браке и семье» при определении субъектного состава усыновителей не обозначил лиц без гражданства, что является ущемлением их конституционных прав (часть 2 статьи 76 Закона).

Усыновление иностранцами должно рассматриваться в качестве альтернативного способа устройства ребенка, когда обеспечение какого-либо подходящего способа устройства в стране его происхождения невозможно.

Возможность усыновления детей «родственниками независимо от гражданства и места жительства этих родственников» предусмотрена в действующем Законе РК «О браке и семье». Однако на практике по причине отсутствия таковых родственников у усыновляемых детей, эта норма судами при решении вопросов усыновления, применяется крайне редко.

Как показывает анализ судебной практики и реальная ситуация, во всех случаях международного усыновления посредническую деятельность иностранным усыновителям оказывают международные или иностранные неправительственные организации (агентства) по усыновлению (удочерению).

Вместе с тем, статья 100 действующего Закона такую деятельность любых организаций по усыновлению, за исключением органов опеки и попечительства, не допускает.

Учитывая, что участвующие в усыновлении агентства лицензируются иностранными государствами и находятся под их государственным контролем, а также международную практику по усыновлению, осуществляемую в соответствии с Гаагской конвенцией 1993 года «О защите детей и сотрудничестве в области международного усыновления», допуск этих агентств к участию в процессе усыновления при наличии соответствующей аккредитации и контроля со стороны государства был бы необходим.

В целях решения проблем международного усыновления в рамках находящегося в настоящее время в Парламенте законопроекта рассматривается возможность присоединения Республики Казахстан к Гаагской Конвенции 1993 года по международному усыновлению.

Остается проблематичным вопрос трудоустройства социально-уязвимых детей, одиноких матерей, выпускников детских домов семейного типа и домов юношества. При этом полагаем возможным не согласиться с позицией законодателя, предусмотревшего в детских деревнях только мать - воспитательницу в детском доме семейного типа (статья 14 Закона «О детских деревнях семейного типа и домах юношества»).

На наш взгляд, отсутствие в доме отца-воспитателя заведомо искажает восприятие окружающего мира ребенком и его будущей самостоятельной жизни.

Особой темой является детская безнадзорность и беспризорность, положение детей с ограниченными возможностями, решение жилищных проблем детей. Так, статья 14 Закона РК «О правах ребенка в Республике Казахстан» закрепляет право ребенка на жилище и устанавливает, что ребенок-сирота, ребенок оставшийся без попечения родителей и находящийся в воспитательных, лечебных и других учреждениях, сохраняют право собственности на жилое помещение или право пользования жилым помещением, а при его отсутствии имеют право на получение жилого помещения в соответствии с жилищным законодательством Казахстана. Дети, оставшиеся без попечения родителей, в том числе дети - сироты не могут быть выселены из занимаемого ими жилища без предоставления другого жилого помещения.

В деятельности органов опеки и попечительства выявлены многочисленные нарушения законности, выраженные в ненадлежащей работе по выявлению и постановке на учет детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, по обеспечению защиты их имущественных интересов.

Так, в связи с бездействием местных исполнительных органов и руководителей детских учреждений, не обеспечивается соблюдение прав на жилище детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствии со статьей 14 Закона РК «О правах ребенка в Республике Казахстан».

Только за 2007 и 2008 годы в республике из детских домов и интернатов выпустилось 3741 детей, при этом в жилье нуждалось 2109 детей или 56%.

Из указанного числа в соответствии со статьей 68 Закона РК «О жилищных отношениях» (далее - Закон) жилье получили лишь 58 человек или 2,7%.

В течение 2-х последующих лет эти дети по достижении двадцатилетнего возраста утратят свое право на получение жилища, поскольку такие возрастные ограничения установлены Законом.

Более того, из всех нуждающихся в жилье выпускников право на получение жилища из государственного жилищного фонда имеют только дети-сироты, так как именно эта категория статьей 68 Закона РК «О жилищных отношениях» отнесена к социально защищаемым слоям населения.

В эту группу не отнесены дети, оставшиеся без попечения родителей (родители этих детей лишены родительских прав, отказались от них либо их местонахождение не известно).

Между тем, эта категория детей, также после своего выпуска из детских учреждений, в большинстве своем не имеет жилища на праве собственности на территории Республики Казахстан, постоянного дохода и не относится к получателям социальных пособий по потере кормильца.

Статья 68 Закона вовсе не предусматривает возможность получения жилья детьми, оставшимися без попечения родителей.

Тогда как, статья 14 Закона РК «О правах ребенка в Республике Казахстан» гарантирует это право как детям - сиротам, так и детям, оставшимся без попечения родителей по иным обстоятельствам.

В связи с этим, в целях обеспечения прав детей, оставшихся без попечения родителей на жилище, полагаем необходимым внести соответствующие дополнения в Закон РК «О жилищных отношениях».

Проблема нехватки специалистов органов опеки и попечительства явилась одной из основных причин нарушений прав несовершеннолетних. Местными исполнительными органами без реализации оставлен пункт 31 Плана мероприятий Программы «Дети Казахстана» на 2007-2011 годы», касающийся введения дополнительных штатных единиц специалистов по вопросам охраны прав и законных интересов детей в областных, городских департаментах, управлениях, районных отделах образования.

Согласно данному Плану, только в 2009 году на эти цели предусмотрено выделение 217 млн. тенге в 10 регионах страны.

Однако, ни в одном регионе дополнительные единицы штатной численности так и не были введены, поскольку местными бюджетами выделение этих денежных средств не было предусмотрено.

Причиной послужило непринятие мер по внесению изменений в лимиты штатной численности, установленные постановлением Правительства Республики Казахстан от 15 декабря 2004 года за № 1324 « О некоторых вопросах утверждения лимитов штатной численности местных исполнительных органов».

На начало 2008 года численность населения в республике в возрасте до 18 лет составила 5021456 детей, однако число специалистов органов опеки и попечительства составляет всего 185.

В среднем в республике на одного специалиста возлагаются обязанности по охране прав 25782 детей.

В то же время в мировой практике количество специалистов по охране детства определяется из расчета «один специалист на 5000 детей».

В связи с этим, в целях обеспечения реализации Плана мероприятий Программы «Дети Казахстана на 2007-2011 годы» и устранения условий, способствующих нарушениям законности и ущемлению прав детей, предлагаем рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений в штатную численность, утвержденную постановлением Правительства РК от 15 декабря 2004 года за № 1324 «О некоторых вопросах утверждения лимитов штатной численности местных исполнительных органов».

Аналогичным образом, без разрешения остается проблема оказания государственной помощи детям, оставшимся без попечения при живых родителях – так называемым «социальным сиротам».

До настоящего времени не определена норма о назначении и выплате опекунам и попечителям пособия на содержание ребенка, оставшегося без попечения родителей, что сдерживает процесс передачи детей из детских домов в семьи опекунов.

Таким образом, существующие проблемы и недостатки в вопросах защиты прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, еще раз свидетельствуют о необходимости продолжения кропотливой работы в целях совершенствования механизмов защиты прав детей.

В целях эффективного обеспечения защиты прав ребенка рекомендуем Правительству Республики Казахстан, Парламенту Республики Казахстан, другим уполномоченным государственным органам, акимам всех уровней в период 2009-2012 годов реализовать следующие меры:

1. Ускорить принятие Кодекса Республики Казахстан «О браке (супружестве) и семье».
2. В целях полного учета интересов ребенка и соблюдения его основных прав и свобод, а также для гармоничного развития его личности в семейном окружении, контроля за усыновленными (удочеренными) иностранными гражданами детьми, в 2010 году ратифицировать Конвенцию о защите детей и сотрудничестве в области межгосударственного усыновления (Гаага, 29 мая 1993 года).
3. В 2010 году ратифицировать Конвенцию о пресечении обращения порнографических изданий и торговли ими от 12 сентября 1923 года (Женева, с изменениями от 12 ноября 1947 года).
4. В 2011 году ратифицировать Конвенцию о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей (Гаага, 25 октября 1980 г.).
5. В целях обеспечения эффективной защиты прав детей в 2011 году учредить должность Национального Омбудсмена по правам ребенка.
6. Внести дополнения в Закон «О детских деревнях семейного типа и домах юношества», предусматривающие работу в детских деревнях наряду с матерью – воспитательницей, также отца-воспитателя.
7. В целях обеспечения прав детей, оставшихся без попечения родителей на жилище, внести соответствующие дополнения в Закон РК «О жилищных отношениях».
8. Функции комиссий по делам несовершеннолетних при местных исполнительных органах, а также функции органов опеки и попечительства на законодательном уровне передать Комитету по охране прав детей Министерства образования и науки Республики Казахстан и его территориальным органам на местах.
9. Создать специализированные ювенальные суды, которые могли бы рассматривать как уголовные дела, так и гражданские и административные дела, затрагивающие права ребенка, во всех регионах Казахстан.
10. Передать Центры временной изоляции, адаптации и реабилитации несовершеннолетних (ЦВИАРН) из ведения Министерства внутренних дел в ведение Министерства образования и науки.
11. Ввести за счет местных бюджетов должности участковых инспекторов полиции по делам несовершеннолетних (школьных полицейских), закрепленных за организациями образования.
12. Законодательно ограничить посещение увеселительных заведений несовершеннолетними лицами без сопровождения взрослых и ввести полный запрет на подобного рода посещения в ночное время.
13. Регулярно организовать цикл обязательных и постоянных передач и рубрик в республиканских и областных СМИ, посвященных проблемам семьи, детей, традиций семейного воспитания.

Рекомендации в сфере трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении Республики Казахстан:

1. Целесообразно разработать государственную программу занятости несовершеннолетних на условиях временной занятости в период школьных каникул и свободное от учебы

время, а также внести изменения и дополнения в законодательство о занятости в отношении несовершеннолетних.

2. В законодательстве о коллективных договорах в качестве обязательного самостоятельного раздела, предусмотреть раздел по охране труда молодежи, в том числе несовершеннолетних.

3. Необходимо разрешить ряд нерешенных до настоящего времени проблем в сфере ликвидации наихудших форм детского труда. В частности, разработать и в законодательном порядке утвердить механизмы и процедуры выявления детей, вовлеченных в наихудшие формы труда, оказавшихся жертвами разного рода насилия. Разработать государственную программу по искоренению наихудших форм детского труда.

В области законодательства об охране здоровья несовершеннолетних:

1. Принять меры по увеличению количества детских спортивных организаций, оздоровительных учреждений для организации летнего отдыха детей.

2. Пересмотреть существующую систему установления групп инвалидности с 16-летнего возраста, признавая нетрудоспособными неполноценных детей до достижения 18-летнего возраста.

В области законодательства об образовании:

1. В 2012 году ратифицировать Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования.

2. Внедрить в законодательство принцип равных возможностей при реализации права на образование, закрепленный статьей 28 Конвенции о правах ребенка.

3. В соответствие со статьей 29 Конвенции о правах ребенка ввести в образовательные программы обучение правам человека.

4. Разработать и принять Закон «О государственном стандарте среднего общего образования» и по введению нормативного финансирования образовательных учреждений, реализующих образовательный стандарт.

5. Повысить социальный статус учителя, его материальное положение, поднять престиж профессии учителя в глазах общества; перейти на систему оплаты труда педагога, в полной мере учитывающую его профессиональное мастерство, дополнительные нагрузки и т.д.

Права женщин

Республика Казахстан определила своим приоритетом в области внешней политики интеграцию с мировым сообществом.

В Декларации тысячелетия ООН, которую в 2000 году подписало большинство стран мира, поощрение равенства мужчин и женщин, расширение прав и возможностей женщины определены в качестве основных целей развития человечества в третьем тысячелетии.

За 17 лет своей независимости Казахстан достиг определенного прогресса в области защиты прав и законных интересов женщин и мужчин.

В 1998 году Казахстан ратифицировал Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Ратифицированы также Конвенции ООН «О политических правах женщин» и «О гражданстве замужней женщины». Всего Казахстан ратифицировал более 60 многосторонних международных универсальных договоров по правам человека.

Следует отметить, что эксперты Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в целом положительно оценили ситуацию с защитой прав женщин в Казахстане.

Указом Президента Казахстана от 29 ноября 2005 года №1677 утверждена Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006-2016 годы (далее - Стратегия).

Стратегия является важным документом, направленным на реализацию гендерной политики государства, инструментом ее реализации и осуществления мониторинга со стороны государства и гражданского общества, важным фактором развития демократии. Реализация Стратегии будет способствовать созданию условий для равномерной реализации женщинами и мужчинами их прав и предусматривает решение задач по достижению равенства прав и возможностей мужчин и женщин в период с 2006 по 2016 годы.

1. Право на обеспечение гендерного равенства в сфере труда, занятости и пенсионного обеспечения

Следует отметить, что ФПРК проводит необходимую работу в целях защиты и представления интересов работников – членов профсоюза, в том числе трудящихся женщин. Определенную работу по обеспечению прав и гарантий работающих женщин осуществляют отраслевые профсоюзы образования и науки, здравоохранения, культуры, государственных учреждений, связи, горно-металлургической, атомной промышленности, железнодорожников и другие; областные профобъединения Актюбинской, Акмолинской, Восточно-Казахстанской, Костанайской, Карагандинской, Павлодарской и другие.

Главной своей задачей профсоюзы, входящие в ФПРК, считают содействие развитию социально-ориентированной рыночной экономики и реальной демократии, обеспечение экономического и социального благополучия человека труда, наемных работников как мужчин, так и женщин.

Федерацией профсоюзов и ее членскими организациями большое значение и внимание отводится договорному процессу, решению проблем трудящихся женщин при заключении соглашений на всех уровнях социального партнерства.

Для обеспечения социальной защиты этой многочисленной категории населения по настоянию Федерации профсоюзов в Генеральном соглашении на 2007-2008 годы имелась специальная глава о правах и гарантиях трудящихся женщин и рабочей молодежи. Это способствовало росту роли профсоюзов в решении вопросов по улучшению положения женщин, укрепило их позиции на производстве.

Выполняется требование Федерации профсоюзов об обязательности включения специальных разделов, закрепляющих в отраслевых (тарифных), региональных соглашениях и коллективных договорах социальных гарантий работающим женщинам, мероприятия по вопросам занятости, охраны труда и здоровья, профессиональной подготовки, организации отдыха, лечения и оздоровления женщин, улучшения их материального положения в процессе трудовых отношений.

Проделанный анализ показал, что заключенные отраслевые (тарифные) и региональные соглашения, коллективные договоры в организациях предусматривают более качественные, реальные взаимные обязательства сторон по предоставлению дополнительных социальных гарантий трудящимся женщинам и в большинстве своем выполняются.

В течение последних лет Федерация профсоюзов и членские организации требовали от Правительства осуществления реальных планов улучшения положения женщин, ликвидации всех форм дискриминации, содействия экономической независимости женщин, их равного доступа к экономическим ресурсам. По инициативе Федерации профсоюзов Казахстана и Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан проведен Конгресс трудящихся женщин.

Конгресс принял Резолюцию «Достойные трудовые права и социальные гарантии женщин – показатель благосостояния государства», а также выдвинул инициативу об освобождении работодателей от обязанности по выплате пособий по беременности и родам.

Начиная с 1 января 2008 года выплата пособий по беременности и родам осуществляется из средств государственного фонда социального страхования, при этом пенсионные накопления работающих женщин будут продолжаться в период нахождения их в декретном отпуске и отпуске по уходу за ребенком до одного года.

В проекте Закона «О равных правах и равных возможностях женщин и мужчин» предусматриваются статьи, обязывающие работодателей реализовать специальные программы по устранению разрыва в оплате труда женщин и мужчин путем выравнивания их профессиональной подготовки, ликвидации малоквалифицированных, низкооплачиваемых работ. Работодателей также обязывают создавать условия труда, позволяющие совмещать работу с выполнением семейных обязанностей (введение скользящего графика работы, освобождение от сверхурочных работ, установление режима неполного рабочего времени, повышение квалификации в рабочее время). Предусматривается административная ответственность работодателя за неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства о равных правах и равных возможностях.

Действующим законодательством Республики Казахстан запрещается применение труда женщин на тяжелых физических работах и работах с вредными (особо вредными), опасными (особо опасными) условиями труда. Утвержден Список производств, профессий на тяжелых физических работах и работах с вредными (особо вредными), опасными (особо опасными) условиями труда, на которых запрещается применение труда женщин и лиц, не достигших восемнадцати лет.

Прием женщин на работу с вредными и опасными условиями труда производится только после предварительного медицинского осмотра и определения у них отсутствия противопоказаний по состоянию здоровья и в соответствии с требованиями, установленными нормативными правовыми актами уполномоченного органа в области здравоохранения.

Беременные женщины в соответствии с медицинским заключением переводятся на другую работу, исключающую неблагоприятные производственные факторы, с сохранением среднемесячной заработной платы.

Молодым женщинам, вынужденным прервать обучение по причине беременности или ухода за ребенком, предоставляются академические отпуска, по истечении которых они могут продолжить учебу.

В соответствии с Законом «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» назначение женщинам пенсий производится на пять лет раньше (в 58 лет), чем мужчинам (в 63 лет). Женщинам, родившим 5 и более детей и воспитавшим их до 8 летнего возраста, предоставлено право выхода на пенсию в 53 года. Раньше такое право имели лишь женщины, живущие в сельской местности.

С учетом международных обязательств Республики Казахстан в сфере прав человека и потребностей внутреннего трудового рынка, а также в целях исключения дискриминации по половому признаку в отношении женщин при выходе на пенсию, считаем необходимым обеспечить на законодательном уровне реализацию равных прав мужчин и женщин при выходе на пенсию по возрасту, при этом оставляя за женщиной право выбора выхода на пенсию по возрасту в 58 лет либо в 63 года.

2. Право на свободу от бытового насилия

Международное сообщество рассматривает обеспечение защиты от насилия в семье как одну из важнейших задач социально-ориентированного государства. ООН было разработано в качестве рекомендаций Модельное законодательство против насилия в семье.

В Модельном законодательстве, рекомендованном ООН, предусматривается широкое вмешательство в жизнь семьи, обеспечивающее защиту ее членов от насилия вне зависимости от наличия или отсутствия обращения пострадавших лиц за защитой в полицию или социальные службы.

Как известно, Республика Казахстан взяла на себя обязательства перед мировым сообществом по предупреждению и искоренению насилия в отношении женщин, детей, престарелых и инвалидов. Эти категории граждан наиболее уязвимы и подвержены насилию в семье.

В настоящее время назрела острая необходимость в Законе, обеспечивающем создание системы органов, занимающихся защитой от насилия в семье, имеющих право и возможности работать в наших специфических условиях, когда насилие в семье скрывается от окружающих, а правоохранительные органы стремятся под любым предлогом уйти от разрешения внутрисемейных кризисных ситуаций. Необходимо ускорить рассмотрение и принятие Закона Республики Казахстан «О бытовом насилии».

3. Права женщин в управлении делами государства

В настоящее время в Парламенте Республики Казахстан количество женщин составляет 13 % от общей численности депутатов. В маслихатах - 17,1% женщин. В развитых странах Европейского союза численность женщин в представительных органах власти составляет 30 – 33% от общего количества депутатов.

В соответствии со статьей 12 Закона Республики Казахстан «О государственной службе» при поступлении на государственную службу не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений в зависимости от пола.

Численность женщин в государственных исполнительных органах увеличилась и сегодня составляет 58%. На должностях политических государственных служащих, то есть на уровне принятия решений, женщины составляют всего 7 %.

В соответствии с рекомендациями Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин считаемым необходимым законодательно установить квоту для женщин в представительных органах государственной власти до 30% от общего количества депутатов. Также необходимо увеличить представленность женщин на уровне принятия решений в исполнительных государственных органах.

4. Предупреждение торговли женщинами и детьми

Генеральной прокуратурой Республики Казахстан совместно с Комитетом национальной безопасности и Министерством внутренних дел проведен анализ результатов расследования уголовных дел по преступлениям, связанным с торговлей людьми за 2008 год.

Анализ показывает, что за последние годы этот вид преступности стремительно растет. По оценкам экспертов Организации Объединенных Наций и Международной организации по миграции, число жертв торговли людьми по всему миру исчисляется сотнями тысяч и даже миллионами (по данным американских экспертов, оно составляет не менее 700 тысяч ежегодно, по другим экспертным оценкам - достигает 2 млн. человек). Молодые женщины вывозятся в Европу, Америку, Канаду, страны Африки, Азии и Ближнего Востока. Получатели прибыли - транснациональные организации торговцев и сутенеров. В криминальный бизнес торговли людьми втянуты не только женщины, немалую часть этого сектора криминальной экономики составляет торговля детьми.

По данным управления Верховного комиссара ООН по правам человека, из стран СНГ продано более 500 тыс. женщин. Торговля людьми, особенно женщинами и детьми, стала настолько серьезным явлением для Казахстана и ряда других стран, что угрожает как безопасности, так и национальному генофонду. Торговле людьми способствуют организованные сети преступников, независимо от их национальности и гражданства.

Необходимо отметить, что имеется много признаков, которые указывают на то, что проблема имеет вполне объяснимые, объективные причины. Во-первых, это открытость границ

Республики Казахстан со странами СНГ; во-вторых, усиление миграционных потоков как между государствами, так и внутри Казахстана; в-третьих, благополучное положение в экономике и высокие заработки относительно других постсоветских стран; в-четвертых, глобализация организованной преступности, расширение ее возможностей в организации устойчивых каналов поставки «живого товара», которая рассматривает нашу страну не только как поставщика, но и как покупателя и как транзитный коридор.

В условиях возрастающего роста торговли людьми в нашей стране в действующее уголовное законодательство введены специальные правовые нормы, предусматривающие уголовную ответственность за указанный вид противоправной деятельности.

Так, в Уголовный кодекс РК 2 марта 2006 года внесены изменения и дополнения во все статьи, предусматривающие уголовную ответственность за преступления, связанные с трафиком людей (ст.ст. 113, 125, 128, 133 УК РК). Принятым Законом значительно расширены квалифицирующие признаки составов преступлений данной категории, ужесточены санкции за их совершение.

Более того, в Уголовном кодексе впервые предусмотрена ответственность за незаконное изъятие органов и тканей трупа человека (статья 275-1).

По рекомендации Комиссии по правам человека в 2008 году ратифицированы Конвенция ООН о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами, а также Конвенция ООН 1926 года о предотвращении работорговли и рабства и ее Протокол 1953 года, Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством 1956 года. Кроме того, по рекомендации Комиссии по правам человека в 2008 году также ратифицированы: Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности; Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений.

Важную роль в борьбе с криминальным бизнесом, основанном на торговле людьми, безусловно осуществляет Закон «О государственной защите лиц, участвующих в уголовном процессе» от 5 мая 2000 года, где предусмотрен комплекс мер, осуществляемых в целях обеспечения безопасности защищаемых лиц, которыми в соответствии с положениями статьи 1 Закона могут быть заявители, очевидцы и жертвы преступления.

Законом создана нормативная и правовая база для защиты жертв торговли людьми и членов их семей путем их переселения на новое место жительства; замены документов; изменения внешности; личной охраны, охраны жилища и имущества; выдачи специальных средств индивидуальной защиты, связи и оповещения об опасности; обеспечения конфиденциальности сведений о защищаемом лице; изменения места работы или учебы; временного помещения в безопасное место (статья 7 Закона). При этом, предусмотрена защита как потерпевших, так и их семей.

В целях методического обеспечения предупреждения, выявления, раскрытия и расследования преступлений в сфере незаконной миграции, торговли людьми и использования рабского труда в МВД РК создано специализированное подразделение.

Разработаны методические рекомендации по расследованию торговли людьми. В методике указаны уголовно-правовая квалификация, методы и способы раскрытия и расследования торговли людьми, вопросы взаимодействия, тактические особенности производства отдельных первоначальных следственных действий, последующий и заключительный этап расследования.

Статистические данные о преступлениях в сфере торговли людьми выглядят следующим образом: в 2008 году органами внутренних дел возбуждено 20 уголовных дел по фактам торговли людьми, в том числе 5 за торговлю несовершеннолетними. За вовлечение в занятие проституцией возбуждено 10 уголовных дел.

Как показывает анализ, данные преступления подразделяются на два вида: совершаемые с целью сексуальной и трудовой эксплуатации. По первой группе преступлений наибольшее количество потерпевших составляют женщины от 16 до 25 лет.

По второй – мужчины в возрасте от 20 до 35 лет, в большинстве случаев граждане среднеазиатских стран СНГ.

Кроме того, координация борьбы с торговлей людьми основана на ориентировании правоохранительных и других органов страны на выявление причин и условий, способствующих совершению преступлений.

Работает Межведомственная комиссия при Правительстве Республики Казахстан по вопросам борьбы с незаконным вывозом, ввозом и торговлей людьми (постановление Правительства от 26 сентября 2003 года № 983).

Генеральной прокуратурой РК, учитывая трансграничный характер торговли людьми, проводится работа по расширению международно-договорной базы с иностранными государствами.

В целях полного обеспечения прав женщин на уровне общепризнанных международных стандартов, рекомендуем Правительству Республики Казахстан в период 2009-2012 годов реализовать на практике следующие меры:

1. Ускорить принятие Закона Республики Казахстан «О бытовом насилии».
2. В 2011 году принять Закон Республики Казахстан «О равных правах и равных возможностях женщин и мужчин».
3. С учетом международных обязательств Республики Казахстан в сфере прав человека и потребностей внутреннего трудового рынка на законодательном уровне обеспечить реализацию равных прав мужчин и женщин при выходе на пенсию по возрасту, оставляя за женщиной право выбора выхода на пенсию в возрасте 58 лет либо в 63 года.
4. Законодательно установить квоту для женщин в представительных органах государственной власти до 30% от общего количества депутатов. Увеличить представленность женщин на уровне принятия решений в исполнительных государственных органах.

4. Реализовать на практике рекомендации Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин по результатам рассмотрения докладов Республики Казахстан о выполнении ею положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

5. В 2012 году ратифицировать Конвенцию «Об охране материнства» от 28 июня 1952 года.
6. В 2012 году ратифицировать Конвенцию «О равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности» от 29 июня 1951 года.
7. Провести регулярные профилактические мероприятия, направленные на предупреждение и пресечение преступлений, связанных с торговлей людьми, сексуальной, трудовой или иной эксплуатации.
8. Создать приюты для женщин, пострадавших от бытового насилия, торговли людьми и других видов дискриминации.
9. Реализовать на практике рекомендации Плана действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, который был утвержден на встрече Совета министров 2003 года в Маастрихте.
10. Рассмотреть возможность создания в Казахстане института национального докладчика по проблеме торговли людьми.

Права национальных меньшинств

В настоящее время многие страны мирового сообщества стоят перед новым вызовом. Экономический кризис по всему миру привел к обострению социально-экономических, политических, этнических и межконфессио-нальных отношений.

На евразийском пространстве разворачивается сложная геополитическая игра между основными мировыми стратегическими игроками, в которой Центральной Азии и Казахстану отводится значительное место, учитывая их ресурсы и стратегическое положение региона между Востоком и Западом.

Ни для кого не секрет, что правила этой игры ужесточаются, свидетельством чему является события на Кавказе и на Ближнем Востоке, распространение экстремизма и терроризма в мире. Экономический кризис обретает все более зримые политические очертания, его влияние все больше отзывается в различных странах ростом нетерпимости и склонности к крайним мерам.

Главным из условий преодоления кризиса Глава государства Нурсултан Назарбаев назвал **единство народа Казахстана.** Поэтому сегодня, как никогда, тема межэтнического мира и согласия для Казахстана приобретает особый смысл, становится условием дальнейшего обеспечения безопасности общества и его развития.

В условиях кризиса даже самые крупные мировые державы приходят к осознанию того, что единство народа является главным фактором развития любого государства, преодоления угроз и вызовов современного мира. Мы стали свидетелями того, как США накануне инаугурации избранного президента Барака Обамы провели грандиозную акцию, названную «Единый народ».

Другой важной задачей в деле достижения единства нации является воспитание казахстанского патриотизма и здесь трудно переоценить роль Ассамблеи народа Казахстана.

Следующей неразрывной задачей сохранения единства народа является воспитание и развитие толерантности.

Толерантность уже сейчас является характерной чертой казахстанцев, и необходимо далее в полной мере оградить казахстанское общество от любых попыток ее разрушить.

Государственная политика в сфере межэтнических отношений в Казахстане строится на основе пяти базовых принципов:

- этническое, конфессиональное, культурное, языковое многообразие является бесценным богатством;
- государство создает все условия для развития культуры и языков;
- важнейшими ценностями нации стали толерантность и ответственность;
- консолидирующая роль государствообразующего этноса;
- единство народа.

Эти принципы носят апробированный характер, испытаны на деле, и с учетом адаптации к каждому конкретному случаю могут применяться в различных странах.

Казахстанская политика в сфере межэтнических отношений также строится в строгом соответствии с международными стандартами в области прав человека. В частности, Республика Казахстан присоединилась ко многим многосторонним универсальным международным актам в сфере прав человека.

В этой связи российские эксперты (*Н.Харитонова, А.Власов, Р.Назаров и др. – Информационно-аналитический центр Московского госуниверситета*) отмечают, что законодательство Казахстана в полной мере отвечает требованиям основных документов в сфере обеспечения этнических прав своих граждан, таким, как документ Копенгагенской Конференции по человеческому измерению (1992 год); Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств в области образования (1996 год); Ословские рекомендации о языковых правах национальных меньшинств (1998 год); Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни (1999 год); Рекомендации по использованию языков национальных меньшинств в телерадиовещании (2003 год).

В целом на динамику и характер этнической политики Казахстана все большее влияние оказывают общепризнанные нормы международного права, устанавливающие базовые критерии прав человека.

Как и большинство государств ОБСЕ, Казахстан принял специальные правовые акты для реализации политики в этнической сфере, поскольку законодательное обеспечение прав этносов является самым эффективным способом их защиты.

Так, Закон «О языках в Республике Казахстан» отвечает требованиям Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, предъявляемым к государствам при проведении ими этнической политики. Государство уделяет большое внимание вопросам преподавания языков этносов и организации учебного процесса на этих языках. В Казахстане имеется 88 школ, в которых обучение полностью ведется на узбекском, таджикском, уйгурском и украинском языках. В 108 школах языки 22 этносов Казахстана преподаются в качестве самостоятельного предмета. Работают 195 специальных этнолингвистических центра, где для любого желающего преподаются языки 30-ти этносов. Сейчас в них учится более 7 тысяч человек. По мнению специалистов, в Казахстане создана одна из самых развитых в СНГ система обучения на этнических языках.

В соответствии с Государственной программой функционирования и развития языков на 2001- 2010 годы оказывается государственная поддержка в обучении представителей этнических меньшинств родным языкам. Средства, которые направляются для финансирования воскресных школ, постоянно увеличиваются. Для совершенствования знания казахского языка учащимися воскресных школ ежегодно проводится Летний лагерь казахского языка.

В стране выпускаются 35 газет и журналов на 11-ти языках казахстанских этносов тиражом свыше 80 тысяч экземпляров без учета казахских и русских СМИ, радиопередачи выходят на 8-ми языках, а телепередачи на 7 языках.

Кроме казахских и русских театров, в Казахстане работают еще четыре национальных театра – узбекский, уйгурский, корейский и немецкий. Причем три из них – единственные на территории СНГ и Балтии.

Правовые гарантии и уважительное отношение ко всем языкам защищают в полной мере неотъемлемое право этносов на развитие своего языка и культуры. По итогам изучения структурами ОБСЕ языковой политики в Казахстане в 2005-2006 гг. в Офисе Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств 12 декабря 2006 года было объявлено, что языковая политика в Казахстане является самой лояльной на всем постсоветском пространстве.

Малочисленные на территории Казахстана этносы, как ассирийцы, иранцы, ногайцы, дунгане также имеют все возможности для развития своего языка и культуры. Это особенно показательно на фоне того, что по последним данным атласа языков ЮНЕСКО, из 7 тысяч существующих в мире языков 2511 находятся под угрозой исчезновения.

В целом решение национально-языковых проблем в Казахстане осуществляется в русле цивилизованных стандартов, применяемых государствами-членами ОБСЕ.

Этнические аспекты, присутствуя во всех экономических, социальных, политических и духовных процессах современного Казахстана, занимают важное место в деятельности Главы государства и органов государственной власти и управления.

В исследовании КИСИ, отвечая на вопрос: «С каким из субъектов общественной жизни Вы связываете надежды на решение проблем межнациональных отношений в республике?» абсолютное большинство экспертов назвали Президента ***(94%).*** По-видимому, это объясняется тем, что в глазах экспертов и большинства населения Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев является реальным гарантом межнациональной и социальной стабильности и именно он олицетворяет и определяет политику государства, в том числе и в сфере межнациональных отношений.

Для сравнения приводим результаты социологического исследования, проведенного Ассоциацией социологов Казахстана в части оценки работы институтов, обеспечивающих соблюдение прав человека. ***84,4%*** *опрошенных дали позитивную оценку работе Президента Казахстана в сфере обеспечения прав человека, работе судов* ***(72,4%),*** *прокуратуры* ***(65,7%),*** *полиции* ***(59,2%),*** *НПО* ***(52,9%).*** *Данные факты свидетельствуют о том, что Президент*

Республики Казахстан является гарантом соблюдения прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом.

В ходе подготовки к председательству Казахстана в ОБСЕ во второй декаде февраля 2009 года в Брюсселе состоялось заседание «круглого стола» на тему «Путь в Европу: подготовка Казахстана к председательству в ОБСЕ в 2010 году», организованное совместно с Центром европейской политики и Институтом стратегических исследований Брюсселя.

Это мероприятие показало, что в европейских государствах формируются высокие ожидания в отношении председательства Казахстана. В частности, спецпредставитель Европейского Союза по странам Центральной Азии Пьер Морель подчеркнул, что роль Казахстана как будущего председателя ОБСЕ, очень важна, поскольку Казахстан достойно следует своему выбору, который оказывает влияние на весь центрально-азиатский регион. Он подчеркнул, что перед Казахстаном в качестве председателя стоят серьезные вызовы - борьба с наркотрафиком из Афганистана, повышение осведомленности по данной проблеме, урегулирование проблемы водных ресурсов в Центральной Азии и другие.

Верховный комиссар Парламентской Ассамблеи ОБСЕ Кнут Воллебек в рамках 17-й ежегодной сессии Парламентской Ассамблеи (ПА) ОБСЕ в Астане заявил, что «Казахстан в качестве председателя ОБСЕ в 2010 году может сыграть большую роль в решении межэтнических проблем». При этом он отметил, что «на пространстве ОБСЕ сегодня наблюдаются вызовы, связанные как с разнообразием этнического состава, с глобализацией, а также с отношениями между различными религиями».

С принятием Закона «Об Ассамблее народа Казахстана», Ассамблея превратилась в один из уникальных ключевых элементов политической системы Казахстана, обрела конституционный статус, представительство в высшем законодательном органе Казахстана. Решения сессии Ассамблеи подлежат обязательному рассмотрению государственными органами и должностными лицами.

Заместитель Генерального Секретаря ООН по вопросам общественной информации Киотака Акасака подтвердил, что опыт Ассамблеи народа Казахстана по укреплению межнационального и межконфессионального согласия весьма важен применительно ко всему мировому сообществу. *(Ранее позитивные оценки межэтнической ситуации в Казахстане дали экс-Генсекретарь ООН Кофи Аннан, экс-Премьер-министр Великобритании Маргарэт Тэтчер, Президент Франции Жак Ширак, Президент Швейцарской Конфедерации Паскаль Кушпен и другие)*.

Приветствуя усилия Казахстана по увеличению представительства национальных меньшинств в Мажилисе Парламента Республики Казахстан, Верховный комиссар ОБСЕ К.Воллебек выразил некоторую обеспокоенность, что 9 членов Ассамблеи народа Казахстана (АНК) избираются членами АНК, а не путем всенародного голосования, что не в полной мере соответствует международным стандартам, в частности положениям Копенгагенского документа ОБСЕ.

В этой связи К.Воллебеком было предложено оказать экспертное содействие для дальнейшего совершенствования системы представительства АНК в Парламенте РК. С этой целью стороны договорились обсудить данный вопрос в формате «круглых столов» с экспертами БДИПЧ/ОБСЕ с участием представителей АНК, парламентариев и юристов.

Следует отметить, что в Казахстане принципиально ушли от квотирования представительства по этническому принципу. Депутаты Парламента, избранные от Ассамблеи, представляют интересы всей совокупности казахстанских этносов, а не узкоэтнические интересы. Это позволяет проводить единую этническую политику в общенациональном масштабе.

Тот факт, что Председателем Ассамблеи является сам Президент Республики Казахстан - гарант Конституции и прав человека – свидетельствует, что этнические группы Казахстана

обладают всеми необходимыми инструментами по реализации своих интересов, и в стране созданы все предпосылки для гармоничного развития этнической сферы.

Опыт, наработанный Казахстаном в рамках данной модели, нашел свое отражение и в России, где этническая политика осуществляется по схожим схемам.

Председательство Казахстана в ОБСЕ приходится на период, когда гуманитарный диалог Востока и Запада переживает трудные времена, а непонимание осложняется глобальным экономическим кризисом.

В то же время, на пространстве ОБСЕ в Европе протекают далеко небезболезненные процессы, связанные с дальнейшей миграцией из стран Африки, Ближнего и Среднего Востока, Центральной и Юго-Восточной Азии, Китая, распространением ислама в Европе, адаптацией мигрантов.

В этой связи Казахстан готов продолжить не только выполнять роль инициатора постоянного диалога между цивилизациями, культурами и религиями, но и выступать его активным проводником.

Первые шаги Казахстан уже сделал – в Астане состоялся международный форум «Общий мир: прогресс через разнообразие» с участием министров иностранных дел мусульманских и западных стран. В настоящее время усиливается сотрудничество с группой «Альянса цивилизаций», продолжается диалог в рамках Съездов лидеров мировых и традиционных религий, открываются новые перспективы межпарламентского сотрудничества, возможно, в формате «группы мудрецов».

Вопросы этнической политики и межэтнических отношений имеют для Республики Казахстан особое значение в силу многообразия представленных в ней этносов. На ее территории мирно сосуществуют представители 130 национальностей. По данным последней переписи населения Казахстана (февраль 2009 года) 67% населения составляют этнические казахи.

Все историческое богатство и уникальность культур и языков народов Республики Казахстан составляют общее достояние Центральной Азии, СНГ, всего человечества. Межнациональные отношения в Республике Казахстан характеризуются в целом стабильностью и устойчивостью, что объясняется, с одной стороны причинами объективными или историческими, а с другой, субъективными или политическими. В результате многовекового взаимодействия тюркских, славянских и иных народов на территории республики сложились устойчивые традиции взаимного уважения и терпимости. При этом межнациональный мир и согласие постоянно поддерживаются сравнительно взвешенной национальной политикой органов государственной власти Республики Казахстан.

Следует отметить, что имеются случаи, когда некоторые представители этнических групп уголовные преступления и административные правонарушения, совершенные лицами разных национальностей, искусственно «превращают» в категорию межнационального столкновения и через СМИ в искаженном виде раздувают эти факты, при этом скрыв от общества сущность самих правонарушений.

Государство не стремится к ассимиляции всех наций в некий унифицированный единый народ и отвергает любые формы искусственного выдавливания некоренного населения. Казахстан за то, чтобы каждая нация жила полнокровной жизнью, возрождала свои традиции, культуру, язык, чтобы все казахстанцы имели равные права и возможности независимо от национальной принадлежности, языка, вероисповедания, ощущали себя гражданами суверенного Казахстана и гордились этим. Сегодня позитивный опыт нашей республики в сохранении межнационального согласия поддерживается и изучается в целом ряде стран СНГ, Балтии и Восточной Европы и дальнего зарубежья.

*Как показали результаты социологических исследований, проведенных Ассоциацией социологов Казахстана в рамках подготовки настоящего Национального Плана действий в области защиты прав человека, где **56,8%** респондентов дали позитивную оценку защите прав национальных меньшинств в Казахстане, **14,8%** опрошенных респондентов считают,*

что права национальных меньшинств в Казахстане защищены слабо. ***28,5%*** *респондентов затруднились с ответом при оценке ситуации в области защиты прав национальных меньшинств.*

В соответствии с Конституцией и Законом РК «О государственной службе» (далее – Закон) граждане Республики, включая представителей всех национальных меньшинств, имеют право на равный доступ к государственной службе. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом.

В соответствии с пунктом 1 статьи 12 Закона Республики Казахстан «О государственной службе» (далее – Закон о государственной службе), право занятия административной государственной должности имеют граждане Республики Казахстан. Занятие административной государственной должности осуществляется на конкурсной основе.

При этом равный доступ к государственной службе обеспечивается посредством конкурсного отбора, который включает в себя ряд последовательных этапов: публикацию объявления о проведении конкурса на казахском и русском языках, тестирование на знание законодательства Республики Казахстан на русском либо казахском языках, проведение собеседования.

В соответствии с нормой статьи 12 Закона о государственной службе при поступлении на государственную службу не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений в зависимости от пола, расы, национальной принадлежности, языка, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и по любым иным обстоятельствам.

Основным условием при поступлении граждан Республики Казахстан на государственную службу и ее прохождении является их соответствие Типовым квалификационным требованиям к должностям, утвержденным приказом председателя Агентства РК по делам государственной службы.

Следует отметить, что 20 августа 2004 года на 65 сессии Комитета ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации был обсужден доклад Республики Казахстан о выполнении Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации с участием казахстанской делегации. В целом, Комитет ООН дал положительную оценку отчету Казахстана. Экспертами Комитета ООН отмечено, что в Казахстане созданы необходимые условия для мирного сосуществования различных этнических групп и конфессий.

Объединенный четвертый и пятый периодический доклад о выполнении Республикой Казахстан Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации был утвержден постановлением Правительства РК от 17 июля 2008 года № 701 и через МИД направлен на рассмотрение в Комитет ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Таким образом, в республике созданы необходимые условия для удовлетворения потребностей представителей всех национальных меньшинств и гармонизации межнациональных отношений. Меры по защите гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав национальных меньшинств Казахстана соответствуют стандартам Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, Конвенции СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

В целях обеспечения прав национальных меньшинств, гарантированных Конституцией Республики Казахстан и международными правовыми актами, рекомендуем Правительству Республики Казахстан в период 2010-2012 годов реализовать на практике следующие меры:

1. В целях реализации требований статьи 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации принять специальный Закон РК «О противодействии

проявлениям расовой (национальной) дискриминации» либо законодательно установить административную и уголовную ответственность лиц, пропагандирующих расовое (национальное) и этническое превосходство, а также допустивших проявления расовой дискриминации в отношении других лиц.

2. В 2012 году ратифицировать Международную конвенцию ООН о защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей.

3. Рассмотреть возможность включения предметов по истории и культуре национальных меньшинств в перечень обязательных к изучению дисциплин в средних общеобразовательных школах.

4. Ратифицировать Конвенцию СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, от 21 октября 1994 года.

Правовое просвещение население

Эффективность государственных правозащитных механизмов находится в прямой зависимости от уровня общественного правосознания и правовой культуры населения страны.

Задачей правового образования и воспитания является формирование свободной личности, которая не только осознает свои законные интересы, но и способна потребовать твердых политико-правовых гарантий их реализации. Только в этом случае можно добиться устойчивой восприимчивости правозащитной системы страны к общественным потребностям, оперативности и рационализма в деятельности всех ее звеньев. Активная позиция личности проявляется не столько в период избирательных кампаний, сколько в повседневной жизни, когда в различных ситуациях человек находится перед выбором собственной линии поведения и способов разрешения возникающих вопросов.

В условиях общей низкой правовой культуры сохраняется благоприятная среда для совершения коррупционных правонарушений и преступлений.

Деятельность в сфере формирования высокой правовой культуры должна осуществляться по двум направлениям, ориентированным на повышение качества подготовки профессиональных юристов, правовое обучение работников государственного аппарата, включая сотрудников правоохранительных органов, а также правовое просвещение населения страны.

Необходимо признать, что наблюдаемое повсеместное увеличение количества юридических вузов и факультетов, зачастую не укомплектованных соответствующим профессорско-преподавательским составом и не имеющих достаточной для подготовки специалистов материально-технической базы, привело к перенасыщению рынка юридических услуг неквалифицированными специалистами, повсеместному ухудшению качества правового обслуживания населения.

Важной формой реализации правовой политики в сфере прав человека является организация подготовки юристов, кадров новой формации для защиты прав и свобод человека и гражданина. Это направление перспективное, поскольку именно оно выходит на личностный потенциал правовой политики в аспекте его формирования.

Указанное направление повышения эффективности правосудия и правоохранительной деятельности составляет стержневую основу Концепции реформирования высшего юридического образования в стране, которую следует утвердить Указом Президента РК.

Государственные расходы в сфере юридического образования должны быть достаточными, но обоснованными с точки зрения интересов государства, а также формирования гражданского общества, защиты прав и свобод личности. Иными словами, структура подготовки юристов должна быть научно выверенной, обоснованной, прогнозируемой.

Особое внимание должно быть уделено качеству подготовки юристов в вузах и колледжах, вопросам лицензирования и аттестации учебных заведений, организации курсов

повышения квалификации, стажировки молодых специалистов-правоведов. Целесообразно введение обязательной стажировки лиц, получивших лицензию на осуществление адвокатской деятельности.

Сегодня многие проблемы государства и общества в правовой сфере во многом могут быть объяснены отсутствием целенаправленной подготовки юристов для решения сугубо практических задач.

Крайне важно стимулировать тенденцию перепрофилирования вузов на подготовку юристов узкой специализации. Наряду с ориентацией на дальнейшее трудоустройство в правоохранительные органы, акцент должен быть сделан на подготовку юристов специально для органов адвокатуры, юридических служб государственных и коммерческих структур, банков и т.д.

К примеру, при общем росте количественных показателей подготовки юристов полностью отсутствует специализированная подготовка военных юристов, прокуроров. Для этих юридических специализаций остались без внимания вопросы непрерывного образования, то есть первоначальная подготовка, переподготовка и повышение квалификации.

В целях повышения уровня правовой культуры, совершенствования форм и методов праворазъяснительной работы, повышения эффективности правового обучения и воспитания была разработана и утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2008 года № 1116 «Программа по праворазъяснительной работе, повышению уровня правовой культуры, правовому обучению и воспитанию граждан на 2009-2011 годы».

В рамках данной программы предусмотрено подготовка предложений по внесению изменений и дополнений в нормативные правовоые акты, регламентирующие вопросы праворазъяснительной работы государственных органов и должностных лиц, разработка и внедрение правил о порядке проведения обучения населения правовой грамотности, разработка и внедрение обязательного минимума правовой грамотности отдельных категорий населения и иные мероприятия, направленные на формирование уважения прав человека.

В целях разъяснения нормативных правовых актов Республики Казахстан 27 ноября 2008 года был принят Совместный приказ Генеральной прокуратуры и Министерства юстиции об организации взаимодействия по разъяснению нормативных правовых актов Республики Казахстан.

Также введена практика проведения брифингов для СМИ по разъяснению действующего законодательства и подзаконных актов Республики Казахстан. Так, за 2008 год были проведены брифинги по разъяснению Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам государственной ргеистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств».

*Опрос, проведенный экспертами Ассоциации социологов Казахстана в рамках проекта «Права человека в Казахстане: общественное мнение» показал, что **52,6%** опрошенных лиц из 1500 респондентов считают, что в Казахстане отсутствует информация о правах человека и возможностях их защищать. Только треть опрошенных - **30,7%** удовлетворены количеством информации о правах человека и возможностях их защиты, **16,7%** респондентов затруднились с ответом. Полученные результаты позволяют сделать вывод о необходимости правового просвещения населения, создания доступных центров правовой информации. Одним из таких доступных информационных центров по правам человека может стать Цифровая библиотека по правам человека.*

27 сентября 2006 в Астане запущена Цифровая библиотека Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан, предоставляющая свободный доступ к правовой информации для населения Казахстана. Поддержка цифровой библиотеки на территории страны доверена Национальной академической библиотеке Республики Казахстан (НАБ РК). Документы библиотеки доступны по адресу http://hrc.nabrk.kz на казахском и русском языках, интерфейс библиотеки реализован на казахском, русском, французском и английском языках.

Создание Цифровой библиотеки является составной частью процесса подготовки Национального плана действий по правам человека. Она создана совместными усилиями Программы Развития ООН в Казахстане, Кластерного бюро ЮНЕСКО в Алматы, Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан.

Необходимо отметить, что **цифровая библиотека Комиссии по правам человека представляет собой по существу инновационный для стран Балтии, Восточной Европы, СНГ и Центральной Азии шаг в процессе улучшения доступа к правовой информации, к образованию в области прав человека для всех через открытые общественные службы.**

Важными характеристиками цифровой библиотеки являются: многоязычие, простота использования, объем: более 1000 документов на основе обработки жалоб населения Секретариатом Комиссии по правам человека в сфере нарушения прав человека.

Целевой аудиторией являются, в первую очередь, сельские сообщества, наиболее уязвимые слои населения – инвалиды, пенсионеры, женщины, дети, малоимущие и те группы населения, которые не имели доступа к правовой информации. Для этого предусмотрен раздел библиотеки «Способы» включающий свыше 70 понятных людям категорий систематизирующих знания в сфере прав человека. Часто задаваемые вопросы представлены в большинстве категорий.

Цифровая библиотека может существенно повысить уровень осведомленности населения по правам человека и стать эффективным образовательным инструментом.

Свободное программное обеспечение Гринстоун было предоставлено ЮНЕСКО, разработано университетом Вайкато, Новая Зеландия http://www.greenstone.org.

Инструменты цифровой библиотеки обеспечивают два режима доступа:

- через Интернет - онлайн,
- без такого подключения на локальном компьютере или локальной компьютерной сети - оффлайн.

Цифровая библиотека не требует профессиональной подготовки в сфере информационных технологий, имеет встроенные свободные инструменты отображения и развития содержания.

На большой территории с малочисленным населением информационно-коммуникационные технологии - наиболее эффективный путь распространения информации.

Распространение цифровой библиотеки в областные, районные и сельские библиотеки через библиотечную сеть Министерства культуры и информации осуществляется Национальной академической библиотекой Республики Казахстан, она является также центром открытого доступа к правовой информации, осуществляющим обновление и поддержку цифровой библиотеки на своем сервере.

К настоящему времени при содействии Комиссии по правам человека, Программы Развития ООН (ПРООН) и Кластерного бюро ЮНЕСКО в Алматы успешно была запущена Цифровая библиотека по правам человека акимата и маслихата города Алматы.

В целях повышения информированности населения о своих правах и обязанностях, уровня правовой культуры и правосознания населения рекомендуем Правительству Республики Казахстан, акиматам областей и города Астаны в период 2009-2012 годов реализовать на практике следующие меры:

1. Разработать и принять Концепцию реформирования и совершенствования юридического образования в Казахстане.
2. Разработать учебное пособие «Права человека в Казахстане» на государственном и русском языках для средних общеобразовательных школ, колледжей и высших учебных заведений.
3. Регулярно освещать в СМИ актуальные вопросы защиты прав человека для широких слоев населения республики, включая публикацию памяток о правах человека при задержании, аресте, при заключении договоров, поступлении в вуз, на работу и увольнении и т.п.

4. Уполномоченным государственным органам на постоянной основе проводить «круглые столы» и курсы по тематике «Правовое просвещение как преграда для коррупции» с освещением в СМИ.

5. Регулярно проводить семинары и тренинги в области прав человека среди сотрудников органов уголовного преследования, а также других государственных органов.

6. Внести дополнения в Программу по праворазъяснительной работе, формированию правовой культуры, правовому обучению и воспитанию граждан на 2009-2011 годы, утвержденную постановлением Правительства РК от 29 ноября 2008 года № 1116, предусматривающие мероприятия, направленные на информационное и материально-техническое обеспечение функционирования Цифровой библиотеки Комиссии по правам человека.

7. Министерству культуры и информации оказать содействие в организации пунктов приема данных Цифровой библиотеки во всех городах и районах, сельских населенных пунктах через библиотечную сеть страны.

8. Министерству юстиции совместно с Национальной академической библиотекой обеспечить постоянное обновление базы данных Цифровой библиотеки, расположенной на веб-сайте Национальной академической библиотеки РК: http://hrc.nabrk.kz нормативными правовыми актами по тематике разделов и рубрик на государственном и русском языках.

9. Министерству культуры и информации совместно с Комиссией по правам человека при Президенте Республики Казахстан продолжить работу по распространению Цифровой библиотеки Комиссии по правам человека при Президенте РК в регионах страны.

10. Акиматам областей и города Астаны принять необходимые меры по созданию и запуску региональной Цифровой библиотеки в следующем порядке:

№№	Мероприятия	Сроки	Исполнители
1.	Создать и запустить Цифровую библиотеку по правам человека акимата и маслихата Южно-Казахстанской, Восточно-Казахстанской областей и города Астаны	2-ой – 4-ый квартал 2009 г.	Акиматы ЮКО, ВКО, города Астаны, МКИ РК, Комиссия по правам человека, ПРООН, Кластерное бюро ЮНЕСКО в Алматы (по согласованию).
2.	Создать и запустить Цифровую библиотеку по правам человека акимата и маслихата Алматинской, Жамбылской и Карагандинской, Павлодарской областей	2010 г.	Акиматы Алматинской, Жамбылской, Карагандинской, Павлодарской областей, МКИ РК, Комиссия по правам человека, ПРООН, Кластерное бюро ЮНЕСКО в Алматы (по согласованию).
3.	Создать и запустить Цифровую библиотеку по правам человека Северо-Казахстанской, Кызылординской, Актюбинской, Акмолинской, Костанайской областей	2011 г.	Акиматы Северо-Казахстанской, Кызылординской, Актюбинской, Акмолинской, Костанайской областей, МКИ РК, Комиссия по правам человека, ПРООН, Кластерное бюро ЮНЕСКО в Алматы (по согласованию).

4.	Создать и запустить Цифровую библиотеку по правам человека Атырауской, Западно-Казахстанской, Мангистауской областей	2012 г.	Акиматы Атырауской, Западно-Казахстанской, Мангистауской областей, МКИ РК, Комиссия по правам человека, ПРООН, Кластерное бюро ЮНЕСКО в Алматы (по согласованию).

Права лиц, относящихся к социально-защищаемым слоям населения, на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи

Средства массовой информации и общественность, обсуждая проблему неэффективности судебной системы, как правило, называют среди причин коррупцию, недостаточное финансирование судов, несовершенство законодательства и др. При этом забывают, что одним из аспектов этой проблемы является то, что не все граждане и не при любых обстоятельствах имеют реальную возможность защищать свои права в суде, иметь доступ к обращению в суд. Пенсионеры нечасто выигрывают судебные процессы по жилищным спорам и искам о неправильном исчислении пенсий. Между тем, это самые сложные категории дел, по которым необходима помощь квалифицированного юриста как перед подачей иска, так и в самом судебном процессе. Однако такие юристы просто недоступны большинству населения, а система предоставления предусмотренной пунктом 3 статьей 13 Конституции Республики Казахстан бесплатной правовой помощи по гражданским делам в Казахстане юридически отсутствует, хотя имеется законодательство и институты, призванные обеспечить людям их право на квалифицированную юридическую помощь, но отсутствует механизм его реализации.

Для реализации конституционной нормы необходимо принять отдельный Закон «Об оказании бесплатной квалифицированной юридической помощи», где предусмотреть конкретные нормы о процедуре выделения адвокатам средств из бюджета на эти цели, поскольку на сегодняшний день даже уже оказанная юридическая помощь, зачастую своевременно не оплачивается в виду несовершенства законодательства.

Необходимо акцентировать внимание на оказание бесплатной квалифицированной юридической помощи неимущим гражданам, и, прежде всего, в сельской местности. Об этом говорил Президент Республики Казахстан на 4-съезде судей. В связи с этим, идею создания Центров юридических консультаций (ЦЮК) в областях, городов Астаны и Алматы необходимо поддержать, это не потребует принятия специального закона, возможна её реализация постановлением Правительства Республики Казахстан. Разрешение данного вопроса является функцией Комитета регистрационной службы и оказания правовой помощи населению Министерства юстиции Республики Казахстан, так как по Положению на него возложены реализационные и контрольно-надзорные функции в сфере организации правовой помощи и оказания юридических услуг населению. Поэтому в Положении можно дополнительно указать, что основные функции Центра - это оказание адвокатами, состоящими в юридических консультациях района (города), области, квалифицированной юридической помощи населению, особенно его малоимущим слоям, а также предусмотреть, что государство по результатам тендера должно производить оплату на бесплатную юридическую помощь путем перечисления сумм со средств государственного бюджета юридическим консультациям, которые будут отчитываться за освоение выделенных средств.

Кроме того, по опыту Литовской Республики по предоставлению бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам, рекомендуем Правительству Республики Казахстан создать специальные отделы по оказанию бесплатной юридической помощи в де-

партаментах юстиции областей, городов Астаны и Алматы, которые будут заключать договора с адвокатами по оказанию бесплатной юридической помощи социально-уязвимым группам населения. Механизмы бюджетного финансирования бесплатной квалифицированной юридической помощи, порядок предоставления юридической помощи социально-уязвимым группам населения, контроля за оказанной помощью необходимо изложить в Законе «Об оказании бесплатной квалифицированной юридической помощи».

Повышение статуса адвокатов

Приведение законодательства об адвокатуре в соответствие с международными нормами требует, чтобы все согласились с тем, что адвокатской деятельностью является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном законом, физическим и юридическим лицам в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию. Адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и управления. Она действует на основе принципов законности, независимости, самоуправления, корпоративности, а также принципа равноправия адвокатов.

К сожалению, правовой статус адвокатов почти не изменился со времен бывшего Советского Союза. Адвокаты до сих пор лишены возможности полноценно собирать доказательства по уголовным делам; заявляемые ими ходатайства и жалобы часто игнорируются органами расследования, прокуратуры и судами. Общий обвинительный уклон, который имеет место в деятельности суда, в большинстве случаев превращает усилия адвокатов по защите прав своих подзащитных и доверителей в бессмысленную трату времени.

В этой связи, необходимо повысить правовой статус адвокатов, предприняв меры, следующего характера:

Следует ввести законодательный запрет на уголовное, гражданско-правовое и административное преследование адвокатов за действия, осуществляемые ими при выполнении профессиональных обязанностей по конкретным делам.

Запретить на законодательном уровне производство оперативно-розыскной деятельности в отношении адвокатов в связи с исполнением ими своих профессиональных обязанностей, а также – привлечение адвокатов к сотрудничеству органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, на конфиденциальной основе.

Ввести отдельный законодательный запрет на нарушение неприкосновенности переписки, документации, телефонных переговоров, служебных помещений и жилища адвокатов.

Отменить не основанный на законе, запрет участия адвокатов, не имеющих так называемых «специальных допусков» органов национальной безопасности по делам, связанным с государственными секретами, как ограничивающий конституционное право граждан на защиту.

Установить особый порядок возбуждения уголовных дел в отношении адвокатов, предусматривающий дополнительные гаранти от давления и незаконного преследования.

Обеспечить адвокатам при осуществлении ими профессиональных обязанностей свободный доступ в помещения правоохранительных органов и судов, отменив ведомственные ограничения.

В целях совершенствования системы оказания правовой помощи за счет государственного бюджета, устоновить прямое финансирование такой помощи через единый уполномоченный орган в лице Министерства юстиции, отменив процедуру перечисления денег адвокатам за проделанную работу из органов уголовного преследования и судов.

Следует отметить, что на сегодняшний день адвокатов недостаточно для обеспечения правовой помощи в судах. Что касается повышения численности адвокатов и их статуса, то

необходимо отказаться от лицензирования уполномоченным органом государства адвокатской деятельности, и предоставить решение вопроса о присвоении статуса адвоката квалификационным комиссиям адвокатских сообществ, что будет соответствовать международным нормам и стандартам.

В целях обеспечения лиц, относящихся к социально-защищаемым слоям населения, рекомендуем Правительству Республики Казахстан в период 2009 – 2012 годов реализовать на практике следующие меры:

1. Гарантировать каждому право на получение бесплатной правовой помощи вне зависимости от гражданства лица, нуждающегося в такой помощи.

2. Исходя из принципов гуманизма, состязательности сторон и презумпции невиновности правовая помощь в уголовном и административном процессах должна оказываться бесплатно любому человеку, заявившему об этом ходатайство. По гражданским делам, полагаем необходимым предусмотреть бесплатную правовую помощь в определенном объеме для четко определенных категорий, например, инвалидов, малоимущих, пенсионеров, многодетных матерей, матерям-одиночкам, а также определить виды гражданских дел, по которым возможно оказание правовой помощи за счет бюджета, например, споры с государственными органами, трудовые споры и т.п.

3. Разработать и принять Закон РК «Об оказании бесплатной квалифицированной юридической помощи» до 1 октября 2011 года, разработчиком проекта закона определить Министерство юстиции Республики Казахстан.

Права человека в стадии предварительного следствия и дознания

Из анализа надзорной деятельности и правоприменительной практики, в том числе, по вопросу обжалования незаконных действий сотрудников правоохранительных органов видно, что до настоящего времени распространены такие нарушения конституционных прав граждан, как: незаконное задержание, необоснованное производство осмотра жилища и его обыск, применение недозволенных методов расследования и даже применение в отношении граждан насилия и другого унижающего человеческое достоинство обращения.

Имеющие место нарушения обусловлены, как уже отмечалось, неправильной системой оценки деятельности правоохранительных органов.

Другим немаловажным фактором являются вопросы подбора и расстановки кадров, недостаточное материально-техническое обеспечение органов уголовного преследования.

Практика показывает, что нередко нарушения конституционных прав граждан допускаются в связи с ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей, низким профессиональным уровнем подготовки оперативных и следственных работников, а порой и элементарным незнанием ими норм уголовно-процессуального законодательства международных правовых актов, ратифицированных Казахстаном.

Указанные недостатки порождают, так называемое «процессуальное упрощенство», когда сбор доказательств по уголовным делам осуществляется некачественно, допускается волокита расследования, что приводит к принятию незаконных процессуальных решений и, как следствие, нарушению прав граждан-участников уголовного процесса.

Необходимо отработать и внедрить эффективную систему повышения квалификации сотрудников, приоритетами которой будут профессионализм, неукоснительное соблюдение законности, чувство долга и ответственности перед гражданами и государством.

Надзор прокурора за соблюдением конституционных прав личности начинается с момента вступления человека и гражданина в отношения с органами уголовного преследования, то есть с момента поступления в эти органы информации о подготавливаемом, совершаемом или совершенном преступлении либо регистрации заявления лица.

Практика показала, что нарушения прав граждан в сфере оперативно-розыскной деятельности (ОРД) в основном связаны с ущемлением таких конституционно закрепленных гарантий, как неприкосновенность частной жизни, тайна переписки, телефонных переговоров, телеграфных сообщений и почтовых отправлений, а также право на неприкосновенность жилища.

И в этом деле, органы прокуратуры выступают единственным органом, обеспечивающим в соответствии со статьей 83 Конституции, надзор за соблюдением прав и свобод граждан правоохранительными органами при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

Из-за специфики оперативно-розыскной деятельности здесь не всегда применимы существующие методы мониторинга соблюдения прав человека и гражданина, государственный же контроль ограничен ведомственным контролем. Проблематичен и вопрос защиты прав граждан своими силами в виду отсутствия у них возможности и права доступа к материалам оперативных подразделений.

Эффективным способом пресечения и предотвращения нарушения прав на личную свободу являются постоянно проводимые прокурорами и Комиссией по правам человека инициативные проверки законности задержания лиц и нахождения их в изоляторах временного содержания (ИВС) и служебных помещениях. При этом используется метод внезапности, в том числе проверки в ночное время, праздничные и выходные дни.

В результате за последние годы в стране уменьшаются факты незаконного задержания граждан в порядке статьи 132 УПК РК. С другой стороны больше стали выявлять незаконно содержащихся лиц в служебных помещениях, в том числе в кабинетах, подвалах, спортзалах.

В 2008 году из служебных помещений органов уголовного преследования прокурорами освобождено 850 незаконно задержанных лиц. По фактам нарушения конституционных прав граждан в уголовном процессе возбуждено 44 уголовных дела, из них в суд направлено 24.

По результатам проведенных за минувший период 39 255 проверок из изоляторов временного содержания за отсутствием оснований для применения меры пресечения в виде ареста освобождено 1 317 лиц, за неподтверждением подозрения в совершении преступления – 31, в связи нарушением норм уголовно-процессуального закона при задержании – 17 человек.

Статистика раскрываемости преступлений, предусмотренных статьей 347-1 Уголовного кодекса РК свидетельствует о настоятельной необходимости реализации в законодательстве и правоприменительной практике рекомендаций Комитета ООН против пыток.

На сегодняшний день большая часть рекомендаций Комитета остается невыполненной:

• отсутствует действенный механизм быстрого, беспристрастного и полного расследования заявлений, жалобы о пытках и жестоком обращении;

• на практике не гарантировано полное соблюдение принципа недопустимости доказательств, полученных с применением пыток и жестокого обращения;

• отсутствует независимое инспектирование мест предварительного заключения и независимый судебный контроль над продолжительностью и условиями предварительного заключения;

• рекомендации Комитета ООН против пыток не доведены до широкой общественности.

В целом, анализ ситуации в сфере предварительного следствия и дознания свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства и правоприменительной практики, направленной на усиление гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина, оказавшегося вовлеченным в орбиту уголовно-правовых отношений.

Необходимо более детально регламентировать действия следователей (дознавателей), оперативных сотрудников в процессе задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления, их доставления в органы внутренних дел (КНБ, финансовой полиции и т.п.) и помещения в изоляторы временного содержания (ИВС), проведения первоначальных допросов. Необходимо установить более жесткие требования и усилить ответственность лиц, ведущих уголовный процесс в части своевременного разъяснения подозреваемому (обвиняемому) его процессуальных прав, в том числе, на получение квалифицированной юридической помощи, сообщение родственникам о факте задержания (ареста).

В целях предупреждения злоупотреблений и превышения служебных полномочий в ходе предварительного следствия и дознания необходимо законодательно закрепить право задержанных, подозреваемых, обвиняемых на независимое медицинское освидетельствование.

Принять все необходимые процессуальные действия для эффективной защиты прав потерпевших и свидетелей от преступлений.

Опрос, проведенный экспертами Ассоциации социологов Казахстана, показал, что ***38,4%*** *респондентов дали отрицательную оценку государственным механизмам защиты прав потерпевших от преступлений, а* ***18,0%*** *респондентов затруднились с ответом на вопрос «Как Вы оцениваете ситуацию в области защиты прав потерпевших от преступлений?». Данные результаты социологического опроса позволяют сделать вывод о необходимости совершенствования механизмов защиты прав не только потерпевших, но и свидетелей.*

Необходимо разработать правительственную программу реализации Закона РК «О государственной защите лиц, участвующих в уголовном процессе», где предусмотреть материально-финансовое, организационное обеспечение и действенный механизм реализации.

Необходимо ужесточить ответственность должностных лиц за незаконное содержание задержанных лиц вне ИВС, в кабинетах и других неприспособленных помещениях. Изоляторы временного содержания должны быть переданы в ведение Министерства юстиции РК.

В целях обеспечения прав человека, гарантированных Конституцией Республики Казахстан и международными правовыми актами, рекомендуем Правительству Республики Казахстан в период 2009-2012 годов реализовать на практике следующие меры:

1. Необходимо четко определить в уголовно-процессуальном законодательстве понятия «задержание подозреваемого» и «момент фактического задержания», поскольку именно с момента фактического задержания начинается установленный в статье 134 УПК РК трехчасовой срок, в течение которого должен быть составлен протокол, в котором указываются основания и мотивы, место и время задержания (с указанием часа и минут), результаты личного обыска, а также время составления протокола.

2. Уголовно-процессуальное законодательство страны необходимо дополнить нормами, обязывающими сотрудника правоохранительных органов, осуществляющего фактическое задержание лица, незамедлительно информировать его, как минимум, о следующем:

- основания для задержания;
- квалификация преступления, в котором он подозревается или обвиняется;
- право на адвоката (защитника) по своему выбору, в том числе на бесплатную юридическую помощь, и конфиденциальную встречу с адвокатом до первого допроса;
- право на молчание (право не свидетельствовать против себя);
- право на судебное обжалование задержания;
- право на незамедлительное информирование родственников о своем задержании.

Необходимо закрепить в уголовно-процессуальном законодательстве, что неинформирование лица о вышеперечисленных правах является существенным нарушением процессуальных прав подозреваемого, обвиняемого, которое потом может повлечь прекращение уголовного преследования данного лица.

3. Органам, ведущим уголовный процесс, гарантировать соблюдения принципа презумпция невиновности.

4. Передать в ведение Министерства юстиции изоляторы временного содержания, находящиеся в ведении Министерства внутренних дел и предоставить общественным наблюдательным комиссиям право осуществлять проверки этих объектов без предупреждения.

5. Обязать руководство учреждений СИЗО освобождать обвиняемых по истечении установленного срока при отсутствии уведомления суда о продлении срока содержания под стражей. В случае поступления такого уведомления его копия должна немедленно вручаться подозреваемому и обвиняемому.

6. Назрела необходимость принятия в Министерстве внутренних дел и других органах, ведущих дознание, следствие и заключающих под стражу Кодекса поведения своих сотрудников, который стал бы сводом правил их профессиональной корпоративной этики. В Европе таковым является Кодекс поведения полицейских, принятый в 1976 году.

Право на свободу от пыток и других жестоких или унижающих достоинство видов обращения и наказания

Со времени обретения независимости Республика Казахстан предприняла ряд шагов системного характера в области борьбы с пытками и другими видами жестокого обращения и наказания.

Эти шаги были осуществлены как в законодательной, так и в институциональной и практической сферах.

Так, в области **законодательных реформ необходимо отметить,** что 29 июня 1998 года Республика Казахстан ратифицировала Конвенцию ООН против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (далее – Конвенция против пыток).

30 марта 1999 года был принят Закон Республики Казахстан «О порядке и условиях содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», закрепивший ряд гарантий соблюдения прав задержанных, в том числе и на защиту от пыток.

21 декабря 2002 года внесены изменения и дополнения в Уголовный, Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Республики Казахстан, в соответствии с которыми в Уголовный кодекс РК введена статья 347-1, предусматривающая уголовную ответственность за применение пыток, а в уголовно-процессуальном законодательстве закреплена норма о недопустимости доказательств, полученных с применением пыток.

21 ноября 2005 года ратифицирован Международный пакт о гражданских и политических правах.

В 2008 году ратифицирован Факультативный протокол к Конвенции против пыток и сделаны заявления по статьям 21 и 22 Конвенции против пыток.

10 июля 2008 года Верховным Судом РК принято нормативное постановление о применении норм международных договоров в судебной практике.

11 февраля 2009 года Казахстан ратифицировал Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, позволяющий гражданам обращаться с индивидуальными жалобами в Комитет ООН по правам человека.

В области институциональных реформ необходимо отметить, что:

19 сентября 2002 года Указом Президента РК учреждена должность Уполномоченного по правам человека (Омбудсмена) РК.

В 2001-2002 году принято решение, реализация которого началась с 1 января 2003 года о передаче пенитенциарной системы и системы мест предварительного заключения (следственных изоляторов) из ведения Министерства внутренних дел в ведение Министерства юстиции. Однако эта реформа не была доведена до конца, поскольку изоляторы временного

содержания остались в ведении Министерства внутренних дел, а следственные изоляторы Комитета национальной безопасности так и не были переданы в Министерство юстиции.

16 января 2006 года принято законодательство о присяжных заседателях, явившееся значительным шагом в совершенствовании системы правосудия.

Кроме того, к позитивным шагам можно отнести:

- создание в 2004-2005 гг. системы общественных наблюдательных комиссий за местами содержания под стражей.

29 декабря 2004 года подписан Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам органов юстиции» (далее - Закон), которым предусматривается организация общественного контроля за обеспечением соблюдения прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания.

Общественный контроль осуществляется общественными объединениями в целях оказания содействия лицам, содержащимся в исправительных учреждениях и следственных изоляторах, в осуществлении их прав и законных интересов в части условий содержания, медико-санитарного обеспечения, организации труда, досуга и обучения, предусмотренных законодательством Республики Казахстан.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 16 сентября 2005 года утверждены Правила образования областных (города республиканского значения) общественных наблюдательных комиссий, осуществляющих общественный контроль.

Кроме того, во исполнение пункта 11 Программы развития уголовно-исполнительной системы (УИС), Комитетом уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Республики Казахстан разработаны и направлены во все общественные наблюдательные комиссии Рекомендации по осуществлению контроля за соблюдением прав и законных интересов подозреваемых, обвиняемых и осужденных.

Общественные наблюдательные комиссии (ОНК) созданы практически во всех регионах страны и включают в себя представителей неправительственных правозащитных организаций.

Однако статус и деятельность этих комиссий не закреплены в законе, и они не имеют права внезапного доступа в места лишения свободы;

- создание рабочей группы по предупреждению пыток при Уполномоченном по правам человека РК (Омбудсмене) с участием представителей правозащитных организаций, в задачу которой входит посещение мест содержания под стражей и подготовка рекомендаций по модели и процедуре создания национальных превентивных механизмов. Рабочая группа в октябре 2008 года уже осуществила первое посещение ряда мест содержания под стражей;

- создание в 2008 г. общественного совета при Министре внутренних дел и реализация пилотного проекта в г.Алматы по созданию мониторинговой группы из представителей правозащитных НПО по мониторингу соблюдения прав задержанных с правом внезапного посещения полицейских участков и изоляторов временного содержания, находящихся в ведении Министерства внутренних дел. Проект реализуется по инициативе Министра внутренних дел и будет распространен на несколько других регионов Казахстана.

Несмотря на эти позитивные шаги ситуация в целом остается вызывающей серьезную озабоченность масштабами применения незаконных методов дознания и следствия, в том числе пыток и других видов жестокого обращения, и неэффективностью борьбы с ними.

Так в 2001 году Казахстан представил свой первоначальный доклад о выполнении Конвенции против пыток. Одновременно неправительственные правозащитные организации Казахстана представили альтернативный доклад о выполнении данной Конвенции. По результатам рассмотрения официального доклада Правительства Казахстана с учетом положений и рекомендаций альтернативного доклада Комитет ООН против пыток принял 16 рекомендаций. По состоянию на 2008 год по информации неправительственных организаций Казахстана Правительством было полностью выполнено лишь 5 рекомендаций.

Существующие проблемы можно разделить на три группы.

1. Проблемы законодательного характера.

Несмотря на включение в 2002 году в Уголовный кодекс РК статьи 347-1, определяющей такое преступление как «пытка», определение, данное в этой статье, не в полной мере соответствует определению, содержащемуся в ст.1 Конвенции против пыток, поскольку отсутствует положение, согласно которому роль должностных лиц может заключаться не только в активных действиях, но и в подстрекательстве, в молчаливом согласии или же в заведомом бездействии. К тому же эта статья практически не работает, поскольку за все годы со времени ее введения в действие по этой статье было возбуждено лишь несколько уголовных дел.

Кроме этой статьи, нормы уголовно-процессуального законодательства в отношении того, что доказательства, полученные с применением пыток, являются недопустимыми, а также недостаточно определенного нормативного постановления Верховного Суда РК о применении норм международных договоров, никаких иных законодательных шагов для борьбы с пытками сделано не было. Не появилось законодательных положений, касающихся независимых органов по расследованию сообщений о пытках, никаких положений процедурного характера, касающихся эффективного расследования сообщений о пытках и т.д.

Более того, например, такой важный документ, как Правила содержания лиц в следственных изоляторах органов национальной безопасности, имеет гриф «для служебного пользования», то есть, закрыт для общественности, что, помимо прочего, является нарушением Конституции РК, которая запрещает применение неопубликованных нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека.

2. Проблемы институционального характера.

Несмотря на рекомендации Комитета ООН против пыток не произошло существенных улучшений институционального характера.

Не создано независимых органов для проведения эффективного расследования сообщений о пытках. Создание Управления собственной безопасности в структуре системы Министерства внутренних дел, призванного расследовать сообщения о пытках, не повлияло на ситуацию по причине очевидной внутриведомственной корпоративности.

Более того, несмотря на передачу системы следственных изоляторов Министерства внутренних дел в ведение Министерства юстиции, следственные изоляторы органов национальной безопасности так и остались в ведении Комитета национальной безопасности РК.

Созданный в 2002 году институт Уполномоченного по правам человека (Омбудсмена) не соответствует Парижским принципам, касающимся статуса национальных учреждений по правам человека, создан подзаконным актом, а не Законом, ограничены в компетенции и полномочиях.

В соответствии с международными стандартами, установленными ООН, и рекомендациями ОБСЕ деятельность института Омбудсмена должна соответствовать Парижским принципам, устанавливающим общие критерии независимости и эффективности функционирования национального института по правам человека. Национальные учреждения, созданные не в соответствии с Парижскими принципами, считаются зависимыми и не пользуются достаточным доверием со стороны международного сообщества.

В связи с этим институт Омбудсмена должен быть создан в соответствии с Конституцией либо отдельным **Законом,** то есть быть независимым, с четко отраженной юрисдикцией и полномочиями. При этом процедура назначения Омбудсмена должна производиться по Закону с участием Парламента страны. Действующее законодательство Казахстана позволяет в равной мере участие Президента и Парламента в назначении Уполномоченного по правам человека без внесения изменений в Конституцию, и дает возможность принять новый Закон об Омбудсмене. К примеру, кандидатура Уполномоченного по правам человека (Омбудсмена) выдвигается Президентом страны и утверждается Мажилисом Парламента

либо Парламентом в целом, что соответствует общепризнанным Парижским принципам ООН и рекомендациям ОБСЕ.

Необходимость принятия Закона РК «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан» неоднократно подчеркивалась в итоговых документах международных конференций по правам человека, проведенных Комиссией по правам человека при Президенте Республики Казахстан совместно с международными организациями, и доведенных до сведения соответствующих уполномоченных государственных органов.

В настоящее время в связи с предстоящим председательствованием Республики Казахстан в ОБСЕ в 2010 году назрела необходимость разработки и принятия Закона РК «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан».

Принятие такого Закона позволило бы повысить статус казахстанского Омбудсмена в соответствии с международными стандартами, и он как «народный адвокат» эффективно защищал бы нарушенные права конкретного человека, считающего себя жертвой несправедливых действий со стороны органов государственной власти и их должностных лиц, других организаций. Это исключило бы критику деятельности казахстанского института Омбудсмена со стороны международных и правозащитных организаций.

Проводящие расследования по жалобам о пытках Управления собственной безопасности в системе органов внутренних дел и органы прокуратуры, которые санкционируют следственные действия и поддерживают обвинение в суде, являются органами, связанными корпоративностью и своими функциями, и не предполагают независимого и эффективного расследования сообщений о пытках. Также не существует независимых медицинских служб для независимого освидетельствования жертв пыток, а медсанчасти мест лишения свободы и мест предварительного заключения существуют в системе, соответственно, пенитенциарной системы и органов внутренних дел.

В ноябре 2008 года в Комитете ООН против пыток состоялось рассмотрение второго доклада Республики Казахстан о выполнении Конвенции ООН против пыток. Неправительственные правозащитные организации Казахстана также представили свой альтернативный доклад.

В Заключительных замечаниях Комитета ООН против пыток по результатам рассмотрения второго доклада Республики Казахстан с учетом положений альтернативного доклада содержится более 20 рекомендаций, касающихся законодательных, институциональных и процедурных моментов предупреждения и эффективной борьбы с пытками.

Основными из этих рекомендаций являются:

- открыто и недвусмысленно осудить практику пыток во всех ее формах, адресовав такое осуждение прежде всего сотрудникам полиции и тюрем, сопроводив его ясным предупреждением, что любое лицо, совершающее такого рода деяния или иным образом соучаствующее или принимающее участие в пытках, будет признано несущим личную ответственность перед законом за такие деяния и наказано в уголовном порядке соразмерно тяжести преступления;

- привести определение пыток в полное соответствие со статьей 1 Конвенции против пыток для обеспечения того, чтобы уголовному преследованию по статье 347-1 Уголовного кодекса могли подвергаться все должностные лица, и провести различие между выражающимися в пытках деяниями, которые совершаются должностным лицом, по его подстрекательству, с его ведома или молчаливого согласия или любым другим лицом, выступающим в официальном качестве;

- внести поправку в часть первую статьи 347-1 Уголовного кодекса для обеспечения того, чтобы все наказания за акты пыток были соразмерны тяжести преступления в соответствии с требованиями Конвенции; подозреваемые должны в обязательном порядке отстраняться от исполнения обязанностей или переводиться на другую должность до окончания следствия и не должно допускаться того, чтобы те, кому было вынесено дисциплинарное взыскание, оставались на своих должностях;

- обеспечивать, чтобы все акты пыток преследовались согласно соответствующей статье Уголовного кодекса, чтобы они не квалифицировались как преступления малой или средней тяжести и чтобы за них выносились соответствующие приговоры, а также обеспечить обязательный характер непрерывного обучения всех судей, прокуроров и адвокатов в интересах обеспечения осуществления новых законов и поправок;

- принять меры по обеспечению на практике своевременных, беспристрастных и эффективных расследований всех утверждений в отношении пыток и плохого обращения и уголовного преследования и наказания виновных, включая сотрудников правоохранительных органов и других лиц, причем такие расследования должны проводиться полностью независимым органом;

- своевременно принимать эффективные меры по обеспечению того, чтобы человек не подвергался фактически негласному задержанию и чтобы все задержанные подозреваемые на практике обеспечивались всеми основными правовыми гарантиями в течение времени содержания под стражей. К их числу относятся, в частности, - начиная с фактического момента лишения свободы - право на доступ к адвокату, право на независимое медицинское освидетельствование, право уведомить родственника, право на то, чтобы быть информированным о своих правах в момент задержания, в том числе в отношении предъявляемых обвинений, а также право на то, чтобы своевременно предстать перед судьей. Всем задержанным должно быть гарантировано право эффективно и оперативно оспаривать законность их задержания на основании процедуры хабеас корпус;

- внести поправку в Уголовно-процессуальный кодекс РК для обеспечения того, чтобы никакие исключительные обстоятельства не могли использоваться для отказа задержанному в его праве уведомить своих родственников о своем местонахождении;

- обеспечить обнародование всех правил и инструкций в отношении содержания под стражей, задержания и допросов лиц, подвергаемых любой форме ареста или задержания, и обеспечить, чтобы каждое задержанное лицо могло осуществить право на доступ к адвокату, независимому врачу и родственнику и другим правовым гарантиям, чтобы обеспечить эффективную защиту от пыток, с момента задержания;

- обеспечить подготовку сотрудников правоохранительных органов с целью повышения их профессиональной квалификации для работы с подростками, обеспечить, чтобы лишение свободы, включая задержание до суда, имело наименьшую возможную продолжительность, и разработать и использовать альтернативные лишению свободы меры;

- изменить систему служебной аттестации следователей с тем, чтобы устранить любой стимул к получению признаний, и принять дополнительные меры по ознакомлению сотрудников полиции с правами человека.

- принять законодательные акты, регламентирующие порядок высылки, возвращения и выдачи, позволяющие ему выполнять обязательства, закрепленные в статье 3 Конвенции против пыток; обеспечить, чтобы положения Конвенции имели приоритет над любыми менее полными двусторонними или многосторонними соглашениями о выдаче, и гарантировать, чтобы лица, чьи ходатайства о предоставлении убежища были отклонены, могли подать эффективную апелляцию; обеспечить полное соблюдение обязательств в соответствии со статьей 3 Конвенции во всех случаях высылки, возвращения и выдачи; обеспечить, чтобы ни одно лицо не высылалось, не возвращалось или не выдавалось в страну, если существуют серьезные основания полагать, что ему/ей может угрожать там применение пыток, и чтобы лица, чьи ходатайства о предоставлении убежища были отклонены, могли подать эффективную апелляцию с приостановлением действия принятого решения;

- утвердить программу дальнейшего развития уголовно-исправительной системы, аналогичную той, которая осуществлялась в период 2004-2006 годов, в целях приведения ее в полное соответствие с принятыми Организацией Объединенных Наций Минимальными стандартными правилами обращения с заключенными;

- продолжать готовить специалистов в пенитенциарной системе и обеспечивать, чтобы все лица, находящиеся в контакте с задержанными, были знакомы с международными стандартами в области защиты прав человека и обращения с заключенными;

- сократить переполненность мест заключения, в том числе путем строительства новых пенитенциарных учреждений и применения предусмотренных законом мер, являющихся альтернативой тюремному заключению;

- ограничить применение изоляции в качестве крайней меры на как можно более короткий срок под строгим надзором и с возможностью пересмотра решений в порядке судебного надзора;

- установить причины, побуждающие заключенных совершать такие акты отчаяния, как членовредительство, и обеспечить надлежащие меры защиты;

- создать службу здравоохранения, которая была бы независима от Министерства внутренних дел и Министерства юстиции, для проведения освидетельствований задержанных при аресте и освобождении как на регулярной основе, так и по их просьбе, и обеспечить, чтобы судьи принимали к рассмотрению доказательства применения пыток и жестокого обращения с заключенными, назначали независимое медицинское обследование или возвращали дела для проведения дополнительного расследования;

- обеспечить своевременное, независимое и всестороннее расследование всех случаев смерти во время содержания под стражей и уголовное преследование лиц, которые признаны виновными в любой такой смерти в результате пытки, плохого обращения или умышленной халатности, повлекших за собой любую такую смерть;

- гарантировать общественным наблюдательным комиссиям неограниченное право проводить проверки всех мест содержания под стражей в стране без предупреждения и обеспечить, чтобы задержанные, вступающие в контакт с членами комиссий, не подвергались каким-либо формам репрессий;

- как можно скорее создать или назначить национальный превентивный механизм в целях предотвращения пыток и принять все необходимые меры к обеспечению его независимого характера в соответствии с положениями Факультативного протокола к Конвенции;

- преобразовать должность Уполномоченного по правам человека в полноправный национальный правозащитный институт, который действует на основании принятого Парламентом закона, имея в своем распоряжении соответствующие людские, финансовые и иные ресурсы, и в соответствии с Парижскими принципами.

В соответствии с вышеизложенным и рекомендациями, представленными Комитетом ООН против пыток, а также с тем, что по ряду рекомендаций Республика Казахстан должна представить отчет о выполнении до конца 2012 года, а всеобъемлющий доклад об имплементации Конвенции против пыток в 2012 году, Национальный план действий в области прав человека содержит ряд следующих мероприятий, направленных на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в области защиты от пыток и других видов жестокого обращения и наказания:

№№	Мероприятия	Сроки	Исполнители
1.	Подготовить и принять постановление Правительства РК о реализации рекомендаций Комитета ООН против пыток	2-ой квартал 2009 г.	Министерство юстиции

2.	Проведение международной конференции по обсуждению рекомендаций Комитета ООН против пыток по результатам рассмотрения доклада Республики Казахстан о выполнении Конвенции против пыток и возможных моделей национальных превентивных механизмов предотвращения пыток, создание которых в течение года предусмотрено Факультативным протоколом к Конвенции против пыток	3-ый квартал 2009 г.	Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан, Уполномоченный по правам человека в РК, МИД РК с участием правозащитных НПО
3.	Разработать законодательные предложения по внесению изменений и дополнений в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство Республики Казахстан, в том числе по приведению определения «пытки» в соответствие со ст.1 Конвенции против пыток, гарантиям соблюдения всех прав задержанных с момента задержания, обеспечению эффективных средств правовой защиты лиц, которым угрожает выдворение, депортация, высылка или выдача	2-ой квартал 2010 года	Министерство юстиции при участии Верховного Суда и Генеральной прокуратуры РК
4.	Разработка законодательных предложений (проекта Закона) по созданию национальных превентивных механизмов по предотвращению пыток	4-ый квартал 2009 г.	Министерство юстиции с участием Генеральной прокуратуры РК, Комиссии по правам человека и Уполномоченного по правам человека
5.	Разработать проект Закона по приведению института Уполномоченного по правам человека (Омбудсмена) в соответствие с Парижскими принципами относительно национальных учреждений по правам человека	4-ый квартал 2009 года	Министерство юстиции
6.	Разработка инструктивного и методического материала для сотрудников правоохранительных органов, пенитенциарной системы, общественных мониторов, касающегося деятельности национальных превентивных механизмов по предотвращению пыток.	4-ый квартал 2009 г.	Министерство юстиции с участием МВД РК, Генеральной прокуратуры РК, Агентства РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции)

7.	Обсуждение проектов законов по созданию национальных превентивных механизмов по предотвращению пыток и приведению института Уполномоченного по правам человека (Омбудсмена) в соответствие с Парижскими принципами относительно национальных учреждений по правам человека с проведением круглого стола (конференции)	1-ый квартал 2010 г	Министерство юстиции, Министерство иностранных дел, Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан
8.	Создание национальных превентивных механизмов по предотвращению пыток в соответствии с обязательствами Республики Казахстан по Факультативному протоколу к Конвенции против пыток	2010 г.	Министерство юстиции
9.	Осуществление комплексного обучения сотрудников правоохранительных органов, пенитенциарной системы, прокуратуры, судебных органов, общественных мониторов в рамках национальных превентивных механизмов по предотвращению пыток международным стандартам и процедурам защиты от пыток	2009 – 2011 гг.	Министерство юстиции, Комиссия по правам человека с участием МИД РК, Программы Развития ООН в Казахстане (по согласованию), Центра ОБСЕ в Астане (по согласованию), Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека в Центральной Азии (по согласованию).
10.	Проведение широкой разъяснительной кампании по разъяснению порядка создания и принципов деятельности национальных превентивных механизмов по предупреждению пыток	2009-2011 гг.	Министерство юстиции, Комиссия по правам человека, Уполномоченный по правам человека с участием правозащитных НПО

Право на справедливое судопроизводство

Право на справедливое судопроизводство представляет собой сочетание отдельных прав, обеспечение каждого из которых в ходе отправления правосудия дает возможность определить, являлось ли судопроизводство справедливым или нет. Право на справедливое судопроизводство можно разделить на три элемента, скомпоновав права, составляющие его, по группам: 1) досудебные права, 2) права во время судебного процесса, 3) послесудебные права.

Право на справедливое судопроизводство по уголовному делу возникает с момента вовлечения данного физического лица в уголовный процесс. В зависимости от обстоятельств того или иного судебного дела, этот момент может совпадать с моментом задержания, ареста или предъявлением обвинения. Таким образом, гарантии справедливого судопроизводства должны быть обеспечены в процессе возбуждения уголовного дела, предварительного следствия и дознания, а также в ходе судебного разбирательства, включая судебные действия по возможной апелляционной (надзорной) жалобе.

Как известно, **право на справедливое судопроизводство** является фундаментальным правом человека. Это один из повсеместно применяемых принципов, являющийся краеугольным камнем международной правозащитной системы. Начиная с 1948 года право на справедливое судопроизводство, признанное Всеобщей декларацией прав человека и Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП), стало правовым обязательством всех государств в качестве составной части обычного международного права.

Право на справедливое судопроизводство было признано и специально оговорено в других многочисленных международных и региональных договорах и недоговорных нормах, принятых ООН и региональными межправительственными органами. Эти правозащитные нормы разрабатывались применительно ко всем правовым системам мира с учетом большого разнообразия правовых процедур - в них приведены минимальные гарантии, которые должны предоставляться всеми системами.

Так, например, в документах ОБСЕ были сформулированы необходимые условия, которые государства-участники должны создать для обеспечения права на справедливое судопроизводство. Среди них: *независимость судей и беспристрастное функционирование государственной судебной службы*; *судебное санкционирование ареста или задержания по уголовному обвинению; справедливое и открытое разбирательство компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона; возможность беспрепятственного получения квалифицированной юридической помощи, в том числе, безвозмездной в случае материальной несостоятельности лица, преследуемого в судебном порядке; презумпция невиновности; верховенство закона и независимость судебной системы.*

Согласно Конституции Республики Казахстан правосудие осуществляется только судом. Судебную систему составляют Верховный Суд и местные (областные, районные) суды.

Судебная система занимает центральное место в государственном правозащитном механизме, являясь основным государственным институтом восстановления и защиты нарушенных прав человека, независимым от законодательной и исполнительной ветвей государственной власти.

В Казахстане последовательно принимаются меры по развитию судебной системы, повышению эффективности и объективности судопроизводства, максимальному обеспечению открытости и прозрачности судебных процедур и осуществлению задач по защите прав, свобод и законных интересов граждан.

В частности, Конституционным законом РК от 17 ноября 2008 года «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон РК «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» судебная система государства подверглась существенному реформированию. В областных и приравненных к ним судах будет введена кассационная инстанция. Высший судебный орган государства – Верховный Суд РК будет определен только в качестве суда надзорной инстанции. Специализированными судами определены военные, финансовые, экономические, административные, по делам несовершеннолетних и другие суды и т.д.

Находится на стадии рассмотрения в Мажилисе Парламента РК законопроект, направленный на изменение норм УПК, ГПК РК вследствие реформирования судебной системы и необходимости определения подсудности уголовных и гражданских дел.

Меняются социально-экономические условия жизни, меняется материальное и отраслевое законодательство, и правоприменительная практика проверяет эффективность процессуального законодательства и обнаруживает его недостатки, несостоятельность и пробелы. Республика активно интегрируется в мировое сообщество, становится участником многосторонних и двусторонних международно-правовых актов.

Вместе с тем, положительные тенденции в развитии судебной системы в стране еще далеки от совершенства.

Обвинительный уклон продолжает доминировать при рассмотрении уголовных дел. Косвенным подтверждением чему является крайне редкое вынесение оправдательных приговоров и сохранение в судейской среде осторожного отношения к подобным случаям.

В судебной системе имеют место случаи коррупции, нарушения требований закона и Кодекса судейской этики.

Наиважнейшим критерием, используемым при оценке справедливости судебного слушания, является соблюдение принципа равенства полномочий у защиты и обвинения. Равенство полномочий в ходе всего судебного разбирательства предполагает равноправное применение процедурных действий в отношении сторон в течение судебного процесса. Дать исчерпывающий перечень всех нарушений данного принципа представляется невозможным. К такого рода нарушениям могут относиться как непредставление обвиняемому и/или его адвокату достаточного времени, необходимого для подготовки к защите, так и попытки воспрепятствовать допуску обвиняемого и/или его адвоката на апелляционное судебное слушание соответствующего дела в присутствии обвинения.

Законодательство и правоприменительная практика в Республике Казахстан показывает, что равенство полномочий сторон защиты и обвинения пока не достигнуто.

Пункт 1 статьи 14 МПГПП также гарантирует право требования публичного судебного слушания как важнейшего элемента реализации концепции справедливого судопроизводства. Принцип публичности судебного процесса предполагает открытость как судебного слушания (но никоим образом не предполагает открытость других судебно-следственных действий), так и решения по данному судебному делу. Данное право принадлежит как обеим сторонам, участвующим в данной судебной тяжбе, так и широкой общественности в демократическом обществе. Право требования публичного судебного слушания означает, что судебный процесс ведется очно и публично без каких-либо предварительных заявок, представляемых сторонами. Суд в разумные сроки обязан проинформировать заинтересованные стороны о времени и месте судебного слушания, а также предоставить необходимые удобства для представителей широкой общественности, пожелавших присутствовать на данном судебном процессе. При этом следует констатировать, что представители средств массовой информации и широкой общественности могут быть удалены из зала судебного заседания в соответствии с требованиями норм, содержащихся в пункте 1 статьи 14 МПГПП, однако такого рода действия должны базироваться на решении суда, вынесенном в соответствии с действующими процедурными нормами.

Представители общественности могут не допускаться в зал судебного заседания по соображениям «*нравственности, общественного порядка, национальной безопасности демократического государства или с учетом защиты личных интересов тяжущихся сторон*». Представители общественности также могут не допускаться в зал судебного заседания «*при наличии особых, по мнению суда, обстоятельств, в рамках которых открытость судебного разбирательства могла бы нанести ущерб принципам справедливости*». При рассмотрении уголовных дел, связанных с сексуальными правонарушениями, соображения нравственного характера, как правило, являются достаточным основанием для недопущения представителей широкой общественности в зал судебного заседания. Термин «общественный порядок» в данном контексте интерпретируется как поддержание должного порядка в зале судебного заседания, соображения же национальной безопасности выдвигаются тогда, когда речь заходит о неразглашении военных или государственных тайн. Однако и в том, и в другом случае ограничения по допуску представителей общественности в зал судебного заседания должны согласовываться с правовыми принципами демократического общества, которые лежат в основе усилий по недопущению произвола при вынесении судебных решений. Невмешательство в личную жизнь (охватывающую интересы членов семьи и родственников) сторон процесса также может служить достаточным основанием для ограничения допуска в зал судебного заседания. Примером такой ситуации может быть рассмотрение дела об опекунстве, когда открытость судебного заседания может способствовать лишь нанесению ущерба одной из сторон. И, наконец, допуск в зал судебного заседания для представителей широкой общественности может быть ограничен в интересах справедливости, что делается в исключительных случаях и тщательно мотивируется соответствующим решением суда.

Хотя перечень обстоятельств, требующих проведения судебного слушания в закрытом заседании, довольно обширен, они, как правило, не распространяются на этап оглашения судебного решения. Согласно положениям пункта 1 статьи 14 МПГПП, судебные решения «объявляются публично» за исключением тех случаев, когда речь идет о соблюдении интересов малолетних правонарушителей или решении вопросов об опекунстве над детьми. Таким образом, исключения из правила публичного судебного слушания могут быть выявлены с достаточной степенью подробности. Судебное решение считается публичным, если оно было оглашено устно в зале судебного заседания или опубликовано в средствах массовой информации, или предано гласности с использованием того и другого способа одновременно. В любом случае определяющим фактором открытости является доступность судебного решения для всех заинтересованных сторон.

В принципе казахстанское законодательство в отношении соблюдения принципов гласности соответствует указанным выше международным стандартам.

Однако, было бы целесообразным закрепить в законодательстве открытость судебных процессов с присутствием представителей средств массовой информации, общественности и т.д., для исключения вольной интерпретации судьями этих принципов справедливого судопроизводства.

Механизм обеспечения права требования справедливого слушания по любому уголовному делу, как правило, реализуется компетентными, независимыми и беспристрастными судами, действующими в соответствии с установленным законодательством (пункт 1 статьи 14 МПГПП). Смысл данного положения состоит в том, чтобы избежать произвола или субъективизма при рассмотрении уголовных дел политическими или административными органами власти. Суд должен быть компетентным и действовать в рамках закона. Оба этих требования находятся в неразрывном единстве. Хотя вопросы компетенции суда обычно связаны с проблемами судебной юрисдикции, любой суд должен функционировать в рамках установленных нормативно-правовых положений. Основная цель данного положения состоит в том, чтобы создать такую правовую среду, при которой уголовные дела рассматривались бы законодательно учрежденными судебными инстанциями независимо от какого-либо конкретного судебного дела или правонарушения.

Независимость предполагает разделение полномочий и защиту судебных органов от незаконного вмешательства в их дела со стороны органов исполнительной власти и в меньшей степени со стороны органов законодательной власти государства.

Говоря о беспристрастности суда, можно отметить, что наличие предвзятости (или отсутствие таковой) рассматривается в качестве основного критерия беспристрастности той или иной судебной инстанции. Непредвзятость судьи можно сразу подвергнуть сомнению в том случае, если он уже принимал участие в данном судебном разбирательстве в каком-либо ином качестве, или если он имеет отношение к какой-либо политической партии, или если он лично заинтересован в данном судебном деле.

В принципе, декларативно все данные принципы реализованы в законодательстве Республики Казахстан.

Согласно пункту 2 статьи 14 МПГПП, «*каждый обвиняемый в уголовном правонарушении имеет право на презумпцию невиновности до момента признания его виновным по суду*». Будучи основным компонентом права требования справедливого судебного слушания, презумпция невиновности, среди прочего, означает, что бремя доказательства в ходе судебного процесса по уголовному делу прежде всего лежит на обвиняющей стороне, а также что обвиняемый должен пользоваться презумпцией невиновности. Помимо этого, презумпция невиновности должна соблюдаться не только в отношении подсудимого в ходе судебного слушания, но также и в отношении подозреваемого или обвиняемого в ходе досудебного периода. Конкретные должностные лица правоохранительных органов и представители властей обязаны делать все необходимое для соблюдения презумпции невиновности путем «*воздержания от вынесения каких-либо предварительных решений по рассматриваемому судебному делу*».

Несмотря на закрепление в Конституции РК и уголовно-процессуальном законодательстве принципа презумпции невиновности, на практике он зачастую не соблюдается. Достаточно отметить, что судья, ведущий уголовный процесс, до судебного разбирательства знакомится с материалами уголовного дела, составленными стороной обвинения. Несмотря на то, что уголовно-процессуальное законодательство обязывает орган, осуществляющий предварительное расследование, искать как обвиняющие, так и оправдывающие подозреваемого, обвиняемого доказательства, это практически не соблюдается. На практике органы дознания и следствия собирают доказательства вины лица, полагая, что доказательства невиновности или иные доказательства в пользу обвиняемого будет собирать сторона защиты. Поэтому в большинстве случаев материалы дела – это аккуратно (правда, с той или иной степенью аккуратности) собранные доказательства, подкрепляющие версию стороны обвинения и обвинительное заключение. Эти материалы ложатся на стол судьи, который в процессе ознакомления с ними неизбежно оказывается «в плену» версии обвинения. В результате сторона защиты обычно не может выдвигать свою версию и отстаивать ее, а занимается лишь тем, что ставит под сомнение отдельные доказательства, представленные стороной обвинения. Этот порядок требует своего кардинального изменения для обеспечения принципа презумпции невиновности на практике.

Введение суда присяжных заседателей оказало позитивную роль, однако полностью уповать на него в решении данной проблемы нельзя хотя бы в силу ограниченности категорий уголовных дел, которые могут рассматриваться с участием присяжных заседателей.

Положения пункта 3 (b) статьи 14 МПГПП гласит, что в случае предъявления обвинения в уголовном правонарушении каждый имеет право «требовать предоставления необходимого времени и условий для подготовки к защите и общения с адвокатом по своему выбору». Право требования необходимого времени и условий для подготовки к защите распространяется как на обвиняемого, так и на его адвоката. Данная правовая норма должна соблюдаться на всех этапах судебного разбирательства. Понятие «достаточное время» зависит от характера судебного разбирательства и обстоятельств конкретного дела. В данном случае во внимание принимаются такие факторы, как сложность судебного дела, доступ обвиняемого к свидетельским показаниям, сроки выполнения тех или иных судебных действий в соответствии с внутренним законодательством и т.д. Термин «условия», среди прочего, предполагает доступ обвиняемого и его адвоката к соответствующей информации, файлам и документам, необходимым для подготовки к защите, а также обеспечение обвиняемого соответствующими техническими средствами для общения со своим адвокатом в условиях конфиденциальности. Право обвиняемого общаться с адвокатом по своему выбору является самым существенным элементом права на получение необходимых условий для подготовки к защите.

В целом положения казахстанского уголовно-процессуального законодательства содержат подобные гарантии. Однако необходимо исключить зависимость адвоката от следователя в части возможности встреч с подзащитным, находящимся под стражей, по своему усмотрению.

Право на привлечение адвоката на досудебном этапе при рассмотрении уголовных дел непосредственно связано с правом на защиту в ходе судебного разбирательства, предусмотренным пунктом 3 (d) статьи 14 МПГПП. Данное положение гласит, что каждый имеет право «*лично присутствовать в суде при рассмотрении его дела, защищаясь лично или с использованием услуг адвоката по своему выбору; быть информированным о наличии такого права в том случае, если он не пользуется адвокатскими услугами; пользоваться услугами назначенного адвоката, когда речь идет об обеспечении интересов справедливости*». В последнем случае обвиняемый, не располагающий достаточными финансовыми средствами, освобождается от обязанности оплачивать адвокатские услуги. Данная законодательная норма предполагает следующие конкретные права:

• право лично присутствовать на судебном слушании по своему делу. В плане толкования данная норма является наиболее спорной. Буквальное прочтение данной нормы исклю-

чает проведение заочных судебных слушаний. Данную позицию разделяет большинство международных негосударственных организаций по правам человека, а также Международный уголовный суд. Однако, согласно мнению экспертов Комитета ООН по правам человека заочные судебные слушания допустимы в тех случаях, когда государство предпринимает «*достаточные усилия с целью уведомления обвиняемого о предстоящем суде, тем самым, позволяя ему заранее подготовиться к своей защите*»;

- право защищаться лично;
- право выбирать адвоката по своему усмотрению;
- право быть информированным о праве на использование адвокатских услуг;
- право на получение бесплатной правовой помощи.

Согласно преобладающей трактовке основополагающих положений МПГПП, право на получение адвокатских услуг распространяется на все этапы судебного разбирательства по уголовным делам, включая предварительное следствие и досудебное задержание. Назначение адвоката судом противоречит принципу справедливости судебного слушания в том случае, если обвиняемый имеет возможность воспользоваться адвокатом по своему выбору. Назначаемый судом адвокат должен быть способен эффективно защищать интересы обвиняемого, используя в этих целях весь свой опыт и профессиональные навыки.

В принципе данные права обвиняемого гарантированы в казахстанском законодательстве. Тем не менее, на практике необходимо обеспечение права на адвоката именно по выбору обвиняемого. Также необходимо значительное совершенствование системы оказания квалифицированной юридической помощи за счет государственного бюджета.

«Каждый человек, осужденный за совершенное преступление, имеет право обжаловать вынесенное судебное решение в вышестоящей судебной инстанции в соответствии с нормами действующего законодательства» [статья 14(5) МПГПП]. Данное право имеет целью обеспечение, по крайней мере, двухуровневого судебного рассмотрения дела, при котором второй уровень представлен вышестоящей судебной инстанцией. Пересмотр любого судебного дела является содержательным по своему характеру, что, среди прочего, означает, что вышестоящий суд занимается не только рассмотрением тех вопросов, которые были подняты в соответствующем обращении, а более широким спектром вопросов. Апелляционные процессуальные действия также должны быть своевременными. Непосредственным следствием реализации права на апелляцию является то, что суд обязан приостановить исполнение любого приговора, вынесенного судом первой инстанции, до завершения пересмотра данного дела апелляционным судом. Данный принцип перестает действовать лишь в том случае, если осужденное лицо добровольно принимает приговор, вынесенный судом первой инстанции. Правом апелляции обладают все лица, осужденные за совершение преступления, независимо от тяжести данного преступления и приговора, вынесенного судом первой инстанции. Гарантии справедливого судебного рассмотрения должны неукоснительно соблюдаться на всех этапах апелляционных процессуальных действий.

Право обжалования закреплено в действующем законодательстве Республики Казахстан.

Тем не менее, необходимо совершенствовать законодательство, направленное на более полное обеспечение прав осужденных, связанных с существом вступившего в законную силу приговора суда. На данной стадии нередко ущемляются права человека быть выслушанным в суде, на получение квалифицированной юридической помощи.

«Когда в отношении данного физического лица было вынесено окончательное решение обвинительного характера за совершенное уголовное преступление, а затем это решение было пересмотрено или даже отменено на основе анализа вновь открывшихся обстоятельств, свидетельствующих о совершении судебной ошибки, данное лицо имеет право требования возмещения ущерба за совершенную судебную ошибку, если не будет доказано, что данное физическое лицо частично или полностью виновно в своевременном не-

раскрытии соответствующих обстоятельств» [статья 14(6) МПГПП]. При этом необходимо отметить, что компенсация судебной ошибки возможна лишь в том случае, когда соответствующая судебная инстанция вынесла окончательное решение по данному делу. Судебное решение может быть обжаловано независимо от тяжести совершенного преступления. Для обеспечения реализации данного права должны быть соблюдены следующие три условия: 1) совершенная судебная ошибка должна быть официально признана и подтверждена отменой судебного приговора или решением суда о помиловании; 2) запоздавшее раскрытие соответствующих обстоятельств не должно быть связано с действиями осужденного; 3) в отношении осужденного должен быть вынесен окончательный приговор в результате совершенной судебной ошибки. Фраза «согласно закону» однозначно означает, что государства обязаны компенсировать причиненный ущерб в соответствии с порядком, предусмотренном действующим законодательством.

Право требования возмещения ущерба за совершенную судебную ошибку закреплено в действующем законодательстве Республики Казахстан.

Как следует из вышеприведенного, законодательство Республики Казахстан, касающееся обеспечения права на справедливое судопроизводство, содержит ряд основных гарантий, соответствующих международным стандартам. Практически весь перечень прав и свобод человека в ходе уголовного процесса в том или ином виде закреплен в уголовно-процессуальном и уголовно-исполнительном законодательстве РК.

Тем не менее, сравнительный анализ норм действующего законодательства и правоприменительная практика свидетельствуют о необходимости усиления действующих гарантий личной свободы и безопасности, а также других досудебных, судебных и послесудебных прав человека.

Наряду с этим, необходимым условием обеспечения прав человека в сфере правосудия является наличие подлинно независимой судебной ветви власти, квалифицированного и высокопрофессионального сообщества судей, дорожащих своей честью и социальным статусом.

В целях обеспечения прав граждан на справедливое судопроизводства рекомендуем Правительству Республики Казахстан, Министерству юстиции Республики Казахстан, Верховному Суду Республики Казахстан, другим уполномоченным государственным органам в период 2010 - 2012 годов реализовать на практике следующие меры:

1. Принять меры, направленные на открытость и прозрачность судебных процедур, а также деятельности органов судебной власти.

Достижение этих целей возможно, прежде всего, путем внедрения таких объективных методов фиксации судебных процессов, как обязательная аудиозапись либо видеозапись происходящего на судебных заседаниях. В настоящее время единственным документом, более или менее достоверно фиксирующим ход судебного заседания, является протокол судебного заседания.

Законодательством об административных правонарушениях обязательное ведение протокола судебного заседания вообще не предусмотрено, а право стороны по делу на применение аудио-видеозаписи в процессе может быть реализовано лишь с согласия председательствующего по делу. Поэтому во избежание возможных нарушений хода судебного заседания следует внести в процессуальные законы подобные изменения.

Предлагаемое нововведение сделает судебный процесс прозрачным и приведет к реальному осуществлению принципа гласности и открытости судопроизводства, и будет способствовать тому, что решение по делу будет приниматься только на основании исследованных и зафиксированных в протоколе и на аудио- и видеозаписи доказательств, что обеспечит объективное рассмотрение дела и повысит качество судебных решений.

Следует рассмотреть вопрос о более широком использовании электронных средств связи. К примеру, на начальном этапе возможно внедрение в судах видеоконференцсвязи для проведения процессов в удаленном режиме, в частности, при пересмотре состоявшихся судебных актов.

2. Достижение высокого уровня гласности и прозрачности правосудия видится также в урегулировании порядка взаимоотношений суда с другими государственными органами, со средствами массовой информации и общественностью.

Надо сделать прозрачной информацию о движении дел в суде, гарантировать доступность судебных актов. Граждане и организации должны свободно получать сведения о деятельности судов, подборе кандидатов в судьи и др. Указанное позволит в полной мере реализовать принципы гласности и прозрачности правосудия в Республике Казахстан и будет способствовать успешному проведению реформы судебной системы.

3. Качество отправления правосудия, в первую очередь, зависит от профессионализма и грамотности того или иного судьи, наличие же проблем с качеством судейского корпуса очевидно. В немалой степени этому способствует проведение некачественной и необъективной процедуры отбора кандидатов в судьи. Поэтому необходим более прозрачный порядок назначения судей. В целях решения этой проблемы, необходимо, чтобы списки лиц, представленных Председателем Верховного Суда на назначение на вакантные должности судей и руководителей судов и судебных инстанций всех уровней предварительно публиковались в СМИ либо в Интернете для оповещения широкого круга общественности.

При обсуждении кандидатуры на должность судей необходимо проводить консультации с гражданским обществом, включая профессиональные ассоциации, имеющие отношение к деятельности судов.

4. Рассмотреть вопрос о государственной поддержке стажеров-кандидатов в судьи, а также введении института референтов (помощников) судей.

5. Принять меры по углублению специализации судов и судей: развивать ювенальные суды в регионах Казахстана; изучить обоснованность создания налоговых, трудовых и других судов.

6. Требуют упорядочения и вопросы, связанные с привлечением к дисциплинарной ответственности судей. Конституционным законом «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» определены основания дисциплинарной ответственности судей, одним из которых является нарушение законности при рассмотрении дел.

При этом из пункта 3 статьи 39 указанного Конституционного закона следует, что отмена или изменение судебного акта само по себе не влечет ответственности судьи, если при этом не были допущены грубые нарушения закона, о которых указано в судебном акте вышестоящей судебной инстанции.

Таким образом, законодатель фактически поставил вопрос об ответственности судьи в зависимость от воли вышестоящей судебной инстанции.

На практике судьи вышестоящей судебной инстанции, усматривая в действиях судьи грубые нарушения законности при рассмотрении дел, не указывают об этом в своих актах, что лишает возможности привлечь судью к дисциплинарной ответственности.

Поэтому было бы правильным на законодательном уровне определить, за какие именно нарушения законности судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности. Есть целесообразность рассмотрения вопроса о том, чтобы решения Республиканской дисциплинарно-квалификационных коллегий и Судебного жюри могли быть обжалованы заинтересованными лицами в Высший Судебный Совет.

7. Требуется совершенствование положений, касающихся сроков рассмотрения гражданских дел, установления механизма возмещения ущерба, причиненного в ходе осуществления судопроизводства и исполнительного производства. В частности, необходимо урегулировать все вопросы, связанные с рассмотрением дел сверх срока, установленного законом и предоставлением права гражданам требовать возмещения ущерба, возникшего в связи с нарушением судами сроков рассмотрения дел.

Нормы Гражданско-процессуального кодекса Республики Казахстан (ГПК РК) вообще не предусматривают механизма процессуальной регламентации возмещения вреда, причиненного работниками суда в соответствии со статьей 923 Гражданского кодекса РК. Един-

ственная статья ГПК, в которой идет речь о предъявлении иска к суду, не дает возможности заинтересованному лицу достичь желаемого, в то время как практика показывает, что такие обращения стали распространенными и остаются безадресными.

В связи с этим было бы целесообразным рассмотреть вопрос о расширении участников конституционного производства и включить в него граждан, предоставив им возможность обращения в Конституционный Совет для защиты нарушенных конституционных прав.

8. На протяжении длительного времени с учетом особенностей социально-экономических отношений большее внимание на практике, в теории и нормотворческой деятельности уделялось развитию гражданского и уголовного отраслей права. Между тем, административно-правовые отношения являются одними из самых динамичных. Любые социально-экономические, политические изменения в государстве отражаются в содержании норм рассматриваемой отрасли права.

Как свидетельствует правоприменительная практика в области административных правоотношений, созданные в 2004 году административные суды заметно снизили социальное напряжение при разрешении административных дел, а также повысили уровень защищенности интересов граждан от ошибок и злоупотреблений лиц, наделенных властными полномочиями, создали определенные гарантии справедливого рассмотрения административных дел.

Вместе с тем, в действующем законодательстве Республики Казахстан судебное рассмотрение административных дел не нашло нормативного закрепления как отдельной формы судопроизводства. В Кодексе РК об административных правонарушениях термин «административное судопроизводство» заменяется обтекаемым выражением «производство по делам об административных правонарушениях», поскольку дела об административных правонарушениях рассматриваются также и уполномоченными государственными органами.

Слабая развитость административного процесса, отсутствие в правовой системе отрасли административно-процессуального права привели к тому, что оно в настоящее время представляет собой сочетание отдельных элементов судопроизводства с административными процедурами.

Закономерным шагом в развитии административного судопроизводства должно стать **принятие Административно-процессуального кодекса Республики Казахстан.** На сегодняшний день нормы административно-процессуального законодательства, регулирующие порядок рассмотрения и разрешения публично-правовых споров с участием граждан и организаций разрозненны, что усложняет повседневную правоприменительную деятельность органов исполнительной власти, правоохранительную деятельность государственных и судебных органов, и требуется их кодификация.

9. Необходимо законодательным путем повысить статус и процессуальные возможности адвокатов, направленные на достижение процессуального равенства со стороной обвинения.

10. Необходимо исключить практику расследования уголовных дел в отношении сотрудников своего ведомства. Условием для объективного расследования таких уголовных дел должно стать исключение подследственности правоохранительных органов в отношении своих сотрудников.

11. В целях укрепления независимости судей законодательно установить выборность председателей коллегий судов судьями соответствующих судов.

12. Ввести институт мировых судей (биев), законодательно закрепив выборность этих судей населением страны.

13. Пересмотреть действующий порядок предварительного рассмотрения надзорных жалоб, который существенно ограничивает права участников процесса, ставит их в неравноправное положение с прокурором, надзорный протест которого не нуждается в процедуре предварительного рассмотрения.

Надзорные жалобы адвокатов, осужденных, потерпевших и других участников процесса, предъявляемые в надзорную инстанцию, необходимо рассматривать как и протесты прокуроров, непосредственно в надзорной коллегии с принятием процессуальных решений.

14. Упразднить предварительное рассмотрение надзорной жалобы в составе 3-х судей, как ущемляющее права граждан на объективное рассмотрение их жалобы. В настоящее время надзорные инстанции состоят из 2-х ступеней: предварительного рассмотрения дела в составе 3-х судей, постановление которых не обжалуются; окончательного рассмотрения в составе 5 судей, которые рассматривают дела, если только возбуждено дело в предварительном рассмотрении. Такой механизм вызывает обоснованное недовольство граждан и юридических лиц. В одном суде не может быть 2 инстанций (апелляционной и надзорной), поскольку председатель апелляции находится в вертикальном подчинении у председателя надзора и это вызывает определенное недоверие граждан и юридических лиц в объективности рассмотрения дела. Юридические и физические лица, не согласные с решениями судов первой инстанции, смогут обращаться в областной суд только один раз с апелляционной жалобой. Для их полного доверия, апелляция должна рассматривать дела в коллегиальном составе. В случае несогласия с их решением, жалоба может быть подана в Верховный Суд, в котором тоже не должно быть предварительного рассмотрения. С учётом мнения Европейского Суда о непризнании надзора, как инстанции, и Римской Конвенции о правовой определенности, Верховный Суд РК должен стать надзорным судом, при обжаловании рассматривающим дело окончательно. Таким образом, вся судебная структурная система будет состоять только из трех инстанции, что облегчит доступ граждан и юридических лиц к правосудию, что соответствует международным стандартам об открытости (транспарентности) судебной системы.

15. Законодательно урегулировать вопрос о праве адвоката истребовать документы, составляющие государственную, коммерческую и другую охраняемую законом тайну. В законе необходимо отразить те случаи, когда истребованные защитником документы не могут быть ему предоставлены;

16. Необходимо законодательно закрепить вопросы о порядке проведения опроса, о фиксации полученных сведений в результате опроса, о порядке оценки и допустимости таких доказательств, создать правовую основу расширения прав адвокатов по сбору доказательств, документов и иных сведений, то есть решить в законодательном порядке вопрос о предоставлении адвокатами в судебном процессе доказательств с точки зрения признания их допустимости.

17. Отменить смертную казнь как вид уголовного наказания и ратифицировать второй Факультативный протокол Международного пакта о гражданских и политических правах.

Права человека в стадии исполнения судебных решений

Исполнительное производство является стадией судопроизводства, на которой происходит фактическая реализация и восстановление нарушенных прав граждан.

Обеспечение своевременного исполнения исполнительных документов возложено на Комитет по судебному администрированию при Верховном Суде Республики Казахстан (далее – Комитет).

В 2006 году в целях совершенствования законодательной базы исполнительного производства был принят Закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам исполнительного производства». Нормы закона направлены на реализацию положений Концепции правовой политики Республики Казахстан, касающихся объединения в единой системе деятельности судебных исполнителей и приставов, расширение применения процессуального судебного контроля за исполнением судебных решений.

В данном Законе также нашли отражение нормы, улучшающие процедуру исполнения судебных актов. К примеру, обеспечен доступ судебных исполнителей к информации, составляющей налоговую тайну, что должно существенно облегчить процедуру установления имущественного положения должника.

Также, в целях оперативного получения более полной информации в отношении должников внесены изменения в законы Республики Казахстан «О рынке ценных бумаг», «О кредитных товариществах», «О микрокредитных организациях» и «О нотариате».

Гражданский процессуальный кодекс дополнен такими статьями как «Обжалование действий (бездействия) судебного исполнителя», «Защита прав других лиц при исполнении решения». Также в Закон «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» заложены статьи, устанавливающие порядок представительства и правопреемства в исполнительном производстве, порядок отвода судебного исполнителя.

Усовершенствован механизм списания денег со счетов должников на основании инкассовых распоряжений органов исполнительного производства путем частичного исполнения.

Тем не менее, принятый Закон не содержит принципиальных положений, способных кардинальным образом изменить состояние исполнения судебных актов.

Анализ показывает, что низкие показатели реального исполнения имеют место по отдельным категориям исполнительных документов, исполнение которых носит длительный (периодический) характер либо затруднено в силу объективных причин.

К примеру, взыскание алиментов носит длительный характер, взыскиваются периодически, как правило, до достижения ребенком совершеннолетия. Показатель реального исполнения по данной категории очень низок, составляет около 40%, что не говорит о том, что решения судов не исполняются. Из документов, находящихся в остатке по итогам 2006 года, 46 276 документов о взыскании алиментов находятся на периодическом исполнении.

Очень низкий показатель реального исполнения наблюдается по исполнительным документам о взыскании сумм по приговорам судов. По данным делам, как правило, взыскиваются суммы ущерба, причиненного преступлением. Должники в основном все осужденные, с неблагополучным материальным и социальным положением. Кроме того, они не обеспечиваются работой в местах лишения свободы, чтобы можно было бы обратить взыскание на заработок. Низкий процент исполнения по указанным категориям исполнительных документов существенно занижает показатели реального исполнения в целом.

Как показывает анализ поступившей информации, судебными исполнителями допускаются нарушения прав как взыскателей, так и должников.

*Опрос, проведенный экспертами Ассоциации социологов Казахстана в рамках проекта «Права человека в Казахстане: общественное мнение», среди 1500 респондентов показал, что лишь **12,0%** опрошенных лиц считают, что решения суда в Республике Казахстан исполняются в полном объеме. **51,1%** респондентов убеждены в частичном исполнении судебных решений, а **33,3%** опрошенных лиц затруднились с ответом.*

***46,8%** респондентов причину неисполнения судебных решений связывают с коррумпированностью судебных исполнителей, **23,0%** опрошенных – отсутствием эффективного законодательства, **16,6%** респондентов в качестве причины неисполнения судебных решений отметили низкую квалификацию судебных исполнителей, **7,9%** респондентов неисполнение судебных решений связывают с недостаточностью полномочий судоисполнителей. Полученные результаты подтверждают наличие серьезных проблем, связанных с нарушениями прав граждан на качественное и своевременное исполнение судебных решений.*

Низкое качество исполнения либо неисполнение судебных решений в установленные сроки, совершение коррупционных преступлений и правонарушений тесно связано с низким правовым и социальным статусом судебных исполнителей, дефицитом квалифицированных и опытных специалистов, а также недостатками действующего механизма исполнения судебных решений.

До настоящего времени численность судебных исполнителей не соответствует установленным нормативам, что влечет за собой чрезмерную нагрузку на них и текучесть кадров. Низкая заработная плата, отсутствие социальной защищенности также влияют на привлекательность этой профессии.

Решению проблем способствовало бы внедрение механизма стимулирования труда судебных исполнителей, что подтверждается успешным международным опытом.

В государственной системе исполнения Франции, Польши, Словакии, стран Балтии, Германии, Азербайджана, Армении, Белоруссии, Молдовы судебные исполнители получают вознаграждение в зависимости от взысканной суммы, наряду с фиксированной заработной платой, за счет средств должника по каждому произведенному исполнительному действию.

Такая схема оплаты в Германии позволила достигнуть почти стопроцентного исполнения судебных решений. При этом к уголовной ответственности еще не привлекался ни один судебный исполнитель.

Внедрение аналогичного механизма в Казахстане позволило бы качественно улучшить кадровый состав судебных исполнителей, увеличить поступления в бюджет республики, уменьшить затраты государства на содержание института судебных исполнителей и решить проблему коррупции в органах исполнительного производства.

Необходимо отметить, что при внедрении данного механизма повысится качество исполнения и отпадет необходимость в выделении штатных единиц судебных исполнителей.

К сожалению, остается неэффективным механизм привлечения должников к уголовной и иной ответственности за уклонение от исполнения судебных актов.

Необходимо дальнейшее реформирование органов исполнительного производства. Эффективность защиты прав и свобод участников исполнительного производства напрямую зависит от четкого определения правового статуса органов исполнительного производства, механизма контроля над исполнением судебных актов.

28 сентября 2006 года на расширенном заседании Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан были рассмотрены вопросы совершенствования исполнительного производства. При этом была признана целесообразность передачи органов исполнительного производства в ведение Министерства юстиции, а также включение их в структуру Комитета уголовно-исполнительной системы с переименованием последнего в Комитет по обеспечению исполнения судебных актов.

В Базовом докладе о ситуации с правами человека, который был подготовлен в 2007 году группой независимых экспертов при координирующей роли Комиссии по правам человека, предлагалось дополнить статью 236 Гражданского процессуального кодекса пунктом 6, обязывающим судебного исполнителя уведомить суд об исполнении выписанного им исполнительного документа либо по истечении срока предоставить суду письменную информацию о причинах неисполнения документа. В этой же статье предлагалось предусмотреть за судом право истребования необходимых пояснений судебного исполнителя о причинах непредоставления данной информации.

Принятие указанных мер, полагаем, позволит повысить эффективность исполнения решений судов, укрепит авторитет судебной власти и повысить доверие населения к суду, поскольку неисполнение судебных актов, халатность и бездействие органов исполнительного производства наносит серьезный урон авторитету судебной власти и государству в целом.

Следует изучить возможность разработки и принятия Кодекса об исполнении судебных актов, регламентирующего порядок исполнения всех категорий судебных актов.

Заслуживает внимания зарубежный опыт применения косвенных мер принуждения должника к исполнению своих обязанностей и введения института астрэнта (постоянно возрастающей пени), что приведет к дисциплинированности должников. Можно также изучить вопрос о законодательном закреплении обязанности должника по требованию судебного исполнителя декларировать свои активы и предоставления права судебному исполнителю

на обращение в суд о признании недействительными сделок должника по отчуждению своего имущества, совершенных им в целях сокрытия имущества от взыскания.

Для повышения эффективности исполнительного производства и более полного обеспечения прав человека в этой сфере рекомендуем Правительству Республики Казахстан совместно с государственными органами в период 2009-2012 годов реализовать на практике следующие меры:

1. Разработать и внедрить механизм выплаты специальных государственных пособий истцам, особенно матерям-одиночкам на период неплатежеспособности алиментщиков, а также осужденных лиц, не возместивших вред, причиненный преступлением. При этом установить право дальнейшего требования регрессного возмещения понесенных государством затрат с должника;

2. Функции дознания по преступлениям, связанным с неисполнением судебных актов, передать от Министерства внутренних дел органам исполнительного производства.

3. На основе изучения передового международного опыта, разработать и внедрить механизм материального стимулирования труда судебных исполнителей.

4. Рассмотреть возможность включения органов исполнительного производства в структуру Комитета уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции с переименованием последнего в Комитет по обеспечению исполнения судебных актов.

5. Дополнить статью 236 Гражданского процессуального кодекса РК (ГПК РК) пунктом 6, обязывающим судебного исполнителя уведомить суд об исполнении выписанного им исполнительного документа либо по истечении срока предоставить письменную информацию о причинах неисполнения документа. В этой же норме предусмотреть за судом право истребования необходимых пояснений судебного исполнителя о причинах непредоставления данной информации.

6. Изменить порядок исполнения судебных актов государственными органами и учреждениями, финансируемыми из республиканского и местного бюджетов. В этих целях необходимо в бюджетном законодательстве заложить норму, обязывающую государственные учреждения при планировании своих бюджетов на предстоящий финансовый год предусматривать средства на погашение своих обязательств по судебным актам.

7. Законодательно предусмотреть ответственность первых руководителей государственных учреждений за неисполнение судебных актов.

8. С учетом эффективности практики в сфере принудительного исполнения зарубежных стран необходимо предусмотреть в законодательстве Республики Казахстан об исполнительном производстве применение косвенных мер принуждения должника к исполнению своих обязанностей, которые существенно отличаются от мер принудительного исполнения и позволяют расширить возможности исполнительного производства. Для этого необходимо введение института астрэнта (постоянно возрастающей пени), что будет способствовать усилению эффективности правосудия, защиты прав субъектов исполнительного производства.

9. Законодательно предусмотреть меры социальной защиты судебных исполнителей. Принять необходимые меры по материально-техническому обеспечению деятельности судебных исполнителей, в том числе служебным автотранспортом.

Права осужденных

Исправительные учреждения республики находятся в ведении Комитета уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Республики Казахстан (КУИС МЮ РК).

Действующее уголовно-исполнительное законодательство Республики Казахстан соответствует большинству международных стандартов, защищающих права лиц, находящихся под стражей и лишенных свободы по приговору суда.

Правовой статус лиц, в отношении которых применено наказание в виде лишения свободы, является наиболее ограниченным по сравнению с другими категориями осужденных. Данное положение соответствует Конституции Республики Казахстан, уголовно-исполнительному законодательству. Права человека могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя. Например, в соответствии со статьей 33 Конституции Республики Казахстан осужденные не имеют права избирать и быть избранными, участвовать в республиканском референдуме. Они также ограничены в правах на перемещение, выбор места жительства и т.д. Однако, осужденные, являясь гражданами Республики Казахстан, продолжают иметь естественные права, которые принадлежат каждому человеку и включают в себя: - право на жизнь, охрану здоровья, образование, свободу совести и вероисповедания, уважение человеческого достоинства, пользование родным языком и т.д.

В сфере уголовно-исполнительной системы на 1 января 2009 года функционируют 73 исправительных учреждений и 20 следственных изоляторов.

За прошедшие годы в Республике Казахстан в рамках реализации правовой реформы проделана значительная работа по совершенствованию уголовно-исполнительной системы.

Передача исправительных учреждений и следственных изоляторов из Министерства внутренних дел в ведение Министерства юстиции, мероприятия по гуманизации уголовной и уголовно-исполнительной политики сделали Казахстан безусловным лидером по реформированию пенитенциарной системы в Центральной Азии.

В рамках повышения эффективности работы уголовно-исполнительной системы 6 августа 2007 года Правительством Республики Казахстан принята Программа дальнейшего развития уголовно-исполнительной системы Республики Казахстан на 2007-2009 годы № 673 (далее - Программа).

Программа направлена на совершенствование организации управления уголовно-исполнительной системы (далее - УИС) и улучшение условий содержания лиц в учреждениях УИС, повышение эффективности исполнения уголовных наказаний, обеспечение трудовой занятости осужденных.

С целью общественного контроля за обеспечением прав осужденных с 2005 года во всех областях республики функционируют общественные наблюдательные комиссии (ОНК), созданные по инициативе общественных объединений и организаций.

Осужденным предоставляется возможность отправлять религиозные обряды по возможности в специально оборудованных для этих целей помещениях в соответствии с религиозными традициями. Им разрешается иметь при себе и пользоваться религиозной литературой, предметами религиозного культа индивидуального пользования. Для оказания духовной помощи разрешается приглашение служителей культа.

В настоящее время во всех исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы функционируют 36 зданий мечетей и церквей, 168 молельных комнат различных конфессий. Количество верующих осужденных составляет 9508 человек.

Организованное в местах лишения свободы общеобразовательное обучение обеспечивает неразрывную связь с системой образования в стране, предоставляя осужденным возможность дальнейшего получения образования после освобождения.

В учреждениях уголовно-исполнительной системы функционируют 52 общеобразовательных школы, в которых обучаются 6252 осужденных, не имеющих среднего образования.

Одним из важнейших мер в обеспечении организации воспитательной работы с осужденными, ресоциализации осужденных и возвращение в общество полноценных граждан является развитие психологической службы. Во всех учреждениях УИС введены должности психологов. Общее количество психологов составляет 224.\

Вместе с тем, несмотря на проведенную работу, в пенитенциарной системе сохраняются серьезные проблемы в области соблюдения прав человека, требующие своего разрешения.

На основе статистических данных по тюремному населению Республики Казахстан на 1 января 2009 года, предоставленных КУИС МЮ РК, Международный центр тюремных исследований при Лондонском университете (МЦТИ) обновил данные в общемировой таблице тенденций развития тюремных систем мира. Согласно подсчетам МЦТИ на январь 2009 года Республика Казахстан с тюремным индексом 382 заключенных на 100 тысяч населения страны занимала 17-е место (для сравнения: в 2008 году – 18-е место, в 2007 году – 23-е место, в 2006 году - 25 место), то есть в последние 3 года наблюдается устойчивая тенденция к росту численности осужденных. На 1 января 2009 года в пенитенциарной системе Казахстана отбывали наказание 50394 осужденных (в 2005 году – 44076).

Допускались *факты незаконного водворения осужденных в штрафные изоляторы и помещения камерного типа*, налагались на них необоснованные дисциплинарные взыскания, администрацией учреждений допускались случаи незаконного воспрепятствования реализации права на условно-досрочное освобождение (УДО) от отбывания наказания и в переводе в колонию-поселение, а также в применении акта амнистии.

Характер обращений осужденных свидетельствует о низком уровне информированности о порядке и условиях условно-досрочного освобождения от наказания, в том числе по болезни, о порядке и сроках обжалования отказа судов в условно-досрочном освобождении, а также о праве на обжалование взысканий, налагаемых администрацией учреждения.

Имеют место случаи нарушения прав осужденных на доступ к суду при решении вопросов об условно-досрочном освобождении.

На вопрос: «Как Вы считаете, улучшилось ли положение заключенных в исправительных учреждениях после передачи их функций из МВД в Министерство юстиции РК?», заданный 1500 респондентам экспертами Ассоциации социологов Казахстана, **21,4%** респондентов подтвердили улучшение положение осужденных, **58,4%** затруднились с ответом, а **20,2%** опрошенных считают, что положение осужденных не улучшилось. Полученные результаты социологических исследований подтверждают наличие серьезных проблем в обеспечении прав осужденных, гарантированных Конституцией и УИК РК, международными обязательствами Казахстана в сфере прав человека

Не в полной мере обеспечено право на охрану здоровья граждан, отбывающих наказание в местах лишения свободы. В пенитенциарных учреждениях возможности для проведения консультаций и современных обследований осужденных узкими специалистами гражданского здравоохранения ограничены. На обеспечение медицинской помощи влияет наличие вакансий врачей и низкий уровень оплаты труда, при которой мотивация многих из них к должному выполнению своих обязанностей понижается.

К примеру, серьезной проблемой на сегодняшний день *остается смертность среди осужденных.*

На 1 января 2009 года в исправительных учреждениях содержится 4347 больных туберкулезом (на 1 января 2008 года - 3460). *Уровень смертности среди осужденных увеличился со 268 (за 2007 год) до 328 случаев (на 1 января 2009 года).*

Рост смертности связан не только с тем, что в названных областях дислоцируются учреждения с лечением от туберкулеза, но также и с тем, что медицинские комиссии своевременно не актируют тяжелобольных и администрации своевременно не представляют материалы в суды на досрочное освобождение по болезни.

Проведенными проверками были выявлены многочисленные *нарушения законности в деятельности учреждений особого режима*. Так, перенаселенность этих учреждений и снижение финансирования расходов на содержание осужденных стали главной причиной нарушения прав осужденных, гарантированных уголовно-исполнительным законодательством и Минимальными стандартными правилами обращения с заключенными, принятыми

на первом Конгрессе ООН в 1955 году. Более того, осужденные вынуждены были содержаться в неблагополучных и противоречащих нормам санитарии и гигиены условиях.

Необходимо отметить, что состояние большинства зданий и сооружений не отвечает Международным правилам, где четко определено, что заключенным должно быть предоставлено достаточное жизненное пространство и обеспечены достаточный приток воздуха и освещенность для сохранения их здоровья. Большинство исправительных учреждений располагается в зданиях, построенных в 30 – 60-е года двадцатого века.

Осужденные, как правило, проживают в общежитиях казарменного типа (100-150 человек), что существенно затрудняет процесс исправления осужденных, а также обеспечение их безопасности.

Переполнение мест заключения ведет к ухудшению санитарно-гигиенических условий, лишает осужденного возможности побыть одному, создает значительные перегрузки для систем обслуживания, в частности, медицинского обслуживания, существенно затрудняет осуществление программных мероприятий и неизбежно ведет к напряженности в отношениях между заключенными, а также между заключенными и персоналом, что увеличивает риск насилия.

В закрытых учреждениях возрастает риск жестокого обращения с заключенными.

В апреле 2007 года имели место применение элементов пыток в отношении осужденных, отбывающих наказание в учреждении ЛА-155/8 Управления Комитета уголовно-исполнительной системы (УКУИС) по Алматинской области и в тюрьме № 1 города Аркалыка УКУИС по Костанайской области. В знак протеста незаконным действиям сотрудников указанных учреждений более 30 осужденных устроили акцию массового членовредительства. Благодаря усилиям Генеральной прокуратуры было проведено объективное расследование по факту возбуждения уголовных дел в отношении осужденных, применивших в знак протеста акты членовредительства. Постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 27 февраля 2008 года часть первая и часть четвертая (относительно установления квалифицирующих признаков части первой) статьи 361 Уголовного кодекса признаны неконституционными.

На основании постановления Конституционного Совета от 27 февраля 2008 года суд города Капшагай Алматинской области прекратил производство уголовного дела в отношении осужденных, участвовавших в акции массового членовредительства в учреждении ЛА-155/8.

Существует проблема с получением осужденными квалифицированной юридической помощи, гарантированной статьей 13 частью 3 Конституции и статьей 10 Уголовно-исполнительного кодекса. Адвокатские услуги для осужденных не включены в перечень бесплатной юридической помощи, и после вступления обвинительного приговора в законную силу осужденный, если у него нет средств на оплату услуг адвоката, лишен права на получение квалифицированной юридической помощи.

***

Особую озабоченность Комиссии по правам человека вызывает состояние защиты прав несовершеннолетних в исправительных учреждениях.

На территории республики действуют 5 исправительных учреждений, в которых содержатся осужденные несовершеннолетние.

При этом, во всех учреждениях выявлены нарушения прав детей на социальное обеспечение по потере кормильца и по иным законным основаниям. Согласно Закону Республики Казахстан «О браке и семье» дети, оставшиеся без попечения родителей и находящиеся в воспитательных, лечебных и других учреждениях, имеют право на причитающиеся алименты, пенсии, пособия и другие социальные выплаты.

По данным Генеральной прокуратуры, из 437 осужденных несовершеннолетних, находящихся в исправительных учреждениях 122 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

При этом, со стороны администрации исправительных учреждений мер по обеспечению прав на получение государственного социального пособия по случаю потери кормильца в нарушение статьи 108 Закона РК «О браке и семье» не предпринималось.

Таким образом, у 122 осужденных несовершеннолетних нарушено гарантированное статьей 28 Конституции Республики Казахстан право на социальное обеспечение по потере кормильца и по иным законным основаниям.

В целях обеспечения прав осужденных, гарантированных Конституцией и УИК РК, международными актами в сфере прав человека рекомендуем Правительству Республики Казахстан совместно с уполномоченными государственными органами в период 2009-2012 годов реализовать на практике следующие меры:

1. Комплектовать учреждения уголовно-исполнительной системы компетентными и квалифицированными кадрами.

2. Создать организационно-правовые условия для расширения практики применения судами альтернативных лишению свободы видов уголовного наказания.

Необходимо создать службы пробации, обновить основные фонды и производственные базы уголовно-исполнительных учреждений, способствующие более широкому применению альтернативных лишению свободы видов наказания, более полному обеспечению трудовой занятости тюремного населения и успешной ресоциализации граждан, освободившихся из мест заключения.

3. Обеспечить безопасные и достойные условия содержания осужденных в местах лишения свободы.

Продолжить строительство необходимого количества учреждений, отвечающих Минимальным стандартным правилам обращения с заключенными.

4. Министерству юстиции совместно с Комитетом уголовно –исполнительной системой и РГП «Енбек» принять необходимые меры по увеличению рабочих мест для осужденных, отбывающих наказание, что будет способствовать своевременному погашению исков и реализации права на УДО.

5. Разработать государственную программу, направленную на повышение уровня информированности и правовой грамотности по вопросам условно-досрочного освобождения осужденных и сотрудников исправительных учреждений.

6. Разработать четкие критерии оценки исправления осужденного – встал на путь исправления, твердо встал на путь исправления, доказал исправление.

7. Законодательно закрепить порядок предоставления осужденным квалифицированной юридической помощи.

8. Исправительные учреждения и следственные изоляторы должны быть максимально открыты для контроля со стороны институтов гражданского общества. Деятельность правоохранительных органов, администраций исправительных учреждений, следственных изоляторов должна быть известна общественности. Закрытость этих организаций идеальным образом способствует применению пыток и насилия.

В 2012 году принять отдельный Закон «Об общественном контроле за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания», в котором были бы регламентированы процедуры независимого общественного, медицинского и т.п. контроля, формы и методы взаимодействия администрации исправительных учреждений, следственных изоляторов, психоневрологических диспансеров с НПО и СМИ.

9. До принятия отдельного Закона «Об общественном контроле за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания» законодательно предоставить общественным наблюдательным комиссиям право на внезапное посещение исправительных учреж-

дений и следственных изоляторов, изоляторов временного содержания для осуществления мониторинга соблюдения прав человека.

10. Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан и Министерству юстиции принять необходимые меры по свободному посещению членов Общественных наблюдательных комиссии исправительные учреждения и следственные изоляторы.

11. Создать Центры по адаптации лиц, отбывших наказание в местах лишения свободы, так как современные условия содержания их в уголовно-исполнительных учреждениях Казахстана наносят определенный урон физическому и психическому здоровью человека, зачастую неспособного длительное время включиться в нормальную жизнь общества.

12. Министерству юстиции Республики Казахстан принять меры по недопущению впредь нарушений имущественных и социальных прав несовершеннолетних, содержащихся в исправительных учреждениях Комитета уголовно-исполнительной системы.

Заключение

Несмотря на очевидный прогресс в сфере защиты прав человека, правозащитные механизмы Республики Казахстан нуждаются в серьезной корректировке.

Права человека пока еще не стали абсолютным приоритетом в государственной политике и деятельности государственных органов. До сих пор в стране нет того необходимого уровня понимания и координации действий всех ветвей власти в обеспечении и защите прав и свобод человека. Предлагаемые рекомендации и меры в Национальном плане направлены на совершенствование законодательных, институциональных и контрольных механизмов в сфере прав человека. Необходимо полнее использовать правозащитный потенциал институтов гражданского общества, обратить пристальное внимание на роль правового просвещения, формирование социально-активной личности, способной отстаивать свои права и требовать адекватного отношения к своим правам и обязанностям от других участников правоотношений, прежде всего от государственных органов и их должностных лиц.

Реализация мероприятий Национального плана может содействовать формированию в обществе высокой культуры прав человека, отработке эффективных способов взаимодействия государственных органов, НПО и других субъектов в процессе реализации утвержденных рекомендаций.

В ходе совершенствования национального законодательства страны необходимо создать все условия для полноценного участия представителей гражданского общества в обсуждении законопроектов и других нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека.

Целесообразность и значение проделанной работы заключается в том, что Национальный план может стать не только необходимой стартовой линией, с которой начинается разработка целей и задач новой Концепции правового развития Казахстана, но и критерием успешности последующих мероприятий по совершенствованию механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека.

В ходе подготовки Национального плана эксперты в полной мере старались учесть международный опыт, в частности опыт разработки Национального плана в Литве, Швеции, Австралии, Испании, Азербайджане, Молдове, Индонезии, Сингапуре, на Филиппинах.

Рабочая группа при координирующей роли Комиссии по правам человека при Президенте РК имела возможность обсудить промежуточные результаты своей работы в формате круглых столов. Необходимо отметить конструктивную позицию всех участников проекта, позволившую в рамках интенсивного диалога выработать общую оценку ситуации и рекомендации по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, направленные на практическую реализацию конституционного постулата о высшей ценности человека, его жизни, прав и свобод.

Одним из результатов реализации Национального плана может стать выработка оптимальных способов взаимодействия законодательных, исполнительных, судебных и несудебных, контрольных, общественных институтов в едином ритме государственно-правовой жизни. Это может стать, возможно, главным достижением Национального плана.

Национальный план позволит объединить усилия государственных органов, неправительственных и международных организаций в деле реализации единой стратегии и выработки общих подходов и методов, перевести в правовое поле отношения между властью и оппозицией.

Кроме того, выполнение Национального плана должно быть ориентировано на достижение следующих результатов:

- внедрение международных стандартов по правам человека в национальное законодательство и правоприменительную практику;
- совершенствование государственных и общественных механизмов защиты прав человека;
- укрепление несудебных институтов по правам человека, в том числе института Омбудсмена;
- развитие институтов гражданского общества и их взаимодействие с государственными органами;
- обеспечение эффективной защиты гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав человека и гражданина;
- реализацию специальных программ для обеспечения прав социально уязвимых слоев населения;
- обеспечение прозрачности деятельности государственных органов и институтов гражданского общества;
- достижение высокого уровня информированности населения об общепризнанных стандартах в области прав человека и их ценности для каждого человека и общества в целом (просвещение в области прав человека);
- повышение уровня правовой культуры общественности;
- снижение рисков социальной напряженности, потенциально возможных социальных конфликтов.

В конечном итоге претворение в жизнь Национального плана действий в области прав человека позволит Казахстану достичь новых успехов в построении правового государства, укреплении государственных и общественных механизмов защиты прав человека, создании развитого гражданского общества на уровне общепризнанных международных стандартов.

Рабочая группа по подготовке Национального плана действий в области прав человека выражает искреннюю признательность Программе Развития ООН в Казахстане, офису Программы Развития ООН в Братиславе, БДИПЧ ОБСЕ, государственным органам и неправительственным правозащитным организациям Республики Казахстан, Ассоциации социологов Казахстана, другим институтам гражданского общества Казахстана, международным неправительственным организациям, международным организациям, аккредитованным в Казахстане (Центр ОБСЕ в Астане, Кластерное бюро ЮНЕСКО в Алматы, Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, Международная организации по миграции, Детский Фонд ООН в Казахстане (ЮНИСЕФ), Представительство Европейской Комиссии в Республике Казахстан, Кыргызской Республике и Таджикской Республике), Представительству Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека в Центральной Азии, Посольствам Великобритании, Соединенных Штатов Америки, Королевства Нидерландов, Канады, России, Германии, Литовской Республики, Чешской Республики, Словацкой Республики в Казахстане, а также министерствам иностранных дел и юстиции Литвы, министерствам иностранных дел, развития международного сотрудничества, интеграции и гендерного равенства Швеции, юридическому факультету Санкт-Петербургского государственного университета за предоставленные материалы, которые были использованы в ходе подготовки настоящего Национального плана.

В оформлении обложки использована работа Лейлы Махат

Сверстано и отпечатано в ТОО “ПЦ - Мастер Принт”
г. Астана, пр. Кабанбай батыра, 2/1
тел.: 8/7172/ 242 135, 242 159