

работа над проектом Административного процессуального кодекса.

Интенсификация деятельности Верховного Суда в сфере нормотворчества вызвана объективными причинами. Она обусловлена кардинальным обновлением правовой базы судопроизводства в соответствии с задачами государственного и общественного развития современного Казахстана, а также судебной реформой, проводимой во исполнение Президентского Плана нации – 100 шагов по реализации пяти институциональных реформ.

Оптимизация судебных инстанций, а именно переход к трехуровневой системе правосудия при одновременном упрощении доступа к ней граждан предполагают дальнейшее усиление нормотворческой и разъяснительной функций Верховного Суда.

2.5. РОЛЬ УЧРЕЖДЕНИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В УКРЕПЛЕНИИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ НОВОЙ ГЛОБАЛЬНОЙ РЕАЛЬНОСТИ

В.А. Калюжный

к.ю.н., Руководитель Национального центра по правам человека в Республике Казахстан

В целях формирования национальной стратегии в сегодняшней беспрецедентной международной обстановке, Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев выступил 30 ноября 2015 г. с ежегодным Посланием народу страны.¹ Важно отметить, что с правозащитной точки зрения Послание Главы государства было непосредственно связано с правами и свободами человека, так как предусматривает программу

¹ Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана от 30 ноября 2015 года, г. Астана, «Казахстан в новой глобальной реальности: рост, реформы, развитие».

действий, касающихся защиты экономических, социальных, а также трудовых прав человека в условиях мирового гуманитарного кризиса. Таким образом, политика страны призвана укрепить Казахстан как сильное успешное государство, каким может являться только правовое государство, в котором должен быть приоритет прав и свобод человека. Этому свидетельствует цель деятельности учреждения Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан (далее – Уполномоченный или Омбудсмен), созданного в 2002 г. Данный институт призван защищать права человека от посягательств государственных должностных лиц. Согласно пункту 1 Положения об Уполномоченном по правам человека, утвержденного Указом Президента РК от 19 сентября 2002 г. № 947,² Уполномоченный – должностное лицо, осуществляющее наблюдение за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, наделенное в пределах своей компетенции полномочиями принимать меры по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

Важной предпосылкой формирования успешного правового государства является создание внутренне единого, непротиворечивого законодательства. Любые противоречия в законодательстве не только не укрепляют государство, но даже отдаляют его от правового государства. Это разрушительно сказывается на экономике страны, обществе в целом и на самом государстве. В современных условиях правового государства и с учетом специфики государственного устройства Казахстана нельзя обойтись без подзаконных, ведомственных актов, особенно при реализации положений, содержащихся в конституционных законах. Например, при реализации конституционного права на охрану здоровья, на труд, на отдых или на образование возникают многогранные общественные отношения, требующие для своего упорядочения, помимо одного конституционного закона, ряд взаимосвязанных с ним актов. Очень важно, чтобы такие акты, детализируя положения,

² Указ Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года N 947 «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека» (по состоянию на 29.08.2006) // САПП Республики Казахстан, 2002 г., N 30, ст. 328.

содержащиеся в законах, не доминировали количественно и качественно, а также не искажали суть самих законов. В целях укрепления правового государства нужно постоянно следить не только за соблюдением законов, но также за тем, чтобы законы не противоречили друг другу и, самое главное, соответствовали Конституции.

В условиях новой глобальной реальности, в нашей стране жизненно важно *предотвращение* возникновения любых межнациональных конфликтов, территориальных, имущественных и иных споров, с бесчисленными страданиями втянутых в политические и другие конфликты невинных людей. В этой связи необходимо поддерживать строгое соблюдение законов, затрагивающих права и свободы граждан РК. Немаловажную роль играет в данном процессе учреждение Уполномоченного по правам человека, которое содействует в развитии законодательной базы Республики Казахстан и обеспечению ее соответствия международным стандартам. Кроме того, Омбудсмен вправе создавать консультативно-совещательные органы и привлекать к работе различных экспертов, специалистов, а также организации (международные организации, неправительственные организации и другие). Так, в целях обеспечения конституционных прав лиц с ограниченными возможностями Уполномоченным была озвучена инициатива в адрес руководства страны об интеграции данной группы населения в общественно-политическую жизнь страны и повышении ее участия в данной сфере. Принято участие в работе по ратификации Казахстаном Конвенции о правах инвалидов³ и широкой ревизии национального законодательства в связи с присоединением страны к данной конвенции. В ее рамках были пересмотрены 20 законов и 4 кодекса, в них введены нормы по максимальному обеспечению равенства граждан с ограниченными возможностями. Такая ревизия служит ярким примером

³ Закон РК от 20 февраля 2015 года № 288-V ЗРК «О ратификации Конвенции о правах инвалидов» (принятой резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 года) // Бюллетень международных договоров РК 2015 г., № 5, ст. 43.

имплементации рекомендаций международных стандартов в сфере прав человека при непосредственном участии казахстанского Омбудсмана.

Качество государственного управления является одним из ключевых вопросов на современном этапе укрепления казахстанской государственности. Анализ поступающих в учреждение Уполномоченного по правам человека жалоб на нарушение прав человека со стороны должностных лиц и организаций показывает, что в современных условиях правового государства назрела необходимость пересмотра и расширения перечня взаимных прав и обязанностей граждан и должностных лиц в ходе административных процедур. В связи с этим Омбудсменом было предложено проанализировать весь пласт законодательства, регулирующего деятельность государственных органов в рамках взаимодействия с населением (Законы «О государственной службе»,⁴ «Об административных процедурах»,⁵ «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц»,⁶ «О государственных услугах»,⁷ «О борьбе с коррупцией»,⁸ «О персональных данных и их защите»⁹ и другие). Так, например, в адрес Национальной комиссии по модернизации было направлено предложение о разработке Кодекса «Об административных процедурах», который бы систематизировал законодательство, регулирующее взаимоотношения, права и обязанности государственных органов и граждан и соответствующие управленческие процессы. Данная инициатива, основанная на зарубежном опыте, была направлена с целью обеспечения проводимых сегодня реформ единым,

⁴ Закон РК «О государственной службе» от 23 июля 1999 года № 453, утративший силу Законом РК «О государственной службе Республики Казахстан» от 23.11.2015 № 416-V.

⁵ Закон РК «Об административных процедурах» от 27 ноября 2000 года № 107.

⁶ Закон РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» от 12 января 2007 года № 221.

⁷ Закон РК «О государственных услугах» от 15 апреля 2013 года № 88-V.

⁸ Закон РК «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 года № 267, утративший силу Законом РК от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК.

⁹ Закон РК «О персональных данных и их защите» от 21 мая 2013 года № 94-V.

всеобъемлющим перечнем конкретных принципов, что позволило бы упростить переплетение норм и повысить эффективность исполнительской работы государственных служащих. К сожалению, сообщения о фактах непредоставления государственных услуг, нарушения процедур, халатности, волокиты и бездействия должностных лиц составляют свыше 14% всех обращений, которые поступают к Уполномоченному по правам человека.¹⁰ В ряде случаев государственные служащие не только не соблюдают служебную этику, но проявляют бюрократизм, волокиту, неуважение к правам человека.

Такие меры, как разработка нового Этического кодекса, внесение изменений в Закон «О борьбе с коррупцией», аттестация действующих государственных служащих, предусмотренные пятью президентскими реформами и ряд других мер, предложенных Президентом РК, позволят полнее раскрыть потенциал Конституции страны в вопросах защиты, поощрения прав и свобод человека и гражданина, в том числе и на уровне местного государственного управления и самоуправления.

В последние годы в нашей стране была проведена реформа государственного управления, а также децентрализация с передачей важных функций на уровень местных государственных органов власти. В этой связи роль местных органов власти увеличилась, потребовалось их более широкое вовлечение в работу по имплементации рекомендаций органов Организации Объединенных Наций (далее – ООН). Кроме того, в связи с поступающими жалобами в адрес Уполномоченного по правам человека, был сделан вывод об отсутствии широкой разъяснительной работы местными органами о своей деятельности на местах, а также о ненадлежащем информировании населения. Подобные факты в деятельности местных органов приводят к принятию непопулярных решений по ряду вопросов местного значения и непосредственно влияющих на обеспечение прав граждан. Такие решения в свою очередь нарушают национальное законодательство, между-

¹⁰ Отчет о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2014 год.

народные стандарты и требуют своей отмены вышестоящими органами, в том числе и в судебном порядке. Из опыта Национального центра по правам человека следует, что вопрос распределения полномочий между уровнями государственного управления не доведен до своего логического завершения. Права и свободы человека и гражданина еще не стали критерием качества государственного управления, в связи с чем государственные служащие не связывают обеспечение конституционных прав и свобод человека напрямую со своей деятельностью.

Учреждение Уполномоченного по правам человека придает большое значение вопросу просвещения в сфере прав человека. В стране публикуются на постоянной основе ежегодные отчеты Омбудсмана, ежегодный консолидированный доклад Национального превентивного механизма, пресс-релизы о работе Омбудсмана, информационные бюллетени, а также результаты исследований по различным вопросам. Функционирует онлайн-портал Омбудсмана, адаптированный для детей.¹¹ Взаимодействие с гражданским обществом играет исключительно важную роль в деятельности учреждения Омбудсмана. Так, представители ведущих неправительственных организаций наряду с руководителями государственных органов являются членами Рабочих групп при Омбудсмани по рассмотрению фактов пыток, а также по мониторингу в социальной и трудовой сферах. Они также представлены в Экспертном совете при Уполномоченном, который оказывает экспертно-консультативное содействие данной работе. Такой формат участия позволяет объединить усилия как государственного, так и неправительственных секторов в вопросах обеспечения конституционных прав в социальной и трудовой сфере, а также в сфере обеспечения права на неприкосновенность.

Другим примером имплементации рекомендаций международных стандартов в сфере прав человека при непосредственном участии казахстанского Омбудсмана стало

¹¹ URL: <http://www.ombudsman.kz/children/>.

учреждение и успешный запуск национального превентивного механизма, направленного на предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции ООН против пыток.¹² Данный механизм направлен на мониторинг соблюдения прав человека во всех закрытых учреждениях страны, включая право на труд и надлежащие условия труда, право на образование, лечение, жилье, право на доступ к правосудию и другим государственным услугам. Уполномоченный по правам человека является координатором Национального превентивного механизма, обеспечивая деятельность более сотни неправительственных правозащитников во всех регионах страны, получивших доступ во все закрытые учреждения. С принятием закона в 2013 г. о Национальном превентивном механизме¹³ статус Уполномоченного по правам человека был, безусловно, усилен, что отражает роль Омбудсмана как медиатора между государством и обществом. В определенной мере повысилась эффективность взаимодействия с государственными органами и уровень реагирования государственных органов на рекомендации Омбудсмана. Роль медиатора позволяет Омбудсмену также выступать в роли консультанта по правам человека для государственных органов, в частности в рамках межведомственных комиссий по законопроектной деятельности, по гуманитарному праву и правам человека, по делам несовершеннолетних, по борьбе с трафиком людей, а также в рабочих группах Парламента по рассмотрению законопроектов. Это служит важным механизмом повышения осведомленности государ-

¹² Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятый резолюцией 57/199 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 2002 года.

¹³ Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам создания национального превентивного механизма, направленного на предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» от 2 июля 2013 года.

ственных органов о таком аспекте работы, как обеспечение конституционных прав граждан. Учреждение Уполномоченного по правам человека ведет активное взаимодействие с Парламентом, Конституционным Советом, Верховным Судом, органами Правительства, Генеральной прокуратурой, местными органами власти, в том числе в рамках рабочих групп, межведомственных комиссий и Диалоговой площадки по человеческому измерению при Министерстве иностранных дел. Учреждение Уполномоченного тесно сотрудничает с Комиссией по правам человека при Президенте и Национальной комиссией по делам женщин и семейно-демографической политике. Прорабатывается вопрос разработки и принятия Национального плана действия в сфере прав человека, а также Планов мероприятий по реализации рекомендаций Совета ООН по правам человека.

В новых условиях глобализации, а также происходящих в мире процессов важно подчеркнуть необходимость объединения совместных усилий по защите прав и свобод человека с международными партнерами. Казахстанский Омбудсмен, с учетом его статуса, активно вовлечен в деятельность практически всех основных международных организаций в сфере прав человека, в том числе Международного координационного комитета, Азиатско-Тихоокеанского форума национальных правозащитных учреждений, Постоянной независимой комиссии по правам человека Организации исламского сотрудничества. Несомненно, одним из действенных инструментов, который в последние годы получает все более широкое распространение, является имплементация международных стандартов в сфере прав человека через выполнение рекомендаций органов системы ООН по правам человека. Примером тому могут послужить совместные проекты, в частности с Советом Европы и Евросоюзом по институциональному укреплению Омбудсмана. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека активно поддерживает укрепление потенциала учреждения, в том числе в контексте имплементации рекомендаций договорных органов и Совета по правам человека ООН. Так, например, огромная работа была проведена учреждением Уполномоченного в сфере защиты прав детей совместно с Комитетом по охране прав детей Министерства

образования и науки и Представительством Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) в Казахстане. Были проведены масштабные исследования, охватившие свыше 4000 детей, педагогов и воспитателей. Также был проанализирован огромный пласт вопросов соблюдения прав несовершеннолетних во всех сферах, где находятся дети (школе, семье), в том числе по тематике насилия и уязвимости в городской среде. Была проведена работа по мониторингу соблюдения прав детей в регионах, по изданию обучающих материалов и учебных методик, а также работа по внедрению передовых практик на местах.

В Пяти институциональных реформах, реализуемых по инициативе Президента Республики Казахстана, особое место уделено построению подотчетного государства и новой модели отношений между государством и обществом. Широкий характер полномочий Уполномоченного по правам человека, его независимость и высокий общественно-политический статус, а также организационно-правовое и финансовое обеспечение его деятельности, закрепленные законодательным путем, действительно являются залогом реального влияния Уполномоченного на улучшение ситуации по защите прав и свобод человека, а также развития международного сотрудничества в данной области. Таким образом, вопрос реализации прав человека всегда актуален и связан с проблематикой формирования сильного государства. Формирование Казахстана как сильного и успешного государства в условиях современной глобальности лежит через его становление поистине правовым государством, где господствует закон и чтутся права человека. В данном контексте нельзя не отметить консолидирующую роль учреждения Омбудсмана в развитии прав человека, что приводит к выводу о его не менее важной роли в укреплении Казахстана как правового государства.