

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОВД РЕСПУБЛИКИ
КАЗАХСТАН С ИНСТИТУТАМИ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ
ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

**КАРАГАНДА
2016**

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОВД РЕСПУБЛИКИ
КАЗАХСТАН С ИНСТИТУТАМИ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ
ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**
Учебное пособие

**КАРАГАНДА
2016**

УДК 347.1 (075.8)

ББК 67.404

В 40

Рецензенты:

Майтанов А.М., начальник кафедры уголовного процесса Карагандинской академии МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова, к.ю.н., доцент, полковник полиции

Какимова М.Ш., заведующая кафедрой теории и истории государства и права КарГУ им. Е.А. Букетова, к.ю.н., доцент

Кусаинова Л.К., доцент кафедры правового регулирования экономических отношений Карагандинского экономического университета Казпотребсоюза, к.ю.н.

Коллектив авторов кафедры государственно-правовых дисциплин Карагандинской академии МВД Республики Казахстан

Джигмобаев Руслан Кайратович, к. ю. н. (раздел I; V.; VI глава 1)

Сидорова Наталья Владимировна, к. ю. н, доцент (раздел II)

Тусупбеков Сергази Сейтказиевич (раздел III)

Сейдыгалиев Талгат Рахимберлиевич (раздел V)

Ермекова Зауреш Джумаевна (раздел IV)

Искаков Ильяс Маратович (раздел I)

Абылкас Перизат Кайратовна (раздел VI глава 2)

В 40 **Взаимодействие ОВД Республики Казахстан с институтами гражданского общества в сфере защиты прав человека: Учебное пособие.**— Караганда: 2016. 156с.

ISBN 978-601-7881-09-2

Учебное пособие содержит материалы по вопросам взаимодействия ОВД Республики Казахстан с институтами гражданского общества в сфере обеспечения прав и свобод человека.

Предназначен для студентов, магистрантов, докторантов и преподавателей юридических вузов, а также для широкого круга читателей.

УДК 347.1 (075.8)

ББК 67.404я73

ISBN 978-601-7881-09-2

***©Кафедра государственно-правовых дисциплин
Карагандинской академии МВД Республики Казахстан
им. Баримбека Бейсенова, Караганда, 2016***

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в условиях преобразования правовой, экономической и социальной сферы общественной жизни активное развитие и поддержку со стороны государства получили институты гражданского общества. Данные институты превращаются в основной рычаг реализации потенциала общественной активности граждан, создают реальные условия для сопоставления взглядов различных социальных и экономических требований, защиты прав человека и гражданина. А вопросы взаимоотношений органов внутренних дел и институтов гражданского общества, объединения их усилий в противодействие преступности общества становятся актуальной проблемой в современном Казахстане. Особенно остро, в силу объективных причин, стоит вопрос о взаимодействии ОВД Республики Казахстан с институтами гражданского общества в сфере обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних, отправления правосудия в отношении них. Так, Президентом Республики Казахстан Н.А. Назарбаевым в Концепции правовой политики государства на период с 2010 по 2020 годы, было отмечено, что одним из основных приоритетов является дальнейшее развитие и совершенствование системы ювенальной юстиции в Республики Казахстан. Следовательно, повышенное внимание необходимо уделить и вопросам взаимодействия органов внутренних дел с различными негосударственными правозащитными организациями в сфере обеспечения прав ребенка.

Органы внутренних дел и институты гражданского общества по объективной обусловленности и практической потребности обязаны постоянно, функционально и предметно взаимодействовать. Без этого все усилия ОВД по проблемам противодействия преступности будут сведены лишь к внешним изменениям структуры ОВД, а уголовное производство в отношении несовершеннолетних будет нести лишь карательный характер вместо превентивного и воспитательного воздействия.

Кроме того, в соответствии с «Планом Нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства», свое развитие получает и институт муниципальной полиции, остро стоит вопрос и об усилении роли институтов гражданского общества по контролю за деятельностью ОВД Республики Казахстан.

Данное пособие предназначено для слушателей очной и заочной формы обучения, магистрантов и докторантов PhD по специальностям «правоохранительная деятельность», «юриспруденция». В нем представлены систематизированные данные по вопросам развития гражданского общества, его взаимодействия с органами внутренних дел, типологии неправительствен-

ных организаций, развития и функционирования национальных институтов защиты прав человека.

Раздел I. ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Термин «гражданское общество» и обозначаемое им понятие принадлежит Аристотелю. Выясняя в своей «Политике» смысл понятия «гражданин», он говорит о совокупности граждан, гражданском обществе, которое возможно лишь в правильном государстве, где лица. Признаваемые гражданами, принимают «равное участие во всех выгодах общественной жизни» и действуют в интересах общей пользы. Аристотель считал гражданское общество совместимым с государством лишь в случае выборности и подотчетности государственных органов обществу, разделения власти в государстве, свободы слова, печати, свободы передвижения внутри государства и за его пределами, невмешательства государства в частные отношения и равенства всех граждан перед законом¹.

Позже в XVII веке Джон Локк по этому поводу заметил следующее: «...абсолютная монархия, которую некоторые считают единственной формой правления в мире, на самом деле не совместима с гражданским обществом и, следовательно, не может вообще быть формой гражданского правления». Как известно Локк и некоторые другие были последователями договорного происхождения государства, в соответствии с которым последнее возникает на основании общественного согласия и выражает, прежде всего, интересы граждан².

Истоки данной теории происхождения государства восходят к трудам древнегреческих философов (Эпикур и др.). В современной трактовке, помимо Д. Локка и Т. Гоббса, теория была разработана в XVII – XVIII вв. в трудах Г. Гроция, Ж.Ж. Руссо, А.Н. Радищева. По мнению представителей договорной теории, государство возникает как продукт сознательного творчества, как результат договора, в который вступают люди, находившиеся до этого времени в «естественном», первобытном состоянии. Ранее каждый преследовал только свои интересы, не считаясь с интересами других. В результате это могло привести к «войне всех против всех». В результате «войны всех против всех» неорганизованное общество могло уничтожить само себя. Чтобы этого не случилось, люди заключили «общественный договор», в силу которого каждый отказывался от всех или от части своих интересов в пользу создаваемого государства ради взаимного выживания и гарантированности естественных прав. Государство – не проявление божественной воли, а продукт человеческого разума. Согласно этой теории единственным источником государственной власти является народ,

¹ Хутыз М.Х. Энциклопедия права: Учебное пособие. – Кубань, 1995. – С. 135.

² Там же. – С. 131.

а все государственные служащие, как слуги общества, обязаны отчитываться перед ним за использование властных полномочий¹.

По мнению А.М. Лушникова, данная теория имела определенные достоинства:

1) сделан шаг к признанию гражданского общества, первичного по отношению к государству (с начала интересы людей);

2) фактически выдвинут принцип народного суверенитета – власть производна от народа и принадлежит народу, а правители только уполномочены народом управлять государством;

3) государственные структуры, властные органы существуют не сами по себе, а должны выражать интересы народа, быть у него на службе.

В свою очередь, отмечаются и недостатки:

1) такой путь создания государства – через общественный договор – скорее идеал, нежели реальная действительность, ведь зачастую государства возникали в результате войн, насилия или же вследствие других условий;

2) общество воспринимается одномерно, как единое целое, в то время как в реальной действительности оно разделено на различные группы, классы, сословия, общины, как правило, имеющие разные интересы, а в отдельные периоды даже враждебные друг другу².

Интересно заметить, что в XVIII веке по поводу приоритета интересов граждан по отношению к государству, высказывались очень даже оригинальные мысли. Например, мыслителем того времени Т. Пейном отмечалось, что в отношениях с государством гражданское общество доминирует, и соответственно государство получает от него свои властные полномочия. Развитое гражданское общество, полагал он, не нуждается в государстве, ибо оно способно к саморегулированию³.

Гегель также обосновывал самостоятельность гражданского общества, противопоставив его государству, как «политическому телу». Однако в то же время отмечал, что эти две системы в целом взаимосвязаны и представляют собой две стороны одной и той же медали. Поэтому Гегель отвергал мнение тех, кто «разделяет ... гражданскую и политическую жизнь и составляет последнюю, так сказать повисать в воздухе...»⁴.

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что роль государства в гражданском обществе заключается в обеспечении справедливых законов, неукоснительного их соблюдения и эффективного правосудия, что высту-

¹ Кулапов В.Л., Малько А.В. Теория государства и права. - М., 2008 С. 4.

² Теория государства и права: элементарный курс. / Лушников А.М. – М.: Эксмо, 2009. С. 19.

³ Хутыз М.Х. Энциклопедия права: Учебное пособие. – Кубань, 1995. – С. 131.

⁴ Там же. – С. 132.

пает основой формирования частной собственности и свободного общественного мнения.

Таким образом, гражданское общество и государство всегда были противопоставлены друг другу. Например, как отмечает В.О. Руковишников в конце XX века интерес к проблематике гражданского общества в основном связан с усилиями внедрить в массовое сознание лозунг «Больше рынка, меньше государства!». Гражданское общество энергично вторгается в пределы государства, навязывая ему институционализацию совершенно новых ценностей и норм (множество запретов и ограничений экологического характера, требования кодекса «политкорректности» и т.д.)¹.

С другой стороны, со слов М.Б. Смоленского государство не только консолидировало, но и расширило свои «завоевания» на «территории» гражданского общества, сохранив при этом свои структуры и дополнив их новыми нормами и механизмами, к примеру, ради противостояния терроризму². Ведь гражданское общество предполагает политическую свободу и свободу мышления, право реализовать свои политические интересы, а это в свою очередь может привести к неконтролируемому росту различных радикальных течений, которые создают дисбаланс в обществе и угрозу кровопролития. Роль государства в данном случае как раз заключается в том, чтобы отрегулировать данный процесс, устранить такую угрозу путем создания определенной правовой базы. Поэтому гражданское общество и государство тесно взаимосвязаны друг с другом и, наверное, все-таки неотделимы.

Между тем, на сегодня в мире существует множество примеров того, как гражданское общество подавляется государством или вообще отсутствует. Например, в такой стране как Иран не допускается деятельность политических партий со своей программой и идеологией, так как это противоречит основной идеологии (религиозной) страны. В Советском союзе также не допускалось инакомыслия, а государство непосредственно вмешивалось в личную жизнь граждан, навязывая свои представления и идеи об общественной жизни. Многие политические деятели, ученые, художники, поэты и писатели, чьи взгляды не совпадали с коммунистической доктриной, вынуждены были жить за границей.

Как справедливо заметил по этому поводу М.Б. Смоленский, политическая характеристика гражданского общества будет ущербна, если брать за основу только развитие государственности. «Чтобы демократия была действенной, нужен плюрализм гражданского общества». Его обеспечивают

¹ Руковишников В.О. Социологические аспекты модернизации России и других посткоммунистических обществ. //Социс. 1995, 1.

² Теория государства и права: Учебник. /М.Б. Смоленский. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», Академцентр, 2010. С. 83.

многопартийность, широкая сеть общественных объединений, союзов предпринимателей, самостоятельных коллективов, различные формы местного управления и т.д. Важным элементом политической системы гражданского общества являются также и средства массовой информации.¹

В теории выделяют следующие признаки гражданского общества²:

- многообразие форм собственности, экономические свободы и рыночные отношения;
- признание и защита естественных, неотъемлемых прав человека (на жизнь, свободу и т.д.);
- равенство всех перед законом и судом, равноправие в социально-политической сфере;
- наличие правового демократического государства;
- политический и идеологический плюрализм, наличие многопартийности и легальной оппозиции;
- свобода печати и независимость средств массовой информации;
- невмешательство государства в личную жизнь граждан, гарантированное право создавать независимые от государства объединения граждан;
- социальное партнерство и национальное согласие;
- социальная защищенность и достойный уровень жизни всех граждан.

Таким образом, в современном понимании гражданское общество – это общество, где главным действующим лицом и субъектом происходящих в нем процессов и отношений выступает человек со всей системой его потребностей, интересов и ценностей. Это понятие также обозначает всю совокупность существующих независимо от государства и его органов общественных отношений: политических, экономических, культурных, национальных, религиозных, семейных и других, отображает многообразие частных интересов.³

Вместе с тем, неправильно рассматривать понятие «гражданское общество» отдельно от понятия «правовое государство», так как они неразрывно связаны. Как отметил по этому поводу П.Д. Баренбойм, развитие гражданское общество является важнейшей предпосылкой построения правового государства и его равноправным партнером.⁴

¹ Теория государства и права: Учебник. / М.Б. Смоленский. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», Академцентр, 2010. С. 83.

² Теория государства и права: элементарный курс /А.М. Лушников. – М.: Эксмо, 2009. С. 83.

³ Концепция развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы. Указ Президента Республики Казахстан от 25 июля 2006 года N 154 //САПП Республики Казахстан, 2006 г., N 26, ст. 270; "Казахстанская правда" от 29 июля 2006 года N 183 (25154).

⁴ Баренбойм П. Д. Правовое государство как партнер гражданского общества: к 150-летию опубликования концепции «Государство как произведение искусства», Законодательство и экономика, № 9, 2010.

Как отмечает Т.Н. Радько, правовое государство не может возникнуть мгновенно, в любом месте, в любом обществе. Прежде чем стать правовым, государство должно пройти длительный путь развития, должны сложиться определенные экономические, социальные, политические и духовные условия¹.

Теория правового государства появилась значительно раньше, чем возникли государства с признаками, дающими право считать их правовыми. Профессор обращает внимание на тот факт, что одним из первых фундаментальных предсказателей правового государства был И. Кант². На основе своего категорического императива (общего закона), немецкий философ сформулировал отдельные признаки правового государства:

- 1) такое государство в первую очередь служит личности, охраняя ее интересы от любого произвола;
- 2) государство и личность связаны взаимной ответственностью;
- 3) государство подчиняется естественному праву;
- 4) государственная власть подразделяется на законодательную, исполнительную и судебную;
- 5) источником власти является народ, ему принадлежит законодательная власть, которой подчинена исполнительная;
- 6) общеобязательность права³.

Таким образом, И. Кант под государством понимал объединение множества людей, подчиненных правовым законам.

В свою очередь римский оратор, мыслитель и деятель Цицерон подчеркивал, что государство является достоянием народа, государство, с точки зрения его соотношения с правом есть не что иное, как «общий правопорядок».

Сформулированный Цицероном правовой принцип, согласно которому «под действие закона должны подпадать все», а не только некоторые, «избранные граждане» явился весьма важным в плане формирования теории правового государства. Важными оказались также положения, в соответствии с которыми любому закону должно быть свойственно стремление хотя бы «кое в чем убеждать, а не ко всему принуждать силой и угрозами», призывы к человеколюбию, «законосообразности», к борьбе за свободу и справедливость, за гуманистическое отношение государственных органов к свободным гражданам и даже рабам⁴.

¹ Радько Т.Н. Теория государства и права: Учебник. – 2-е изд. – Москва: Проспект, 2011. С. 203.

² Там же С. 203.

³ Кант И. Правовое государство. Соч. Т.4 ч.2. С. 233.

⁴ Малько А.В. Правовое государство. //Правоведение. 1997 г. № 3.

Всякая власть по своей природе неизбежно стремится к расширению своего влияния на другие субъекты и другие отношения. Для подвластных это стремление выражается в ограничении их свобод и ущемлении интересов. Поэтому уже в первобытном обществе поведение властных структур весьма жестко регламентировалось ритуалами, различного рода табу и обычаями. С появлением государства, идеи нормативного ограничения власти стали иметь не только религиозное и философское, но и правовое обоснование. «Я вижу близкую гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей-либо властью. Там, где закон – владыка над правителями ... я усматриваю спасение государства», - писал Платон ¹.

На основании вышесказанного можно сделать вывод о том, что основные элементы идеи правового государства были сформированы еще античными мыслителями. Кроме уже перечисленных выше, были и Солон, Гераклит, Пифагор, Платон, Аристотель, Демокрит, Сократ, Цицерон и другие. Письменные рассуждения этих философов о правильных и неправильных формах правления, о соотношении естественного права и волеустановленного права, о равенстве людей по естественному праву, о государстве как «деле народа» (лат. *res publica*), о праве как мериле справедливости, о частном и публичном праве и т.д. послужили теоретическим обоснованием доктрины естественного права в Новое время.

В настоящее время в теории государства и права общепризнано, что правовое государство – это такое государство, которое своей основной целью ставит правовую защищенность прав и свобод личности и общества, основываясь на принципе разделения власти ².

А.М. Лушников дополняет, правовое государство – это суверенное, демократическое государство, выражающее суверенитет населения страны, в котором государственная власть ограничена законом, выражает и защищает права и свободы граждан ³.

Вместе с тем, по идее правовое государство является скорее идеалом, к которому можно и нужно стремиться.

Основные ценности правового государства – это человек и его права, а политическим средством их реализации является государство, но, как заметил М.Х. Хутыз, не каждому государству это под силу ⁴.

Как отмечает М.Б. Смоленский, правовое государство отличается от государства как такового тем, что гражданин в правовом государстве защищен от произвола и насилия со стороны государственных органов и должностных лиц, нет всевластия государства, закон превыше всего и служит,

¹ В. Л. Кулапов А. В. Малько. Теория государства и права. - М., 2008 г. С. 164.

² А. С. Ибраева. Теория государства и права, - Алматы, 2006 г. С. 52.

³ А. М. Лушников. Теория государства и права.- Москва 2009 г. С. 70.

⁴ М.Х. Хутыз. Энциклопедия права: Учебное пособие. Кубань, 1995 г. С. 135.

прежде всего, интересам общества. Но необходимо отличать правовое государство от государства с множеством законов, которые неукоснительно и строго соблюдаются. Второе, скорее всего, будет полицейским государством, нежели правовым, так как множество законов и излишняя жесткость в случае их нарушения характерны именно для полицейского государства¹. К примеру, Иран. Это мусульманское государство, где действует множество законов (шариат), затрагивающих все стороны общественной и личной жизни и предусмотрена суровая ответственность гражданину, нарушившему эти законы, независимо от его социального и должностного положения. Однако, это не показатель правового государства, так как в таком государстве у граждан нет права на свободу совести (вероисповедания), а данная идеология непосредственно вмешивается в личную жизнь граждан, не допуская инакомыслия. В свою очередь в правовом государстве законы отражают, прежде всего, интересы общества, а не государства, так как главным показателем правового государства является развитое гражданское общество.

Республика Казахстан получив суверенитет, приступила к построению демократического правового государства с развитым гражданским обществом. В этих целях Указом Президента Республики Казахстан Нурсултана Назарбаева от 25.07.2006 года была принята Концепция развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы².

Так, с момента обретения независимости в стране появились независимые профсоюзы, представляющие интересы работников негосударственного сектора экономики, начали свою деятельность негосударственные независимые средства массовой информации, различные религиозные объединения, политические партии и общественные объединения. Наиболее известное общественное движение – Невада – Семипалатинск добивалось прекращения ядерных испытаний и закрытия полигона. Всё это является наглядным примером становления и развития гражданского общества в нашем государстве.

Ведь еще совсем недавно при советской власти этих гражданских институтов не было и в помине. Негосударственный сектор экономики (рынок, частные банки и т.д.) полностью отсутствовал, средства массовой информации были только государственные и вели пропаганду исключительно советских ценностей, религия подвергалась гонению со стороны государства, так как противоречила господствующей идеологии, соответственно данная сфера жизни осуждалась обществом и была совершенно не развита.

¹ Теория государства и права: Учебник /М.Б. Смоленский. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», Академцентр, 2010. С. 82.

² Концепция развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006 – 2011 годы. //Казахстанская правда. 2006. 29 июля.

Те же самые дела обстояли и в политической системе, она была однопартийной (коммунистическая партия), другие политические течения подавлялись.

Следует дать краткую характеристику общественным объединениям.

Общественные объединения – это добровольные, самоуправляемые, некоммерческие (не для получения прибыли) формирования, созданные по инициативе граждан, объединившихся на основе общих интересов для реализации общих целей, указанных в уставах¹.

Согласно статьи 2 Закона Республики Казахстан «Об общественных объединениях» общественными объединениями в Республике Казахстан признаются политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству. Общественные объединения являются некоммерческими организациями. Общественные объединения бывают:

а) общественные организации – это организации, основанные на формальном членстве и созданные на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения их уставных целей. Например, Торгово-промышленная палата Республики Казахстан – негосударственная, некоммерческая организация, цель которой защита прав и интересов предпринимателей. Выставки, ярмарки, форумы, деловые миссии, поиск партнера, арбитраж. А также различные профсоюзы, творческие союзы (союз писателей, союз художников, коллегия адвокатов) и др.²;

б) общественные движения объединяют в своем составе участников, которые поддерживают и преследуют общественно полезные цели. Например, движение «Невада-Семипалатинск» выразило массовый протест против ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне. Так в 1989 году движение остановило на Семипалатинском полигоне 11 взрывов из запланированных 18. Удалось осуществить только 7, последний состоялся 19 октября. К общественным движениям также относится и «Гринпис» и другие подобные организации.

В отличие от политической партии, политические движения придерживаются, как правило, только одной политической концепции и добиваются решения одной крупной политической проблемы, имеют одну цель, а не комплекс целей, как партии (достигнув этой цели, движение прекращает свое существование)³;

¹ Теория государства и права: элементарный курс. /А.М. Лушников. – М.: Эксмо, 2009. С. 67.

² Джембаев Р.К. Теория государства и права. Учебное пособие. – Караганды: РИО «Болашак-Баспа» 2012. С. 65.

³ Биекенов Н.А., Исаева С.Н., Адрисова Ш.М. Теория государства и права в вопросах и ответах /Отв. ред. Н.А. Биекенов. – Караганда, 2004. 284 с.

в) общественные фонды формируют имущество на основе добровольных взносов и иных законных поступлений для его использования на общественно полезные цели и т.д. Например, общественный фонд «Бобек», созданный с целью поддержки сирот или фонд «Бота» - это общественный фонд развития детей и молодежи, целью которого является поддержка малообеспеченных семей и молодежи Республики Казахстан путем способствования улучшению их здоровья, образования и качества жизни. Или, например, общественный Фонд «Экологический Фонд Казахстана» создан с целью реализации проектов, направленных на решение экологических проблем и поддержку процесса социально ответственного развития общества Республики Казахстан. Деятельность фонда основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности¹.

В настоящее время согласно Конституции в Республике Казахстан признаются идеологическое и политическое многообразие. Не допускается слияние общественных и государственных институтов, незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и наоборот. В Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность (статья 5, 6 Конституции Республики Казахстан).

Между тем, определенные проблемы на данный момент всё еще существуют. К примеру, следовало бы на законодательном уровне подробней отрегулировать механизмы проведения различных государственных конкурсов и тендеров, в которых принимают участие коммерческие предприятия, сделать эти конкурсы и тендеры более прозрачными, исключить формальное их проведение с целью получения выгоды отдельными должностными лицами. Ведь в противном случае у определенного должностного лица сохранится возможность субъективного выбора основанного на личной (финансовой) заинтересованности и никакие институты гражданского общества не смогут серьезно повлиять на этот процесс².

Как раз для решения подобных и других проблем в Концепции подчеркивалась необходимость осуществления следующих мероприятий:

- на регулярной основе проводить гражданские форумы, которые должны стать эффективной диалоговой площадкой для выработки путей решения проблем взаимодействия между государством и институтами гражданского общества и определения приоритетов взаимодействия и партнерства;
- развивать на центральном и региональном уровнях постоянно действующие механизмы сотрудничества в виде общественных советов, кон-

¹ Джембаев Р.К. Теория государства и права. Учебное пособие. – Караганды: РИО «Болашак-Баспа», 2012. С. 65.

² Джембаев Р.К. Теория государства и права: Учебное пособие. – Караганды: РИО «Болашак-Баспа», 2012. С. 73.

сультативно-совещательных органов, комиссий, рабочих групп по законотворческой работе, участию в формировании государственных, отраслевых (секторальных) и региональных программ развития;

- внедрять практику проведения общественных слушаний по социально значимым проблемам;

- проработать и внедрить в практику продуктивные механизмы гражданского контроля за деятельностью органов государственной власти и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением прав и интересов граждан, открытостью и прозрачностью бюджетного процесса, создать соответствующую методическую базу в рамках этого направления работы. И другое. (пути и механизмы реализации Концепции).

Таким образом, целью указанной концепции является дальнейшее совершенствование законодательной базы для всестороннего развития институтов гражданского общества и их равноправного партнерства с государством. В этой связи определены конкретные сроки и конкретные направления её реализации (сроки и этапы реализации Концепции).

Данная Концепция по своей сути уникальна. Например, в Российской Федерации подобной Концепции нет. Профессор М.Н. Марченко по этому поводу похвалил казахстанские власти и отметил, что искусственно гражданское общество создать хоть и невозможно, но стимулирование его со стороны государства в целом заслуживает одобрения.

В настоящее время, в качестве продолжения работы по стимулированию развития гражданского общества в Республике Казахстан, государством предприняты следующие меры.

Разработан Закон Республики Казахстан «Об общественных советах». В основе деятельности Общественного совета, согласно Проекту, лежит идея тесного взаимодействия общественных институтов с государственными органами, в том числе и по контролю за деятельностью ОВД. Это позволит реализовать План Нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ». Напомним, речь идет о следующих реформах:

1. Формирование современного государственного аппарата;
2. Обеспечение верховенства закона;
3. Индустриализация и экономический рост;
4. Нация единого будущего;
5. Транспарентное подотчетное государство.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что такое «гражданское общество»?
2. Кто впервые упомянул понятие «гражданское общество»?

3. Кто является авторами договорной или естественно-правовой теории происхождения государства?
4. В чем заключается суть договорной или естественно-правовой теории происхождения государства?
5. Кто больше доминирует в отношениях, государство или гражданское общество?
6. Может ли государство контролировать гражданское общество?
7. Кто выступает основными субъектами гражданского общества?
8. Что такое «правовое государство»?
9. Дайте понятие общественных объединений.
10. Дайте понятие общественной организации.
11. Дайте понятие общественного движения.
12. Дайте понятие общественного фонда.
13. Каким образом Республика Казахстан способствует развитию гражданского общества?
14. Какие нормативные правовые акты и государственные Программы приняты в целях развития гражданского общества в Республике Казахстан.

Раздел II. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

В Конституции Республики Казахстан записано, что государство Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Одна из характерных черт правового государства – гарантии прав и свобод человека, их реальность и эффективный механизм защиты. Идеи о правах человека, воплотившиеся в Конституции Республики Казахстан 1995 года не появились на пустом месте. Памятники права, которые дошли до нас свидетельствуют о том, что мировое сообщество издавна уделяло внимание правам и свободам человека, закрепляя важнейшие из них в международно-правовых актах и соответствующих национальных документах. Передовые мыслители различных эпох изучали теоретические проблемы, связанные с правами и свободами человека, что в свою очередь нашло отражение в этих актах. Идеи о человеке и его правах и свободах не были автоматически перенесены в Конституцию Республики Казахстан. В современном Казахстане существовали свои внутренние предпосылки развития и закрепления передовой, всеохватывающей системы прав и свобод человека.

Несмотря на то, что в Республике Казахстан достигнуты определенные успехи в обеспечении прав и свобод человека (таково мнение объективных наблюдателей) еще остается большое количество проблем их гарантированности в социальной сфере, охране прав человека от преступных посягательств, от произвола и нарушений со стороны государственных структур, в том числе правоохранительных органов. Решение этих проблем составляет важное направление деятельности государственных органов. Важнейшее значение в совершенствовании законодательства Республики Казахстан о правах и свободах человека приобретает имплементация международных стандартов прав человека. Республика Казахстан является участником более 90 международных договоров в области прав человека.

Права человека, их генезис, социальные корни и назначение – одна из вечных проблем исторического, социального, культурного развития человечества, прошедшая через тысячелетия и неизменно находящаяся в центре внимания политической, правовой, этической, философской мысли. Высказывания философов, историков, юристов на данную тему имели место еще в Древней Греции и Риме. Путь к правам человека растянулся на много столетий.

Международное сотрудничество в области прав человека стало складываться в период второй мировой войны в рамках государств антигитлеровской коалиции как реакция на грубое нарушение прав человека Нацистской

Германией. Международное сообщество под эгидой ООН активно занималось разработкой стандартов в области прав человека, пытаясь создать правовую основу для их эффективной защиты и содействия их соблюдению. В основном стандарты устанавливались посредством заключения международных договоров, которые налагали обязательства, имеющие юридическую силу для государств. Параллельно международное сообщество приняло много документов, направленных на содействие соблюдению прав человека и их защиту. Эти документы относятся к так называемому «мягкому праву», так как они содержат лишь рекомендации для государств¹.

Конвенции, пакты и хартии, основным предметом которых является защита прав человека, есть порождение послевоенного миропорядка, когда люди и правительства отчаянно искали какие-нибудь средства предотвращения новой войны и нового Холокоста. Одним из таких средств стало формирование новой отрасли международного права – международного права защиты прав человека. Договоры – источники этого права – обладали и обладают рядом признаков, совершенно не характерных для договоров классического международного права.

Во-первых, они предусматривают определенные права человека и меры по их защите, которые должны признать и реализовать государства-участники договора. Следовательно, такие конвенции регулируют не столько взаимоотношения государств-участников, как это было в классическом международном праве, сколько отношения между государствами-участниками и их собственными гражданами, защищая последних от первых. При этом конвенции формулируются таким образом, чтобы они органично вошли в национальные правовые системы соответствующих стран и могли использоваться непосредственно как государственными органами, так и гражданами в их отношениях, независимо от того, были ли приняты государством специальные меры по внедрению положений этих соглашений в национальное право.

Второй важной чертой таких соглашений является то, что они носят унифицирующий характер (собственно в этом и проявляется их «международность»). Основной целью договоров о правах человека является установление в государствах-участниках относительно равных минимальных стандартов защиты тех или иных прав. При этом указанные стандарты не являются застывшей формой, они развиваются с развитием законодательства государств-участников.

Каталог прав человека, зафиксированный в международно-правовых документах, явился результатом длительного исторического формирования

¹ Сидорова Н.В. Международное публичное право. Курс лекций. – Караганда, 2006.

эталонов и стандартов, которые стали нормой для современного демократического государства.

Принцип уважения прав человека, зафиксированный в Уставе ООН был детализирован и закреплён в виде конкретных международно-правовых норм в договорах и соглашениях. Уставом ООН впервые закреплён принцип сотрудничества государств в области прав человека, который охватывает:

- создание рекомендаций по вопросу конкретных прав и основных свобод человека, подлежащих уважению и соблюдению рядом государств;
- заключение международных договоров о правах человека;
- разработка норм по человеческому измерению в рамках ОБСЕ;
- создание международных механизмов обеспечивающих выполнение взятых государствами обязательств в области прав человека;
- реализация государствами договоров о правах человека мерами внутригосударственного характера;
- международно-правовое регулирование обеспечения коллективных прав народов¹.

На своей первой сессии в январе 1946 года Генеральная Ассамблея ООН приняла решение о подготовке международного билля о правах. В феврале 1946 г. была создана Комиссия по правам человека (Резолюция ЭКОСОС 5(I) от 16 февраля 1946 г.) На Комиссию была возложена задача подготовки Международного билля о правах человека. Первоначально предполагалось, что это будет один документ. Затем было решено, что Билль должен состоять из трех частей: декларации, в которой провозглашаются общие принципы, пакта (или пактов), которые носили бы обязательный характер для государств, их ратифицировавших, и «мер осуществления», т. е. механизмов контроля выполнения государствами своих обязательств².

В 1948 году 10 декабря Генеральная Ассамблея ООН приняла Всеобщую декларацию прав человека³. В первой статье, которой провозглашается ведущая идея естественной доктрины. Ее назначение - служить «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства» в своих усилиях по обеспечению всеобщего и эффективного признания и соблюдения перечисленных в ней прав и свобод. Декларация была принята 48 голосами, никто не голосовал против. Воздержались при голосовании восемь государств: Белорусская ССР, Польша, Саудовская

¹ Устав Организации объединенных наций от 26 июня 1945 года. //Международное публичное право. Сборник нормативных правовых актов. – Караганда, 2007.

² Права человека. Учебник для вузов. /Под редакцией Холикова А.Д.- Душанбе, 2009.

³ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года. //Международное публичное право. Сборник нормативных правовых актов. /Составитель Сидорова Н.В. – Караганда, 2007.

Аравия, СССР, Украинская ССР, Чехословакия, Югославия и Южно-Африканский Союз.

На сегодняшний день декларация является наиболее важным отдельным документом, когда-либо принятым Генеральной Ассамблеей ООН. При создании она не была оформлена в виде договора, но в процессе своего существования превратилась в нечто большее, нежели документ, просто служащий руководством. Отсутствие в течение многих лет других документов по данному вопросу (до вступления в 1976 году двух основных пактов) сделало авторитет Всеобщей декларации непререкаемым. Каждый договор по правам человека содержит ссылки на Всеобщую декларацию, и формулировка их положений выводится из тех положений, которые изначально содержались в Декларации.

Декларация состоит из 30 статей и формулирует общие положения. Она содержит фундаментальные права и свободы: гражданские права (ст. 3-19), политические права (ст. 20-21), а также экономические, социальные и культурные права (ст. 22-28), не устанавливая никакой иерархии среди них.

Следует отметить, что Всеобщая декларация прав человека, имеющая рекомендательный характер, предлагала всем государствам мира каталог прав и свобод человека в качестве образца, стандарта развития внутригосударственного законодательства в области прав человека. Свидетельство тому тот факт, что в послевоенных конституциях многих государств (Италии, Японии, Франции и других) права человека были в широком объеме представлены в специальных разделах о правах человека.

Имея лишь рекомендательный характер, Декларация сыграла ключевую роль в дальнейшем развитии механизмов защиты прав человека и стала основой, на которой была построена как универсальная, так и региональные международные системы защиты и осуществления прав человека.

В декларации:

- устанавливается непосредственная связь между достижением справедливости и всеобщего мира в международных отношениях и признанием равных и неотъемлемых прав человека;

- определяется, что непереносимым условием обеспечения прав человека является власть закона, то есть установление такого законодательного режима, который гарантирует права человека;

- проводится идея о тесной связи содержания Декларации с обязательством государств – членов ООН содействовать всеобщему уважению и соблюдению прав человека.

Что же касается конкретного содержания Декларации, то основные права и свободы отраженные в ней можно разбить на четыре группы:

1. Неотъемлемые от человеческой личности права и свободы (право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность и другие).

2. Гражданские права (право на правосубъектность, свободу передвижения, право на убежище и другие).

3. Политические права и свободы (свобода мысли, свобода принимать участие в управлении своей страной).

4. Экономические, социальные и культурные права (право на труд, право на равную оплату труда, на образование и другие).

Основные права, зафиксированные во Всеобщей декларации, стали основой для разработки более 90 международных соглашений, деклараций или других документов в рамках системы ООН. Среди них такие, как: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Международный пакт о гражданских и политических правах; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; Конвенция о правах ребенка; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и другие декларации и/или соглашения по таким вопросам, как дискриминация, геноцид, рабство, а также социальное благосостояние, прогресс и развитие.

В настоящее время сформирован Международный Билль о правах, который состоит из:

- Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года;
- Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года (вступил в силу в 1976 году)¹;
- Международный Пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года (вступил в силу в 1976 году)²;
- Факультативный протокол к пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года³;
- Второй Факультативный протокол к международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни от 15 декабря 1989 года⁴.

¹ Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года. //Международное уголовное право. Сборник нормативных правовых актов. /Составители Борчашвили И.Ш., Сидорова Н.В. – Караганда, 2010.

² Международный Пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года. //Международное уголовное право. Сборник нормативных правовых актов. /Составители Борчашвили И.Ш., Сидорова Н.В. – Караганда, 2010.

³ Факультативный протокол к пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года. //Международное уголовное право. Сборник нормативных правовых актов. /Составители Борчашвили И.Ш., Сидорова Н.В. – Караганда, 2010.

⁴ Второй Факультативный протокол к международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни от 15 декабря 1989 года. //Международное уголовное право. Сборник нормативных правовых актов. /Составители Борчашвили И.Ш., Сидорова Н.В. – Караганда, 2010.

Республика Казахстан присоединилась к Пактам 1966 года. В целях реализации положений Международного Пакта о гражданских и политических правах Республика Казахстан присоединилась к Первому Факультативному Протоколам к Пакту о гражданских и политических правах. Присоединившись к первому факультативному Протоколу, Республика Казахстан признает юрисдикцию Комиссии по правам человека принимать на рассмотрение сообщения отдельных лиц, утверждающих, что их права, определенные в пакте, были нарушены государством-участником пакта.

Присоединение ко второму факультативному протоколу, который предусматривает отмену смертной казни, связано с определёнными сложностями. Так статья 15 Конституции Республики Казахстан, предусматривает, что смертная казнь установлена законом как исключительная мера наказания за особо опасные тяжкие преступления. В статье 2 Протокола предусмотрено, что не допускается никаких оговорок к настоящему протоколу, за исключением оговорки сделанной в момент присоединения, которая предусматривает применение смертной казни только в военное время после признания вины в совершении наиболее тяжких преступлений военного характера, совершенных в военное время. Следует отметить, что на сегодняшний день ко второму факультативному протоколу присоединилось лишь около сорока государств.

Международные акты в области прав человека следует классифицировать на следующие группы:

1. Акты универсального характера (Международный билль о правах).
2. Против предупреждения дискриминации (Декларация о ликвидации всех форм дискриминации на основе религии и убеждений от 25 ноября 1981 года и другие).
3. Содержащие принципы отправления правосудия (Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью от 29 ноября 1985 года и другие).
4. Содержащие права лиц, подвергающихся задержанию или тюремному заключению (Основные принципы обращения с заключенными от 14 декабря 1990 года и другие).
5. В отношении прав женщин (Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин от 7 ноября 1967 года и другие).
6. В отношении прав детей (Конвенция о права ребенка от 20 ноября 1989 года и другие).
7. В отношении экономических и социальных прав (Декларация социального прогресса и развития от 11 декабря 1969 года и другие).

8. Защита прав человека в вооруженных конфликтах (Конвенция о неприменении срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества от 26 ноября 1968 года и другие)¹.

Предложенная классификация не является исчерпывающей.

Кроме перечисленных выше международных документов, содержащих основополагающие принципы в сфере прав человека, для сотрудников правоохранительных органов огромное значение имеет знание международно-правовых документов публичного характера, непосредственно посвященных содержанию деятельности органов правопорядка. К ним относятся: Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г.; Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка 1990 г.; Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме 1988 г.; Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней 1989 г.; Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью 1985 г. и др. Все они формулируют своеобразные каноны полицейской деятельности, основу которых составляет соблюдение и уважение прав и свобод человека.

Признанные Республикой Казахстан международные стандарты прав и свобод человека нашли отражение в Конституции Казахстана, провозгласившей высшей ценностью государства – человека, его жизнь, права и свободы. На сегодняшний день вся система отечественного законодательства направлена на реализацию этого конституционного положения.

Конституционные основы влияния принципов международного права на правовую политику Республики Казахстан нашли свое отражение в статье 4 Конституции, согласно которой действующим правом в Республике являются не только нормы Конституции и других нормативных правовых актов, но и международные договорные и иные обязательства Республики Казахстан. Причем ратифицированные Республикой Казахстан международные договоры имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона. Соответствующие Конституции международные договоры и иные обязательства Республики являются составной частью действующего права Республики².

В то же время следует отметить, что в законодательной практике Республики Казахстан за исключением общих норм о приоритете междуна-

¹ Сидорова Н.В. Международное публичное право. Курс лекций. – Караганда, 2006.

² Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 2 февраля 2011 года). //Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 4, ст. 217; 1998 г., № 20, ст. 245.

родного права, специальных норм обязывающих реализовывать международные стандарты прав человека, практически нет. В частности, статья 12 Конституции Республики Казахстан гласит «В Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией»¹. Никакого указания на международные стандарты прав человека в данной статье нет, впрочем, как и в других тридцати статьях второго раздела Конституции, посвященного правам и свободам человека.

Казахстанское законодательство в сфере закрепления и реализации примата норм международного права над национальным показывает, что конституционное и отраслевое законодательство исходит из признания приоритета норм международных договоров перед национальными законами. Однако, речь идет только о приоритете применения лишь для конкретного случая, не влияя на действие закона в целом. Естественно данный приоритет не подразумевает большую юридическую силу международного договора по отношению к закону, и тем более не отменяет его.

Республика Казахстан является участницей основных универсальных международных договоров в области прав человека. Согласно закону Республики Казахстан «О международных договорах Республики Казахстан» от 30 мая 2005 года «Каждый действующий международный договор Республики Казахстан подлежит обязательному и добросовестному исполнению Республикой Казахстан»².

В 2005 году Республика Казахстан ратифицировала Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года (далее МПГПП). В статье 6 МПГПП говорится «право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни». МПГПП не содержит рекомендаций направленных на полную отмену смертной казни. Согласно Пакту, в странах, которые не отменили смертной казни, смертные приговоры могут выноситься только за самые тяжкие преступления в соответствии с законом, который действовал во время совершения преступления и который не противоречит постановлениям Пакта и Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него.

Проведенная в Республике Казахстан конституционная реформа 2007 года сузила количество составов, по которым в качестве меры наказания может быть применена смертная казнь. Согласно пункту 2 статьи 15 Конституции Республики Казахстан «смертная казнь устанавливается законом

¹ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 2 февраля 2011 года). //Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 4, ст. 217; 1998 г., № 20, ст. 245.

² Закон Республики Казахстан «О международных договорах Республики Казахстан» от 30 мая 2005 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30 января 2014 года). //Казахстанская правда, 34 мая 2005 года.

как исключительная мера наказания за террористические преступления, сопряженные с гибелью людей, а также за особо тяжкие преступления, совершенные в военное время, с предоставлением права ходатайствовать о помиловании»¹.

В последнее время все чаще поднимается вопрос о целесообразности присоединения Республики Казахстан ко Второму Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах на отмену смертной казни 1989 года. Официальные и неофициальные позиции по данной проблеме зависят от того насколько наше общество готово к полной отмене смертной казни. Присоединение Казахстана ко Второму Факультативному протоколу возложит на наше государство обязательство полной отмены смертной казни, за исключением возможной оговорки, допустимой самим Протоколом. Данная оговорка допускает применение смертной казни в военное время после признания вины в совершении наиболее тяжких преступлений военного характера, совершенных в военное время.

Таким образом, следует отметить, что Всеобщая декларация и последующие международно-правовые акты в области прав человека оказывали и продолжают оказывать влияние на развитие внутреннего законодательства Республики Казахстан.

Механизм обеспечения и защиты прав и свобод человека в современных условиях представляет собой сложный правовой комплекс, включающий в себя как внутригосударственные, так и международные средства. Имеются в виду, с одной стороны, нормативные акты и ориентированные на их исполнение органы государства, а с другой, - международные договоры и создаваемые на их основе органы, призванные обеспечить реализацию принятых и признанных норм.

Современный этап развития международных отношений характеризуется тем, что свое юридическое закрепление общечеловеческие ценности получили прежде всего в принципах и нормах международного права, которое не только определило мировые стандарты прав и свобод человека, но и регламентирует национальные и международные механизмы их защиты.

Оценивая исторический опыт международного регулирования прав и свобод человека, следует учитывать, что развитие соответствующего международно-правового института отражает процессы, свойственные национальным правовым системам и степени эффективности внутреннего механизма защиты прав и свобод. Государственное регулирование в этой области обнаруживало чрезвычайное разнообразие, а потому характерной

¹ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 2 февраля 2011 года). //Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 4, ст. 217; 1998 г., № 20, ст. 245.

чертой являлось отсутствие совместимых друг с другом стандартов провозглашения и обеспечения прав личности. Не было основы для разработки общих принципов такого юридического регулирования на международном уровне.

Представление о том, что любое вмешательство извне и, разумеется, использование международных средств для защиты прав и свобод человека, недопустимо. Однако презумпция исключительной национальной правозащиты оказалась недостаточной, а в определенных ситуациях выявила свою полную несостоятельность. Очевидной стала необходимость постоянного международного контроля над государственными средствами обеспечения прав и свобод человека.

Права человека по своей сути универсальны и никакое своеобразие культуры и истории не может быть оправданием для их специфического положения в отдельной стране. Универсальное значение прав человека тем более важно, что тем самым должны отвергаться любые попытки создания для граждан какого-либо государства более низких стандартов человеческого существования.

В этой связи в международной практике действует большой блок международных актов и дополнительных протоколов к ним, предусматривающих создание международных механизмов защиты прав человека. К числу таких актов относятся в первую очередь универсальные международные документы о правах человека.

Обозначенные выше особенности международных актов в области прав и свобод человека влекут за собой появление третьей – учреждение независимых международных органов по наблюдению за исполнением государствами своих обязательств по конвенциям и пактам. Такие органы известны и классическому международному праву, но особенность органов по наблюдению за правами человека заключается в их независимости от государств-участников. Хотя кандидатуры для занятия должностей членов таких органов – экспертов, судей – предлагают государства, после избрания эти лица работают «в личном качестве» и не представляют государства, их предложившего (более того, иногда количество членов органа значительно меньше количества государств, участвующих в конвенции и, следовательно, далеко не всякое государство физически может быть представлено в нем). Кроме того, эти органы иногда даже компетентны принимать обязательные для государств решения, которые не могут быть заблокированы простым голосованием «против»¹.

Появление указанных органов обусловлено тем, что для решения вопроса об уровне защиты граждан от государства зачастую необходим бес-

¹ Права человека. /Под ред. Лукашева Е.А. - М., 2009.

пристрастный взгляд «со стороны», тем более, когда речь идет о необходимости сравнения этого уровня со средним уровнем защиты во всех государствах-участниках. Например, Европейский суд по правам человека находит нарушение права в тех случаях, когда с точки зрения Европейской конвенции прав человека очевидного нарушения нет, но в большинстве государств, входящих в Совет Европы, уровень защиты рассматриваемого права значительно выше.

Создание системы международного контроля за претворением в жизнь юридических обязательств, взятых на себя государствами в области прав человека, является одним из наиболее значительных достижений в международном регулировании этой сферы. Роль международных контрольных органов в современных условиях постоянно возрастает. Все большее внимание уделяется их функциям и полномочиям в деятельности ООН и в различных универсальных и региональных соглашениях. Как известно, нет надгосударственной власти, которая могла бы контролировать осуществление принципов и норм международного права. Поэтому государства предусмотрели создание международного контрольного механизма.

Под термином «механизмы международной защиты прав человека» понимают систему международных (межгосударственных) органов и организаций, которые действуют с целью осуществления международных стандартов прав и свобод человека или их восстановления в случае нарушения. Такие (межгосударственные) органы отличаются тем, что они создаются по взаимному согласию нескольких государств, как правило, оформленному международным договором, действуют в рамках такого договора, договором же определяются их полномочия и специальные правила процедуры.

Следует отметить, что, кроме межгосударственных органов и организаций, в мире существует множество так называемых неправительственных правозащитных организаций.

Соответственно межгосударственные правозащитные организации отличаются тем, что:

- а) они действительно имеют влияние на правительства;
- б) зачастую их решения обязательны для исполнения, и в любом случае их мнение не может быть проигнорировано;
- в) они вынуждают международное сообщество обращать внимание на нарушения прав человека¹.

Схематично все правозащитные международные организации можно подразделить на две группы: универсальные и региональные.

Универсальные правозащитные механизмы – это органы и организации, распространяющие свою деятельность на весь мир, независимо от государ-

¹ Механизм в области прав человека. - Женева. Центр по правам человека. 2002. с.16.

ственных и региональных границ. Эти механизмы в той или иной мере связаны с основной международной организацией мира – ООН. Это не случайно: во-первых, ее членами являются почти все государства мира, во-вторых, в соответствии с Уставом ООН одной из основных целей деятельности этой организации является «утверждение веры в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности»¹.

Основу универсальной системы международных механизмов защиты прав человека составляет Устав Организации Объединенных наций от 26 июня 1945 года².

Функции и полномочия Организации Объединенных Наций в области прав человека чрезвычайно разнообразны. Они принимают рекомендации, выносят решения, созывают международные конференции, подготавливают проекты конвенций, проводят исследования, оказывают консультативную и техническую помощь отдельным странам.

Одной из целей ООН является достижение международного сотрудничества «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии»³. Правовой основой деятельности ООН является Устав – международный договор, согласно которому государства-члены обязуются, в частности, принимать совместные меры, направленные на поощрение и защиту прав человека во всем мире.

Фактически все главные и значительное число вспомогательных органов ООН в той или иной степени занимаются вопросами прав человека, но наибольшее внимание данному вопросу уделяют Генеральная Ассамблея (далее по тексту ГА ООН) и Экономический и Социальный совет (далее по тексту ЭКОСОС).

Главную ответственность за выполнение функций Организации по содействию всеобщему уважению и соблюдению основных прав и свобод человека несет ГА ООН. В частности, согласно статье 13 Устава ООН одной из функций ГА ООН является содействие международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и содействия осуществлению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

Вопросы прав человека обычно включаются в повестку дня Генеральной Ассамблеи на основании соответствующих разделов доклада ЭКОСОС и решений, принятых ГА ООН на предыдущих сессиях. Время от времени

¹ Глухарева Л.И. Права человека. Гуманитарный курс. – М., 2002.

² Устав Организации Объединенных наций от 26 июня 1945 года. //Международное публичное право. Сборник нормативных правовых актов. /Составитель Сидорова Н.В. – Караганда, 2007.

³ Там же.

они также предлагаются для обсуждения другими главными органами ООН, государствами-членами Организации и Генеральным секретарем.

подавляющее большинство вопросов, относящихся к правам человека, рассматривается Третьим комитетом Ассамблеи (социальные и гуманитарные вопросы и вопросы культуры), однако некоторые из них обсуждаются и другими комитетами. Принятые ими решения обсуждаются и утверждаются на пленарных заседаниях Генеральной Ассамблеи.

Согласно упомянутой выше ст. 13 Устава ООН функции Генеральной Ассамблеи состоят главным образом в организации исследований и принятии рекомендаций. Исследования, относящиеся к правам человека, по поручению Генеральной Ассамблеи выполняются Экономическим и Социальным Советом (ЭКОСОС) и его вспомогательными органами, специализированными учреждениями и Генеральным секретарем ООН¹.

Рекомендации, принимаемые Генеральной Ассамблеей, как в области прав человека, так и по другим вопросам, согласно Уставу ООН не являются юридически обязательными для государств-членов ООН. Оценивая юридический характер резолюций Генеральной Ассамблеи по вопросам прав человека, необходимо иметь в виду, что согласно ст. 55 и 56 Устава ООН государства-члены ООН взяли на себя обязательство предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией в целях развития всеобщего уважения к правам человека и их соблюдения. Поэтому несомненно, что резолюции Генеральной Ассамблеи, за принятие которых голосовали все или подавляющее большинство государств-членов Организации, обладают определенным рода морально-политическим эффектом и являются неким отражением мирового общественного мнения.

Согласно Уставу ООН, наряду с Генеральной Ассамблеей ответственность за выполнение функций Организации в области прав человека несет Экономический и Социальный Совет, который работает под руководством Ассамблеи. Пункты, касающиеся прав человека, обычно передаются на рассмотрение в Социальный комитет ЭКОСОС, в котором представлены все его 54 члена. В то же время некоторые пункты рассматриваются на пленарных заседаниях без передачи их в Социальный комитет. В соответствии со статьей 62 Устава ООН ЭКОСОС может делать рекомендации в целях поощрения уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех. Также он может созывать международные конференции и составлять для представления в ГА ООН проекты конвенций по вопросам, касающимся прав человека. Согласно статье 68 Устава ООН ЭКОСОС создает комиссии в экономической и социальной областях и по поощрению прав человека². Им в 1946 г. была создана Комиссия ООН по правам чело-

¹ Сидорова Н.В. Международное публичное право. Курс лекций. – Караганда, 2006.

² Там же.

века. Первоначально она состояла из 18 членов. Затем ее состав увеличился в связи с приемом в ООН новых членов и в Комиссию входили представители 53 государств. ЭКОСОС не согласился с предложениями о том, чтобы члены Комиссии исполняли свои обязанности в личном качестве, а не как представители государств (резолюция 9(11) от 21 июня 1996 г.).

В ее функции с момента создания, согласно резолюциям ЭКОСОС 5(1) и 9 (II), входила подготовка предложений и докладов Совету относительно:

- а) международного Билля о правах человека;
- б) международных деклараций и конвенций о гражданских свободах, положении женщин, свободе информации и других подобных вопросах;
- в) защиты меньшинств;
- г) предотвращения дискриминации по признакам расы, пола, языка или религии;
- д) любых других вопросов, касающихся прав человека, которые не перечислены в предыдущих пунктах. Комиссия осуществляла исследования, делала рекомендации, представляла информацию и выполняла другие поручения Экономического и Социального Совета. Подготовка крупных исследований обычно поручалась специальным докладчикам¹.

Деятельность Комиссии по правам человека носила неоднозначный характер. Отмечая положительные моменты работы данного органа, многими высказывались и критические замечания в адрес Комиссии по правам человека. Так, в частности, в своем заявлении по вопросу создания Совета по правам человека взамен Комиссии «Международная Амнистия» указывает «Комиссия стала выразителем мнения ООН по вопросам о правах человека, пусть и не всегда последовательного. В своих докладах и резолюциях Комиссия выражала обеспокоенность и намерения международного сообщества в отношении, как отдельных стран, так и проблем общего характера. Международное внимание со стороны Комиссии в целом ряде случаев способствовало улучшению ситуации в области прав человека в различных странах. Доказательством тому служит опыт борьбы с апартеидом в ЮАР и военными диктатурами в Латинской Америке. Однако мы стали свидетелями и того, как членам Комиссии зачастую недоставало политической воли для эффективных или каких бы то ни было вообще действий в ответ на представленные им доказательства совершения грубых и систематических нарушений прав человека»².

Таким образом, в 2006 году резолюцией 60/251 ГА ООН Комиссия была преобразована в Совет по правам человека. Данная резолюция определила сферу деятельности Совета по правам человека (далее по тексту Совет). В частности, в резолюции указывается, что Совет должен отвечать за содей-

¹ Сайт «Международной Амнистии». //См сайт: www.amnesty.org.ru.

² Права человека. Учебник для вузов. /Под редакцией Холикова А.Д.- Душанбе, 2009.

ствие всеобщему уважению и защите всех прав человека и основных свобод для всех без каких-либо различий и на справедливой и равной основе, и рассматривать ситуации, связанные с нарушением прав человека, включая грубые и систематические нарушения, и делать по ним свои рекомендации. Он должен также содействовать эффективной координации и интеграции деятельности, касающейся прав человека, в рамках системы Организации Объединенных Наций¹.

В своей работе Совет должен руководствоваться принципами универсальности, беспристрастности, объективности и неизбирательности, конструктивного международного диалога и сотрудничества в целях содействия поощрению и защите всех прав человека - гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие.

В компетенцию Совета входит:

а) содействовать учебно-просветительской деятельности в области прав человека, а также деятельности по оказанию консультационных услуг, предоставлению технической помощи и созданию потенциала, которая будет осуществляться в консультации с заинтересованными государствами-членами и с их согласия;

б) служить форумом для обсуждения тематических вопросов по всем правам человека;

в) делать рекомендации Генеральной Ассамблее в отношении дальнейшего развития международного права в области прав человека;

г) содействовать полному выполнению обязательств в области прав человека, принятых государствами, и осуществлению контроля за достижением целей и выполнением обязательств, касающихся поощрения и защиты прав человека, которые сформулированы в решениях конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций;

д) на основе объективной и достоверной информации проводить всеобъемлющие периодические обзоры выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека, таким образом, который обеспечивает универсальность охвата и одинаковое отношение ко всем государствам. Такой обзор должен быть механизмом сотрудничества, основанным на интерактивном диалоге с соответствующей страной при ее активном участии и учете ее потребностей в создании потенциала; такой механизм должен дополнять, а не дублировать работу договорных органов; в течение года после проведения своей первой сессии Совет должен определить формы и необходимые временные рамки универсальных периодических обзоров;

¹ Права человека. /Под ред. Лукашева Е.А. - М., 2009.

е) содействовать посредством диалога и сотрудничества предотвращению нарушений прав человека и быстро реагировать на чрезвычайные ситуации в области прав человека;

ж) взять на себя роль и обязанности Комиссии по правам человека в связи с работой Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, как они были определены в резолюции 48/141 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года;

з) действовать в области прав человека в тесном сотрудничестве с правительствами, региональными организациями, национальными учреждениями по правам человека и гражданским обществом;

и) делать рекомендации в отношении поощрения и защиты прав человека;

к) представлять ежегодный доклад Генеральной Ассамблее¹.

Таким образом, Совет по правам человека призван стать главным координирующим органом ООН в деле защиты прав человека.

Для осуществления своих функций в области прав человека Генеральная Ассамблея в соответствии со ст. 22 Устава ООН создает по мере надобности различные вспомогательные органы. Некоторые из них создаются ad hoc, другие являются, по сути дела, постоянными или функционируют в течение длительного времени. К их числу относятся Подкомиссия по поощрению и защите прав человека и Комиссия ООН по положению женщин.

Подкомиссия по поощрению и защите прав человека. В круг ведения Подкомиссии входят действия, связанные с проведением исследований, предоставлением рекомендаций Совету по правам человека в отношении предупреждения любого рода дискриминации в области прав человека и основных свобод, защиты расовых, религиозных и языковых меньшинств, а также выполнение любых других функций, которые могут быть ей предписаны ЭКОСОС и Советом по правам человека.

Комиссия ООН по положению женщин подготавливает рекомендации и доклады ЭКОСОС по содействию правам женщин в политической, экономической, гражданской и социальной областях и области образования, а также предоставляет рекомендации ЭКОСОС по срочным проблемам, требующим неотложного внимания в области прав женщин с целью применения того принципа, что мужчины и женщины должны обладать равными правами, а также разрабатывать предложения по претворению в жизнь таких рекомендаций².

20 декабря 1993 г. ГА ООН (резолюция 48/141) учредила пост Верховного комиссара ООН по правам человека, который является главным должностным лицом, ответственным за координацию всей деятельности в

¹ Права человека. /Под ред. Лукашева Е.А. - М., 2009.

² Права женщины. Учебное пособие. /Под ред. д.ю.н., проф. Холикова А.Г. – Душанбе, 2010.

области прав человека в рамках ООН. В своей резолюции ГА ООН перечислила обязанности Верховного комиссара. Они включают:

- проведение в жизнь и защиту эффективного осуществления всех гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие;
- оказание государствам по их просьбе консультативных услуг, технической и финансовой помощи в области прав человека;
- координацию программ ООН по образованию и информированию общественности в области прав человека;
- активную роль в устранении препятствий на пути к полной реализации прав человека и в предотвращении продолжающихся нарушений прав человека во всем мире;
- участие в диалоге с правительствами с целью гарантировать уважение к правам человека;
- расширение международного сотрудничества в поощрении и защите прав человека;
- координацию деятельности по поощрению и защите прав человека посредством системы ООН;
- рационализацию, адаптацию, усиление и упрощение механизмов ООН в области прав человека с целью улучшения их эффективности.

Управление Верховного комиссара по правам человека состоит из квалифицированных экспертов, представляющих различные регионы земного шара, которые в необходимых случаях могут участвовать в проведении исследований, касающихся нарушений прав человека.

Особенно важна роль Верховного комиссара в чрезвычайных ситуациях, когда необходимы не только поиск общего согласия среди государств, но и быстрые решительные действия, направленные на ликвидацию грубых нарушений прав человека.

Опыт многолетнего обсуждения вопросов о правах человека в ООН со всей очевидностью показал, что продуманная организация контрольных органов имеет важное значение для плодотворной деятельности всей системы взаимоотношений государств в рассматриваемой области. Однако в настоящее время контрольная функция еще далека от совершенства. Система контрольных органов ООН в области прав человека очень громоздка, в ее работе наблюдается дублирование и параллелизм, рассмотрение ряда вопросов повестки дня из года в год переносится. Поскольку деятельность этих органов носит сессионный характер, они не способны принимать экстренные меры в условиях кризисов. Массовые злодеяния в Сомали, Руанде, Бурунди и других странах показали необходимость срочного вмешательства ООН в подобные конфликты, причем не только в форме исследований и установления системы контроля, но и применения принудительных мер.

Для осуществления контроля над тем, как государства-участники конвенций соблюдают их положения, образованы соответствующие органы ООН, так называемые договорные органы – комитеты независимых экспертов:

1. Комитет по правам человека (CCPR) – для контроля за соблюдением положений Международного пакта о гражданских и политических правах.

2. Комитет против пыток (CAT) – для контроля за соблюдением положений Конвенции против пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.

3. Комитет по ликвидации расовой дискриминации (CERD) – для контроля за соблюдением положений Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

4. Комитет по ликвидации дискриминации женщин (CEDAW) – для контроля за соблюдением Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

5. Комитет по правам ребенка (CRC) – для контроля за соблюдением положений Конвенции о правах ребенка.

6. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (CESCR) – для контроля за соблюдением положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

7. Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (CMW) – для контроля за соблюдением положений Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей¹.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите значение международных стандартов прав человека в развитии национальных правовых систем.

2. Какие международные документы, предусматривающие стандарты прав человека Вы можете назвать?

3. Что такое Международный билль о правах?

4. Какие особенности имеет Всеобщая декларация прав человека 1948 года?

5. Участником каких основополагающих международных договоров в области прав и свобод человека является Республика Казахстан?

6. Каково место международных договоров в системе действующего права Республики Казахстан?

¹ ООН-овская система защиты прав человека. Структура органов ООН, занимающихся правами человека; основные конвенции и связанные с ними процедуры; специальные процедуры Комиссии по правам человека (материалы Хельсинкского фонда по правам человека). // <http://www.hfhrpol.waw.pl/ru/>.

7. Дайте классификацию международных договоров в области прав и свобод человека.

8. Что такое международные механизмы обеспечения прав и свобод человека?

9. Какие международные механизмы обеспечения прав и свобод человека сформированы в современный период?

10. Принимает ли Республика Казахстан участие в международных механизмах обеспечения прав и свобод человека?

11. Раскройте сущность правозащитной системы ООН.

12. Юрисдикцию каких комитетов ООН (по правам человека) признала Республика Казахстан?

13. Каким образом международные стандарты прав человека имплементируются в Республике Казахстан?

Раздел III. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Государства постсоветского пространства, став полноправными членами мирового сообщества, провозгласили человека высшей ценностью, и отказались от приоритета интересов государства по отношению к интересам личности. Реализация провозглашенных прав человека в этих государствах потребовала совершенствования имеющихся и поиска новых правозащитных механизмов. Одним из важных результатов политики международного сообщества по созданию национальных независимых учреждений по защите прав человека стало распространение института омбудсмана по всему миру.

Республика Казахстан, объявив человека, его жизнь и права высшей ценностью общества и государства, считала необходимым и вполне реальным, как отмечалось выше, поэтапное вхождение в правовое пространство международно-правовых актов в области прав и свобод человека. Необходимым условием демократического развития Казахстана, его политической системы является создание четко скоординированной системы политико-правовых механизмов и процедур реализации прав и свобод человека и гражданина. Конституционные нормы определяют особое место человека в системе общественных отношений, выдвигают защиту его прав и интересов в качестве принципа, действующего в обществе и государстве.

Основной проблемой, связанной с правами человека в постсоветском пространстве, по мнению венгерского исследователя А. Шайо, заключается не в систематических грубых нарушениях этих прав органами государственной власти, а в том, что до сих пор откладывается необратимая институционализация прав человека, предусматривающая их обязательное соблюдение. Большинство из сформированных специальных органов по правам человека не были интегрированы в структуру государственного управления, не имели четких полномочий и необходимой материальной базы для эффективного функционирования.¹

Мировое сообщество установило стандарты, которых должны придерживаться государства-участники при создании внутри государственных механизмов защиты прав человека. Выработаны ряд руководящих принципов (1978 г.), согласно которым национальные учреждения по защите прав человека должны выполнять следующие функции: действовать в качестве источника информации о правах человека для правительства и народа; оказывать помощь в просвещении общественности и содействии осознанию и

¹ Шайо А. Нестерпимая правота прав: Право посткоммунистических обществ. //Рос. бюл. по правам человека. -М., 1995. Вып. 6. С. 16

уважению прав человека; консультировать по любым вопросам, касающимся прав человека; изучать и осуществлять контроль за состоянием законодательства, судебными и административными решениями, затрагивающими права и свободы человека, готовить доклады для соответствующих органов; выполнять любые функции, которыми правительства могут наделить их в связи с обязательствами данного государства по тем международным соглашениям в области прав человека, участниками которых они являются. К основным функциям национальных учреждений, таким образом, относятся консультации, мониторинг за ситуацией с правами человека, проведение расследований и возбуждение дел для установления фактов, предоставление полной информации общественности, в т. ч. через СМИ, участие в законотворческой работе по проектам, затрагивающим права и свободы граждан; в соответствующих случаях иметь местные или региональные консультативные органы для оказания помощи в осуществлении своих функций. Национальные учреждения могут оказывать воздействие на органы власти и политические решения только при условии сохранения своей независимости и беспристрастности. Таковыми они могут быть, как показал мировой опыт, если соблюдаются следующие условия. Во-первых, национальные учреждения по правам человека должны быть органично встроены в четко функционирующую систему государственной власти, и их деятельность должна быть востребована как гражданами, так и обществом в целом. Во-вторых, они не должны подвергаться политическому давлению. В-третьих, граждане должны иметь широкий доступ ко всей информации о своих правах и порядке их защиты. В-четвертых, решения национальных учреждений по правам человека должны быть обязательными для исполнения органами судебной, законодательной и исполнительной власти, предусмотрена ответственность последних за их невыполнение. Институты защиты прав человека, таким образом, должны быть неотъемлемой частью всей структуры государственной власти и политической системы в целом.

Законодательство Республики Казахстан закрепляет обязанность государства и его органов создавать необходимые юридические, организационные и другие условия для реализации прав, свобод и интересов граждан. Защита прав человека - это меры, направленные на предотвращение, прекращение или смягчение нарушений прав человека путем оказания прямого правового, общественного, морального, политического давления на источник нарушения прав человека.

Осознавая сложность переходных процессов и трудность реализации выработанных на основе международных собственных национальных стандартов, Казахстан приступил к созданию национальной правозащитной системы.

Правовая защита - это элемент осуществления прав человека, содержание которой составляет деятельность государства, общественных организаций и лица по созданию юридических условий, способствующих непрерывности процесса реализации прав человека, а в случае остановки процесса - его восстановления. По способам защиты прав человека и гражданина, как показывает мировой опыт, выделяют следующие основные группы:

- 1) государственная защита;
- 2) судебная защита (как независимой ветви власти);
- 3) негосударственная защита (в лице института адвокатуры и правозащитных организаций);
- 4) самозащита.

Признание международных стандартов прав человека побудили постсоветские государства к созданию механизмов и органов, которые обеспечили бы их реализацию. Прежде всего, в большинстве постсоветских государств были созданы Комиссии по правам человека при президентах. В Казахстане созданы и функционируют Комиссии по правам человека. Большинство Комиссий столкнулось с такими проблемами, как ограничение их деятельности, дефицит финансовых и человеческих ресурсов, урезанные полномочия и др. Мировая практика показывает, что деятельность Комиссии по правам человека должна отвечать следующим критериям:

1) независимый характер, предусматривающий юридическую и политическую автономию; способность подбирать в свой состав объективных и независимых членов; демократические процедуры в принятии решений относительно назначения членов комиссии; плюрализм и представительство: члены комиссии должны представлять все слои общества;

2) четкие полномочия, установленные в законодательном порядке, позволяющие на практике проводить расследования и рассмотрение жалоб;

3) доступность Комиссии для потенциальных клиентов; деятельность Комиссии должна быть гибкой, а процедуры представления жалоб или апелляций не требующими серьезных финансовых затрат;

4) обеспеченность Комиссии адекватными финансовыми средствами и необходимым персоналом; доступность персонала для СМИ;

5) наличие связи с гражданским обществом, прежде всего с неправительственными организациями, представляющими различные группы и слои населения. При этом комиссия должна оставаться вне сферы воздействия влиятельных групп, представляющих специальные интересы.

Созданные в постсоветских государствах Комиссии по правам человека имели статус консультативно-совещательного органа при Президенте. Задачами Комиссии по правам человека явились: консультирование Президента и структурных подразделений Администрации Президента по вопросам прав человека; подготовка инициатив Президент в области прав и сво-

бод человека; подготовка заключений по принятым Парламентами и направленным на подпись Президенту законам, затрагивающим права человека; участие совместно с другими ведомствами в выработке позиции государства в области прав человека. В соответствии с Положением о Комиссии любое должностное лицо обязано в течение месяца мотивированно ответить на жалобу, которая затем передается Комиссией в ту или иную организацию. Практика работы Комиссий по правам человека постсоветских государств показала низкую эффективность их деятельности и неспособность осуществить системные изменения в обеспечении прав и свобод человека. Зависимость комиссий от Президента или исполнительной власти, при которых они были организованы, не позволила им оставаться свободными от определенной идейно-политической ангажированности в трактовке сложившихся политических реалий.

Конституция Республики Казахстан 1995 г. закрепила конституционно-правовой статус судей, основные принципы правосудия, которые получили дальнейшую разработку в Законе «О судах и статусе судей в Республике Казахстан», Указе Президента «О мерах по усилению независимости судебной системы РК» и др. В этих нормативно-правовых актах повышен авторитет суда, закреплена неприкосновенность судей, заложены многие организационные и процессуальные преобразования. Был осуществлен переход от принципа выборности и ограничения срока полномочий к назначению судей и их несменяемости, внедрен новый механизм подбора и расстановки судей.

В результате за прошедшее десятилетие в судебной системе Казахстана произошли серьезные перемены. В судопроизводство введен общепринятый в демократических странах апелляционный порядок рассмотрения дел в судах, закреплены основы, обеспечивающие независимость судей, самостоятельность судебного процесса и доступность судебной защиты. Создана система специализированных экономических судов по разрешению хозяйственных споров, совершенствуется порядок отбора судебных кадров. Укрепилась связь судов с общественностью и СМИ. Принципиальным является то, что в законодательном порядке сняты какие-либо ограничения права каждого человека и гражданина обращаться в суд за защитой нарушенных прав. Появились новые категории дел - о защите права частной собственности, избирательных прав, об обжаловании нормативных правовых актов, действий и решений государственных органов. Позитивную роль в 90-е годы сыграла конституционная норма (статья 78) о том, что суды «не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы че-

ловека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным».

Судебные органы, как показывает практика, до сих пор сталкиваются с несовершенством национального законодательства, противоречиями в нормативно-правовых актах различного уровня. Материалы судебной практики в сфере защиты прав человека в Казахстане за 90-е годы показали, что нарушения конституционных прав граждан не сокращалось, имели место факты незаконного осуждения граждан. Конституционным Советом страны выявлено, что только в 2001 г. зарегистрировано 107 тыс. нарушений трудового законодательства, необоснованно был применен арест в отношении 3788 граждан, были установлены факты нарушения законности со стороны работников полиции¹. Нередки случаи назначения неоправданно жестокого наказания. Только по апелляционным протестам прокуроров в 2001 г. из-за чрезмерной суровости наказания изменены приговоры в отношении 391 лица. Явно дискредитирующими судебную власть и правосудие являются действия некоторых судей при рассмотрении дел об административных нарушениях. Выявлены и опротестованы случаи применения судьями административного взыскания в виде ареста к несовершеннолетним, тогда как применение ареста к ним прямо запрещено законом. В связи с нарушениями законности при отправлении правосудия прокурорами внесены руководителям судов более 120 представлений. Однако по результатам их рассмотрения в дисциплинарном порядке наказаны только 22 судьи и отозвано лишь четверо. При таком положении, когда судьи за грубейшие нарушения не несут какой-либо ответственности, вряд ли можно ожидать улучшения в их работе.

В общественном сознании суд все еще не рассматривается как правозащитный институт, широко распространено мнение о неэффективности судебной защиты прав и свобод человека. Судебная система в целом все еще не обеспечивает действенной защиты прав граждан в силу ряда причин, в том числе низкого профессионального уровня и коррумпированности части судей, слабой материально-финансовой базы. Показателем серьезных проблем в судебной практике свидетельствует рост количества отмененных и измененных приговоров суда. Только в 2002 г. было отменено и изменено 14548 судебных актов. Общественный Совет предпринимателей Казахстана в связи с этим предложил разработать количественный и качественный механизм правовой оценки принятых незаконных решений и снятия полномочий с судей в связи с неоднократностью принятия ими необоснованных актов, которые были отменены вышестоящими инстанциями².

¹ <http://www.ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=5&rid=226>.

² <http://www.continent.kz/2003/21/5.htm>.

Слабость судебной системы и существующие проблемы требуют значительных усилий и выделения адекватных ресурсов для создания действительно независимой судебной власти, как в финансовом, так и политическом отношении. Эффективность защиты прав человека напрямую связана с проблемой действительной независимости суда. Эта проблема актуальна не только для Казахстана, но, как свидетельствует мировая практика, особую остроту она приобретает в условиях переходного периода. Независимость судей обеспечивается правовыми мерами, в том числе несменяемостью судей, деполитизацией судов, неприкосновенностью судей, запретом на вмешательство в судебную деятельность. Под вмешательством в деятельность суда понимаются любые формы воздействия на судью в целях воспрепятствования осуществлению правосудия. Взятие на контроль дела, находящегося в производстве суда, государственными органами или должностными лицами также следует расценивать как вмешательство в судебную деятельность. Для обеспечения политической независимости судей необходимо не только изменить взаимоотношения судебных и иных государственных органов власти, но и обеспечить прозрачность процесса формирования судейского корпуса, ввести ответственность за попытки посягательства на независимость судей или незаконного вмешательства в процесс принятия ими решений.

Усилению ответственности судей перед обществом будут способствовать открытость и прозрачность судебных процессов, предоставление судьями деклараций о доходах и имуществе, введение санкций для служащих судебных органов за нарушения законов и этических норм. При этом необходимо четко определить основания для привлечения к дисциплинарной ответственности судей. Должность судьи предполагает высокую моральную ответственность перед людьми со стороны лица, занимающего этот социально значимый пост. Взаимоотношения внутри судебной системы не могут быть административными и должны носить только процессуальный характер.

В целях обеспечения открытого доступа, как судей, так и широких слоев населения к судебным решениям (за исключением содержащих государственную тайну) в Казахстане создана база судебных решений Верховного Суда и областных судов на официальном веб-сайте ведомства. Электронный архив сегодня насчитывает более 11 тысяч судебных актов - решений по наиболее сложным вопросам материального и процессуального права. На реализацию конституционных прав граждан свободно получать информацию, повышение правосознания и правовой информированности, защиту прав и свобод юридических и физических лиц, своевременное выявление фактов коррупционных правонарушений направлено создание с 2003 г. телефона доверия во всех областных территориальных органах юстиции. Го-

рожане теперь имеют возможность получить информацию по вопросам действия и применения законодательства РК, регистрации нормативно-правовых актов центральных и местных органов государственной власти, проконсультироваться по вопросам организации юридических услуг, деятельности уголовно-исполнительной системы, судебной экспертизы, а также вносить предложения по совершенствованию законодательства и сообщать о правонарушениях, совершенных работниками органов юстиции.

Проведена большая работа по изучению теории и практики института присяжных заседателей в уголовном процессе, поэтапное внедрение которого ожидается в ближайшее время. Нельзя забывать и об историческом опыте и социальном значении института биев в защите прав казахов. Институт биев, являясь механизмом разрешения возникших конфликтов в связи с нарушением индивидуальных и коллективных прав, выполнял главным образом функции судебной власти, функции вертикальной и горизонтальной регуляции жизнедеятельности казахского общества. Этот институт выполнял и политическую функцию, которая выражалась в согласовании интересов различных слоев населения. На наш взгляд, при разработке механизмов и критериев создания института присяжных заседателей в современной судебной системе Казахстана важно учесть не только мировой опыт, но и опыт функционирования института биев. В этой связи важнейшими направлениями деятельности Верховного суда становятся разработка нормативно-правовой базы введения суда присяжных заседателей, ограничения применения смертной казни, дальнейшей гуманизации уголовной политики, практики судебного санкционирования ареста, открытия учебной магистратуры для судей и др.

Перспективным направлением в развитии судебной власти в Казахстане, на наш взгляд, является восстановительное правосудие, суть которого можно выразить словами Зер Ховарда: «Если преступление наносит людям вред, правосудие должно ставить себе целью восстановление справедливости, добрых отношений. Подлинное правосудие должно поставить себе целью создание условий, в которых этот процесс мог бы начаться. Первоочередной целью правосудия должно быть, следовательно, возмещение ущерба и исцеление пострадавших»¹. Иначе говоря, наша судебная власть при рассмотрении дел должна не только наказывать тех, кто совершил преступление, но и в первую очередь восстановить права пострадавших, возместить им понесенный ущерб. Главное - как подчеркивалось президентом Н. Назарбаевым - это восстановить нарушенное право человека.

¹ Howard Zehr. Восстановительное правосудие. Новый взгляд на преступление и наказание. Перевод с английского. Общая редакция кандидата психологических наук Л.М. Карнозовой. - М. Центр «Судебно-правовая реформа» 2002 г. 328 С.

Большая и сложная работа осуществляется судами Республики Казахстан и по защите социальных и экономических прав человека. Экономический подъем, происходивший в Республике в последние годы, способствовал укреплению социально-экономических прав граждан, снижению бедности и повышению занятости населения. Вместе с тем усложнение общественных отношений в сфере труда, занятости, охраны здоровья, предпринимательской деятельности, собственности повлекло за собой и нарушение прав человека, возникновение многочисленных споров и обращений с жалобами в судебные органы. Усилению судебной защиты прав и свобод человека в сфере социально-экономических отношений способствовали принятые нормативные постановления Верховного Суда республики Казахстан: «О некоторых вопросах применения судами законодательства при разрешении трудовых споров», «О некоторых вопросах применения судами земельного законодательства», «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей», «О практике применения судами законодательства о защите прав потребителей». «О некоторых вопросах разрешения споров, связанных с защитой права собственности на жилище», «О применении судами некоторых норм законодательства о защите авторского права и смежных прав» и др. В целом за период экономического роста суды обеспечили защиту конституционных прав граждан на частную собственность, справедливые и благоприятные условия труда, равную оплату за равный труд, на социальное обеспечение и отдых, благоприятную окружающую среду, на свободу предпринимательской деятельности, в сфере оказания услуг населению и т.д.

Важной проблемой являются обеспечение реальной состязательности судебного процесса и повышение престижа адвокатуры. Адвокатура - это профессиональный институт правовой защиты и обеспечения законных интересов личности и юридических лиц в условиях свободы экономических отношений и естественной дифференциации доходов в обществе. Свои функции правозащиты она сможет осуществлять полнее и эффективнее по мере действительного обеспечения процессуального равноправия адвокатуры и органов дознания, следствия, государственного обвинения. Конституция страны предоставила право каждому защищать свои права и свободы всеми законными способами: право каждому лично или через представителя обратиться в суд первой, апелляционной или надзорной инстанций за защитой своих прав и свобод (п. 2 ст. 13); право каждого на получение юридической помощи со стороны профессионального защитника (п. 3 ст. 13). Эти конституционные права человека надо понимать не только как возможность заинтересованного лица нанять защитника, если оно располагает необходимыми средствами, но и непременно как право малоимущего, «социально уязвимого» лица на предоставление ему защитника за счет го-

сударства. Реализация данного права находится в прямой зависимости от финансово-экономических возможностей самого государства.

В настоящее время в Казахстане утвердилось многообразие организационных форм адвокатской деятельности, обязательное ее лицензирование, реализованы другие основные положения, предусмотренные Законом РК «Об адвокатской деятельности». Юридическую помощь оказывают 229 юридических консультаций, объединенных в 16 территориальных коллегий, членами которых состоят более 2300 адвокатов. Действуют также 280 адвокатских контор. Действует Центр адвокатов как самоуправляемое общественное объединение граждан, координирующий орган адвокатской деятельности в Казахстане. Статья 70 Уголовно-процессуального Кодекса Республики Казахстан допускает в качестве защитников по уголовным делам близких родственников обвиняемого, представителей учреждений и организаций, на попечении которых находится обвиняемый, представителей профессиональных союзов и других общественных объединений по делам членов этих объединений. На наш взгляд, более соответствовало бы Конституции допускать в качестве защитников по уголовным делам названных субъектов лишь как участвующих в уголовном процессе наряду с адвокатами. Для адвоката защита по уголовному делу является профессиональной обязанностью, отказаться от которого он не вправе, тогда как другие защитники могут это делать без объяснения причин. Более того, общественные защитники, как правило, не обладают необходимой профессиональной квалификацией. Как показала практика, лица, допускаемые к судебному процессу в качестве защитников, не могут обеспечить квалифицированную юридическую помощь. С другой стороны, наблюдается снижение спроса населения на адвокатские услуги, что связано с неплатежеспособностью населения, низким уровнем адвокатских услуг, отсутствием соответствующей инфраструктуры и др. Особенно нехватка адвокатов ощущается в сельской местности. В 2001 г. по Казахстану в 64 сельских юридических консультациях работало по одному адвокату, в 49 районах адвокатов не было вообще ¹.

К важнейшим проблемам в современном казахстанском обществе можно отнести уровень восприятия института адвокатуры обществом в целом и государством, его органами и должностными лицами. Закон «Об адвокатской деятельности» предусматривает независимость адвокатов при осуществлении своей деятельности и закрепляет положение о недопустимости вмешательства в деятельность адвокатов со стороны прокуратуры, судов и др., однако на практике нередко государственными органами такое вмешательство допускается, в частности ограничение прав адвокатов при испол-

¹ <http://kze.docdat.com>.

нении ими своих профессиональных обязанностей. Важным представляется отказ от мелочной регламентации адвокатской деятельности, повышение ответственности должностных лиц за незаконное ограничение адвокатской деятельности, что наряду с другими мерами позволит преодолеть обвинительный уклон в уголовном и судебном процессе. Между адвокатским сообществом и государственными органами должна быть утверждена модель взаимодействия, ориентированная на всестороннее обеспечение защиты прав человека в Казахстане.

Представляется необходимым решить вопрос с оказанием квалифицированной бесплатной юридической помощи неимущим и малоимущим слоям населения, в том числе и путем создания муниципальной адвокатуры, финансирование которой бы осуществлялось из государственного бюджета. Нормативные документы, регулирующие судебные процедуры, должны быть пересмотрены с точки зрения доступности, простоты и взвешенного подхода в отношении финансовых затрат. О поступательном движении по утверждению прав человека, справедливого судебного разбирательства можно говорить только в том случае, когда деятельность судебных органов будет отвечать требованиям времени, отличаться профессионализмом и действительной независимостью.

Реализация прав человека может быть обеспечена только при функционировании целостной правозащитной инфраструктуры, включающей специальные правозащитные институты. Поэтому важнейшим направлением государственной политики по созданию национальной системы защиты прав человека, развитию его государственного сектора было поэтапное создание, укрепление и расширение сети государственных специализированных национальных учреждений по правам человека.

Одним из новых и дополнительных механизмов защиты прав человека в постсоветских государствах стал институт Уполномоченного по правам человека. Институт омбудсмена - это механизм, призванный обеспечить прямую связь между гражданином и государством, позволяющий услышать нужды и жалобы каждого отдельного человека. Омбудсмен - это государственное должностное лицо, удостоившееся народного доверия, обладающее независимостью и неприкосновенностью, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный контроль в форме обширного надзора за соблюдением прав и законных интересов человека со стороны государственных органов и их должностных лиц, но без права изменения принятых ими решений. Институт уполномоченного позволяет государству контролировать свою деятельность, проверить насколько эффективно оно выполняет свои функции. Этот институт специфичен для каждого отдельно взятого государства, но сохраняет при этом незыблемыми принципы, наиболее важные черты и основные направ-

ления деятельности (согласно международным стандартам). Политико-правовой статус института Уполномоченного определяется формирующейся политико-правовой системой, социально-экономическим и культурным уровнем развития общества и другими факторами.

Западный опыт Уполномоченного по правам человека, несомненно, интересен и богат. Но даже самая лучшая модель, которая оптимальна для Запада, не может быть механически перенесена на постсоветские государства, каждое из которых имеет свои социально-политические условия, культуру, традиции, ожидания. Изучение мирового опыта, отбор всего самого рационального с учетом национальных особенностей и специфики - таким должен быть подход молодых независимых государств к созданию института Уполномоченного по правам человека. Институциональный принцип построения системы Уполномоченного в постсоветских государствах характеризуется отличными от классической модели особенностями. Модели, созданные на постсоветском пространстве, с первых шагов своей деятельности столкнулись с проблемами, с которыми не сталкивались классические институты омбудсменов.

Во-первых, становление института Уполномоченного в странах СНГ проходило, главным образом, в период финансово-экономического кризиса, размывания единого политико-правового пространства, массовых выступлений граждан в защиту своих прав, в ряде случаев приобретавших крайние формы. Уполномоченные по правам человека столкнулись с необходимостью реагировать на систематические и массовые нарушения прав человека, в том числе проблемы бедности, безработицы, пыток и жестокого обращения, произвольных арестов, незаконного лишения свободы, проблемы миграции, беженцев, дискриминации женщин и насилия в отношении детей.

Во-вторых, на процесс его формирования оказали определенное негативное влияние правовой нигилизм, имеющий место в постсоветском обществе, скептическое отношение к новому институту как государственных служащих, так и граждан. Очевидна инертность и неприятие института Уполномоченного со стороны органов государственной власти, в обязанности которых входит обеспечение деятельности этого института. Старые стереотипы в отношении прав и свобод человека, системы их защиты, институциональных механизмов должны измениться. Радикальный поворот в отношении национальных институтов по правам человека должен произойти, прежде всего, в сознании политиков и государственных деятелей постсоветских государств.

В-третьих, национальные учреждения по правам человека получили серьезную поддержку со стороны международных организаций (Бюро демократических институтов и прав человека, ООН и ОБСЕ в целом и др.).

Наибольшее влияние на развитие ситуации с правами человека, например, в Латвийской Республике оказали Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе, Европейский Союз и Совет стран Балтийского моря. Международные организации в постсоветских государствах, в которых еще не сформировано развитое гражданское общество, в определенной степени играют роль проводника идей прав человека в государстве в период его трансформации.

Процесс создания института Уполномоченного, как показала практика постсоветских государств, оказался достаточно трудным и противоречивым. В Казахстане институт омбудсмена создан в соответствии с Указом Президента «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека» (от 19 сентября 2002 г.). Наиболее важным результатом Программы двухстороннего партнерства казахстанского, испанского и греческого омбудсменов «Усиление учреждения омбудсмена в Казахстане», финансируемой Европейским Союзом, стала разработка рекомендаций по совершенствованию института омбудсмена в Казахстане. Учреждение Уполномоченного завершило четвертый год деятельности, и перспективы развития данного института в связи с начальным этапом работы весьма актуальны.

Эксперты учреждений омбудсменов Испании и Греции пришли к нескольким важным рекомендациям, одна из которых - изменение правового статуса института омбудсмена путем включения нормы об Уполномоченном в текст Конституции Республики Казахстан и принятия нормативного правового акта, регулирующего деятельность омбудсмена, порядок его назначения и закрепляющего финансовую и экономическую независимость института. По мнению экспертов, введение норм об омбудсмене в конституционный текст еще более деполитизирует институт, повысит его легитимность, гарантирует постоянство и целостность¹.

В Конституции Республики Казахстан обязательство государства по созданию системы защиты прав и свобод человека закреплено в пункте 1 статьи 13, предусматривающем право каждого защищать свои права и свободы всеми, не противоречащими закону способами. Данная норма основана на закрепленной в международных стандартах концепции эффективных средств правовой защиты, обеспечиваемых государством: обязательство государства по созданию эффективных средств правовой защиты, помимо судебных, закреплено в Международном пакте о гражданских и политических правах (п.п. а) п. 3 ст.2) и всех основных правозащитных конвенциях. Закрепленное в пункте 1 статьи 13 Конституции Республики Казахстан право защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами подразумевает использование несудебной системы защиты прав и свобод. Вместе с тем пункт 1 статьи 13 Конституции Республики Казах-

¹http://www.ombudsman.kz/publish/docs/doklad_zhyl/detail_2.php?ID=1439&print=Y.

стан не содержит прямой ссылки на право индивидов пользоваться возможностями несудебной системы защиты прав и свобод человека, носит общий характер, одновременно относится к судебной и несудебной системе защиты прав человека, в то время как пункт 2 статьи 13 закрепляет право на судебную защиту прав и свобод, пункт 3 статьи 13 – право на получение квалифицированной юридической помощи. Таким образом, самостоятельно право пользоваться несудебными органами защиты прав человека в Конституции Республики Казахстан не закреплено. Более того, существующая в стране система несудебной защиты прав и свобод человека в Основном законе Республики Казахстан не отражена. Распространенное в ряде нормативных правовых актов, как, например, в Указе Президента Республики Казахстан от 29 ноября 2004 года № 1474 «О дальнейшем совершенствовании системы защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина», и юридической литературе терминологическое образование «система защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина» в Конституции Республики Казахстан не упоминается.¹

В ряде конституций стран мира (Германия, Польша, Португалия, Украина) право обратиться с жалобой в национальное правозащитное учреждение, государственные органы или парламент закрепляется в отдельной статье основного закона, сопровождаемой кратким описанием функции омбудсмена с указанием вида жалоб, входящих в его компетенцию. Иногда такие статьи включают информацию о структуре учреждения омбудсмена (Босния и Герцеговина), обязанностях государственных органов в связи с работой омбудсмена (Румыния), отдельных правах, как, например, беспрепятственный доступ к материалам (Швеция). В соответствии с международными стандартами функционирования национальных правозащитных учреждений (Парижские принципы) закрепление полномочий омбудсмена в конституции является самым важным гарантом независимости учреждения. Поэтому в конституциях большинства стран, где функционирует институт омбудсмена, содержатся отдельные статьи или разделы, посвященные национальному правозащитному учреждению.² Среди этих государств, помимо уже упомянутых, как близкие к казахстанской системе права Российская Федерация, Литва, так и разнящиеся по правовым принципам Испания, Нидерланды, Норвегия. При закреплении в Основном законе страны статуса Уполномоченного станет возможным и дальнейшее законодательное совершенствование деятельности Уполномоченного.

Вторым, предлагаемым международными экспертами, направлением реформирования является расширение числа субъектов, на действия которых должен рассматривать жалобы Уполномоченный. При этом, такое

¹http://www.ombudsman.kz/publish/docs/doklad_zhyl/detail_2.php?ID=1439&print=Y.

² <https://refdb.ru/look/3951341-pall.html>.

расширение должно происходить не путем включения в компетенцию омбудсмена полномочий по рассмотрению жалоб на действия судов и участию в судебных процессах, а посредством всеобъемлющей компетенции по жалобам против любых органов исполнительной власти, а также обращений на административные действия законодательных и судебных органов власти. Так, например, следует исключить введенное в пункте 18 Положения об Уполномоченном по правам человека, утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года № 947, ограничение на принятие жалоб на действия Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан.

Указом Президента Республики Казахстан от 29.11.2004 года № 1474 «О дальнейшем совершенствовании системы защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина» компетенция омбудсмена была расширена путем включения функций по участию в судебном рассмотрении дел и обращению в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда. В течение 2006 года был разработан и прошел обсуждение в Парламенте Республики Казахстан Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы Республики Казахстан по вопросу обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека», предусматривавший порядок реализации новых функций омбудсмена.

Вместе с тем, закон, принятый Парламентом Республики Казахстан 8 июня 2006 года, был признан не соответствующим Конституции Республики Казахстан постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 13 июля 2006 года № 4. После этого, Указом Президента Республики Казахстан от 29 августа 2006 года № 168 были внесены изменения в Положение об Уполномоченном по правам человека, которыми функции, связанные с деятельностью судов, исключены.

Следующим вопросом, требующим особого внимания, по мнению экспертов, является расширение штата аппарата Уполномоченного и улучшение материального положения института, без которого невозможно полноценное выполнение всех возложенных на омбудсмена функций. При этом, если штат офиса омбудсмена Испании достигает 180 человек, омбудсмена Греции – 140, то в ряде стран СНГ, как Российская Федерация, Украина, число сотрудников составляет 250. В малочисленных государствах штат аппарата омбудсменов составляет около 50 человек без учета региональных представительств.

О необходимости расширения штата Уполномоченного свидетельствует увеличивающееся количество получаемых учреждением омбудсмена обращений, экспертно-консультационной работы, проектов, осуществляемых

в сотрудничестве с международными организациями, и, наконец, возросший объем мониторинговых исследований по правам человека, осуществляемых в регионах.

Одним из направлений усиления ресурсов Уполномоченного могло бы стать широко обсуждаемое сегодня создание специализированных омбудсменов, вместе с тем, по рекомендациям проекта, для отечественного учреждения Уполномоченного целесообразным было бы расширение компетенции действующего института с введением секторизации внутри самого института. Это обусловлено начальной стадией развития института, при которой диверсификация может привести к функциональному ослаблению. Опыт некоторых стран показывает, что разнообразие институтов с похожей компетенцией и целями усложняет их политическое и социальное становление. Только в обществах с высокоразвитой административной структурой и традициями гарантий прав и свобод можно создавать специализированные институты омбудсменов, главной функцией которых становится не защита основных прав и свобод человека, а решение конкретных узких проблем отдельных слоев населения.¹

Вместе с тем, рекомендовано рассмотреть возможность децентрализации института Уполномоченного на базе региональных центров. Они должны обладать полномочиями лично, принимать граждан каждого региона и, по возможности, иметь в наличии персонал, способный начать расследование и регулярно посещать учреждения, где содержатся социально-уязвимые группы населения (колонии, психиатрические учреждения, дома престарелых, детские учреждения и т.д.). Для учреждения омбудсмена важно, чтобы все заявители имели свободный доступ к нему, так как большая часть из них нуждается в возможности напрямую обратиться в институт.

Для анализа роли и места института Уполномоченного в политической системе постсоветских государств важным представляется рассмотрение моделей формирования омбудсменов, их особенностей. Существует две основные модели омбудсмена: парламентская (классическая) и правительственная (поскольку формируется исполнительной властью). Основное различие этих моделей состоит в механизмах, обеспечивающих независимость функционирования омбудсмена, и порядке его избрания. При классической модели методы работы омбудсмена не являются властно-правовыми, их сила и авторитет основаны на поддержке парламента, СМИ, институтов гражданского общества, общественного мнения.

Институт омбудсмена получает полномочия не напрямую от народа в отличие от президента или парламента, а от одного из уже сформирован-

¹http://www.ombudsman.kz/publish/docs/doklad_zhyl/detail_2.php?ID=1439&print=Y.

ных субъектов государственной власти. Как правило, большинство омбудсменов стран СНГ избираются парламентами.

Мировая практика показывает, что омбудсмены в различных странах наделены разными полномочиями. Например, в Швеции, Финляндии, Польше компетенция Уполномоченного распространяется как на органы исполнительной, так и судебной власти. Во многих странах в сферу контроля и воздействия омбудсмена попадают как государственные организации, так и негосударственные. В постсоветских государствах наибольшее распространение получили омбудсмены, полномочия которых распространяются главным образом на органы исполнительной власти, хотя и среди них есть существенные отличия. В Казахстане Уполномоченный по правам человека не рассматривает жалобы на действия и решения Президента, Парламента и его депутатов, Правительства, Конституционного Совета, Генерального прокурора, Центральной избирательной комиссии, судов. К сожалению, омбудсмены постсоветских государств не обладают правом законодательной инициативы, за исключением Уполномоченного Олий Мажлиса Узбекистана в силу принадлежности его к депутатскому корпусу. Неоднократно поднимался вопрос о наделении омбудсмена правом общего надзора. Но поскольку в большинстве постсоветских государств надзор за точным и единообразным исполнением законов возложен на органы прокуратуры, то посчитали нецелесообразным наделять этими полномочиями омбудсмена. Хотя, например, польская модель омбудсмена предусматривает право омбудсмена наряду с Генеральным прокурором, Председателем Верховного Суда, министром юстиции вносить протесты надзорного характера. Омбудсмен действует субсидиарной, то есть рассматривает просьбу о принесении протеста в порядке надзора только в случае грубого нарушения прав и свобод человека и лишь в том случае, когда ходатайство о принесении такого протеста уже подавалось Генеральному прокурору или министру юстиции, но было ими отклонено.

Омбудсмены могут заниматься рассмотрением, как отдельных случаев нарушений, так и более широким кругом вопросов по защите прав человека. Он может привлекать внимание общественности к тому или иному закону, инициировать аналитические исследования в отношении ситуации, которые могут ставить под угрозу права и свободы человека, предлагать органам власти те действия, направленные на предотвращение нарушений прав и свобод человека. В этом смысле представляет интерес опыт Молдовы по развитию института парламентского адвоката, имеющий широкий круг полномочий. Парламентский адвокат по собственной инициативе может начать производство по выявленным фактам нарушений прав и свобод человека, осуществлять контроль. Он выступает в качестве посредника и принимает все меры для разрешения жалоб и примирения сторон, поиска взаимоприемлемого решения. Кроме того, парламентский адвокат по ре-

зультатам рассмотрения заявления вправе обратиться в суд с заявлением о защите интересов человека, конституционные права и свободы которого были нарушены и который не может оплатить судебные издержки. Он может обратиться в соответствующие органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного, административного или уголовного дела в отношении должностного лица, допустившего нарушение прав и свобод человека. Более того, Закон предоставляет парламентским адвокатам право возбуждать административные производства в суде против тех представителей власти, которые не выполнили указания или предложения парламентского адвоката. Важным демократическим достижением является обеспечение парламентским адвокатам права напрямую обращаться в Конституционный суд с запросами о конституционности нормативно-правовых актов Президента, Парламента, Парламента и их соответствии международным стандартам прав человека. Анализ полномочий, которыми наделены Уполномоченные постсоветских государств, показывает, что их объем неодинаков, что обусловлено как национальными традициями и культурой, так и формируемой системой политической и государственной организации общества, а также расстановкой политических сил в момент принятия закона об Уполномоченном. Определенные политические силы, главным образом выражающие интересы исполнительных органов власти, выступили против наделения Уполномоченных широкими полномочиями, в то время как сами исполнительные органы и в большей мере силовые структуры и их должностные лица, как правило, не знакомы с функциями и полномочиями омбудсмена.

Особенностью политико-правовых механизмов защиты прав человека во многих постсоветских государствах является одновременное функционирование Комиссии по правам человека и Уполномоченного по правам человека. В России, Молдове, Грузии, Казахстане и др. функции этих правозащитных органов на нормативном уровне разграничиваются.

В странах мира омбудсмен, как правило, приравнен по статусу к высшим должностным лицам (например, Председателя или членов Конституционного Суда, Председателя или судей Верховного Суда, заместителя Председателя Правительства). В России омбудсмен приравнен к должности заместителя Председателя Правительства России, в Молдове - судей Высшей судебной палаты, Литве - судей Верховного Суда, Азербайджане - первого заместителя Председателя Мили Маджилиса, в Кыргызстане - Торага Законодательного собрания Жогорку Кенеша. В Казахстане омбудсмен приравнен статусу председателя агентства, непосредственно подчиненного Президенту РК¹.

¹ <http://all-politologija.ru/knigi/politologiya-prav-cheloveka-uchebnoe-posobie-iskakova/nacionalnie-uchrezhdeniya-po-zashite-prav-cheloveka-v-postsovetskix-gosudarstvax-problemi-stanovleniya-i-funkcionirovaniya>.

Важным критерием политико-правового статуса омбудсмeна является независимость его деятельности. Практически все омбудсмены постсоветских государств неприкосновенны и независимы в своей деятельности. Функционирование Уполномоченного по правам человека как независимого, профессионального и демократичного института напрямую зависит от личности омбудсмeна. Соответственно во всем мире к кандидатам на должность омбудсмeна предъявляются высокие профессиональные и нравственные требования. Омбудсмены, как правило, - это юристы, имеющие опыт правозащитной работы. В Казахстане омбудсмен должен иметь юридическое или гуманитарное образование, стаж работы не менее трех лет по юридической специальности или в сфере защиты прав человека.

Широкий общественный резонанс, как правило, имеют рекомендации омбудсмeна, поскольку его деятельность подчинена интересам человека и общества в целом, имеют публичный характер. В развитых странах критика государственного служащего со стороны омбудсмeна представляет серьезную угрозу для авторитета организации и карьеры государственного служащего. Поэтому рекомендации Уполномоченного и реакция на них государственных органов, должностных лиц должны быть опубликованы в СМИ с целью привлечения общественности к решению возникших проблем. При этом должны соблюдаться как права лиц, которые подают жалобы, так и права тех, кто выступает в качестве ответчиков, в т. ч. соблюдение процедур конфиденциального характера. Деятельность омбудсмeна при реализации своих функций должна осуществляться открытыми методами и быть направлена на дальнейшее упрочение статуса этого института в обществе и государстве, повышение его роли в едином механизме государственной защиты прав и свобод человека. Политическая история государств со сложившейся демократией свидетельствует о том, что создать независимые от власти общественные механизмы и институты, способные реально обеспечить права и свободы человека и гражданина, защиту интересов общества и отдельного гражданина, способно гражданское общество. Гражданское общество успешно функционирует там, где оно опирается на «средний класс» - достаточно обеспеченную (т. е. самостоятельную, независимую), образованную и социально активную часть общества.

Таким образом, одна из наиболее сложных задач политического реформирования постсоветских государств заключается в необходимости изменения взаимоотношений власти и человека. Защита и обеспечение прав и свобод человека представляет собой один из ключевых факторов эффективного решения сложных задач посткоммунистической трансформации, создания гарантий демократического развития. В этих условиях важно развитие новых демократических правозащитных институтов, свободных от политического давления, независимых от трех ветвей власти, обладающих

достаточными полномочиями для поддержания в постсоветских государствах политически-правовых мер, направленных на утверждение в реальной практике прав и свобод человека. Политико-правовой статус Уполномоченного определяется формирующейся политико-правовой системой, социально-экономическим и культурным уровнем развития общества и другими факторами, но должен оставаться в рамках международных стандартов. Несмотря на различия в статусе и порядке формирования, полномочиях Уполномоченных постсоветских государств можно говорить об их общих чертах и возможности многообразия моделей, способных вписаться в действующие политические системы. Ключевой проблемой для постсоветских государств является проблема властных полномочий национальных учреждений по правам человека, отлаженного механизма их функционирования и отношений с органами государственной власти. Повышение роли национальных учреждений в обеспечении прав и свобод граждан напрямую связано с расширением и углублением их компетенции, усилением императивной силы принимаемых ими решений. Актуально укрепление внутригосударственных и межгосударственных институтов, реально показавших способности решать проблемы прав человека на межгосударственном уровне. Национальные учреждения могут действовать эффективно только в условиях, когда уже существуют другие основные механизмы демократии (избираемый сильный Парламент, ответственная перед представительными органами исполнительная власть, независимая судебная власть и др.).

Таким образом, права человека в постсоветских обществах не стали в этот период главным ориентиром в деятельности государства, его органов и должностных лиц. Не было осознания того, что в реформировании постсоветского общества, охватывающем политическую, социальную, экономическую и культурную сферы, важнейшим фактором являются права и свободы человека, без обеспечения которых невозможны свобода, правовое государство и гражданское общество. Все это сдерживало гражданскую и социальную активность населения, привело к двойственности в восприятии прав человека. Большинство постсоветских государств, переживая схожий путь политической трансформации, не выработав всех необходимых политически-правовых механизмов, способных смягчить трудности трансформационных процессов, оказались в значительной степени неподготовленными к практической реализации концепции прав человека. Четко обозначился разрыв между аксиологическим, нормативно-правовым и функциональным аспектами прав человека, связанным с противоречием между конституционным признанием приоритета прав человека перед интересами государства и отсутствием реальных механизмов, способных последовательно реализовать этот принцип.

Рассмотрение процессов утверждения прав и свобод человека в мировом сообществе и постсоветских государствах в сложных условиях глобализации и интеграции, анализ тенденций и противоречий, социокультурного контекста политики в этой сфере, позволяют глубже понять и раскрыть происходящие политические процессы в Республике Казахстан.

В Казахстане действует два института по правам человека Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан и Уполномоченный по правам человека (омбудсмен).

Комиссия по правам человека занимается стратегическими вопросами формирования и развития государственной политики в сфере прав человека.

Необходимо отметить, что сегодня Комиссия внесла значительный вклад в совершенствование национальных механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека.

Среди наиболее ярких примеров является предложение Комиссии:

1) по учреждению института Уполномоченного по правам человека (омбудсмена);

2) по передаче пенитенциарных учреждений и следственных изоляторов в ведение Министерства юстиции;

3) по ведению уголовной ответственности за применение пыток;

4) по ведению суда присяжных и присоединению Казахстана к международным пактам ООН; о гражданских и политических правах, об экономических и социальных и культурных правах¹.

Важным достижением Комиссии также стало разработка международно-признанного базового доклада о ситуациях с защитой прав человека и гражданина в нашей стране и создание цифровой библиотеки для бесплатного получения правовой информации населением Казахстана, не имеющей аналогов в странах СНГ.

В разработке данного документа активно участвовали все институты гражданского общества, зарубежные правозащитные и неправительственные организации, которые внесли немало конструктивных предложений при обсуждении этих вопросов по соответствию действующих законодательных актов международным стандартам.

Целью разработки базового доклада является выяснение реальной ситуации с правами человека и подготовка рекомендаций по внесению изменений в действующее законодательство, направленные на исполнение международно-правовых обязательств Казахстана.

¹ Выступление Председателя комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан Сагинбека Турсунова на рабочем заседании в БДИПЧ ОБСЕ, 30 сентября 2008 года <http://www.osce.org/ru/odhr/33719?download=true>.

Весомый вклад в правозащитную систему Казахстана внес омбудсмен, как дополнительный орган к уже имеющимся традиционным государственным институтам правосудия, прокурорского надзора, следствия и дознания, стоящих на страже законности и соблюдение прав человека. Основной их задачей является досудебные и судебные способы защиты прав граждан Казахстана.

Надо заметить, что исторически присущие казахстанскому обществу толерантность в межэтнических и межконфессиональных отношениях, развитие общественных инициатив, формирование институтов гражданского общества являются факторами, определяющими внутривнутриполитическую стабильность и консолидацию общества.

Уровень развития гражданского общества является одним из основных показателей состояние политических прав и свобод человека в нашем государстве. По данным Министерства юстиции, к началу 2008 года в Республике Казахстан было зарегистрировано 21536 некоммерческих организаций различных организационно-правовых форм, из них 6761 – это общественные объединения.

Бурный рост организаций гражданского общества объясняется не только становлением частной собственности и рыночной экономики, но и созданием важных условий, которые сделали их развитие возможным. То есть речь идет о демократизации общественно-политической жизни.

Представители организаций гражданского общества сейчас входят в различные советы и комиссии, работающие при Президенте и Парламенте, при Правительстве и местных исполнительных органах различного уровня. Среди них много депутатов высшего законодательного органа и местной представительной власти.

Представители гражданского общества, являясь членами общественной палаты при Парламенте страны и участвуя в различных консультативно-совещательных органах, выступают как эксперты и профессионалы, владеющие весьма ценной информацией, касающиеся конкретных проблем развития гражданского общества.

Кроме того, государство оказывает постоянную поддержку НПО, создавая необходимые предпосылки для развития гражданского сектора.

Так, разработана и принята Государственная концепция развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы.

На республиканском уровне работает Координационный совет по взаимодействию с НПО при Правительстве Республики Казахстан, создан национальный ресурсный центр НПО, а на местах при местных исполнительных органах функционируют Советы по взаимодействию государственных органов с НПО.

Сейчас взаимоотношения государства и неправительственного сектора вышли на новый уровень, при которых часть функций социальной сферы в рамках общей политики демократизации постепенно передается в НПО. Так, например в г. Алматы, крупнейшем мегаполисе страны, на поддержку и развитие гражданского сектора ежегодно выделяются финансовые средства в объеме около одного миллиона долларов США, позволившие реализовать за последние два года 123 социально-значимых проекта от 114 НПО, которыми было охвачено более 150 тысяч человек, или почти 10 процентов населения данного города.

Эти проекты охватили самые различные сферы. В их числе оказание: социальных услуг и помощи уязвимым слоям населения; обеспечение необходимых условий инвалидам и пенсионерам, ветеранам войны и труда, одиноким матерям и многодетным семьям, детям сиротам и подросткам Алматы.

Реализация подобных программ способствует формированию и развитию устойчивых партнерских отношений между государственными органами и неправительственными организациями.

Для Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан сотрудничество с неправительственными правозащитными организациями является естественным и необходимым условием достижения общих целей. НПО являются главными партнерами в работе по созданию национального климата, способствующего уважению прав и свобод человека гражданина. Ценностью НПО заключается в том, что они работают непосредственно с социально уязвимыми слоями населения. Комиссия по правам человека активно использует потенциал НПО в просветительской, образовательной и экспертно-аналитической работе. Данные неправительственного сектора играют важную роль в подготовке ежегодных и специальных Докладов Комиссии о ситуации в стране с правами человека, способствуют выработке объективной оценки эффективности правозащитных механизмов, разработке обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства и правоприменения. Представители неправительственного сектора входят в состав Комиссии по правам человека при Президенте РК и в экспертно-консультативный Совет при Комиссии. Также необходимо отметить, что внесенные в прошлом году изменения в Конституцию страны значительно повысили роль политических партий и неправительственных организаций. Введено государственное финансирование политических партий и НПО, что повлечет за собой ускоренное развитие неправительственного сектора нашего общества.

Таким образом, в Казахстане создан механизм взаимодействия со всеми институтами государственного и гражданского сектора с целью формирования и развития государственной политики в сфере прав человека, отве-

чающий одним из основных принципов ОБСЕ по вопросам человеческого измерения.

Современные государства обладают одной из важнейших функций – правоохранительной. Данная функция заключается в том, чтобы государство действовало следующим образом:

1) превентивно (вне или до нарушения правовой нормы), т.е. удерживало субъекта в рамках правомерного поведения;

2) пресекало противоправные действия (бездействия), предотвратит их негативные последствия;

3) привлекало после нарушения права виновного к юридической ответственности;

4) принимало меры по восстановлению нарушенных субъективных прав¹.

Решение проблемы защиты прав и свобод личности заключается сегодня в том, что власть и все государственные органы должны быть жестко ориентированы на их реализацию и охрану. В этой связи важнейшим элементом конституционного механизма защиты прав и свобод граждан является защита прав человека государством посредством различных государственных органов. Для реализации указанных функций и задач создаются необходимые государственные органы власти и управления. Прежде всего, государственная защита прав и свобод человека – это конституционно-правовая защита различными ветвями государственной власти. Права и свободы личности являются главным ориентиром законотворчества и правоприменительной практики.²

Правоохранительная функция государства реализуется в правотворческой, правоохранительной и правореализующей формах, а также в организационных формах. Одной из важнейших форм является правотворческая, т.е. путем установления дозволений, предписаний и запретов. С помощью права государство воздействует на сознательное поведение людей, побуждая их к правомерному поведению. Отсюда важная роль в конституционно-правовом механизме защиты прав и свобод человека отводится Парламенту. Это обусловлено тем, что одним из важнейших условий жизнедеятельности граждан, государства и общества являются проблемы ее упорядоченности и стабильности, которые в первую очередь выражаются в определенных правилах поведения, оптимально способствующих совместному проживанию и деятельности людей. И в этом аспекте неумолимо значение права, как организующего фактора, устанавливающего свод формализованных норм общественного поведения.

¹ А.Б. Сейфуллина <http://articlekz.com/article/6785>.

² Там же.

Парламент РК осуществляет деятельность по охране и защите прав и свобод человека и гражданина в основном через свою законодательную деятельность, т.е. путем принятия новых законов, внесения изменений и дополнений в уже действующие акты в целях детализации в текущем законодательстве конституционно-правовых норм о правах и свободах, а также дальнейшего развертывания и совершенствования комплексной системы гарантий каждого основного права и свободы. Еще один срез работы Парламента в этой сфере составляет работа депутатов с избирателями в избирательных округах, с их обращениями, жалобами и заявлениями. Представляется, что можно было бы в нормах Регламентов Парламента РК, Сената и Мажилиса особо закрепить обязанность депутатов выезжать в округа для работы с избирателями не реже 4 раз в год, что позволило бы оперативно реагировать депутатам на случаи нарушения прав избирателей со стороны государственных органов и их должностных лиц¹.

Комиссия по правам человека – это консультативно-совещательный орган при Президенте РК. Данный орган относится к несудебным органам защиты прав и свобод человека. В соответствии со своим Положением, Комиссия является совещательным и консультативным органом при Главе государства, содействующим реализации его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина. Основная цель этого органа – оценка состояния соблюдения прав человека в государстве и информирование Президента о своих выводах. Основная задача этого органа – содействие реализации полномочий Президента РК как гаранта основных прав и свобод человека. При реализации своих полномочий Комиссия имеет право запрашивать от государственных органов и должностных лиц любые материалы, документы, необходимые для выполнения возложенных на нее задач; проводить проверку работы государственных учреждений, относительно которых имеется информация о массовых либо грубых нарушениях прав человека; получать объяснения от любых должностных лиц по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии. По результатам своей деятельности Комиссия составляет ежегодные доклады о соблюдении прав человека и направляет их Президенту РК. Кроме того, по обсужденным вопросам принимаются заключения и рекомендации, которые направляются в соответствующие законодательные, исполнительные, судебные и иные органы, в компетенцию которых входит решение данного вопроса. В необходимых случаях информация об этом доводится до сведения Президента РК².

Большое место в работе Комиссии занимают вопросы, связанные с рассмотрением информации о фактах, как масштабных нарушений прав чело-

¹ А.Б. Сейфуллина <http://articlekz.com/article/6785>

² Там же.

века, происходящих в стране, так и отдельных ущемлений этих прав. В целях информационно-аналитического, организационно-правового и иного обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека в РК был создан Национальный центр по правам человека. Национальный центр по правам человека осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией и законами РК, Указом Президента РК от 19 сентября 2002 года «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека», настоящим Положением, иными нормативными правовыми актами. Национальный центр по правам человека является юридическим лицом, которое создается в организационно-правовой форме государственного учреждения. Уполномоченный по правам человека, назначается на должность и освобождается от должности Президентом РК. Омбудсмен не может занимать эту должность более двух сроков подряд. Уполномоченный по правам человека или омбудсмен является одним из важных механизмов защиты прав человека, лишенный власти юридического принуждения правовой институт. Основные признаки, определяющие его сущность – это неформальность, неконвенциональность (нетрадиционность), легкодоступность, быстрая способность разрешать жалобы граждан. Значение данного института заключается в том, что он способствует установлению горизонтальных отношений между гражданским обществом и государством, либерализации режима отношений гражданина и государства, обеспечению баланса публичных и частных интересов. Омбудсмен является посредником между государством и гражданским обществом. Как показывает мировая практика, институт омбудсмана, выступая важным инструментом защиты прав человека, сдерживает произвол исполнительных органов, выявляет пробелы в деятельности законодательной власти. В сущности, уполномоченный по правам человека - это институт, способный предоставить гибкий, оперативный способ решения проблем, связанных с нарушением прав человека и жалобами на злоупотребления либо халатное бездействие государственных органов и их служащих. Омбудсмен, являясь частью парламентского контроля, предоставляет парламенту информацию о деятельности исполнительной власти, влияет на принимаемые им решения и привлекает к ответственности должностных лиц в случае нарушения законов и принципов парламентаризма.

Как известно, Конституция 1995 г. не предусматривает в структуре государственной власти института Уполномоченного по правам человека. В Казахстане идея создания этого правозащитного органа пробивалась трудно и медленно, хотя граждане республики не раз заявляли, что общество нуждается в правозащитном институте, способном защитить их от произвола чиновников. В процессе создания института Уполномоченного по правам человека можно выделить несколько этапов. Первый этап (1995 -

2000 г.) - это выдвижение идеи образования данного института и формирование общих подходов к созданию института омбудсмена путем проведения общественных дискуссий. Проведение различных мероприятий (научные конференции, круглые столы, семинары, проекты и др.), в работе которых приняли участие представители различных государственных органов, международных организаций, ученых и правозащитников, способствовало формированию общего понимания и подходов к созданию нового правозащитного института в Казахстане. Среди депутатского корпуса, например, распространено мнение о необходимости создания института Уполномоченного с учетом международного опыта и национальной специфики Казахстана. В 2001 - 2002 годы рабочая группа начала разработку и обсуждение законопроекта об Уполномоченном по правам человека. К дискуссионным проблемам относится вопрос о механизме формирования Уполномоченного, его полномочиях, месте и роли в национальной правозащитной системе и политической системе в целом. На протяжении нескольких лет деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан с помощью его рекомендаций и запросов права заявителей были восстановлены органами прокуратуры в случаях неправомерного возбуждения, прекращения или отказа в возбуждении уголовных дел. Кроме того, в сотрудничестве с Генеральной прокуратурой Республики Казахстан были восстановлены права, нарушенные сотрудниками акиматов, правоохранительных органов, уголовно-исполнительной системы, органов таможенного контроля, работниками медицинских и строительных организаций. В числе государственных органов, восстановивших права граждан по запросам института омбудсмена, также находится Верховный Суд Республики Казахстан. Большая часть положительно решенных совместно с Комитетом по судебному администрированию при Верховном Суде Республики Казахстан обращений касается длительного неисполнения решения суда, вместе с тем права заявителей восстанавливаются и в других случаях. Более эффективной стала совместная проверка фактов, изложенных в обращениях граждан по вопросам возбуждения, прекращения, расследования уголовных дел, неправомерных действий сотрудников правоохранительных органов¹.

Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан не наделен правом изменять решения государственных органов, он может только концентрировать внимание на тех требованиях, которые выдвигаются в жалобах, убеждать государственные органы изменить их прежние решения. Омбудсмен лишь информирует об ошибках, пробелах, различного рода на-

¹<http://all-politologija.ru/knigi/politologiya-prav-cheloveka-uchebnoe-posobieiskakova/nacionalnaya-pravozashitnaya-sistema-v-respublike-kazaxstan-problemi-formirovaniya-i-funkcionirovaniya>

рушениях, но не решает вопросы по существу. Он напоминает администрации об обязанностях перед членами общества, испытывающими дискомфорт при общении с административными органами. Омбудсмен лишен государственно-властных полномочий и не может самостоятельно восстановить поправные права человека и гражданина. Следовательно, восстановить положение заявителя может только аппарат исполнительной власти, либо Парламент, если это касается несовершенства законодательных актов. Если обращение к органам исполнительной власти неэффективно, Уполномоченный по правам человека вносит соответствующую информацию в отчет, направляемый Президенту и Парламенту Республики Казахстан. Восстановление нарушенных прав конкретного гражданина ценно тем, что это стимулирует пересмотр практики деятельности государственного учреждения, допустившего нарушение права человека. Работа с жалобами, прием граждан - первостепенная составляющая деятельности института, позволяющая совершенствовать деятельность государственных органов в целях создания системы надлежащего администрирования. Практика обращений граждан различна: личный прием, письменные обращения, звонки, по факсу. Все обращения, даже не имеющие подписей и поступившие через интернет принимаются в производство, и по каждому проводится конкретная работа. В соответствии с пунктом 25 Положения об Уполномоченном по правам человека по результатам проверки обращений омбудсмен вправе направить должностному лицу, действиями (бездействием) которого нарушены права и свободы заявителя, рекомендации относительно мер, которые надлежит принять для восстановления нарушенных прав¹.

Важная роль в конституционно-правовом механизме защиты прав и свобод человека отводится правоохранительным органам. Именно данные органы специально созданы для защиты прав и свобод человека. Несмотря на то, что в структуре деятельности любого государственного органа вопросы охраны конституционных прав и свобод граждан занимают значительное место, они не являются основными функциями большинства органов государства. Поэтому особая важность защиты прав и свобод человека диктует необходимость создания правоохранительных органов, непосредственно специализирующихся на решении указанных задач. Необходимо заметить, что термин «защита» во многих случаях является синонимом термина «охрана», поскольку отечественным законодательством оба эти термина используются для обозначения деятельности, которая состоит в обеспечении и соблюдении установленных прав и свобод. Основное содержание правоохранительной деятельности в РК выражается в выполнении задач по обеспечению правопорядка и законности, охране и защите прав и свобод от нарушений, охране прав и законных интересов государст-

¹ Г.С. Калиева <http://articlekz.com/article/10424>.

венных и негосударственных организаций, трудовых коллективов, борьбе с преступлениями и иными правонарушениями, контролю за соблюдением правовых предписаний всеми адресатами. С этой целью в государстве функционируют и тесно взаимодействуют между собой системы правоохранительных органов, которые специализируются на решении конкретных задач. К ним можно отнести, наряду с судом, также и органы прокуратуры, органы внутренних дел, национальной безопасности, налоговую полицию, таможенный комитет, органы юстиции, нотариат, ЗАГС, пограничные войска и военную разведку Министерства обороны, службу охраны Президента РК, таможную и финансовую полицию, адвокатуру.

Следует отметить, что органов, в компетенцию которых входят выявление и расследование преступлений, насчитывается более десяти: следственные аппараты органов внутренних дел, финансовой полиции, национальной безопасности; государственные учреждения, ведущие дознание по уголовным делам и другие. Наличие общего направления в деятельности перечисленных органов не является безусловным основанием для отнесения их к правоохранительным органам. Для четкого определения границ рассматриваемой группы органов необходим дополнительный критерий: удельный вес деятельности по выявлению и расследованию преступлений в общем объеме полномочий конкретного органа¹.

Государственные органы, непосредственно участвующие в обеспечении правопорядка, в охране и реализации прав и свобод человека, образуют стройную систему, в рамках которой осуществляется специализация их деятельности с учетом поставленных перед ними конкретных задач. Это позволяет своевременно реагировать на любые противоправные деяния, оперативно, квалифицированно и на законном основании принимать эффективные меры по устранению причин, способствующих их совершению, вести широкую профилактическую работу, охватывать правовоспитательными мероприятиями большую часть населения.

Государственная власть для выполнения функции защиты прав и свобод граждан должна быть оснащена системой институтов, механизмов, процедур, обеспечивающих защиту прав человека. Ни одно правовое государство не может функционировать без обширной и разнообразной системы органов и процедур, гарантирующих права человека. В этой связи актуализируется проблема повышения качества предоставляемых услуг гражданам. Повышение качества предоставляемых государством услуг предусматривает компетентность и профессионализм государственных служащих, строгое соблюдение ими принципа равенства, полноценный учет интересов граждан, контроль за объемом и качеством услуг, деbüroкратизация работы го-

¹ А.Б. Сейфуллина <http://articlekz.com/article/6785>.

сударственного сектора, борьба с коррупцией. Обращаясь в государственный орган, гражданин надеется получить услуги в полном масштабе в соответствии с законодательством. Поэтому важно повысить уровень функциональных возможностей и эффективности деятельности всех государственных институтов (Президент, Парламент, Правительство, судебные органы, прокуратура, правоохранительные органы и др.) по защите прав и свобод человека и гражданина.

К важнейшим задачам в области прав и свобод человека относятся скорейшее присоединение Республики Казахстан к основополагающим международным договорам в области прав человека, повышение уровня функциональных возможностей и эффективности деятельности государственных органов и национальных учреждений по защите прав и свобод человека. При этом необходимо обратить особое внимание на реформирование и усиление действующих государственных институтов, в том числе специализированных правозащитных; на расширение практики регулярного взаимодействия высших государственных органов и неправительственных организаций в правозащитной сфере; и в целях повышения правосознания граждан - на проведение регулярной просветительской работы в Республике по разъяснению международно-правовых актов и законов РК в области прав и свобод человека¹.

Вопросы для самоконтроля

¹ М. Джарбусынова <http://www.inform.kz/rus/article/2425455>

Раздел IV. РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ФОРМИРОВАНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Неправительственная организация - некоммерческая организация (за исключением политических партий, профессиональных союзов и религиозных объединений), созданная гражданами и (или) негосударственными юридическими лицами на добровольной основе для достижения ими общих целей в соответствии с законодательством.

Неправительственные организации являются неотъемлемой частью такой важнейшей категории современной политической теории, как гражданское общество. Само понятие «гражданское общество» восходит к периоду античности. Оно было введено в научный оборот великим древнегреческим философом Аристотелем: «Перед тем как определить, что есть государство, следует прояснить о гражданине, ибо государство есть не что иное, совокупность граждан, гражданское сообщество»¹. Такой подход, в котором государство и общество рассматривались как единое целое, сохранялся вплоть до XVIII в., когда в своих основных чертах стало складываться гражданское общество в его современном понимании. Основу этого явления составляет процесс постепенного изживания античной идеи тождества личного и публичного, частного и общественного, утверждение идеи первичности общества по отношению к государству. Современное понимание гражданского общества исходит из того, что его составляет комплекс частных лиц, классов, групп, корпораций, сословий, институтов, взаимодействие которых регулируется гражданским правом и которые прямо не зависят от самого государства². Говоря иначе, гражданское общество включает всю, непосредственно не охватываемую государством, его структурами часть общества.

Важным общественным институтом являются неправительственные организации, так как они с помощью реализации гражданской инициативы поднимают важные социальные проблемы.

Через НПО осуществляется многообразная деятельность по производству и распределению общественных благ в области социальной поддержки населения, культуры, образования, защиты окружающей среды и т.п. Важнейшая функция НПО – обеспечивать эффективное и гибкое предоставление общественно значимых услуг при финансовой поддержке государства.

¹ Аристотель. Политика. – М.: Наука, 1964 – С.34.

² Гаджиев К.С. Введение в политическую науку. – М.: Наука, 1997. – С.403.

В решении ключевых задач формирования гражданского общества значительную роль играют неправительственные организации, которые образуют так называемый третий сектор, что призвано подчеркнуть его значимость наряду с двумя другими, представляющими государство и чисто рыночные структуры. Третий сектор образуется по принципу самоуправления, в результате активности граждан «снизу». Это довольно неопределенная категория и собирательное понятие, к которому относят независимые от государства общественные (неправительственные) объединения разных форм, создаваемые гражданами для реализации инициатив некоммерческого характера и направленные как на самореализацию, так и на достижение социальных изменений, значимых для общества в целом. Это ресурс ответственности и общественной инициативы, под которой мы понимаем не только организационно-правовую форму (общественные организации, общественные движения и т.п.), но и те группы, в том числе и профессиональные, которые обеспечивают выполнение социально значимых функций¹.

Неправительственные организации привлекают внимание общественности к острым проблемам, выдвигают свои варианты решения, добиваются общественной поддержки своим начинаниям.

НПО может быть учреждена только в тех организационно-правовых формах, которые определены законами каждой страны. На сегодняшний день во многих странах существует возможность создания некоммерческих организаций в следующих формах: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; некоммерческое партнерство; учреждение; автономная некоммерческая организация; фонд; ассоциация (союз); религиозная организация; товарищество собственников жилья; потребительское общество; союз потребительских обществ; потребительский кооператив; сельскохозяйственный кооператив; союз сельскохозяйственных кооперативов; профессиональный союз.

Все неправительственные организации по целевой направленности можно условно разделить на четыре группы.

К первой группе относятся НПО цель, которой являются сами члены этих организаций. Здесь существует две подгруппы:

1) «организация взаимопомощи», соединяющие людей с общими проблемами (организации инвалидов, ассоциации родителей больных детей и т.д.) в ряде случаев сюда же можно отнести и объединения людей по демографическому или гендерному признаку;

¹ А.О. Жетписбаев. Неправительственные организации. //Вестник КарГУ. Караганда 2006 г.

2) «организация клубного типа», включающие разнообразные группы самосовершенствования, клубы по интересам и т.д.

Ко второй группе относятся НПРО, чья деятельность нацелена на решение задач, непосредственно не связанных с проблемами участников организации. Данную группу можно условно поделить на две подгруппы:

1) организации «социальной направленности». Часть из которых занимается облегчением комплекса проблем определенных категорий населения (например, престарелых, многодетных или безработных), другая часть – конкретных проблем (например, бездомности и предотвращения СПИДа);

2) организации «экологической направленности» (в понимании «экологической деятельности» как защиты окружающей среды в широком смысле, т.е. не только охраны природы, но и памятников культуры и т.д.).

К третьему типу принадлежат правозащитные организации (как традиционного толка, так и возникающие в последнее время группы гражданского контроля, включая контроль за действием исполнительных властей).

Наконец, четвертый тип включает «инфраструктурные» НПО, чья миссия — содействовать развитию гражданских инициатив, деятельности других НПО и полноценному участию граждан в принятии решений и управлении.

Легко видеть, что предложенные четыре типа некоммерческих организаций различаются, в частности, по степени «профессионализации» их деятельности. Если люди, работающие в организациях первого и третьего типа, действуют преимущественно на волонтерских, добровольных началах, то для инфраструктурных организаций более свойственна профессиональная работа, причем зачастую это профессионалы высокого уровня.

Организации «экологического» профиля (в широком смысле) также заинтересованы в сотрудничестве с властями, равно как и чиновники должны быть заинтересованы в сотрудничестве с этими организациями, цель деятельности которых — решение тех же проблем, что и для властных структур. Однако в отличие от проблем социальных, часто явных и прямо бросающихся в глаза, проблемы защиты природы и культуры кажутся сегодня многим чиновникам существенно менее острыми по сравнению, например, с проблемой бездомных или детей-наркоманов. Поэтому и желание сотрудничать на равных с этими организациями у чиновников еще меньше, чем с социальными организациями. Миссия организаций четвертого типа, действующих в сфере правового обеспечения, подразумевает лоббирование необходимых для развития некоммерческого сектора законов и нормативных актов на различных уровнях власти, участие в нормотворческом процессе. Другое направление деятельности инфраструктурных организаций может быть прямо охарактеризовано как посредническая деятельность, содействие установлению партнерских отношений между сообществом не-

коммерческих организаций и властными структурами, будь то организация регулярных встреч лидеров НПО и представителей власти, либо организация образовательных программ по социальному партнерству с участием обоих слоев общества¹².

Приоритетными направлениями деятельности НПО экспертами названы экология и защита прав женщин, далее указывались такие направления, как защита прав человека, проблемы женщин и детей, борьба с бедностью, профилактика СПИД, проблемы образования и науки, борьба с распространением наркотиков, развитие здравоохранения и культуры и искусства.

Неправительственные организации занимаются политической деятельностью лишь постольку, поскольку это необходимо для выполнения задач, лежащих в иной сфере общественной жизни. Но хотя неправительственные организации не ставят перед собой непосредственно политических целей, их деятельность объективно носит политический характер. Уже сам факт пользования гражданами конституционным правом на объединение включает их в орбиту политических действий.

В Казахстане за десять лет независимости сформировался неправительственный сектор, состоящий из общественных объединений, фондов, негосударственных некоммерческих учреждений и других организаций, занимающихся социальными вопросами. Анализ развития неправительственного сектора в Казахстане показывает, что процесс становления неправительственных организаций в республике прошел несколько этапов.

Первый этап охватывает период с конца 80-х годов по 1994 г. За это время, по оценкам отечественных и международных экспертов, было организовано более 400 неправительственных организаций. При этом они были в основном правозащитного направления, что связано с периодом становления независимости и суверенитета Казахстана и обусловлено началом процесса демократических преобразований. Основная характеристика — отсутствие системности, стихийность в создании неправительственных организаций. Кроме того, в рассматриваемый период со стороны государства шел процесс выработки общих подходов и приоритетов по отношению к неправительственному сектору.

Второй этап — качественного и количественного роста неправительственных организаций — охватывает временные рамки с 1994 по 1997 гг. Численность неправительственных организаций за этот период возросла с 400 до 1600. Следует отметить не только количественный рост неправительственного сектора, но и дифференциацию по видам деятельности. Количественный рост неправительственных организаций в первую очередь можно объяснить массивной финансовой поддержкой со стороны международных фондов и организаций через систему грантов¹. Грантовая

¹ Index99. kiev.ua.

поддержка международных фондов и организаций была направлена в основном на проведение семинаров, «круглых столов», тренингов, носила организационно-технический, обучающий и методический характер.

Вместе с тем в эти годы была обозначена лишь общая позиция государства в отношении неправительственного сектора, не выработана в полном объеме единая государственная политика по взаимодействию с неправительственными организациями¹. Анализ второго этапа показывает, что неправительственные организации возникали в основном за счет грантов, основными центрами развития неправительственных организаций были крупные города, особенно Алматы, а с переездом столицы в Астану стал активно развиваться неправительственный сектор. К концу второго этапа наметившийся рост неправительственных организаций постепенно переходит в новое качественное состояние. Неправительственный сектор страны нашел свое место в общественном процессе.

Третий этап начинается с 1998 г. и продолжается в настоящее время. Это качественно новый этап, характеризующийся конкретной постановкой вопроса о реализации механизма взаимодействия государства с неправительственными организациями.

Количественный рост неправительственного сектора привел к тому, что сейчас существует около 3500 неправительственных организаций. Сегодня в «третьем секторе» работают на постоянной основе около 35 тысяч человек, на временной основе (консультанты, эксперты) — до 50 тысяч человек и добровольцев — более 100 тысяч человек.

Анализ развития неправительственных организаций Казахстана показывает, что в настоящее время сложились довольно устойчивые группы неправительственных организаций по различным направлениям: экологические — 15%, детские и молодежные — 13,6 %, женские — 13,3, медицинские — 13,1, в области культуры, искусства, науки, образования — 12,5, правозащитные -7,6, по социальной защите — 6,8, по поддержке общественных инициатив -6, многопрофильные — 4,7, общества инвалидов -4,4, о реабилитации детей-инвалидов -3 %².

Актуальность научного анализа деятельности НПО заключается в том, что, несмотря на проводившиеся ранее научные исследования, на сегодняшний момент отсутствует единое мнение по факту активной деятельности НПО на отечественном пространстве, не соотносена в должной мере с объективной действительностью проблема определения правового статуса НПО, не в полной мере определен их потенциал в решении отечественных проблем и перспектива их развития.

¹ statbase.kz.

² dialog.kz.

Необходимо добиться благополучного разрешения данной проблемы для того, чтобы НПО получили универсальную правовую базу для еще более эффективного выполнения поставленных задач и общей готовности к новым мировым проблемам XXI века.

В целях обеспечения национальной безопасности нашего государства для правоохранительных органов Казахстана особую актуальность приобретает изучение программ, деятельности, нормативно-правовой базы, вопросов финансирования зарубежных НПО.

Наличие зарубежных неправительственных организаций является одним из показателей развития гражданского общества. Зарубежные неправительственные организации – это любая международная организация, не учрежденная на основании межправительственного соглашения.

Основные признаки зарубежных неправительственных организаций:

- отсутствие целей извлечения прибыли;
- признание, по крайней мере, одним государством или наличие консультативного статуса при международных межправительственных организациях;
- получение денежных средств более чем из одной страны;
- осуществление деятельности, по крайней мере, в двух государствах;
- создание на основе учредительного акта.

Конечно, главную роль в разрешении глобальных проблем человечества принадлежит государствам и международным правительственным организациям, которые имеет на это широкие властные полномочия и определено высокую финансовую поддержку. Однако события последних лет ярко продемонстрировали, что зарубежные неправительственные организации становятся влиятельной силой для решения наиболее важных социальных проблем как внутри, так и между государствами.

Первые зарубежные неправительственные организации были в основном профессиональными и просветительскими в социально-политической области. В частности, Международный институт по гуманитарному праву (создан в 1970 г.), Ассоциация международного права (создана в 1873 г.), Международная ассоциация по уголовному праву (создана в 1924 г.), Международный комитет Красного Креста (МККК).

Многие зарубежные неправительственные организации активно сотрудничают с межправительственными организациями. Основная форма такого сотрудничества является консультативный статус. Та или иная межправительственная организация при предоставлении консультативного статуса зарубежной неправительственной организации пользуется своими существующими правилами. Получение консультативного статуса означает признание деятельности зарубежной неправительственной организации полезной. В ст. 71 Устава ООН ЭКОСОС уполномочен проводить надлежа-

щие консультации с зарубежными неправительственными организациями. Консультативный статус при Совете предоставлен более 150 зарубежным неправительственным организациям. Отношения ООН с МНО регламентируются резолюцией ЭКОСОС «Мероприятия по консультациям с неправительственными организациями» принятой в 1946 г., которая в дальнейшем изменялась.

Специализированные учреждения ООН имеют свои правила предоставления консультативного статуса. Так, Международная морская организация предоставляет консультативный статус тем зарубежным неправительственным организациям, которые могут внести существенный вклад в ее работу, если цели и функции этих организаций полностью гармонируют с функциями и принципами Международной морской организации.

В свою же очередь ЮНЕСКО предоставляет консультативный статус только таким зарубежным неправительственным организациям цели и функции, которых отвечают определенным условиям.

Неправительственные организации объединяют наиболее социально активную часть населения очень часто с высоким уровнем образования. По экспертным оценкам, в Казахстане уже сложились достаточно устойчивые группы некоммерческих организаций по различным направлениям. Проведение Гражданских Форумов показало, что отношения государства и неправительственных организаций должны быть партнерскими, должна быть выработана стратегия совместной работы, позволяющая более активно привлекать неправительственные организации к решению актуальных общественных проблем. В ходе проведения VI Гражданского форума Казахстана большое внимание было уделено вопросам подготовке проекта закона «О государственной поддержке неправительственных организаций». С чем необходимо согласиться. Ну об этом чуть позже.

На Западе институт неправительственных организаций считается важной составляющей гражданского общества, при этом иностранное финансирование не является предосудительным.

Однако необходимо отметить, что некоторые неправительственные организации под прикрытием озабоченности состоянием демократии, причем финансируемые из-за рубежа, ведут настоящую информационную борьбу, направленную против неугодных Западу политических режимов и государственных деятелей. Активизация деятельности зарубежных неправительственных организаций в России произошла сразу после «цветных революций» в Грузии, Украине. Это можно считать совпадением, но именно в этот период возросли расходы Агентства международного развития США.

Самый громкий скандал, связанный с Национальным фондом в поддержки демократии, произошел в 2005 году, когда американский юрист Ева Голингер издала книгу «Код Чавеса». Ее журналистское расследование,

проведенное на основании полученных ею документов американского правительства, продемонстрировало, что путч против президента Венесуэлы Уго Чавеса в 2002 году был профинансирован правительством США. Будущим путчистам через каналы Агентства США по международному развитию и Национальный фонд поддержки демократии американцы перевели около 27 млн. долларов для спонсирования венесуэльской оппозиции, включая такие ее действия, как организация саботажа и энергетического кризиса.

На основании вышеизложенного сегодня назрела необходимость в выработке комплексной государственной политики в отношении деятельности зарубежных неправительственных организаций на территории нашей республики. На сегодняшний день в Казахстане сложились довольно устойчивые зарубежные неправительственные организации по различным направлениям. Данный анализ свидетельствует о том, что происходит активный рост неправительственного сектора, который не урегулирован определенным нормативно-правовым актом. Что соответственно и является основанием «лазейкой» для осуществления противоправной деятельности некоторых антидемократических зарубежных неправительственных организаций. Чего нельзя допустить.

В связи, с чем предлагается с целью реализации контроля и надзора, с одной стороны, и способами обеспечения законности в сфере деятельности зарубежных неправительственных организаций с другой, остается актуальным вопросом создания государственного контролирующего органа. При этом орган должен быть обязательно наделен функциями финансового контроля.

Необходимо на законодательном уровне принять нормативный акт, который бы обязывал все НПО, в том числе и зарубежные, при регистрации четко выражать цели и задачи, а также финансовую деятельность, источники спонсирования.

Деятельность некоторых неправительственных зарубежных организаций носит скрытый характер и имеются факты противоправной деятельности зарубежных НПО, в том числе и идеологической пропаганды, проповедование религиозного экстремизма среди молодежи, мигрантов и других социально-уязвимых слоев общества.

В октябре 2006 года Верховным Судом РК, по заявлению Генерального прокурора РК, признаны террористическими и запрещены деятельность на территории Казахстана следующих организаций: «Аль-Каеда», «Исламская партия Восточного Туркестана», «Братья мусульмане», Движение «Талибан», «Общество социальных реформ» и др. Все организации, включенные в список, являются зарубежными неправительственными организациями (террористическими структурами).

В этой связи обращает на себя внимание использование деятельности некоторых зарубежных неправительственных общественных организаций в качестве инструмента информационного и психологического давления на население. Реалии таковы, что под прикрытием озабоченности состоянием демократии, некоторые зарубежные неправительственные организации и СМИ, финансируемые из-за рубежа, развернули настоящую информационную войну, направленную против неугодных Западу политических режимов и государственных деятелей. Активизация деятельности зарубежных НПО в Казахстане произошла сразу после «цветных революций» в Грузии, Кыргызстане, Украине.

По мнению экспертов, совокупный бюджет иностранных неправительственных организаций по всему миру составляет более 1,5 триллионов долларов. Одним из основных спонсоров таких НПО считают Соединенные Штаты. По данным экспертов, в мире действует около 60 тысяч международных НПО, которые серьезно влияют на внутривнутриполитическую обстановку во многих странах. Именно с деятельностью такого рода структур некоторые политологи и связывают кризис, который произошел на Украине.

При помощи разветвленной сети неправительственных организаций, США и Запад в целом методично и последовательно не только создают на территории иностранных государств свои «колонны», но и формируют в соответствии со своими интересами общественное сознание, культуру, способ мышления, ценности, цели иных стран. Часть из них занимаются сбором информации, которая интересует американцев, а остальные осуществляют влияние на общественное сознание населения при помощи СМИ и Интернета. Однако если политика правительства какого-то государства не отвечает интересам США, то они принимают решение его свергнуть, под эту задачу достаточно быстро и эффективно мобилизуется вся ранее созданная сеть НПО. Именно члены зарубежных неправительственных организаций на западные деньги создают антиправительственные структуры и вербуют туда молодежь для антиправительственных выступлений, на волне которых свергается законная власть.

В настоящее время экстремизм и терроризм являются одним из факторов, оказывающим негативное влияние на экономику, политику, правопорядок, социальную стабильность, будущее детей и молодежи.

Экстремизм и терроризм неразрывно связаны с агрессивным поведением, которое проявляется в нетерпимости к мнению оппонента, склонности к крайним вариантам решения проблем, неприятии прав личности. Источником агрессии является агрессивность, как черта личности (в индивидуальном плане) и свойство группового сознания (в коллективном поведении).

В современных условиях проблема исследования деятельности НПО в области профилактики экстремизма и терроризма становится наиболее актуальной.

Современные международные отношения характеризуются все более очевидным возрастанием количества международных неправительственных организаций, усилением их роли в современном мире, определением места в международном праве. Рост числа МНПО, их возрастающее влияние на международной арене обусловлены рядом факторов таких как: появление новых глобальных проблем, для решения которых уже не достаточно возможностей государств и международных межправительственных организаций; многообразие возникших связей между народами, которые для своего адекватного выражения нуждаются в новых международных институтах; усиление демократических процессов в сфере внутренних и международных отношений государств, проявлением которых является желание сделать общество более открытым.

На сегодняшний день в Казахстане численность НПО превышает 27 тысяч организаций. Неправительственные организации действуют в различных направлениях и отраслях социальной сферы. В секторе НПО занято более полутора миллиона человек. По результатам исследований, проведенных в 2012 году услугами НПО на постоянной основе пользуются порядка 86 % населения.

В то же время имеются факты противоправной деятельности зарубежных НПО, нарушающие конституционные основы государства.

В связи с чем, необходимо, отметить тот факт, что в октябре 2006 года Верховным Судом РК, по заявлению Генерального прокурора РК, признаны террористическими и запрещены деятельность на территории Казахстана следующих организаций:

1. «Аль-Каеда»
2. «Исламская партия Восточного Туркестана»
3. «Курдский народный Конгресс»
4. «Исламское движение Узбекистана»
5. «Асбат-аль-Ансар»
6. «Братья мусульмане»
7. Движение «Талибан»
8. «Боз Гурд»
9. «Лашкар-и-Тайба»
10. «Общество социальных реформ»
11. «Хизб-ут-Тахрир-аль-Ислами»
12. «Аум Синрике»
13. Организации освобождения Восточного Туркестана.

Все организации, включенные в список, являются зарубежными неправительственными организациями (террористическими структурами).

Однако необходимо отметить тот факт, что терроризм никогда не рассматривался в Казахстане как реальная угроза, а относился больше к категории потенциальных опасностей. Однако события прошлого года, произошедшие от рук религиозных экстремистских организаций говорят о том, что проблема терроризма, когда-то казавшаяся нам далекой и виртуальной, сегодня приобретает характер прямой угрозы терроризма в нашей стране. Так, в частности в 2008-2009 годах, по официальным данным, в стране было предотвращено 7 терактов. Сегодня перед государством возникает новый вызов. И этот вызов достаточно серьезный, так как нарастание угрозы терроризма пропорциональна угрозе стабильности в стране.

В этой связи обращает на себя внимание использование деятельности некоторых зарубежных неправительственных общественных организаций в качестве инструмента информационного и психологического давления на население. На Западе институт общественных организаций считается важной составляющей гражданского общества, при этом иностранное финансирование не является предосудительным. Однако реалии таковы, что под прикрытием озабоченности состоянием демократии, некоторые зарубежные неправительственные организации и СМИ, финансируемые из-за рубежа, развернули настоящую информационную войну, направленную против неугодных Западу политических режимов и государственных деятелей. Активизация деятельности зарубежных НПО в Казахстане произошла сразу после «цветных революций» в Грузии, Украине, Кыргызстане. А в 2006 году, согласно докладу американского госдепартамента «Поддержка США прав человека и демократии в мире», администрация Буша затратила на развитие «свободного общества» в мире 1,2 млрд. долларов, при этом значительная часть этих средств была направлена в бывшие советские республики (в том числе и Казахстан).

Увеличение числа зарубежных НПО, усиление их активности на международном уровне, признание все большего числа зарубежных НПО со стороны государства и международных правительственных организаций требует научной разработки и осмысления их деятельности, нормативно-правовой базы.

По поручению Главы государства в рамках процесса социальной модернизации казахстанского общества, требуется пересмотреть институты гражданского общества, которые должны стать действенными инструментами реализации социальных инициатив граждан. В этой связи на сегодняшний день в Республики Казахстан не существует специального закона, объединяющего нормы, регулирующие порядок организаций деятельности зарубежных неправительственных организаций.

На основании изложенного проблема противоправной деятельности зарубежных неправительственных организаций как инструмент радикализации общества имеет сложный, многоплановый характер и требует комплексного подхода с использованием последних достижений различных наук и практики.

Результаты научного исследования должны внести вклад в дальнейшее совершенствование механизмов правового регулирования деятельности зарубежных неправительственных организаций с целью предупреждения и профилактики какой-либо противоправной деятельности с их стороны.

Особую актуальность в современный период в Казахстане приобретает деятельность неправительственных организаций (НПО). Это и крупные организации с уже утвердившимся положением в обществе, и небольшие организации, созданные энтузиастами. Деятельность НПО, в особенности зарубежных, недостаточно изучена и неизвестна широкой общественности или известна фрагментарно, хотя многие из них организуют свою работу, привлекая внимание общественности к проблемам общества, заполняя так называемые «пробелы» в социально-экономическом развитии страны, которые по тем или иным причинам оказались вне поля зрения государственных структур.

В Астане проходил VI Гражданский форум Казахстана, главная тема которого обозначена как «Гражданское общество и вызовы современности в контексте Стратегии Главы государства Нурсултана Назарбаева «Казахстан-2050». Большое внимание на форуме было уделено вопросам подготовки проекта закона «О государственной поддержке неправительственных организаций».

Закон должен стать максимально продуманным, эффективным, в нем должны найти отражение все аспекты взаимодействия государства и неправительственного сектора. А для этого необходимо не торопиться и совместными усилиями прорабатывать каждый момент, каждую норму будущего закона.

В основном в казахстанском законодательстве отмечены положения касающихся именно «неправительственных организаций», но не «иностранных некоммерческих неправительственных организациях». Хотя на территории Республики Казахстан свою деятельность осуществляют «зарубежные неправительственные организации», даже существует утвержденный перечень международных государственных организаций, зарубежных международных и казахстанских неправительственных общественных организаций и фондов, предоставляющих грантов». Согласно этому перечню к международным неправительственным организациям относятся: Германский Красный Крест, Германское общество «Каритас», Испанский фонд «Культура за мир», Канадская

программа местных инициатив, Корейская служба восточной медицины за рубежом, Канадский фонд (Canada Fund), Корейское агентство по международному сотрудничеству (KOICA), Кредитное ведомство по восстановлению (KFW), Кувейтский фонд арабского экономического развития и др.

Однако необходимо отметить, что некоторые неправительственные организации под прикрытием озабоченности состоянием демократии, причем финансируемые из-за рубежа, ведут настоящую информационную борьбу, направленную против неугодных Западу политических режимов и государственных деятелей. Активизация деятельности зарубежных неправительственных организаций в Казахстане произошла сразу после «цветных революций» в Грузии, Украине.

На сегодняшний день назрела необходимость в выработке комплексной государственной политики в отношении деятельности зарубежных неправительственных организаций на территории нашей республики.

Необходимость в выработке предложения в законодательство вызвана отсутствием тщательно подготовленного инструмента, регламентирующий правовой статус именно зарубежных неправительственных организаций, что в свою очередь, будет способствовать уменьшению рисков негативного влияния с их стороны.

Международные неправительственные организации уникальны в своей способности эффективно решать самые разноплановые проблемы. Повышению авторитета и значимости зарубежных НПО будет способствовать тщательно разработанный правовой инструмент, регламентирующий их правовой статус, который создает зарубежным НПО универсальную правовую базу для более эффективного выполнения поставленных задач.

В рамках проведенного исследования на тему «Противоправная деятельность зарубежных неправительственных организаций как инструмент радикализации общества (населения)» был проведен опрос сотрудников правоохранительных органов в количестве 155 человек. На разрешение респондентов были поставлены 15 вопросов.

В ходе проведенного нами сравнительного анализа законодательства некоторых государств, регулирующих деятельность НПО, а именно Российской Федерации, Франции, Соединенных Штатов Америки, Финляндии, Израиля и Польши было установлено, что в каждом государстве зарубежные неправительственные организации пользуются различным режимом.

Так, в Российской Федерации согласно закону «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 N7-ФЗ зарубежные НПО пользуются режимом, отличным от национального. Иностранная НПО определяется как «организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участни-

ками, созданная за пределами территории Российской Федерации в соответствии с законодательством иностранного государства, учредителями (участниками) которой не являются государственные органы».

А во Франции, в Финляндии, Израиле и Польше зарубежным НПО предоставляется национальный режим.

В США на федеральном уровне действует единый типовый устав НПО. Основной массив нормативно-правового регулирования содержится в законодательстве штатов. Во всех штатах для зарубежных НПО установлен режим отличный от национального. Зарубежная НПО определяется как «корпорация», созданная в соответствии с законодательством иным, нежели законодательство соответствующего штата, и подпадающая по другим своим признакам под определение национальной корпорации в соответствии с законодательством того или иного штата. Представляется целесообразным в Республике Казахстан зарубежным НПО предоставлять режим, отличный от национального. Данное предложение поддерживают не малое число респондентов, а именно 62 человека (40%).

Законодательство Франции, Израиля и Польши не содержит различий с точки зрения возможности образования НПО иностранцами и гражданами страны. В Финляндии если целью НПО является деятельность, связанная с государственными делами, то ее членами могут быть только граждане Финляндии или иностранцы, постоянно проживающие в Финляндии, руководитель НПО также должен проживать постоянно в Финляндии.

По поводу участия иностранных граждан в НПО Соединенные Штаты Америки имеют свои особенности так в соответствии с Законом США «Об иностранных агентах» НПО, руководимые иностранцами, которые участвуют в политической деятельности, проходят через отдельную процедуру регистрации у Генерального прокурора штата.

Для законодательства Республики Казахстан более целесообразнее было бы использовать положения законодательства Российской Федерации, в котором изложено, что «иностранцы граждане и лица без гражданства, проживающие на законных основаниях на территории Российской Федерации имеют право быть учредителями и участниками НПО, однако учредителями НПО не могут являться иностранные граждане, подозреваемые в экстремистской деятельности или в легализации доходов, полученных преступным путем». О верности законодательного закрепления данного положения показывают результаты анкетирования, а именно 52 (33,5%) на дали положительный ответ. А о целесообразности введения положения, которое бы запрещало иностранным гражданам, подозреваемым в экстремистской деятельности или в легализации доходов,

полученных преступным путем, быть учредителями зарубежных НПО свидетельствуют 97 опрошенных, что составляет (62,6 %).

Порядок регистрации зарубежных НПО в каждой стране различен. Так в Российской Федерации для регистрации зарубежных неправительственных организаций предусмотрен разрешительный порядок (т.е. для создания организации необходимо разрешение определенного компетентного органа), при этом взимание государственной пошлины необходимое требование. Для регистрации зарубежной НПО требуются: заявление, подписанное уполномоченным лицом, с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактных телефонов; учредительные документы некоммерческой организации в трех экземплярах; решение о создании некоммерческой организации и об утверждении ее учредительных документов с указанием состава избранных органов в двух экземплярах; сведения об учредителях в двух экземплярах; документ об уплате государственной пошлины; адрес постоянно действующего органа НПО; при использовании в наименовании некоммерческой организации символики, защищенной законами об охране интеллектуальной собственности, документов, подтверждающих правомочия их использование; выписка из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения. Во Франции, Финляндии, Израиле существует уведомительный порядок регистрации, предварительное разрешение для создания НПО не требуется и регистрация осуществляется без взимания государственной пошлины. Во Франции для регистрации требуется заявление, в котором указываются: название, цель, место пребывания, имена, профессии, гражданство учредителей. Нотариальное заверение документов не требуется. Документы подаются в префектуру соответствующего департамента.

Для регистрации НПО в Финляндии требуется заявление, которое должно содержать: название НПО, адрес, имена учредителей. Также прилагается устав объединения. Заявление подается в Национальный совет патентов и регистраций Финляндии. Нотариальное заверение документов не требуется. В Израиле при регистрации НПО необходимо обратиться в орган регистрации, причем в обращении должны быть указаны: наименование организации, цели, адрес в Израиле, имена учредителей, их адреса и идентификационные номера. Как и в Финляндии нотариального заверения документов о регистрации не требуется. В Польше же наоборот нотариальное заверение документов, которые должны содержать общие сведения об НПО, является необходимым требованием.

Однако в Соединенных Штатах Америки а, в особенности на территории штатов существует разрешительный (жесткий) порядок регистрации в отношении деятельности зарубежных НПО на территории

штата. Условием деятельности НПО является получение в администрации штата регистрационного сертификата, который выдается на основании заявления, в котором указываются общие сведения о деятельности НПО, а также: наименование, место и дату регистрации, информацию о том, что «корпорация» является иностранной, цели деятельности, заявление о том, что деятельность разрешена, сведения о назначении секретаря штата своим агентом, сертификат о том, что «корпорация» действительно существует, сведения о выполнении любых условий, требуемых любым государственным органом штата. Также необходимо получить разрешение соответствующего государственного органа в зависимости от сферы деятельности НПО (например, органа по образованию, здравоохранению и т.д.). Для иностранных НПО установлены дополнительные условия регистрации. В заявлении на регистрацию они обязаны указывать: наименование, место и дату регистрации, информацию о том, что «корпорация» является иностранной, цели деятельности, заявление о том, что деятельность разрешена, сведения о назначении секретаря штата своим агентом, сертификат о том, что «корпорация» действительно существует, сведения о выполнении любых условий, требуемых любым государственным органом штата.

В Германии по существу действует разрешительный порядок. Регистрация союзов осуществляется в суде после принятия таким судом решения о предоставлении правоспособности. Иностранным союзам правоспособность предоставляется по решению Бундесрата, если иное не установлено федеральным законом. Регистрация фондов производится с разрешения земель. Для регистрации союза требуется: не менее семи участников, заявление правления, оригинал и копия устава, копия документов об образовании правления. В уставе указываются: цель, наименование, место нахождения союза, упоминание о том, что союз должен вноситься в реестр. При этом устав должен содержать положения о порядке вступления и выхода, положения о взносах, положения о порядке формирования правления, об условиях и порядке созыва общего собрания и порядке принятия им решений. Для регистрации фонда требуется волеизъявление учредителя в письменной форме, требующее нотариального заверения.

Порядок регистрации (в том числе перечень документов) требуемые на наш взгляд для регистрации зарубежных НПО наиболее удачно закреплены в законодательстве России. На вопрос о необходимости в рамках определенного нормативно-правового акта, для иностранных НПО в Казахстане, предусмотреть разрешительный порядок регистрации 71 респондентов (45,8%) затрудняются ответить на вопрос, однако 67 человек – 43, 2 % дали положительный ответ.

Основной формой финансового контроля в России является предоставление НПО финансовой отчетности в налоговые и статистические органы. Уполномоченный орган также имеет право запрашивать у органов управления НПО финансовые документы, направлять своих представителей для участия в проводимых НПО мероприятиях, ежегодно проводить проверки расходования денежных средств и иного имущества НПО, выносить письменные предупреждения в случаях нарушения законов России или совершения НПО действий, не соответствующих ее уставу. Во Франции НПО предоставляют органу центральной власти в департаменте годовой финансовый отчет. НПО должны включать в свои уставы положения о том, что они обязуются предъявлять бухгалтерские счета по любому требованию министерства внутренних дел или представителя власти в департаменте. В Польше НПО, в том числе и иностранные, подлежат финансовой проверке в связи с получением дотаций в крупном размере (свыше 16 тыс. долларов США) либо в тех случаях, когда их годовой доход превышает 1 млн. долларов США. В Германии финансовый контроль за деятельностью НПО осуществляется на общих основаниях, предусмотренных для всех юридических лиц. В США, как и в Финляндии финансовый контроль осуществляется в общем порядке, предусмотренном для всех юридических лиц, однако Генеральный прокурор штата может обязать директора и сотрудников ликвидационной «корпорации» давать показания по активам корпорации. Иностранные НПО могут подлежать проверкам по решению Генерального прокурора штата. Самый жесткий финансовый контроль установлен в Израиле, где финансовая отчетность может быть затребована внешними аудиторами в любой момент, более того регистрирующий орган может проводить инспекции финансовой деятельности НПО. Все банки обязаны докладывать Минфину о «сомнительных» переводах средств НПО.

Введение жесткого финансового контроля за деятельностью зарубежных неправительственных организаций в Республики Казахстан, будет способствовать искоренению и предупреждению их противоправной деятельности, о чем свидетельствуют 52 (33,5 %) опрошенных.

В законодательстве зарубежных стран также предусмотрены основания и порядок ликвидации НПО. Так, в Российской Федерации правом на принятие решения о ликвидации НПО обладает суд и орган регистрации. Иск в судебный орган подается прокурором в соответствии с законом «О прокуратуре». Основаниями для принудительной ликвидации иностранной НПО являются:

- ликвидация соответствующей иностранной НПО;
- отказ в предоставлении сведений необходимых для осуществления финансового контроля за НПО;

- нарушение НПО российского законодательства;
- несоответствие деятельности НПО ее уставным целям.

Во Франции ликвидация НПО осуществляется только на основании решения суда.

Ликвидация НПО в Германии осуществляется в судебном порядке. Основаниями для ликвидации являются:

- угроза общественным интересам вследствие противозаконных действий общего собрания или правления;
- преследование цели не соответствующей уставу.

Иностранные союзы могут быть лишены правоспособности решением Бундесрата, что равносильно ликвидации союза в качестве НПО. Компетентным органом при запуске процесса ликвидации является земельное или федеральное МВД.

В США ликвидация НПО осуществляется решением суда по представлению Генерального прокурора штата. Основаниями для ликвидации являются:

- создание НПО путем предоставления ложных сведений;
- ведение деятельности путем обмана или нарушения закона;
- деятельность, выходящая за рамки устава НПО;
- нарушение политики штата.

Кроме того Генеральный прокурор обладает правом инициировать суде иск об отрешении от должности руководителя НПО.

В Финляндии ликвидация НПО осуществляется только судом на основании иска МВД, Прокуратуры или члена НПО.

В Израиле НПО ликвидируется только на основании решения суда по представлению Генпрокурора. Причем такое представление в суд может быть сделано, только после того, как НПО проигнорировало предупреждение, вынесенное органом регистрации.

НПО в Польше ликвидируется по решению суда по представлению компетентного государственного органа. Польское законодательство предусматривает следующие основания для ликвидации НПО:

- НПО в своей деятельности грубо нарушает законодательство или свой устав;
- НПО осуществляет деятельность, несовместимую с интересами государственной безопасности или публичным порядком;
- НПО осуществляет дискриминацию в любой форме.

Немало важным вопросом является возможность финансирования НПО из-за рубежа. Российское законодательство финансирование НПО из-за рубежа не запрещает. Однако некоммерческие организации обязаны предоставлять в уполномоченный орган документы о расходовании денежных средств и использовании иного имущества, в том числе

полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства¹. При чем информацию об объеме получаемых денежных средств, их будущем распределении, о целях расходования в дальнейшем, о фактическом расходовании структурное подразделение должно предоставлять уполномоченному органу².

Во Французском законодательстве закреплено положение о том, что финансирование НПО из-за рубежа не запрещается. Иностранные гранты НПО рассматриваются как дарение или завещание, и их использование осуществляется с разрешения МВД по согласованию с МИД. Религиозные братства, а также «ассоциации общей пользы», если они претендуют на получение даров или наследства, обязаны предъявлять финансово-хозяйственные документы и отчеты. Разрешение на получение даров или наследства выдается префектом после административной проверки деятельности организаций³.

В Германии, Финляндии и Польше финансирование НПО из-за рубежа не запрещается.

В США законодательство штатов не запрещает финансирование НПО из-за рубежа. Однако федеральное законодательство не допускает прямого или косвенного финансирования иностранными государствами, организациями или гражданами американских политических партий, НПО и других общественных структур, участвующих в политической жизни либо так или иначе связанных с выборами любых уровней в США. Жестко контролируются агитационные кампании по выборам с позиции недопущения их финансирования иностранными организациями и гражданами.

В Израиле поступающие НПО из-за границы финансовые средства автоматически блокируются Минфином вплоть до особого разрешения на их использование. Все банки обязаны докладывать Минфину о «сомнительных» переводах средств НПО.

Введение этих положений в законодательство Казахстана будет способствовать уменьшению рисков негативного влияния зарубежных НПО.

На основании сравнительного анализ законодательства стран дальнего зарубежья и анкетирования сформулируем предложения в отечественное законодательство:

Представляется целесообразным в содержании Закона «О некоммерческих организациях» применительно к филиалам

¹ Приказ Минюста России от 29.03.2010 г. № 72 «Об утверждении форм отчетности некоммерческих организаций».

² Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2006 г. № 212 г. Москва.

³ www.coe/mid/ru/old/doc/tab_ru.htm

представительствам (обособленных подразделениям) иностранных и международных некоммерческих организациях после слов «некоммерческих» дополнить словом «неправительственных». Кроме того, законодатель в Законе «О некоммерческих организациях» указал на термин «иностранная и международная некоммерческая организация», но не дал его трактовку. Данный вопрос важен в связи с тем, что он определяет правовое положение указанных организаций. Предлагается статью 2 Закона «О некоммерческих организациях» изложить в следующем виде:

Статья 2 Понятие некоммерческой организации

1. Некоммерческой организации признается юридическое лицо, не имеющее в качестве основной цели извлечение дохода и не распределяющее полученный чистый доход между участниками.

2. Под иностранной некоммерческой неправительственной организацией в настоящем Законе понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками, созданная за пределами Республики Казахстан в соответствии с законодательством иностранного государства, учредителями (участниками, членами) которой не являются государственные органы.

Считаем целесообразным в Республике Казахстан иностранным некоммерческим неправительственным организациям предоставлять режим отличный от национального. То есть порядок регистрации иностранных некоммерческих правительственных организаций должен быть разрешительный (т.е. для создания организации необходимо разрешение уполномоченного органа), при этом взимание государственной пошлины является обязательным. При этом перечень документов предоставляемых для регистрации иностранных неправительственных некоммерческих организаций должен быть также отражен. В связи с чем, ст. 19 Закона «О некоммерческих организациях» изложить в следующем виде:

Статья 19. Создание некоммерческой организации

Некоммерческая организация может быть создана путем ее образования, а также в результате реорганизации существующей некоммерческой организации.

Некоммерческая организация в организационно-правовой форме автономной организации образования может быть создана в результате преобразования акционерного общества в случае, предусмотренном Законом Республики Казахстан «О статусе «Назарбаев Университет», «Назарбаев Интеллектуальные школы» и «Назарбаев Фонд».

Некоммерческая организация в организационно-правовой форме автономного кластерного фонда может быть создана в результате преобразования акционерного общества в случае, предусмотренном Законом Республи-

ки Казахстан «Об инновационном кластере «Парк инновационных технологий».

Создание некоммерческой организации (за исключением общественных и религиозных объединений) путем ее образования осуществляется по решению учредителей (учредителя).

Общественные объединения образуются по инициативе группы граждан Республики Казахстан не менее десяти человек, созывающих учредительное собрание (съезд, конференцию), на котором принимается устав и формируются их органы.

Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица - общественные объединения, за исключением политических партий.

Учредителями общественного объединения являются физические лица и (или) юридические лица - общественные объединения, за исключением политических партий, созывающие учредительный съезд (конференцию, собрание), на котором принимается устав и формируются руководящие органы. Учредители общественного объединения - физические и (или) юридические лица имеют равные права и несут равные обязанности.

Профессиональные союзы могут являться учредителями профессионального союза.

3. Правоспособность некоммерческой организации как юридического лица возникает с момента ее государственной регистрации.

Правоспособность некоммерческой организации в сфере деятельности, на занятие которой необходимо получение лицензии, возникает с момента получения такой лицензии.

4. Решение о государственной регистрации иностранной некоммерческой неправительственной организации принимается уполномоченным органом.

5. За государственную регистрацию некоммерческой организации взимается государственная пошлина в порядке и размерах, которые предусмотрены законодательством Республики Казахстан.

6. Регистрации иностранной неправительственной организации осуществляется на основании следующих документов: заявление подписанное уполномоченным лицом, с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактных телефонов; учредительные документы некоммерческой организации в трех экземплярах; решение о создании некоммерческой организации и об утверждении ее учредительных документов с указанием состава избранных органов в двух экземплярах; сведения об учредителях в двух экземплярах; документ об уплате государственной пошлины; адрес постоянно действующего органа НПО; при использовании в наиме-

новании некоммерческой организации символики, защищенной законами об охране интеллектуальной собственности, - документы, подтверждающие правомочия их использования; выписка из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения.

На наш взгляд, в законодательство Республики Казахстан необходимо ввести отдельные положения, которые бы регулировали порядок учреждения иностранной некоммерческой неправительственной организации, а именно: «иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на законных основаниях на территории Республики Казахстан, имеют право быть учредителями и участниками НПО, однако учредителями НПО не могут являться иностранные граждане, подозреваемые в экстремистской деятельности или в легализации доходов, полученных преступным путем». Предлагается статью 20 Закона «О некоммерческих организациях» изложить в следующем виде:

Статья 20. Учредители некоммерческой организации

1. Учредителями некоммерческой организации в зависимости от ее организационно-правовой формы могут быть физические и (или) юридические лица, если иное не установлено настоящим Законом, другими законодательными актами Республики Казахстан.

2. Некоммерческая организация может быть учреждена одним лицом, за исключением случаев учреждения потребительского кооператива, ассоциаций (союзов) и иных случаев, предусмотренных законодательными актами об отдельных видах некоммерческих организаций.

3. Учредителями иностранной некоммерческой неправительственной организации могут быть иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на законных основаниях на территории Республики Казахстан, имеют право быть учредителями и участниками иностранной некоммерческой неправительственной организации, однако учредителями иностранной некоммерческой неправительственной организации не могут являться иностранные граждане, подозреваемые в экстремистской деятельности или в легализации доходов, полученных преступным путем.

Считаем целесообразным в соответствующий нормативный правовой акт ввести положения, которые бы предусматривали основания для отказа в регистрации иностранной неправительственной некоммерческой организации. Предлагается в Законе РК «О некоммерческих организациях» закрепить новую статью 24-1 следующего содержания:

Статья 24-1. Отказ в регистрации иностранной некоммерческой неправительственной организации.

Иностранной некоммерческой неправительственной организации может быть отказано в регистрации по следующим основаниям:

1) если установлено, что в представленных учредительных документах

иностранной некоммерческой неправительственной организации содержится недостоверная информация;

2) если цели и задачи создания филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации противоречат Конституции Республики Казахстан и законодательству Республики Казахстан;

3) если цели и задачи создания филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности и национальным интересам Республики Казахстан;

4) если иностранная некоммерческая неправительственная организация признана неким военным образованием или обучающим пользоваться оружием;

5) если в уставе иностранной некоммерческой неправительственной организации содержится пункт о безоговорочном подчинении членов этой организации руководству.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что такое неправительственная организация?
2. Перечислите основные признаки зарубежных неправительственных организаций.
3. Является ли целесообразным на Ваш взгляд, принятия отдельного нормативно-правового акта регулирующего деятельность зарубежных неправительственных организаций на территории Республики Казахстан?
4. Поддерживаете ли Вы наше предложение о предоставлении зарубежным НПО режима отличным от национального?
5. Есть ли необходимость в рамках предлагаемого нормативно-правового акта для зарубежных НПО предусмотреть разрешительный порядок регистрации?
6. Считаете ли Вы целесообразным ввести положение, которое бы запрещало иностранным гражданам, подозреваемые в экстремистской деятельности или в легализации доходов, полученных преступным путем быть учредителями зарубежных НПО?
7. Будет ли способствовать введение жесткого финансового контроля в Республики Казахстан за деятельностью зарубежных неправительственных организаций искоренению их противоправной деятельности?
8. Будет ли способствовать введение жесткого финансового контроля в Республики Казахстан за деятельностью зарубежных неправительственных организаций искоренению их противоправной деятельности?

9. Какие меры борьбы на Ваш взгляд необходимо принять с незаконной деятельностью зарубежных неправительственных организаций?

10. Целесообразно ли на Ваш взгляд предусмотреть норму, запрещающие анонимные пожертвования филиалу и (или) представительству международной или иностранной некоммерческой организации?

Раздел V. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА КАК ФУНКЦИЯ И ОБЯЗАННОСТЬ ПОЛИЦИИ

Глава I. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

Как отмечает Н.А. Биекенов, в рамках механизма обеспечения прав и свобод личности значительный объем работы выполняет полиция как основное звено органов внутренних дел, которым поручена организация непосредственной работы по охране общественного порядка и обеспечению общественной и личной безопасности граждан, защите прав и законных интересов граждан и организаций от противоправных посягательств¹.

В основе конституционного принципа организации и деятельности Министерства внутренних дел Республики Казахстан заложены отнесенные Конституцией к прерогативе Правительства Республики Казахстан полномочия². Согласно п. 1 ст. 66 Конституции Республики Казахстан, Правительство Республики Казахстан разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление.

Эффективность осуществления профессиональных задач и функций сотрудниками полиции является отчасти вопросом профессиональной и технической компетенции, однако уровень этой компетенции оценивается обществом с позиции соблюдения полицейскими законов, уважение человеческого достоинства и прав человека, соблюдение этических норм и правил. Произвольные, жестокие, незаконные действия полиции вызывают у населения страх, недоверие и презрение. Такая полиция не пользуется поддержкой общества и не заслуживает такой поддержки³.

Н.В. Сидорова приводит следующие принципы функционирования ОВД Республики Казахстан с позиции соблюдения прав и свобод человека и гражданина:

1. Обязательность защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

¹ Биекенов Н.А. Конституционно-правовые основы деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан: Монография. – Москва: Издательская группа «Юрист», 2007. С. 70.

² Там же.

³ Защита прав человека как функция и обязанность полиции. Учебное пособие / Под общ. ред. Гусакова Ю.А. – Алматы: Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, 2012. С. 38.

2. Верховенство Конституции и законов при исполнении возложенных обязанностей и реализации представленных прав, соблюдения международных норм и принципов, признанных Республикой Казахстан.

3. Уважение достоинства человеческой личности, прав и свобод.

4. Взаимодействие с государственными органами, должностными лицами, организациями и гражданами.

5. Гуманизм.

6. Гласность.

7. Ответственность за нарушения прав и свобод человека и гражданина¹.

Разъясняя первый принцип, необходимо подчеркнуть, что согласно ч. 1 ст. 1 Конституции Республики Казахстан, высшими ценностями государства являются человек, его жизнь, права и свободы. А в ч. 2 ст. 12 Основного закона говорится о том, что права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов.

В соответствии с вышеуказанными конституционными положениями, ст.1 «Органы внутренних дел Республики Казахстан и их назначение» Закона Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23.04.2014 г. регламентирует, что органы внутренних дел Республики Казахстан являются правоохранительным органом, предназначенным для защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от противоправных посягательств, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Таким образом, ОВД Республики Казахстан, призванные служить народу Казахстана, защищать права, свободы и законные интересы человека и гражданина.

Рассматривая второй принцип, необходимо знать, что существует строгая иерархия нормативных правовых актов. Данная иерархия регламентируется в ст. 4 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 1998 г.

Статья 4. Иерархия нормативных правовых актов

1. Высшей юридической силой обладает Конституция Республики Казахстан.

2. Соотношение юридической силы иных, кроме Конституции, нормативных правовых актов соответствует следующим нисходящим уровням:

1) законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию;

¹ Защита прав человека как функция и обязанность полиции. Учебное пособие / Под общ. ред. Гусакова Ю.А. – Алматы: Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, 2015. С. 39.

2) конституционные законы Республики Казахстан и указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу конституционного закона;

2-1) кодексы Республики Казахстан;

3) законы Республики Казахстан, а также указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу закона;

4) нормативные постановления Парламента Республики Казахстан и его палат;

5) нормативные указы Президента Республики Казахстан;

6) нормативные постановления Правительства Республики Казахстан;

7) нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов, нормативные правовые постановления центральных государственных органов, нормативные постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета;

7-1) исключен — от 27 июля 2007 года N 315;

8) нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов.

3. Каждый из нормативных правовых актов нижестоящего уровня не должен противоречить нормативным правовым актам вышестоящих уровней.

4. Вне указанной иерархии находятся нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан, Верховного Суда Республики Казахстан.

5. Иерархия нормативных правовых решений маслихатов, нормативных правовых постановлений акиматов и нормативных правовых решений акимов административно-территориальных единиц определяется Конституцией Республики Казахстан и законодательными актами о местном государственном управлении.

6. Нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан основываются только на Конституции Республики Казахстан и все иные нормативные правовые акты не могут им противоречить¹.

Таким образом, в случае коллизии нормативных правовых актов (противоречия), применяется тот нормативный акт, который находится выше по иерархии.

¹ Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24.03.1998 г. № 213, с изменениями, внесенными законами РК от 17.10.2001 N 248; от 06.03.2002 N 298; от 16.06.2004 N 566 ; от 29.06.2007 N 271 (вводится в действие со дня его официального опубликования); от 27.07.2007 N 315 (вводится в действие со дня официального опубликования); от 01.04.2011 № 425-IV (вводится в действие со дня его первого официального опубликования). /http://hrm-gov.kz/?page_id=326.

Вместе с тем, в ч. 2 и ч. 3 Конституции Республики Казахстан говорится следующее:

Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики. Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона.

Так, например, Республикой Казахстан в 1994 году была ратифицирована Международная Конвенция о правах ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1989 году. В 2002 году на основе данной конвенции в Республике Казахстан был принят Закон «О правах ребенка». Однако Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), в настоящий момент не ратифицированы Республикой Казахстан, и могут носить пока только рекомендательный характер.

В рамках третьего принципа следует уяснить, что уважение — позиция одного человека по отношению к другому, признание (не обратное этому значению, свойство уважения - поощрение) достоинств личности. Уважение предписывает не причинять другому человеку вреда, ни физического, ни морального. Уважение — одно из важнейших требований этики. В моральном сознании общества уважение предполагает справедливость, равенство прав, внимание к интересу другого человека, его убеждениям. Уважение предполагает свободу, доверие. Однако смысл этих качеств, из которых складывается уважение, определяется характером общества и принятыми парадигмами. Понимание прав человека, свободы, равенства в разные века было совершенно разным¹.

Честь - объективно существующее общественное мнение о нравственных и деловых качествах конкретной личности. Достоинство человека определяется как объективное общественное свойство каждой личности, ее социальная ценность, значимость, складывающаяся из отдельных духовных, физических и нравственных качеств. Унижение человеческого достоинства - это обращение и наказание такого рода, которые направлены на то, чтобы вызвать у человека чувство страха, подавленности и неполноценности, обидеть, унижить или сломить волю человека, причиняя ему, таким образом, нравственные страдания. Крайней формой умаления чести и достоинства является пытка².

Например, в уголовно-процессуальном законодательстве Республики Казахстан, в целях предотвращения унижения чести и достоинства запре-

¹<https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5>

² <http://pytki.prpc.ru/law104.shtml>

щается производство следственных действий в ночное время, кроме случаев, предусмотренных УПК, действий, связанных с обнажением тела человека в присутствии лиц другого пола (за исключением медицинских работников), разглашение выявленных при расследовании и судебном рассмотрении уголовного дела обстоятельств частной жизни граждан, их личных и семейных тайн.

Четвертый принцип. Деятельность органов внутренних дел должна быть открытой для населения и институтов гражданского общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям Законов Республики Казахстан.

Органы внутренних дел обязаны обеспечить каждому человеку и гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права, свободы и интересы документами, решениями и источниками информации в порядке, установленном законами Республики Казахстан.

Уполномоченные руководители территориальных органов внутренних дел обязаны не реже одного раза в квартал регулярно информировать институты гражданского общества и население о состоянии правопорядка и мерах по его укреплению, используя для этого любые общедоступные методы, в том числе выступать с отчетами перед населением, проводить мониторинг оценки профессиональной состоятельности органов внутренних дел и отдельных сотрудников для принятия необходимых мер по обеспечению эффективности их деятельности¹.

Кроме того, в целях усиления контроля гражданского общества за деятельностью ОВД, был принят Закон Республики Казахстан «О местной полиции», подготовлен Закон «Об общественных советах».

В настоящее время во многих развитых правовых государствах уже сложилась подобная система общественного контроля, в связи с этим переиятие данного опыта окажет положительное влияние на развитие гражданского общества в Казахстане.

В Западных государствах понятие гражданского общества более развернутое, широкое, хотя это является причиной наличия и многих недостатков и спорных моментов (например, разрешение заключения однополых браков и т.д.), но позиционирует оно себя как самостоятельное, независимое, самоорганизованное, институционализированное общество, которое осуществляет контроль над государством в допустимых пределах, а также оказывает значительное влияние на его формирование как правового, социального, демократического, способного защищать законные интересы своих граждан и оказывать государственные услуги высокого качества².

¹ Защита прав человека как функция и обязанность полиции. Учебное пособие / Под общ. ред. Гусакова Ю.А. – Алматы: Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, 2012. с. 58.

² <http://www.rae.ru/monographs/269-8097>.

Таким образом, основной шаг в усилении контроля общественности за деятельностью ОВД уже сделан, это организация муниципальной полиции, которая помимо МВД будет подотчетна и местным исполнительным органам, местному сообществу в соответствии с программой Президента Республики Казахстан-Лидера нации «100 конкретных шагов по реализации 5 институциональных реформ».

Принцип гуманизма означает следующее. Гуманизм (от лат. *humanitas* — «человечность», *humanus* — «человечный», *homo* — «человек») — демократическая, этическая жизненная позиция, утверждающая, что человеческие существа имеют право и обязанность определять смысл и форму своей жизни. Гуманизм призывает к построению более гуманного общества посредством этики, основанной на человеческих и других естественных ценностях, в духе разума и свободного поиска, за счёт использования человеческих способностей. Гуманизм не теистичен и не принимает «сверхъестественное» видение реального мира¹.

В свою очередь гласность – это политический термин, обозначающий политику максимальной открытости в деятельности государственных учреждений и свободы информации².

В рамках седьмого принципа следует уяснить, что согласно статье 39 Конституции Республики Казахстан «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».

То есть речь идет о том, что права и свободы человека в современном Казахстане имеют приоритетное значение по сравнению с другими ценностями и поэтому их ограничение возможно только по тем основаниям, которые нашли отражение в содержании рассматриваемой статьи. В этом аспекте имеют глубокий смысл и значение высказывание Е.А. Лукашевой о том, что права человека «являются необходимыми условиями устройства жизни человека в цивилизованном обществе и должны быть безоговорочно признаны и охраняемы государством»³.

При этом принципиально то, что согласно статье 14 Конституции Республики Казахстан: «Все равны перед законом и судом», то есть речь идет о том, что права и свободы человека полностью признаются государством и относятся к категории особо уважаемых ценностей (высшей ценностью

¹ Андрушко В. А. Этические модальности у Лоренцо Валлы // Рациональность, рассуждения, коммуникация. — Киев, 1987. — С. 52-58.

²<https://ru.wikipedia.org>.

³ Права человека. Учебник для вузов. Ответственный редактор – член-корр. РАН, доктор юридических наук Е.А. Лукашева. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 573с.

государства). Принцип уважения прав и свобод человека красной нитью проходит по всей Конституции. Вместе с тем любое государство обозначает пределы ограничения этих прав и свобод, поскольку они не могут быть безграничными. Свобода человека кончается там, где начинается свобода другого человека, - гласит основной принцип права¹.

Как справедливо замечает Н.В. Сидорова, одна из основных трудностей в деятельности органов внутренних дел состоит в завоевании доверия населения, в острой необходимости помощи общественности на нелегком поприще борьбы с преступностью, что невозможно без высокой квалификации сотрудников, а также без соблюдения ими правил профессиональной этики в своей повседневной деятельности.

Согласно Кодексу чести сотрудников органов внутренних дел Республики Казахстан «служба в органах внутренних дел — особый вид государственной службы граждан Республики Казахстан, связанный с выполнением ими служебных обязанностей и служебного долга перед народом и государством.

Несение службы является выражением особого доверия с их стороны и предъявляет высокие требования к нравственности и морально-этическому облику сотрудника органов внутренних дел.

Общество рассчитывает, что сотрудник органов внутренних дел будет вкладывать все свои силы, знания и опыт в осуществляемую им профессиональную деятельность, беспристрастно и честно служить обществу»

Этические правила существуют для каждой профессии, однако для сотрудников правоохранительных органов они имеют особое значение, так как их деятельность всегда на виду и становится предметом обсуждения, постоянного и пристального внимания со стороны общества и государства, как ни для каких представителей других профессий².

Это, связано, во-первых, с тем, что осуществление профессиональных функций сотрудниками полиции, как и врачи, педагогами, адвокатами и др., неизбежно сопряжено с их вторжением в интимно – личный мир человек. Однако в отличие от последних, только сотрудники полиции имеют право принудительно вторгаться в жизнь человека. То есть профессиональная деятельность правоохранительных органов, как сказано в преамбуле Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка принятого Генеральной ассамблеей ООН 17 декабря 1979 г., оказывает

¹ Г.Т. Байсалова. Конституционно-правовое закрепление прав и свобод человека и гражданина в применении мер института административной ответственности. /<http://articlekz.com/article/6803>.

² Защита прав человека как функция и обязанность полиции. Учебное пособие / Под общ. ред. Гусакова Ю.А. – Алматы: Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, 2012. с. 43.

«непосредственное воздействие на качество жизни отдельных лиц, а также общества в целом».

Во – вторых, каждый сотрудник органов внутренних дел не только облечен огромной властью, но и сам является представителем органа государственной власти. Даже в тех странах, где полиция непосредственно избирается населением, где она подчинена муниципальным органам управления, ее сотрудники в глазах общественности – представители власти, наделенные определенными полномочиями, отсутствующими у других организаций, структур, объединении.

Все это предопределяет специфику этических основ профессионального поведения сотрудников правоохранительных органов:

- среди профессионально – этических норм полиции нет ни одной, которая бы предполагала не безусловное исполнение при определенных обстоятельствах, так как пренебрежение сотрудников органа внутренних дел даже самым незначительным правилом может привести к непоправимым последствиям для окружающих;

- для профессионально – этических норм полиции характерны разнообразные источники закрепления и широкая сфера действия. Так, они могут быть закреплены в нормативно – правовых актах, в корпоративных, внутренних предписаниях и требованиях, а также содержаться в общественном мнении в виде представлений граждан о моральных качествах, присущих представителям правоохранительных органов. Сфера действия этических норм включает в себя поведение и отношение сотрудников к своим непосредственным обязанностям; к обществу в целом и отдельным личностям; к коллегам, начальству, подчиненным и т.д.

Как правило, этические правила профессионального поведения содержатся в первую очередь в присяге – торжественной клятве, которую приносят работники органов внутренних дел и в которой заложено огромное мировоззренческое значение. Сотрудники полиции, произнося текст присяги, осознанно совершает морально–этический выбор. Он берет на себя обязанность защищать невинных и слабых от обмана, беззакония и насилия, не оставлять беззащитными уязвимые категории населения – женщин, детей стариков, беженцев, инвалидов и т.п. При этом он обрекает себя на возможные лишения или жизненную неустроенность.¹

Интересным представляется мнение Н.А. Биекенова, который замечает, что в решении вопросов обеспечения прав и свобод граждан роль конкретных правоохранительных органов далеко неодинакова. Это объясняется различием их функций, компетенции, ведомственной принадлежности,

¹ Защита прав человека как функция и обязанность полиции. Учебное пособие / Под общ. ред. Гусакова Ю.А. – Алматы: Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, 2012. с. 44.

форм, методов, условий работы, а также наличием сил и средств, которыми они располагают. Анализ этих факторов позволяет сделать вывод, что основную нагрузку в решении правоохранительных задач несет полиция. Ведь исторические условия детерминировали тот факт, что в Казахстане, как и большинстве других стран СНГ, сложился своеобразный механизм обеспечения прав и свобод человека. Граждане при нарушении их прав, как правило, ищут первоначальной защиты на досудебной стадии либо в вышестоящих органах власти, а еще чаще – в полиции. Поэтому, несмотря на приоритетность в условиях правового государства судебного способа защиты прав и свобод человека, закрепленного в Конституции (ст. 13), большинство вопросов, связанных с защитой и восстановлением, в случае нарушения прав и свобод граждан решается в несудебном порядке¹.

Н.А. Биекенов обращает внимание на исследование американского ученого Ж. Бродерика, который предложил схему различия четырех моделей поведения полицейских, так или иначе соответствующих некоторым чертам профессиональной полицейской субкультуры². А именно³:

1. Идеалисты – характеризуются стремлением обеспечить как охрану общественного порядка, так и защиту прав и свобод граждан. Их деятельность зачастую отличается некоторой озлобленностью по отношению к их ведомству и общественности тогда, когда они сталкиваются с трудностями в выполнении всего комплекса поставленных задач и ощущают в результате этого чувство беспомощности и неудовлетворенности своей профессией, целями и условиями ее осуществления.

2. Каратели – ощущают себя ответственными за общественный порядок и характеризуются достаточно ярко выраженным приоритетом выполнения именно этой задачи, а также тенденцией к пренебрежению законов, могущих повредить тому, что они расценивают как эффективность своей деятельности. Их поведение иллюстрирует то, что выше было названо «циничным», - глубоко пессимистичное видение общества, которое, однако, по их мнению, предоставляет правовую основу их действиям и формам их выполнения.

3. Реалисты – разделяют с карателями их «циничное» видение общества, но, испытывая чувство утраты иллюзий, фрустрации и особенно смирения, которые их приводят к ощущению скептицизма по поводу необходимости их профессии, демонстрируют доказательства равнодушного безраз-

¹ Биекенов Н.А. Конституционно-правовые основы деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан: Монография. – Москва: Издательская группа «Юрист», 2007. С. 83.

² Биекенов Н.А. Конституционно-правовые основы деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан: Монография. – Москва: Издательская группа «Юрист», 2007. С. 86.

³ Broderick J. Police in a Time of Change. – NJ.,1973.P.62-81.

личия к правопорядку, который они обязаны обеспечивать, свободам и правам граждан, который они должны защищать. Реалисты – это обычно разочарованные идеалисты.

4. Оптимисты – пытаются перевернуть иерархию приоритетов между задачей охраны общественного порядка и защитой граждан, стремясь выделить социальный аспект своей деятельности в оказании помощи населению и действуя исключительно в рамках закона. Задача законности и уважения прав и свобод личности становится следствием дополнения социальных функций и желания предоставить позитивный имидж полиции, которая не отделяет себя от населения.

По мнению И.А. Горшневой, данную типологию характеристик полицейского поведения можно также экстраполировать на организацию в целом в зависимости от определения приоритетов относительно охраны общественного порядка, уважения и соблюдения норм права, а также объема деятельности, направленной на защиту и охрану прав граждан, детерминировать типологию полицейских структур¹. Н.А. Биекенов приводит в пример мнение Ж.К. Вилсона, предложившего различать несколько видов полицейских организаций². Каждой из характеристик полицейских соответствует тип полицейских органов. Поведению идеалистов соответствует правовая полиция, карателей – авторитарная, реалистов – рутинная, или бюрократическая и оптимистов – полиция, которую можно обозначить как социальную. Таким образом, социолог обосновывает зависимость типа полицейской организации от действующего государственно-правового режима. Очевидно, что государство с авторитарной формой правления будет законодательно способствовать приоритету авторитарности осуществления полицейской деятельности и охраны общественного порядка³.

Современное демократическое государство, в свою очередь, характеризуется социальной направленностью полицейской деятельности, задачей неуклонного соблюдения норм права и приоритетов обеспечения прав граждан даже за счет возможного ее эффективности. В демократическом государстве деятельность органов полиции приоритетно подчинена не власти имущей бюрократии, а интересам людей и прежде всего – созданию условий их безопасной жизни, защите людей от преступных посягательств на улице и в быту, содействию физическим и юридическим лицам в решении специфических вопросов, традиционно относящихся к компетенции полиции. Поэтому в общественном сознании именно с эффективностью

¹ Горшнева И.А. Полиция в механизме современного демократического государства. – М.: Закон и право, 2004. С. 135-136.

² Биекенов Н.А. Конституционно-правовые основы деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан: Монография. – Москва: Издательская группа «Юрист», 2007. С. 87.

³ Wilson J.Q. Varieties of Police Behavior. – Cambridge, 1968. С. 98-111.

деятельности полиции ассоциируется эффективность государства в целом. Соответственно профессионально малорезультативная деятельность полиции воспринимается гражданами возмущенно, нередко уже с распространением на все государство. Его начинают критиковать в целом за правоохранительную беспомощность, попустительство криминальным проявлением и др.¹.

З.С. Токубаев отмечает, что эффективная деятельность органов внутренних дел невозможна без общественного одобрения и тесного взаимодействия с населением. Профессор приводит в пример инструкцию Роберта Пила, разработанную для британской полиции в начале XIX века, в которой были изложены основополагающие идеи, схожие с современной концепцией организации деятельности правоохранительных органов. В частности, в данном документе отмечалось, что «каждый сотрудник полиции должен помнить, что его долг состоит в защите и оказании помощи гражданам не меньше, чем в поимке преступников». Следовательно, проявляя энергию по предотвращению преступлений и поимке преступников, полицейский должен рассматривать себя как помощника и защитника общественности и общаться со всеми людьми без какой-либо дискриминации, с неизменным терпением и вежливостью². Как рассуждает Р. Пил, тот, кто именно таким образом использует свою власть, «лучше выполняет функции полицейского, чем его коллега, слишком полагающийся на силу, а поэтому рискующий столкнуться с сопротивлением и рано или поздно потерпеть поражение»³.

Кроме того, профессор З.С. Токубаев приводит в пример такую страну, как Канада. В 80 – е году прошлого столетия в этом государстве проводилась работа по реформированию деятельности полиции с учетом новых подходов. С этой целью была разработана доктрина KAPRA, которая долгие годы определяла основные направления деятельности канадской полиции. В ее основу положены следующие принципы⁴:

- граждане являются клиентами для полиции, то есть именно они определяют уровень потребностей и ожиданий от качества работы стражей порядка;

¹ Биекенов Н.А. Конституционно-правовые основы деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан: Монография. – Москва: Издательская группа «Юрист», 2007. С. 87.

² Защита прав человека как функция и обязанность полиции. Учебное пособие / Под общ. ред. Гусакова Ю.А. – Алматы: Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, 2012. с. 65.

³ https://mvd.ru/upload/site1/document_file/0NNNIGno3q.pdf.

⁴ Защита прав человека как функция и обязанность полиции. Учебное пособие / Под общ. ред. Гусакова Ю.А. – Алматы: Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, 2012. с. 65.

- полиция и население являются партнерами, то есть в равной степени несут ответственность за состояние правопорядка и борьбы с преступностью. При подготовке полицейского необходимо объяснять, что грубое и невнимательное отношение к людям, превышение полномочий, неоправданное применение силы препятствуют партнерским отношениям с населением;

- в основу работы полиции должны быть положены профилактика правонарушений, восстановление справедливости, недопущение дальнейшего вовлечения гражданина в преступную деятельность;

- эффективность деятельности полиции оценивается, прежде всего, населением, а только потом правительством и вышестоящим начальством;

- необходимость в ходе полицейской деятельности минимального насильственного разрешения ситуации при минимальном причинении физического вреда.

Таким образом, можно сделать вывод, что политика и меры, повышающие сплоченность общества, устойчивость к преступности и общественное спокойствие, лучше всего осуществлять общими силами, с участием различных заинтересованных сторон - в том числе сотрудников полиции, работающих непосредственно с населением; местных общественных организаций, молодежных и женских групп, представителей местных органов власти, школ и социальных служб¹.

Между тем в истории США известны случаи, когда доверие и потенциал партнерских отношений между общественностью и полицией подрывается по вине последних. Например, получившая большой общественный резонанс и неоднозначную оценку разведывательная операция Управления полиции Нью-Йорка. В рамках своей контртеррористической деятельности Управление полиции Нью-Йорка (New York Police Department - NYPD) начало тайную операцию по сбору оперативной информации о людях мусульманского вероисповедания и/или выходцах из стран Ближнего Востока или Юго-Восточной Азии. В операции участвовали переодетые в штатское полицейские, принадлежащие к этническому меньшинству и владеющие соответствующими языками, а также информаторы, которые работали в 262 заранее выбранных точках (мечетях, ресторанах и кафе). Полицейские получили задание слушать разговоры, наблюдать за происходящим между членами сообщества и активно общаться с некоторыми из них.

Операция была раскрыта и получила освещение в СМИ, что повлекло за собой активные споры о неоднозначном характере этой инициативы. Поначалу отрицавшее проведение такой операции Управление полиции в конечном итоге признало этот факт, и некоторым офицерам пришлось давать показания перед надзорным комитетом национального законодательного

¹ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31565229&mode=p&page=7.

органа - Конгресса США. Официальные документы об операции, полученные и опубликованные СМИ, а также последующие показания сотрудников Управления подтвердили, что работавшие под прикрытием полицейские подслушивали разговоры членов сообщества в отсутствие каких-либо указаний на противоправные действия. По имеющимся данным, Управление полиции собирало информацию о каждом ресторане, связанном с конкретной этнической группой, и о каждом объединении студентов-мусульман. Утверждается, что, не имея доказательств совершения или планирования преступления, полицейские также завели досье на имама, который сотрудничал с полицией, принимал полицейских в своей мечети и публично высказывался против терроризма.

Эта информация только подкрепила обвинения со стороны общественности, правозащитников и членов Конгресса в адрес Управления полиции Нью-Йорка в том, что оно шпионит за мусульманами и нарушает их права, используя дискриминирующее этническое профилирование и тактику провокаций. Мусульманские лидеры решили бойкотировать мероприятия, организованные городскими властями Нью-Йорка. Некоторые общественные активисты развернули кампанию, призывая членов сообщества больше не сотрудничать с полицией. Члены сообщества провели демонстрации, требуя от Управления полиции отменить операцию. Представители других полицейских органов в США также подвергли жесткой критике эту операцию, как подрывающую многолетние усилия по формированию доверия и партнерских отношений между мусульманами и государственными органами, в том числе и в целях предупреждения терроризма.

Старший начальник Управления полиции, который руководил подразделением, проводившим эту спорную разведывательную операцию, признал в своем заявлении в суде, что, насколько ему известно, в результате операции полиция так и не получила никаких сведений, ведущих к террористам. Хотя по поводу законности этой операции по-прежнему идут споры, она явно подорвала доверие к полиции и потенциал для партнерских отношений между полицией и общественностью. Она также указала на недостаточно эффективный контроль за разведывательными операциями с точки зрения соблюдения прав человека¹.

¹ AP's Probe into NYPD Intelligence Operations, Associated Press, multiple articles [Журналистское расследование разведывательных операций Управления полиции Нью-Йорка, проведенное Associated Press, серия статей], URL: <http://www.ap.org/Index/AP-In-The-News/NYPD>; NYPD: Muslim spying led to no leads, terror cases [Управление полиции Нью-Йорка: Слежка за мусульманами не привела к уликам по делам о терроризме], Associated Press, 21 August 2012, URL: <http://www.ap.org/Content/AP-In-The-News/2012/NYPD-Muslim-spying-led-to-no-leads-terror-cases>.

Глава II. НЕКОТОРЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В повседневной жизни законопослушные граждане редко сталкиваются с сотрудниками полиции, а также не знают своих участковых, никаким образом не привлекаются сотрудниками полиции в целях обмена информацией (если не являются свидетелями или понятыми по уголовному делу). Между тем многим гражданам известны места нахождения притонов, лиц, совершивших или регулярно совершающих правонарушения, подпольных мест распространения кустарной алкогольной продукции и т. д. Однако население не стремится делиться такой информацией, вероятно, опасаясь за собственную безопасность. Как интересно заметил С.А. Васильев, выходом из подобной ситуации может послужить введение должности социального полицейского, который будет проводить работу по разъяснению прав и обязанностей граждан, выявлять актуальные проблемы в обществе, содействовать их разрешению. Такое должностное лицо в ходе своей деятельности способно выявлять ту информацию, которую не могут предоставить другие граждане путем проведения бесед и установления доверительных взаимоотношений между общественностью и полицией. Проведение этой работы также позволит эффективнее решать проблему профилактики правонарушений¹.

Следующей формой взаимодействия общественности и полиции является обеспечение безопасности. В ходе ее реализации полиция может привлекать общественность к совместному патрулированию улиц поселений, охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий и в местах большого скопления граждан, также целесообразно привлекать общественность при переходе полиции на усиленный вариант несения службы. Необходимо отметить, что в советское время такая форма взаимодействия использовалась достаточно активно². Так, в 1930 г. участники общественных объединений, несших службу вместе с сотрудниками милиции, наделялись правом ношения оружия и несли ответственность за свои правонарушения в качестве должностного лица³; с 1932 г. данные общества преобразовывались в бригады содействия милиции, содержались они при органах внутренних дел и за их средства⁴; а в 1958 г., по инициативе рабочих предприятий города Ленинграда, создали новую форму участия населения

¹ Васильев С.А. Основные формы взаимодействие полиции с общественностью. «Государственная власть и местное самоуправление, 2012, № 12» / <http://www.center-bereg.ru/m638.html>.

² Там же.

³ Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска: Постановление СНК РСФСР от 26 мая 1930 г. // СУ РСФСР. 1930. N 25. Ст. 324.

⁴ О реорганизации обществ содействия органам милиции и уголовного розыска: Постановление СНК РСФСР от 29 апр. 1932 г. // СУ РСФСР. 1932. N 38. Ст. 173.

в охране общественного порядка - добровольные народные дружины (ДНД), которые к 1987 г. насчитывали в своих рядах уже 14 миллионов человек¹. Реализация данной формы взаимодействия в советское время давала положительные результаты, поэтому, активно развивалась и поддерживалась государством. С развалом СССР такая деятельность прекратила свое существование.

В настоящее время интересным представляется Проект закона Республики Казахстан «Об общественных советах».

Согласно п.1 ст. 3 Проекта закона Республики Казахстан «Об Общественных советах», целью их деятельности является выражение мнения гражданского общества по общественно-значимым вопросам. А согласно п.2 указанной статьи основными задачами Общественных советов являются:

- развитие взаимодействия исполнительных органов и органов местного самоуправления с гражданским обществом;
- организация общественного контроля и обеспечение прозрачности деятельности данных органов.

Данная идея очень привлекательна, сегодня во многих развитых правовых государствах уже сложилась подобная система общественного контроля.

В основе деятельности Общественного совета, согласно Проекта лежит идея тесного взаимодействия общественных институтов с государственными органами, в том числе и по контролю за деятельностью ОВД.

В главе второй представленного Проекта закона регламентируется порядок формирования Общественного совета. Однако, на наш взгляд, данный порядок формирования состава Совета и его функционирование представляется пока очень абстрактным и не системным. Сам проект Закона пока еще не дает четкого представления о том, каков же в действительности будет Общественный совет, способно ли будет гражданское общество все-таки влиять на некоторые сферы общественной жизни, регулируемые государством, или же просто будет выражать свое мнение, к которому могут и не прислушаться. А если не прислушаются, имеет ли смысл тогда говорить о каком-либо контроле с его стороны за деятельностью государственных органов? Думается, что данный вопрос также должен быть раскрыт в Проекте закона подробнее.

Так, согласно предлагаемой редакции статьи 9, Общественные советы формируются Рабочей группой на конкурсной основе из представителей общественности, в том числе некоммерческих организаций, научных кругов, Ассамблеи народа Казахстана, средств массовой информации, бизнес-

¹ Взаимодействие милиции с трудящимися в охране общественного порядка //Советская милиция: история и современность (1917 - 1987). - М.: Юрид. лит., 1987. С. 312.

ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества, граждан.

Возникают вопросы: Каким образом будет осуществляться конкурсный отбор представителей общественности? Компетентны ли они будут в рассмотрении вопросов определенной сферы общественной жизни? Не проблематично ли будет привлекать экспертов со стороны в рамках рассмотрения этих вопросов? Не будут ли дублироваться функции представительных органов в таком случае? Не станет ли Общественный совет слишком замудренным для обывателя институтом с непонятной системой формирования и функционирования?

Здесь следует отметить, что общественная жизнь имеет очень объемную сферу отношений, это и правовая сфера, и социально-экономическая, и культурная и т.д. В каждой сфере существует масса различных направлений и наболевших проблемных вопросов. Например, в рамках социально-экономической сферы остро стоят вопросы благоустройства города, отдельных жилых массивов, очередности получения жилья по государственной программе, качество дорог, природоохранное направление, вопросы социальной защищенности отдельных категорий граждан и т.д. Поэтому, в целях обеспечения компетентности рассмотрения вопросов в конкретной сфере общественной жизни, более эффективного взаимодействия представителей общественных институтов с государственными органами, упрощения процедуры получения экспертных заключений в рамках работы Общественного совета, полагаем возможным предложить следующий порядок формирования Общественного совета.

Общественные советы формируются Рабочей группой из председателей, руководителей или представителей правления общественных организаций, профессиональных, творческих и отраслевых союзов, бизнес-ассоциаций, а также на конкурсной основе из иных представителей общественности, Ассамблеи народа Казахстана, средств массовой информации, экспертного сообщества и граждан.

Таким образом, в состав местного Общественного совета в обязательном порядке входили бы руководители таких общественных объединений, как Ассоциация юристов, Союз архитекторов, Союз энергетиков, правозащитных организаций, Совет ветеранов афганцев, Совет ветеранов ОВД и т.д. Данные организации и представляют непосредственно основные институты гражданского общества, и по идее, в обязательном порядке должны быть в составе Общественного совета. Руководители же данных организаций – авторитетные представители определенной сферы, профессии или сообщества, пользующиеся уважением у своих коллег и единомышленников, избранные на свои посты на определенный срок именно ими. Так зачем руководителям общественных объединений проходить еще и дополни-

тельный сторонний конкурсный отбор для представления интересов своей же сферы в рамках Общественного совета?

Конечно, в Общественном совете могут быть, и не представлены вышеупомянутые лица, но тогда у представителей широкой общественности и населения возникнет вопрос полноценности данного совета, его возможностей представлять интересы всего общества. Остальные же члены Общественного совета могут быть представлены на конкурсной основе, это видные общественные и культурные деятели, не возглавляющие никакие общественные объединения.

Если говорить по существу темы о роле общественности в контроле за деятельностью ОВД, то согласно Проекта, в рамках работы Общественного совета осуществляют деятельность и определенные секции. В таком случае представляется, что в правовую или в правоохранительную секцию могли бы входить начальник Департамента внутренних дел или его заместитель (из соотношения одна треть представителей государственных органов, две трети представителей общественности), председатель широко известного общественного объединения «Оса» (Общество содействия автомобилистам), директор местного филиала Международного бюро по правам человека, председатель Совета ветеранов ОВД и других общественных деятелей, вошедших в состав на конкурсной основе. В рамках работы данной секции в таком формате, эффективно бы решались вопросы не только усиления роли общественности в осуществлении контроля за деятельностью ОВД, но и антикоррупционной политики в этой сфере, в частности.

Так, не секрет что в последнее время в обществе выработался определенный негативный стереотип по отношению полицейских. Во многом способствовали этому средства массовой информации, муссируя некоторые коррупционные факты отдельных сотрудников ОВД. Подливает масло в огонь и непримиримая вражда популярного среди населения общественно-общественного объединения «Оса» с сотрудниками дорожной полиции, об этом свидетельствует масса провокационных видеороликов в интернете. Во многом, такое враждебное отношение со стороны общественного объединения складывается и по причине отсутствия платформы, на базе которой они могли бы быть заслушаны и востребованы в качестве действенных представителей одной из сторон общественной жизни. Ведь цели, как данного общественного объединения, так и ОВД в данном случае совпадают – защита прав и интересов граждан, а взаимодействия между ними нет.

Вместе с тем, хотелось бы отметить, что в органах внутренних дел работает достаточное количество честных, смелых, профессиональных и добросовестных сотрудников. Другой вопрос, что положительная сторона не всегда известна широкой общественности. Можно конечно говорить о новых карательных корпоративных кампаниях, выработке новых процессу-

альных механизмов применения мер наказания к сотрудникам полиции, которые и так ежедневно ощущают на себе огромное критическое давление со стороны общества под воздействием неофициальной негативной пропаганды некоторых общественных объединений, нередко специально создающих провокационные ситуации. Однако, пользуясь случаем, мы, хотели бы обратить внимание на возможность найти консенсус и взаимопонимание путем налаживания именно тесного взаимодействия представителей сторон, как раз-таки в рамках совместной их работы в Общественном совете. Это позволило бы сформировать и положительный имидж сотрудников ОВД.

Во-первых, первый шаг в усилении контроля общественности за деятельностью ОВД уже сделан, это организация так называемой муниципальной полиции, которая помимо МВД будет подотчетна и местным исполнительным органам, местному сообществу в соответствии с тридцатым шагом программы Президента.

Во-вторых, уже сегодня в контексте организации Общественных советов, возможно было бы рассмотреть вопрос о большей открытости и прозрачности всей системы МВД для общества, институтов гражданского общества и муниципальных служб, в частности, что приблизило бы реализацию 31 шага Программы Президента. Однако в этом случае от общественности потребуется не только контроль, но и участие и некоторая помощь. Обоснованная закрытость системы МВД, а также малый позитивный интерес со стороны СМИ ведет к непониманию со стороны граждан, способствует различным домыслам, выдумкам и слухам.

В этой связи на первый план могли бы выйти именно высшие учебные заведения МВД Республики Казахстан. Ведь учебные заведения МВД закладывают ту морально-теоретическую основу, с которой молодой специалист выходит в общество, в большую профессиональную жизнь и именно от работы его наставников-воспитателей во многом зависит положительный имидж сотрудника полиции в целом. Кроме того, на базе высших учебных заведений МВД проводятся и курсы повышения квалификации действующих сотрудников полиции, организована профильная магистратура для руководящего состава подразделений ОВД.

Например, представители Общественного объединения «Оса» могли бы участвовать в таких курсах, как со слушателями факультета очного обучения, так и с действующими сотрудниками полиции, проходящими курс повышения квалификации. Занятия могли бы носить как теоретический, так и практический характер. В рамках семинаров и лекций представители Общественного объединения «Оса» имели бы возможность обратиться к слушателям и сотрудникам ОВД с позиции граждан. На практических занятиях, данные представители общественности совместно с преподавателем

могли бы смоделировать учебную ситуацию дорожно-транспортного происшествия, отметить и разобрать проблемные и конфликтные моменты такой ситуации, вопросы этики общения, как со стороны полицейского, так и со стороны водителя. Такое тесное взаимодействие конструктивно позволило бы подойти к решению проблемы и во многом поспособствовало бы прекращению негативной и критической пропаганде образа полицейского на улице и в неофициальных СМИ. Все факты происшествий могли бы систематизироваться и анализироваться сторонами и затем быть обсужденными на заседаниях правовой или правоохранительной секции Общественного совета, по итогам которой при непосредственном участии представителей ОВД мог бы быть выработан план дополнительных совместных мероприятий.

В приемной комиссии, отбирающей абитуриентов поступающих в академию МВД, в качестве наблюдателей могли бы участвовать и представители акимата области, города, областного маслихата, представители партии НурОтан с привлечением СМИ, а также представители Совета ветеранов ОВД. Таким образом, процесс зачисления гражданина в ряды ОВД Республики Казахстан мог бы быть более торжественным как для него самого, так и для жителей города, в котором находится академия МВД. Это способствовало бы и прозрачности процесса отбора кадров для ОВД, а также создавало бы ауру единства общества и полиции, что соответствовало бы целям, обсуждаемой сегодня темы об усилении роли гражданского общества в осуществлении контроля за деятельностью ОВД.

Помимо всего прочего, слушатели академии могли бы быть задействованы не только в специальных мероприятиях, проводимых ОВД Республики Казахстан, но также и в различных благотворительных и гуманитарных акциях. К примеру, участвовать в посадке лесных и зеленых зон в городе, участвовать в различных праздничных и благотворительных мероприятиях в доме инвалидов, детских домах, различных спортивных городских марафонах, акциях по разъяснению гражданам правил дорожного движения совместно с общественным объединением «ОСА» и т.д. То есть быть постоянно на виду у населения. Все подобные мероприятия должны быть проведены с участием СМИ. Мероприятия могут быть разными и заранее спланированными на заседаниях Общественного совета и согласованными с соответствующими государственными органами. Люди, таким образом, могли бы непосредственно наблюдать, как воспитываются будущие следователи, оперативники и инспектора полиции в вузах МВД.

С другой стороны тесное взаимодействие с общественностью дисциплинировало бы самого слушателя и его наставников-воспитателей, способствовало бы более продуктивной и ответственной работе профессорско-преподавательского состава и других служб учебного заведения МВД. Это

положительно сказалось бы и на дальнейшей профессиональной деятельности полицейского после окончания вуза.

Например, консультантами при написании дипломных и различных научных работ, а также членами комиссии по их защите могли бы быть представители Ассоциации юристов Казахстана, коллегии адвокатов, различных правозащитных организаций, таких как Карагандинский филиал международного Бюро по правам человека и т.д. Представители данных организаций, в свою очередь, имея большой практический опыт, по согласованию могли бы участвовать в учебном процессе на факультете очного обучения и факультете повышения квалификации, донося до обучаемых позицию общественности и международные нормы прав человека.

Интересным также представляется зарубежный опыт подготовки сотрудников правоохранительных органов. Так, в США в академиях полиции и ФБР существуют специальные полигоны для проведения учений и практических занятий. Уникальным является тот факт, что к учениям и практическим занятиям на этих полигонах привлекаются профессиональные актеры, которые играют роли преступников, правонарушителей, жертв, потерпевших, заложников, очевидцев и просто прохожих.

Осуществление такой практики позволит будущему инспектору полиции отработать не только навыки составления протоколов и других процессуальных документов на месте, но и получить навыки корректного и при этом обстоятельного общения с людьми в различных ситуациях, в том числе и конфликтных, которые могут быть смоделированы заранее или по ходу занятий.

Отличной возможностью и для наших слушателей вузов МВД почувствовать реалистичность моделируемой учениями ситуации, научиться предельно внимательно, контролировать свои действия и речь было бы тесное сотрудничество вуза с местными драматическими театрами или соответствующими учебными заведениями посредством взаимодействия сторон в рамках Общественного совета. Во многом облегчит данную задачу наличие в Общественном совете руководителей творческих союзов искусств.

Таким образом, хотелось бы подчеркнуть возможность оптимизации деятельности органов внутренних дел, избегая чисто карательной направленности, посредством обогащения ее социально-позитивным участием широкой общественности под контролем и координацией Общественного совета, что позволило бы эффективно и действенно реализовать шаги Программы Президента о прозрачности деятельности органов внутренних дел.

Вопросы для самоконтроля:

1. Перечислите принципы функционирования ОВД с позиции соблюдения прав и свобод человека и гражданина.
2. В какой статье, какого нормативного правового акта Республики Казахстан регламентируется иерархия нормативных правовых актов?
3. В каком году в Республике Казахстан была ратифицирована Международная Конвенция ООН о правах ребенка?
4. Что такое честь?
5. Что следует понимать под унижением человеческого достоинства?
6. Что такое гуманизм?
7. Что такое этические правила поведения?
8. В чем суть, разработанной в Канаде доктрины KAPPA?

Раздел VI. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОВД РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЕНКА

Глава I. РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОТПРАВЛЕНИИ ПРАВОСУДИЯ В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Процессы обновления, происшедшие в различных областях экономической, социальной и общественной жизни нашего государства, декриминализации преступлений, изменение вектора правовой политики в сторону защиты прав и законных интересов участников уголовного процесса, повлекли за собой необходимость создания в судопроизводстве дополнительных гарантий прав личности, реорганизации его структуры и обновления уголовно-процессуальных институтов, основным предназначением которых должна стать защита конституционных прав граждан, вовлеченных в указанную сферу. С учетом того, что правовое государство, на создание которого ориентируется Республика Казахстан, признает детство всечеловеческой и единой ценностью, от которого во многом зависит жизненность проводимых реформ – защита прав и законных интересов несовершеннолетних во всех сферах жизни, относится к одной из первоочередных задач, обозначенных Президентом Нурсултаном Абишевичем Назарбаевым в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 годы. Ратифицировав главный документ, касающийся прав и законных интересов детей – Международную Конвенцию о правах ребенка, наше государство взяло на себя обязательство привести свое законодательство, затрагивающее права и интересы несовершеннолетних лиц, в соответствие с действующими международными стандартами. В этих целях Глава государства в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 годы подчеркивает необходимость организации системы ювенальной юстиции и ее дальнейшего совершенствования. Данное обстоятельство позволит обеспечить воспитательное воздействие правосудия, избежав сугубо карательной направленности.

Слово «ювенальная» для Казахстана является новым и не совсем привычным, так как ранее в сочетании со словом «юстиция», означающим систему судебных учреждений и сферу их деятельности¹, оно не употреблялось. Стоит предположить, что своим происхождением оно обязано Древ-

¹ Ожегов С.И. Словарь Русского языка. – М., 1989.-921 с.

неримской богине юности Ювенты, в честь которой устраивались празднества «Ювеналии»¹.

Ювеналии (Juvenalia), в римской истории сценические игры, учрежденные Нероном в 60 году до нашей эры по случаю достижения им зрелого возраста. Это были своего рода любительские спектакли, устраивавшиеся не в общественном цирке, а в частных домах или садах и происходившие перед немногочисленной публикой. Нерон сам выступал в этих спектаклях, вместе со знатнейшими римлянами различных возрастов, без масок, участвуя в исполнении греческих и римских пьес и мимов как солист и хорист. При позднейших императорах под именем Ювеналии были известны игры, дававшиеся в начале года на Палатии и состоявшие из ристаний на колесницах или сражений со зверями².

Примечательно, что подобные праздники сохранились и по настоящее время, в разных странах и в различных формах. Так, по удивительной польской традиции студенты отмечают сессию до того, как ее сдадут. Эта давняя традиция называется Ювеналия. Каждый год в конце мая на неделю мэры отдают ключи от городов в руки студентов и те уже отрываются по полной³.

В настоящее время правовой статус несовершеннолетнего находится под особой правовой защитой международной нормативной базы. В частности Международной конвенцией о правах ребенка, принятой в Нью-Йорке в 1989 году установлено, что ребенком является каждое человеческое существо, не достигшее 18-летнего возраста, если по закону, применяемому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее. Положения данного международного нормативного акта призывают государства международного сообщества обеспечивать, уважать и охранять интересы ребенка⁴.

Между тем следует отметить, что правовой статус несовершеннолетнего не всегда был одинаков на различных отрезках человеческого развития. Исторический анализ имеющихся источников позволяет нам выделить пять этапов становления ювенальной юстиции:

- начальный период (первобытно-общинный и рабовладельческий строй);
- период зарождения отличительных судебных процедур и наказания в зависимости от возрастной категории (средние века);
- период появления ювенальных судов (буржуазные революции);

¹ Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. – М. 1990. С. 1585

² godsby.ru/antiq/yuvenalii.html.

³ <http://polskastud.wordpress.com/2012/05/25>.

⁴ Конвенция о правах ребенка //Международное публичное право: сборник нормативных правовых актов. – Караганда, 2007. – С. 126.

- период международного признания защиты прав детей (период капитализма и развитого империализма);
- современный период (с 1985 года по настоящее время).

Поскольку до наступления средневекового периода правовой статус детей никак не регулировался, и они полностью находились в безраздельном подчинении родителей, начальный период характеризуется отсутствием у них каких-либо самостоятельных прав. Так, в Казахском обычном праве родители имели неограниченную власть над своими детьми. Она проявлялась в отсутствии у подростков дееспособности и правоспособности. Так, по закону Тауке дети, обидевшие родителей, строго наказывались либо по усмотрению своих родителей, либо судами биев. Вместе с тем об ответственности родителей за оскорбление своих детей не могло быть и речи¹. Т.М. Культиелеев обращает внимание на то, что дети состояли в правовой связи с отцом. В обычном праве казахов пятнадцатилетний возраст лица рассматривался, как один из критериев дееспособности, что в свою очередь, позволяло привлекать его к участию в судебном разбирательстве².

Малолетние преступники в возрасте до 15 лет не привлекались к суду биев, но по совершенно иным основаниям, нежели неспособность их отдавать отчет своим действиям. Как отмечает Л.С. Фукс, полное освобождение детей до 15-летнего возраста от уголовной ответственности по менее важным, чем убийство и кража, преступлениям, объясняется не признанием их неспособности отдавать отчет своим действиям, а их неспособностью платить тогузы и айпы (штрафы), к взысканию которых сводилось в большинстве случаев всякое наказание у казахов³.

В древней Руси существовало аналогичное положение. Согласно исследованию, проведенному К. Невוליным, до принятия христианства на Руси существовало право родителей отдавать своих детей в рабство. Категория «дети» стояла на одной ступени с «рабами, прислугой, родственниками», причем такие подчиненные лица назывались «чадь»⁴. Указанное обстоятельство, хотя и свидетельствует о наличии формального разграничение правового и процессуального статуса несовершеннолетних, фактически означает, что дети были ограничены в дееспособности и, по сравнению со взрослыми, не имели никаких прав.

В средневековой Европе право и судопроизводство так же основывалось на заложенной традиционной основе. Становление феодальных государств, торжество поземельных отношений определяли характер общественного и политического строя, а основным источником права являлись

¹ Ювеналогия / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Н.О. Дулатбекова. – Алматы, 2008. С. 102.

² А.А. Ескендилов. Ювенальная юстиция в Республике Казахстан. Учебник. - Алматы 2011 г.

³ Там же

⁴ Неволин К. История российских гражданских законов. СПб., 1851.-Т.1-с.318

обычаи. Судопроизводство осуществлялось на основе обвинения и инквизиции¹. Положение несовершеннолетних и принятие мер наказания к несовершеннолетним правонарушителям практически не отличалось от отношения к взрослым, они несли самые суровые наказания наравне со взрослыми преступниками. Например, в средневековой Германии действовало уголовно-судебное положение короля Карла V, называемое «Каролина». В основе системы наказаний «Каролины» лежал принцип устрашения. В отношении же несовершеннолетних действовал принцип – «злой умысел восполняет недостатки возраста». Этот принцип предполагал применение самых суровых наказаний, а также смертной казни к подросткам, и прощение, оправданное возрастом, не допускалось. Наряду с вышеуказанным, действовал принцип «прощения оправданного несовершеннолетнего». Однако в ст. 14 «Каролины», запрещающей казнь несовершеннолетнего в возрасте до 14 лет, содержалась оговорка: если возраст вора приближается к 14 годам, кража значительна и есть отягчающие обстоятельства, то смертная казнь возможна².

Аналогичное положение несовершеннолетних наблюдалось и в Греции. Греческое законодательство 1834 года хотя и наделяло родителей правом самостоятельного наказания детей в возрасте до 10 лет за правонарушение, однако исполнение наказания осуществлялось под контролем полиции. Детей же в возрасте от 10 до 14 лет, «если они действовали без разумения», помещали в воспитательные учреждения, а «с разумением» – наказывали как взрослых преступников³.

Данные факты указывают на то, что на протяжении длительного исторического периода проблемы безнадзорности, а также специальной юридической защиты несовершеннолетних не находили своего разрешения и положение последних перед судом и обществом ни чуть не отличалось от положения взрослых. Юристов древности, средневековья и «раннего» капитализма дети-преступники, как самостоятельная демографическая группа, не интересовали. В то же время, нельзя не отметить прогрессивную роль католической церкви. На протяжении длительного периода времени одну из главных ролей в защите несовершеннолетних, в решении проблем преступности и безнадзорности детей играла именно католическая церковь, либо ее епархии. Например, в Испании католическая церковь создавала приюты для сирот, беря на себя инициативу перевоспитания и защиты несовершеннолетних преступников. Испанский король Павел IV Арагонский создал в городе Валенсия в 1337 году Магистратуру «отцов сирот», функции которой состояли в опеке и попечительстве, устройстве детей на рабо-

¹ Прудников М.Н. История государства и права и судопроизводства зарубежных стран. - М. 2007, с. 133-136

² Каролина. Уголовно-судебное уложение Карла V. – Алма-Ата, 1967, С. 20

³ Там же

ту. А в Нидерландах в XVI в. был распространен патронаж детей сирот и малолетних преступников. Государство создавало гражданские сиротские дома (известные в истории гражданский сиротский дом в Амстердаме и тюрьма *Het Rasphuis*), а также давало возможность взять под патронаж таких детей обеспеченным семьям. Как отмечала Э.Б. Мельникова, такая практика вела, не к защите детей и подростков правонарушителей, а к их эксплуатации в богатых семьях, однако она способствовала вынесению проблем безнадзорности, незащищенности и подростковой преступности на широкий круг общественности. В итоге пропаганда гуманности и принимаемые усилия церковью в разрешении вышеуказанных проблем отразились и на самом процессе правосудия. Так, не маловажным событием явилось принятие кодекса, разработанного в Португалии в 1403 году, во времена правления короля Иоанна I (1363-1433). В нем уже предусматривались элементы специального обращения с несовершеннолетними. Например, несовершеннолетние в возрасте до 14 лет не могли предстать перед судом без своих законных представителей, что уже обеспечивало защищенность детей перед лицом суда¹.

Первый шаг в создании специализированной системы правосудия по делам о преступлениях несовершеннолетних, определивший особое правовое отношение к детям, был сделан в США, где впервые в мире был создан суд по делам несовершеннолетних (Чикаго, штат Иллинойс, 1899 год). Задача суда была направлена на охрану прав несовершеннолетних и на предупреждение преступности в этой среде. Суд предполагал наличие у судьи педагогического образования, что должно было являться одной из гарантий гуманности и компетентного подхода судьи в принятии решений во время судопроизводства в отношении несовершеннолетних. Основные требования к правосудию по делам несовершеннолетних уже были следующими:

- слушание дел о несовершеннолетних проводилось в особых помещениях, отдельно от дел взрослых подсудимых;
- отделение несовершеннолетних от взрослых в местах предварительного заключения;
- выделение для слушания таких дел специализированного судьи по делам несовершеннолетних.

Важной особенностью первого суда, созданного в Чикаго было то, что ему поручалось руководить учреждениями, осуществляющими в отношении несовершеннолетних функции попечительского надзора. А с 1905 года был создан институт официальных оплачиваемых попечителей². Как впоследствии отмечал известный русский юрист П.И. Люблинский: «Уже с

¹ Мельникова Э.Б. Правосудие по делам несовершеннолетних: история и современность. – М., 1990. С. 13.

² Люблинский С.И. Суды для несовершеннолетних в Америке, как воспитательные и социальные центры. – М., 1911. С. 21.

первых шагов деятельности суда для несовершеннолетних становится очевидным, что успех его зависит от степени сближения суда с различными общественными организациями, ставящими своей задачей улучшение положения детей. И повсюду деятельность судьи и попечителей концентрирует вокруг нового учреждения заботы этих обществ»¹.

В этой связи полагаем уместным процитировать слова одного из первых в г. Чикаго судей по делам несовершеннолетних Галлея: «За свое краткое существование суд для несовершеннолетних в нашем городе сделал больше для уменьшения преступности, чем все судьи государства за 20 лет, а один попечитель, ревностно и искренне преданный своему делу, в течение года предупредил более преступлений, чем лучший прокурор, преследовавший преступления в течение пяти лет»².

Позже направления деятельности новых судов были дифференцированы по приоритету задач. В одной группе на первый план были выдвинуты задачи по защите прав и законных интересов несовершеннолетних, а в другой задачи борьбы и профилактики преступности³. Тем самым, создание в городе Чикаго первого суда по делам несовершеннолетних стало своеобразной сенсацией конца XIX – начала XX века⁴. По примеру США, в мире стали появляться аналогичные ювенальные суды, создавая и совершенствуя базу автономных ветвей судопроизводства в отношении несовершеннолетних. В числе первых государств, обратившихся к практике создания подобных судов, были Великобритания, Франция, Бельгия, Испания, Германия, Австрия.

Происходящие события не могли не затронуть и Россию, в состав которой входил и Казахстан. В России конца XIX и в начала XX века действовали тюрьмы для несовершеннолетних. Именно от работников данных тюрем исходила инициатива о создании специальных детских судов. На устраиваемых ими съездах поднимались вопросы о гуманности наказаний в отношении детей. Наконец, в 1909 году Санкт-Петербургская городская дума принимает решение об учреждении первых в России ювенальных судов, где интересы несовершеннолетнего обвиняемого представлял попечитель. Попечитель беседовал с несовершеннолетним по поводу его правонарушения, стараясь выяснить, осознал ли он свое противоправное деяние и раскаялся ли он в совершенном. Суд также наблюдал за ребенком после его осуждения или оправдания. Участие попечителя в уголовном судопроизводстве в отношении несовершеннолетних создавало систему патронажа,

¹ Там же.

² Там же.

³ Загоровский А.И. Курс семейного права. – Одесса, 1909. С. 169.

⁴ Люблинский С.И. Суды для несовершеннолетних в Америке, как воспитательные и социальные центры. – М., 1911. С. 19.

на чью помощь мог рассчитывать суд. Это проявлялось при назначении наказания несовершеннолетнему и выбора формы ответственности¹.

Таким образом, деятельность попечителя в первых ювенальных судах явилась прообразом и важнейшей предпосылкой дальнейшего развития и становления института законного представительства несовершеннолетних подозреваемых, обвиняемых.

Однако такая судебная практика в отношении несовершеннолетних все еще имела определенные недостатки. Основным из них являлось то что, несмотря на развитие специальной судебной защиты несовершеннолетних, нормы брачно-семейного законодательства оставались не урегулированными. Так, А. Загоровский, В. Сергеевич, П. Сорокин, проведя исследования в области брачно-семейного права дореволюционной России, сделали выводы, о значительном весе авторитета родителей и распространении их власти над детьми обоюдно. Жизнь ребенка полностью принадлежала им, и каждый из них мог по своему усмотрению распорядиться ею². Это свидетельствовало о том, что ряд государств, в частности, таких как Россия еще не располагали достаточной нормативной базой по защите и охране прав детей.

Новым витком в становлении органов ювенального правосудия явился первый универсальный международно-правовой акт о защите детства – Декларация о защите прав детей, принятый Лигой Наций в 1924 году, поскольку до его принятия признак несовершеннолетия не рассматривался как обстоятельство, смягчающее ответственность и в юриспруденции предшествующих времен не существовало правового понятия детства, как особо защищаемого периода жизни человека³. Принятие Декларации послужило основанием создания в 1930 году Международной ассоциации магистратов по делам несовершеннолетних. Её целью являлась поддержка деятельности судей в защиту прав несовершеннолетних. Именно данная неправительственная организация ООН вывела проблему правосудия по делам несовершеннолетних на международный уровень. В 1959 году был произведен самый значимый шаг в правовой защите несовершеннолетних – международное сообщество принимает Декларацию прав ребенка, в которой предусматривается создание детям защиты и условий для физического, умственного, духовного, социального и морального развития в условиях свободы и достоинства⁴.

¹ Сергеевич В. Лекция и исследования по древней истории русского права. – СПб., 1910. С. 12.

² Там же С. 54.

³ Ювеналогия. / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Н.О. Дулатбекова. – Алматы, 2008. С. 97.

⁴ Декларация прав ребенка от 26.11.1959.

Отличительной чертой современного периода является то, что мировое сообщество уже уделяет большое внимание не только защите детства и соблюдению прав ребенка, но и проблемам подростковой преступности, вопросам совершенствования правосудия в отношении несовершеннолетних правонарушителей. Общеизвестные правила и процедуры обеспечения прав несовершеннолетних были сформулированы в документах Организации Объединенных Наций, среди которых центральное место занимают:

1) Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года;

2) Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) 1985 года, ставшие во многих государствах-членах ООН моделью для создания национального уголовного судопроизводства;

3) Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (приняты в Эр-Рияде) 1990 года;

4) Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, 1990 года;

5) Конвенция о правах ребенка 1989 года, в которую включены основополагающие нормы международного права, гарантирующие охрану прав несовершеннолетних.

Суть указанных международных нормативных источников заключается в том, что они представляют правовую базу по защите прав и охране интересов несовершеннолетних и отправления правосудия и нацеливают внимание государств мирового сообщества на такие факторы как:

– обеспечение государством благоприятных условий для нравственного формирования и развития личности несовершеннолетних;

– достойное перевоспитание несовершеннолетних правонарушителей и предупреждение преступности в этой среде;

– осуществление позитивных мер, предполагающих полную мобилизацию всех возможных ресурсов, включая семью, добровольцев и другие группы общества, а также школы и другие общественные институты, с целью содействия благополучию подростка, сокращения вмешательства со стороны закона, и эффективного, справедливого и гуманного обращения с подростком, находящимся в конфликте с законом¹.

Рассматривая вопросы правосудия в отношении несовершеннолетних и особенности уголовного производства данной категории дел, хотелось бы также обратить внимание и на ошибки делопроизводства, имевшие место в мировой истории правосудия.

¹ Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) от 01.12.1985 г. Ч. 1 Основные цели // Советская юстиция. – 1991- №. 12.

Дело С. Даунинга 1974 г. Несовершеннолетний Стивен Даунинг в 1974 г. был обвинен в убийстве и осужден к пожизненному заключению без права освобождения в первые 10 лет на основе самооговора и следов крови потерпевшей, случайно оказавшихся на его одежде. Его невиновность была доказана лишь 15 января 2002 г. (спустя 27 лет), когда апелляционный суд отменил незаконный приговор.

12 сентября 1973 г. на кладбище Бэйквелл был найден труп 34-летней секретарши Уэнди Сьюэлл. Она была убита киркой и изнасилована. Под подозрение попал 17-летний дворник кладбища Стивен Даунинг, на одежде которого были обнаружены следы крови потерпевшей. Даунинг пояснил следствию, что когда он увидел тело, то нагнулся над ним и испачкался кровью. Но это объяснение во внимание не приняли, и следы крови стали главным доказательством вины Даунинга в суде. Кроме того, под давлением полиции Даунинг в конце концов был вынужден себя оговорить.

13-15 сентября 1974 г. в ноттингемском суде прошел суд над Даунингом. Судмедэксперт Норман Ли дал показания о том, что кровь, найденная на одежде подсудимого с достоверностью подтверждает его вину в убийстве. Во время оглашения вердикта судья обратил внимание и на первоначальное признание Даунинга, от которого тот впоследствии отказался.

Во время апелляции в октябре 1974 г. появился свидетель – женщина, которая заявила, что видела Уэнди живой, когда Даунинг покидал кладбище. Однако во время повторного расследования она отказалась от своих показаний, сославшись на плохое зрение.

Даунинг не признавал себя виновным, и его родственники вели бурную кампанию по отмене приговора. В 1994 г. они написали в местную газету «Matlock Mercury». В 1997 г. дело передали для пересмотра в комиссию по уголовным делам. Повторная апелляция подтвердила доводы о невиновности Даунинга. Признание не могло служить доказательством, поскольку Даунинга допрашивали в течение восьми часов под давлением полиции, без участия адвоката. Кроме того, суд согласился с тем, что пятна крови на одежде Даунинга не являются прямым доказательством его вины в убийстве, и направил дело на доследование, в ходе которого был обозначен широкий круг подозреваемых: Дэвид Сьюэлл – муж Уэнди Сьюэлл, Сидни Уэлснем – мужчина, который должен был встретить Уэнди на кладбище, Джордж Пирсон – местный житель, общавшийся с Уэнди незадолго до убийства, Джон Маршал – мужчина, от которого у Уэнди был ребенок, «Минстер Д» (имя не разглашено полицией) – человек, живший недалеко от кладбища и знавший Уэнди, Фредерик Хоксуорт и Эрик Фокс – рабочие, которые были на кладбище, «Мистер Н» (имя не разглашено полицией) – предположительно любовник Уэнди, Рэймонд Доунинг – водитель автобу-

са, на котором Уэнди приехала на кладбище. Однако убийца Уэнди Сьюэлл не установлен до сих пор¹.

Дело В. Хики, Д. Робинсона и П. Мэллой 1978 г. Винсент Хики и Джим Робинсон в 1978 г. по обвинению в убийстве, основанном на ранее совершенном аналогичном преступлении, были приговорены к пожизненному заключению с минимальным сроком не менее 25 лет, Патрик Мэллой – к 12 годам. В 1997 г. (спустя 18 с половиной лет) осужденные за убийство были оправданы и освобождены. В тюрьме от рака легких в возрасте 73 лет умер Джим Робинсон. Уголовное дело в отношении полицейских, виновных в фальсификации доказательств, было прекращено в декабре 1998 г.

Карл Бриджуотер, 13 – летний школьник, работал разносчиком газет. 19 сентября 1978 г. он доставил почту пожилой супружеской паре на ферму Ю-Три-Фарм. Хозяев не было дома, но дверь почему-то была открыта. Карл решил выяснить, в чем дело, зашел в дом и получил пулю в голову – грабители избавились от свидетеля.

Убийство всколыхнуло общественность, которая требовала немедленно раскрыть преступление. Но это оказалось весьма непросто, так как следов преступники не оставили. Лишь спустя шесть недель после убийства недалеко от этого места вновь была ограблена ферма. Полиция поймала преступников, которыми оказались двоюродные братья Хики (17-летний Майкл и 25-летний Винсент), 45-летний Джим Робинсон и 51-летний Патрик Мэллой. Допрос с применением силы привел к признанию и предъявлению братьям Хики, Робинсону и Мэллоу обвинения в убийстве Бриджуотера. М. Хики был освобожден от наказания, так как в момент совершения преступления ему еще не исполнилось 17 лет.

Приговор был основан на признании обвиняемого Патрика Мэллоя, которое было сфабриковано двумя расследовавшими убийство полицейскими, подделавшими подпись подозреваемого и его показания. Ни одного вещественного доказательства, подтверждающего убийство, в ходе следствия обнаружено не было.

Кампания по оправданию была организована матерью Винсента Энн Уилан и журналистом Полом Футом. Осужденные за убийство держали многодневные голодовки. Об этом деле была написана книга. Невинность осужденных и фальсификация подписей была доказана спустя много лет при помощи электронного анализа².

Дело С. Траскотта 1959 г. Несовершеннолетний Стивен Траскотт 30 сентября 1959 г. был обвинен в убийстве и приговорен к смертной казни

¹ Чурилов Ю.Ю. Всемирная история неправосудия / Ю.Ю. Чурилов. – Ростов н/Д: Феникс, 2012. – 186 с., 68-69.

² Чурилов Ю.Ю. Всемирная история неправосудия / Ю.Ю. Чурилов. – Ростов н/Д: Феникс, 2012. – 186 с., 74-75.

через повешенье, став самым юным канадцем, когда-либо приговоренным к исключительной мере наказания. Казнь подростка могла серьезно повредить имиджу Канады, и ее поначалу отложили, а затем заменили на пожизненное заключение. В 1969 г. он был условно освобожден, а в августе 2007 г. оправдан с выплатой компенсации 6,5 млн канадских долларов (или 6,4 млн долларов США), его жене присуждено 100 000 канадских долларов.

Вечером 9 июня 1959 г. на юго-западе провинции Онтарио, недалеко от базы канадских ВВС в Клинтоне, в полицию обратился отец 12-летней школьницы Линн Харпер, которая ушла из дома и не вернулась. Ее тело было обнаружено через два дня: девочка оказалась изнасилованной и задушенной. Одноклассник погибшей, 14-летний Стивен Траскотт, сын военнослужащего с военно-воздушной базы, был последним, кто видел погибшую: он подвозил девочку на велосипеде. Именно поэтому Траскотт стал главным подозреваемым.

Полиция не стала проверять причастность к преступлению других возможных подозреваемых из числа местных жителей, среди которых были отсидевший в заключении педофил, бывший алкоголик и пациент психиатрической клиники, а также человек, отбывший тюремный срок за изнасилование, и священник, которого обвиняли в сексуальных домогательствах.

Траскотта арестовали сразу же после обнаружения трупа Линн, не придав никакого значения показаниям подростка о его невиновности. Траскотт утверждал, что довез Линн до перекрестка дорог, где и расстался с ней. А когда он через некоторое время оглянулся, то увидел, что рядом с девочкой остановилась машина, и она собиралась сесть в нее.

После освобождения Траскотт, слесарь-монтажник по профессии, жил под вымышленным именем до 2000 г. Он стал героем документального фильма о чудовищной судебной ошибке, допущенной в его деле. В 1970 г. Траскотт втайне женился и девять раз был вынужден менять место жительства, чтобы обеспечить безопасность своей семьи – супруги и троих детей. Все эти годы он настаивал на своей невиновности. А добившись реабилитации, писал, что никакие деньги не могут компенсировать потерянную юность и жизнь с клеймом бесчестия на протяжении полувека¹.

Дело Т. Мастерса 1999 г. Несовершеннолетний Тим Мастерс в 1999 г. на основании косвенных улик был признан виновным в убийстве и приговорен к пожизненному заключению без права на помилование. 22 января 2008 г. он был освобожден как невиновный, а 17 февраля 2010 г. суд назначил ему компенсацию от властей штата Колорадо в размере 4,1 млн долларов.

¹ Чурилов Ю.Ю. Всемирная история несправедливости / Ю.Ю. Чурилов. – Ростов н/Д: Феникс, 2012. – 186 с., 77-78.

В 1987 г. в поле, недалеко от Форта Коллинс, было найдено тело молодой женщины – Пегги Хетрик. Под подозрение попал 15 – летний Тим Мастерс, который спустя 10 лет судебных разбирательств был осужден за убийство. Никаких прямых доказательств его вины не существовало. Обвинение основывалось на показаниях судебного психолога, изучившего рисунок Мастерса. Из них будто бы следовало, что Мастерс склонен к совершению убийств на сексуальной почве. Кроме того, в вещах Тима Мастерса обнаружили коллекцию ножей и порнографических материалов.

Как было установлено при пересмотре дела, образцы ДНК, изъятые с одежды Пегги Хетрик, принадлежали не Мастерсу, а бывшему другу женщины, который также попал под подозрение, однако затем был освобожден.

Оказавшись на свободе, Мастерс был потрясен изменениями в окружающем мире, в частности, количеством людей с мобильными телефонами, а племянники продемонстрировали ему YouTube и собственные блоги.

В первые дни на свободе он принял множество поздравлений от знакомых и незнакомых людей, приехавших специально, чтобы пожать ему руку. Но все же ему тяжело осознавать, что молодые годы, проведенные в тюрьме, безвозвратно потеряны¹.

В настоящее время международный опыт функционирования системы ювенальной юстиции демонстрирует еще более широкое вовлечение в судопроизводство дел о преступлениях несовершеннолетних социальных служб и общественных организаций. Отправление правосудия в отношении подростков является сейчас взаимосвязанной деятельностью, как органов правосудия, так и социальных органов. Например, в Шотландии система ювенальной юстиции направлена на благополучие ребенка, она обеспечивает уважительное отношение к его личности. Принятый Закон о Социальной Деятельности в 1968 году о системе слушаний по делам несовершеннолетних представляет собой модель отхода от уголовного процесса, а также поиск возможности применения реабилитационных, а не карательных мер. В системе правосудия Шотландии существуют сотрудники, называемые «ответственными за принятие решения (Keuroyegs)». Они имеют дело с несовершеннолетними, которых им передала полиция, социальные службы и Департамент образования. Эти сотрудники имеют возможность принять решение о назначении слушания и принятии принудительных мер, либо о непринятии никаких дальнейших действий в отношении подростка².

В США действует Координационный совет по вопросам юстиции по делам несовершеннолетних и предупреждению правонарушений, в составе

¹ Там же С. 91.

² Кейт Акастер. Системы правосудия в некоторых государствах Европы (Информационный портал). www.juvenal.justice.ru/dok/7/ss.

которого представлены представители всех органов, имеющих отношение к вопросам несовершеннолетних. Наиболее примечательным является наличие социальных работников и специального персонала чиновников probation, оказывающих значительную помощь судам¹.

В Германии, основные положения уголовного судопроизводства в отношении несовершеннолетних определены в Законе о ювенальных судах 1953 года, который с изменениями и дополнениями действует и в настоящее время. Вместе с тем данный Закон не является единственным источником ювенального права уголовного судопроизводства. На несовершеннолетних распространяются и общие предписания немецкого законодательства, но лишь постольку, поскольку не противоречат или не урегулированы Законом о ювенальных судах. В соответствии с Законом несовершеннолетние дифференцированы по субъектному составу на три возрастные группы. Первая группа – это дети (или малолетние), т.е. лица, которые не достигли возраста 14 лет. Вторая – это подростки от 14 до 18 лет. К третьей группе относится молодежь в возрасте от 18 до 21 года («185» 2 Закона). Возрастная специфика субъектов ювенального права является определяющим фактором при рассмотрении дел о преступлениях несовершеннолетних и предполагает действие принципа индивидуализации, на котором основываются все правовые предписания, начиная с решения вопроса об уголовной ответственности и заканчивая особыми правилами судопроизводства и вынесения приговора. Закон о ювенальных судах предусматривает три вида санкций за нарушение уголовного закона. К ним относятся принудительные меры воспитательного воздействия, исправительные меры и наказание².

Таким образом, можно сделать вывод о том, что одной из самых главных особенностей ювенального судопроизводства является его социальная насыщенность.

Что же касается ответственности несовершеннолетних правонарушителей, то именно процесс реабилитации и социализации подростка-правонарушителя, корректировка нравственно-психологического развития его личности играет ведущую роль в этом направлении. Способы реализации данной процедуры многообразны. В наиболее развитых странах мира с устоявшейся и развитой системой ювенальной юстиции процедура социальной реабилитации несовершеннолетнего, совершившего правонарушение или преступление, носит даже принципиальный характер. Специально для этих целей с подростком работают специалисты в области пси-

¹ Там же.

² Соколов А., Предренна И. Ювенальное уголовное судопроизводство Германии //Российская юстиция. – 2004. - № 3. – С. 23-27.

хологии и педагогики, а сам несовершеннолетний осуществляет в рамках своего наказания порой общественно-полезную деятельность.

Например, в США суд может поместить несовершеннолетнего с учетом его пола в так называемую «школу для перевоспитания юных деликвентов», в профессиональные школы для юных правонарушителей не закрытого типа. Во Франции вместо наказания часто применяется режим ограниченной свободы с целью перевоспитания несовершеннолетнего, которое исполняется с помощью родителей, опекунов или сотрудников органов пробации. В Германии одним из самых распространенных наказаний для малолетних преступников является судебное предписание родителям, ограничивающее время, в которое подсудимый имеет право находиться в общественных местах. Не менее популярны и «исправительные меры воспитательного воздействия» в виде принудительного обучения подростка в спортивной секции или туристическом клубе, которые позволяют заинтересовать и всесторонне развить несовершеннолетнего, отвлечь от дурных поступков¹.

В Швеции малолетних нарушителей и преступников определяют в специальные санатории, где главным направлением политики правовой ответственности в отношении них является проведение воспитательной работы, например, хозяйственные работы в церкви, а в выходные и праздничные дни подростки отпускаются домой. В основе данной системы лежит идея о том, что юных нарушителей нельзя ожесточать излишне суровым обращением².

Интересным также представляется и опыт в этой сфере Республики Узбекистан, где ученые-юристы пошли в этом направлении дальше³. Справедливости ради следует отметить, что Республика Узбекистан является первой страной бывшего СССР, которая ратифицировала международную конвенцию о правах ребенка ещё в 1992 году.

Согласно одной из основных идей проекта Закона Республики Узбекистан «О ювенальной юстиции» к несовершеннолетнему могут быть применены меры воспитательного характера, причем как судебные (назначенные судом), так и досудебные.

Досудебные меры воспитательного характера применяются в целях предотвращения судебного разбирательства в отношении подростка, действия его социальной реабилитации в обществе и ограждения от трав-

¹ Ювенология: Учебник // Под общ. Ред. д.ю.н., проф. Н.О. Дулатбекова.-Алматы, 2008 г. С. 124-127.

² Там же.

³ Сборник аналитических материалов по соблюдению прав человека в системе уголовной юстиции Республики Узбекистан. – Алматы, 2009 г. С. 147-151.

мирующего психику процесса уголовного правосудия (статья 10 проекта закона).

Досудебные меры воспитательного характера согласно проекту указанного закона могут быть применены прокурором в отношении несовершеннолетнего, совершившего деяние, наказуемое лишением свободы до трех лет. Данные меры по идее узбекских ученых предполагают выполнение несовершеннолетним правонарушителем неоплачиваемой работы в махалле (улицах города), больнице, доме престарелых или в пользу потерпевшего в соответствии с его способностями выполнять такую работу. Для применения таких мер требуются следующие условия:

- признание несовершеннолетнего в совершении данного правонарушения;
- выраженная готовность возместить потерпевшей стороне убытки;
- согласие несовершеннолетнего и его законного представителя с назначенными досудебными мерами воспитательного характера.

При вынесении постановления о применении досудебных мер прокурор отказывает в возбуждении уголовного дела или прекращает его, если оно возбуждено.

При назначении меры по выполнению неоплачиваемых работ во благо махали, больницы, дома престарелых или в пользу потерпевшего, как отмечается в проекте ¹, прокурор или суд обязывают несовершеннолетнего выполнять неоплачиваемую работу на определенный период времени от 30 до 100 часов. Социальная служба определяет тип работ во благо махали, больницы, дома престарелых или в пользу потерпевшего, которые выполняются несовершеннолетним, а также конкретную организацию, для которой несовершеннолетний будет выполнять данные работы, дни недели для их выполнения, а также осуществляет присмотр за выполнением этих работ.

О неисполнении несовершеннолетним обязанностей в отношении досудебных мер социальный работник обязан незамедлительно сообщать прокурору, который может принять решение о применении других досудебных мер или о возобновлении уголовного преследования по данному делу (статья 11 проекта закона).

Работы во благо махали, больницы, дома престарелых или в пользу потерпевшего должны выполняться в течение периода, определенного прокурором или судом, но не более шести месяцев и без ущерба для учебы несовершеннолетнего в соответствии с положениями трудового законодательства.

¹ Сборник аналитических материалов по соблюдению прав человека в системе уголовной юстиции Республики Узбекистан. – Алматы, 2009 г. С. 147-151.

В данном случае особую роль опять же играет деятельность социальных служб и органов пробации, ведь сама сфера отношений с детьми предполагает участие не только полицейских и других юристов, но и педагогов, психологов, способных правильно скорректировать личность несовершеннолетнего, обеспечить должное воспитательное (не карательное) воздействие правосудия.

Наглядным примером в этой сфере может служить работа Специальной общеобразовательной школы для детей и подростков с девиантным поведением закрытого типа в городе Казани Республики Татарстан Российской Федерации¹.

В данном учреждении с декабря 2002 года прошли реабилитацию 134 воспитанника и 78 проходят в настоящее время. Работа данной школы построена на порядке, обеспечивающем защищенность жизни, здоровья, прав и свобод, чести и достоинства воспитанников, возможности безопасного поведения, в основе которых лежат новые отношения.

В целях осуществления процесса ресоциализации, коррекции и реабилитации каждого воспитанника школы предполагается выполнение ряда следующих условий:

- изучение социума и поведенческих особенностей каждого подростка до поступления в школу;
- анализ полученных данных и изучение возможностей подростка;
- решение медицинских проблем ребенка;
- постановка перед воспитанником позитивных целей и задач и обеспечение их мотивацией;
- выработка индивидуальной формулы успеха для каждого воспитанника;
- максимальное решение его социально-бытовых проблем и коррекция психологических.

Несмотря на закрытый тип, одной из основных задач школы является предоставление возможности подростку быть в социуме, принимать участие в спортивных соревнованиях, культурно-массовых мероприятиях, оздоровительных и эколого-трудовых десантах. Например, воспитанники данной школы посадили 183 000 саженцев сосны и ели на территории лесопарковой зоны города Казани, посетили с подарками и благотворительными концертами 37 детских домов и домов инвалидов Республики Татарстан.

Достижения школы были отмечены грамотами, дипломами и благодарственными письмами городского, республиканского и всероссийского уровня. Большие успехи в данном направлении были достигнуты не только

¹ Вопросы ювенальной юстиции //Федеральный научно-практический журнал № 1(27) 2010 год. С. 9-10.

благодаря воспитательной работе школы, но и межведомственному взаимодействию. На территории школы неоднократно проходили семинары и выездные заседания прокуроров и секретарей комиссий по делам несовершеннолетних городов республики с привлечением специалистов юридического института МВД РФ. Кроме того, в школе регулярно проводятся слушания руководителей и сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних МВД Республики Татарстан. Отмечается, что благодаря такому соучастию в жизни школы решаются и проблемы взаимодействия. В свою очередь госструктуры республики оказывают содействие в оформлении пакета документов на каждого несовершеннолетнего, находящегося на реабилитации в данной школе.

По этому поводу, еще советские криминологи считали, что успех борьбы с преступностью в целом, и с преступностью молодежи в особенности, определяется теми возможностями, которые предоставляет общество для социализации личности, развития ее сущностных человеческих, в том числе индивидуальных качеств, нравственных характеристик, творческой активности¹.

Вместе с тем, в современной России, несмотря на большую критику системы ювенальной юстиции, был проведен еще один очень успешный эксперимент о деятельности социального работника в процессе судопроизводства по делам о преступлениях несовершеннолетних в середине двухтысячных годов, который также нельзя не отметить.

С 2001 по 2003 годы, в Российской Федерации проводился проект по программе ООН – «Поддержка осуществления правосудия в отношении несовершеннолетних». В аппарат районных судов г. Ростова вводились должности специалистов социальных работников, которые оказывали помощь судьям при изучении уголовного дела о личности подростков, условий их жизни, собирали данные, необходимые для разрешения вопросов, связанных с особенностями уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних. Социальный работник являлся помощником судьи, под контролем которого он и осуществлял свою деятельность, а также в тесном контакте, как с государственными органами, так и с общественными организациями. В ювенальном суде г. Таганрог специальный судебный состав по делам несовершеннолетних расположили в отдельном здании, в котором помимо судей по делам несовершеннолетних и социальных работников, размещены специалисты городских служб системы профилактики и представители общественных организаций, а также студенты-волонтеры. Указанные специалисты проводили социальное обследование, по результатам которого составляли Доклад. Этот документ составлялся до вынесения

¹ Панкратов В.В. Молодежь, преступность, правосудие. – М., 1985 – 12.

приговора и оказывал незаменимую помощь в большинстве случаев, связанных с судебным разбирательством дел несовершеннолетних¹.

Хотелось бы также отметить и успешно действующую в Ростовской области практику использования частных постановлений судов, как основу помощи несовершеннолетним, оказавшимся в конфликте с законом. Частные постановления суда, вынесенные по результатам рассмотрения дела о преступлении несовершеннолетнего, «запускают» программу индивидуально-профилактической работы с несовершеннолетними, которую суд поручает провести органам и службам системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Суд контролирует ее исполнение и после судебного решения².

Как отмечают российские юристы³, опыт введения должностей социальных работников в судах Ростовской области оказался более эффективным шагом в совершенствовании правосудия в отношении несовершеннолетних, чем создание специализации среди судей. По сути, социальный работник выполнял функции, содержание которых определено правилами 16, 23 и 24 Пекинских правил. В Правиле 16 говорится, что во всех случаях, за исключением мелких правонарушений, до вынесения компетентным органом власти окончательного решения предшествующего приговору, необходимо тщательно изучить окружение и условия, в которых живет несовершеннолетний, или обстоятельства, при которых было совершено правонарушение, с тем, чтобы содействовать вынесению компетентным органом власти разумного судебного решения по делу. А в Правиле 24 подчеркивается важность создания необходимых условий и предоставления необходимой помощи для обеспечения интересов несовершеннолетних в течение всего процесса перевоспитания⁴.

В Республике Казахстан по инициативе государственных органов (Министерства юстиции, Верховного Суда, Генеральной прокуратуры, Министерства внутренних дел при поддержке Фонда Сорос-Казахстан) в марте 2003 года также был запущен пилотный проект «Ювенальная юстиция в Казахстане». Его осуществление началось в Ауэзовском районе города Алматы и Карасайском районе Алматинской области. Одной из задач проекта является использование всех предусмотренных международными стандар-

¹ Золотых В.В. Организационные аспекты совершенствования правосудия в отношении несовершеннолетних //Ювенальная юстиция России. www.juvenal.justice.ru/doc/3/ss/45.

² Воронова Е.Л. Снижение рецидивной преступности в условиях специализированного правосудия по делам несовершеннолетних. Ювенальная юстиция в России. www.juvenal.justice.ru/5/ss/us.

³ Золотых В.В. Организационные аспекты совершенствования правосудия в отношении несовершеннолетних // Ювенальная юстиция России. www.juvenal.justice.ru/doc/3/ss/45

⁴ Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) от 01.12.1985 г. Ч. 1 Основные цели //Советская юстиция. – 1991. - № 12. – 138.

тами и законами Казахстана механизмов для более широкого применения к подросткам мер пресечения, не связанных с арестом, и наказанием не связанным с лишением свободы¹. Как отмечали участники проекта, создание специализированных (ювенальных) судов является первостепенным шагом в развитии системы ювенальной юстиции, позволяющим:

- поднять качество рассмотрения дел о правонарушениях несовершеннолетних;
- повысить уровень проводимой профилактической работы;
- использовать гражданско-правовые средства в предупреждении преступлений несовершеннолетних;
- нацелить суды на защиту прав и интересов подростков, как в сфере уголовных правонарушений, так и в других сферах, регулируемых гражданским, трудовым, семейным и жилищным законодательством.

При этом основной задачей ювенальных судов должно было стать не только применение уголовно-правовых мер воздействия в отношении несовершеннолетних лиц, совершивших преступления, но и эффективное предупреждение преступности, выяснение и понимание причин преступного поведения оступившихся подростков, предостережение дальнейшей криминализации их личности, защита нравственного здоровья подрастающего поколения².

Между тем, следовало бы отметить, что достижение данных целей и успешное функционирование системы ювенальной юстиции требует и качественной подготовки ее субъектов, и отлаженной, организованной их деятельности. В этой связи к участию в проекте были привлечены специально назначенные и прошедшие обучение судьи, прокуроры, работники полиции, в его рамках создана специализированная группа защиты несовершеннолетних, состоящая из адвокатов и социальных работников. В качестве социальных работников привлекались студенты факультетов психологии, педагогики и социологии высших учебных заведений города Алматы. Их роль в группе защиты заключалась в том, чтобы стабилизировать состояние задержанного подростка, успокоить его, наладить контакт, собрать все необходимые документы, характеризующие подростка, составить социальный портрет. Социально-психологический портрет создается на основе характеризующих документов, общения с подростком, материалов дела и согласовывается с адвокатом, что является со слов руководителя группы защиты С. Витковской, важнейшим средством защиты³.

¹ Витковская С. Уникальный прецедент, необычный даже для Мировой практики // Заңгер. – 2008. - № 2. – С. 14.

² Жуkenов А. Защита прав детей – первостепенная задача // Заңгер. – 2006. - № 2. – С. 8-10.

³ Витковская С. Уникальный прецедент, необычный даже для Мировой практики // Заңгер. – 2008. - № 2. – С. 14.

Каковы же сейчас особенности судопроизводства по делам несовершеннолетних в Республике Казахстан?

С 1 января 2015 года в Республике Казахстан вступило в силу новое уголовное и уголовно-процессуальное законодательство. Редакцией нового УПК предусмотрены новые участники уголовного процесса, такие как «следственный судья», «процессуальный прокурор» ... появились новые главы: «Негласные следственные действия», «Особенности производства по делам об уголовных проступках», предусмотрено ускоренное досудебное расследование и т.д.

Такая модернизация уголовно-процессуального законодательства основана, прежде всего, на реализации основополагающих принципов уголовного судопроизводства, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина. Как было отмечено по этому поводу Президентом Республики Казахстан в Концепции правовой политики государства на период с 2010 по 2020 годы - «Требуется разработка оптимальных правовых механизмов, предусматривающих эффективное применение уголовно-процессуального законодательства и законодательства об оперативно-розыскной деятельности, в целях быстрого и полного раскрытия преступлений, изобличения и привлечения к уголовной ответственности лиц, их совершивших, справедливого судебного разбирательства и надлежащего применения уголовного закона»¹.

Вместе с тем, что касается главы УПК, регламентирующей особенности производства дел в отношении несовершеннолетних, то она осталась практически в прежней редакции. Изменилась только нумерация главы и статей.

Почему же законодатель не подверг модернизации данную главу УПК Республики Казахстан? Ведь в Концепции правовой политики государства на период с 2010 по 2020 годов Президент ясно дал понять, что особое внимание следует уделить обеспечению прав и законных интересов такой категории граждан, как несовершеннолетние лица, необходимо развитие и дальнейшее совершенствование системы ювенальной юстиции².

В Казахстане уже приличное время функционируют специализированные ювенальные суды, и модернизация главы УПК, регламентирующей особенности производства дел в отношении несовершеннолетних должна была стать логическим продолжением правовой политики государства в этом направлении. Тем более, как отмечают сами судьи по делам несовершеннолетних.

¹ Указ Президента Республики Казахстан о Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 годы //Казахстанская правда. 2009. 30 августа.

² Там же.

На сегодняшний день Казахстан является лидером в регионе в области юстиции для детей. Ювенальные суды набирают опыт, который по праву может служить примером для других стран. В республике действуют свыше 20 постановлений Правительства, касающихся вопросов соблюдения прав несовершеннолетних. В отличие от соседней России, в которой перспектива внедрения системы ювенальной юстиции вызвала неоднозначную реакцию общества, в Казахстане данный процесс происходит практически безболезненно.

Таким образом, первые шаги в направлении развития ювенальной юстиции уже сделаны. Однако особенность судов по делам несовершеннолетних предполагает более усвершенствованную систему защиты прав и законных интересов детей, объединяющую вокруг специализированного суда социальные службы, институты гражданского общества. Вот именно в этом, в социальной сфере на сегодняшний день существуют проблемы.

По этому поводу необходимо отметить, что в Республике Казахстан еще не ратифицированы Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила 1985 года). Между тем, данный документ специально сформулирован таким образом, чтобы применяться в рамках различных правовых систем и в то же время устанавливать некоторые минимальные стандарты обращения с несовершеннолетними правонарушителями при любом существующем определении несовершеннолетнего и при любой системе обращения с несовершеннолетними правонарушителями.

Так согласно пункту 1.2 Пекинских правил государства-члены должны стремиться к созданию условий, позволяющих обеспечить содержательную жизнь подростка в обществе, которая в тот период жизни, когда она или он наиболее склонны к неправильному поведению, будет благоприятствовать процессу развития личности и получения образования в максимальной степени свободному от возможности совершения преступлений и правонарушений.

Следет уделять достаточное внимание осуществлению позитивных мер, предполагающих полную мобилизацию всех возможных ресурсов, включая семью, добровольцев и другие группы общества, а также школы, общественные институты, с целью содействия благополучию подростка, с тем чтобы сократить необходимость вмешательства со стороны закона, и эффективного, справедливого и гуманного обращения с подростком, находящимся в конфликте с законом.

Данные фундаментальные положения международного права должны быть ратифицированы у нас и, соответственно, лечь в основу отечественной концепции развития системы ювенальной юстиции на современном этапе. Это создаст условия и дополнительный стимул дальнейшего совер-

шенствования уголовно-процессуального законодательства. В последующем, возможно даже говорить уже о собственных национальных особенностях ее функционирования.

Глава II. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ РЕБЕНКА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Для решения наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, в любой стране мира ставятся определенные задачи, направленные на ту или иную сферу деятельности общества и государства. Одной из таких сфер является нормативно-правовое обеспечение прав детей, которые являются наиболее уязвимой частью населения. Так, в Конвенции о правах ребенка провозглашается, что человечество обязано дать ребенку лучшее, что оно имеет: «Все действия в отношении ребенка должны в полном объеме учитывать его интересы»¹. Данная Конвенция была ратифицирована Казахстаном в 1994 г. и в ней предусматриваются следующие виды прав детей: «Ребенку должны принадлежать все указанные в настоящей Декларации права. Ребенок имеет право на получение образования. Ребенок должен быть защищен от всех форм небрежного отношения, жестокости и эксплуатации. Он не должен быть объектом торговли в какой-то ни было форме. Ребенок не должен приниматься на работу до достижения надлежащего возрастного минимума; ему ни в коем случае не должны поручаться или разрешаться работа или занятие, которые были бы вредны для его здоровья или образования или препятствовали его физическому, умственному или нравственному развитию»¹.

Деятельность института Омбудсмен: проблемы и перспективы. С момента провозглашения общества демократическим защита и обеспечение прав и свобод человека являются высшими ценностями правового государства. В ходе исторического изменения правовой системы любого государства стали появляться новые нормы защиты прав и свобод человека и гражданина.

Самым первым документом, который провозглашал права и свободы человека является, Билль о правах человека, принятый в 1689 году.

Первым документом по правам человека и гражданина в истории международных отношений является Устав ООН 1945 года – первый многосторонний договор, закрепивший основы развития сотрудничества государств

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года №44/25 «Конвенция о правах ребенка» // <http://www.un.org/ru>.

по вопросу прав человека. По защите же прав ребенка - Декларация прав ребенка, принятая в 1924 году в Женеве, состоящая из 10 принципов.

В настоящее время наиболее широко охватывающим нормативным актом по защите прав ребенка является Конвенция ООН от 20 ноября 1959 года «О правах ребенка», которая охватывает вопросы, касающиеся прав и свобод детей (ст.ст.13,14,15), «государств-участников, которые признают и/или разрешают существование системы усыновления, обеспечивают, чтобы наилучшие интересы ребенка учитывались в первостепенном порядке....» (ст.21), «государств-участников, которые обеспечивают, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями вопреки их желанию....» (ст.9)¹.

Как и прежде, главными защитниками прав детей остаются их родители, опекуны или законные представители. Но многое зависит и от них самих, то есть насколько они хорошо осведомлены о своих правах, механизмах их защиты, о своих обязанностях и ответственности.

В настоящее время функцию по надзору за соблюдением прав и законных интересов ребенка в международном пространстве осуществляет специальная международная организация ЮНИСЕФ - Детский фонд Организации Объединенных наций. А на местах, то есть в отдельно взятых государствах, данные функции осуществляет Уполномоченный по правам человека.

По мнению кандидата юридических наук Башимова М.С., «Важное место в системе органов, которые осуществляют контроль и надзор за деятельностью органов исполнительной власти, затрагивающей права и свободы человека, стал занимать институт омбудсмена. Во всем мире главными защитниками человеческих, а в частности детских прав являются ОМБУДСМЕНЫ»².

По мнению многих специалистов, данное слово имеет шведское происхождение «ombudsman»- «представитель», т.е. должностное лицо, на которого возлагаются функции контроля за соблюдением законных прав и интересов человека в деятельности органов власти и должностных лиц³.

Такие функции регулируются Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 48/134 от 20.12.1993г. На основе данного нормативного документа в Республике Казахстан Указом Президента было утверждено Положение «Об Уполномоченном по правам человека» от 19 сентября 2002 года.

Согласно данному документу, Уполномоченный по правам человека – должностное лицо, осуществляющее наблюдение за соблюдением прав и

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года №44/25 «Конвенция о правах ребенка» // <http://www.un.org/ru>.

² <http://www.un.org/ru>.

³ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1049933.

свобод человека и гражданина, наделенное в пределах своей компетенции полномочиями принимать меры по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, он независим в своей деятельности. Однако, как и все государственные органы и должностные лица руководствуется следующими принципами: законность, приоритетность прав и свобод человека и гражданина, объективность, гласность.

Согласно 3 разделу вышеназванного Указа, в компетенцию омбудсмена входит: «...запрашивать от должностных лиц и организации, за исключением перечисленных в п.18 настоящего положения, необходимые для рассмотрения жалобы сведения; по результатам рассмотрения жалоб граждан Республики Казахстан, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также при получении иным путем информации о нарушениях их прав и свобод обращаться к палатам Парламента с предложением провести по этим вопросам парламентские слушания; принимать меры по защите нарушенных прав и свобод человека и гражданина...». ¹ Однако отдельного нормативно-правового акта, регулирующего механизмы принятых мер по защите нарушенных прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан не прослеживается.

Уполномоченный по правам человека в Казахстане согласно 8 пункту 2 раздела назначается на должность Президентом Республики Казахстан после консультаций с Комитетами Парламента Республики Казахстан, перечень которых определяется Президентом Республики Казахстан. Срок полномочий составляет 5 лет со дня его назначения. Также Уполномоченный может быть досрочно освобожден от занимаемой должности Главой государства, при этом Уполномоченный, согласно 4 пункту 1 раздела Указа Президента Республики Казахстан, при осуществлении своей деятельности независим.

Таким образом, получается, что в Республике Казахстан омбудсмен осуществляет только контролирующие функции по правам человека, в отличие от иных зарубежных государств.

Так, в отдельно взятых государствах, например, как Российская Федерация, Норвегия, Финляндия, Греция, Ирландия, Эстония есть отдельные омбудсмены по защите прав детей и отдельно принятые нормативные документы по защите прав и свобод детей. В Российской Федерации такими нормативно-правовыми актами являются: Федеральный закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" (ред. от 23.07.2008), Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ "Об

¹ Указ Президента Республики Казахстан «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека» от 19 сентября 2002года. №947 // САПП Республики Казахстан, 2002г., №30, ст.328.

основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" (ред. от 23.07.2008), Федеральный закон от 21.12.1996 N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" (ред. от 22.08.2004)ⁱⁱ. Кроме того, работает официальные круглосуточные сайт в глобальной сети интернет www.childsupport.ru, а в Эстонии www.lasteabi, в которых круглосуточно и бесплатно консультируют по всевозможным вопросам родителей и законных представителей, а также и самих детей.

Здесь же хотелось бы вспомнить слова Министра образования Республики Казахстан Б. Айтимовой (которая занимала пост с 2004года по 2007 год): "Устойчивое развитие прав человека в условиях эффективно действующего института омбудсмена... Согласно рекомендациям Комитета ООН по правам ребенка, каждое государство должно иметь независимый институт по правам человека, ответственный за продвижение и защиту прав детей. Таким независимым институтом в нашей стране может быть детский омбудсмен..."¹.

После чего в феврале 2016 г. Президентом Республики Казахстан подписан Указ « О создании института Уполномоченного по правам ребенка в Республике Казахстан».²

Мы солидарны с мнением Б. Айтимовой и считаем, что воспитание подрастающего поколения - завтрашних активных граждан нашего общества на общечеловеческих ценностях- является одной из приоритетных задач государства. То есть на данном этапе развития нашего государства назрела необходимость принятия нормативно- правового акта который бы, обширно охватывал права и обязанности детей и осуществляющего механизм их защиты.

Второй, немало важный аспект, это - нормативно-правовое обеспечение детского труда в Республике Казахстан. Республика Казахстан является независимым, демократическим, суверенным государством, провозгласившим основными своими ценностями общественное согласие и политическую стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами. В своем очередном послании «Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» от 17.01.2014г. Президентом страны Н.А. Назарбаевым была поставлена следующая задача: «Казахстан должен стать одной из самых безопасных и комфортных для проживания

¹ ИА «КазИнформ», 16 мая 2006.

² Указ Президента РК от 10 февраля 2016 года № 192

«О создании института Уполномоченного по правам ребенка в Республике Казахстан»
[//zakon.kz](http://zakon.kz)

людей стран мира. Мир и стабильность, справедливое правосудие и эффективный правопорядок – это основа развитой страны»¹. Вхождение Казахстана в число 30 конкурентоспособных стран является показателем улучшения социально-экономического положения государства, что указывает на усиление миграционных потоков, которые, так или иначе, выявляют наличие проблем, связанных с незаконной трудовой и иной эксплуатацией, как взрослых, так и детей, в том числе и с их торговлей.

Для этого особое внимание необходимо уделить вопросам прав и законных интересов граждан, особенно детей, как наиболее уязвимой части населения. Так, в Конвенции о правах ребенка провозглашается, что человечество обязано дать ребенку лучшее, что оно имеет: «Все действия в отношении ребенка должны в полном объеме учитывать его интересы»².

Данная Конвенция была ратифицирована Казахстаном в 1994г. и в ней предусматриваются следующие виды прав детей: «Ребенку должны принадлежать все указанные в настоящей Декларации права. Ребенок имеет право на получение образования. Ребенок должен быть защищен от всех форм небрежного отношения, жестокости и эксплуатации. Он не должен быть объектом торговли в какой-то ни было форме. Ребенок не должен приниматься на работу до достижения надлежащего возрастного минимума; ему ни в коем случае не должны поручаться или разрешаться работа или занятие, которые были бы вредны для его здоровья или образования или препятствовали его физическому, умственному или нравственному развитию»³.

В Законе РК «О правах ребенка» от 08.08.2002г. указано, что каждый ребенок имеет право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии. Дети с четырнадцатилетнего возраста вправе по разрешению родителей, в свободное от учебы время участвовать в общественно-полезном труде, доступном им по состоянию здоровья и развитию, не наносящем вреда физическому, нравственному и психическому состоянию ребенка, а также имеют право на получение профессии. Запрещается принимать или привлекать ребенка на тяжелые физические работы и работы с вредными или опасными условиями труда⁴.

Детский труд — это привлечение детей к работе на регулярной основе. В настоящее время в большинстве стран мира детский труд считается фор-

¹ Послание Президента народу Казахстана «Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» от 17.01.2014г. //akorda.kz.

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года №44/25 «Конвенция о правах ребенка» // <http://www.un.org/ru>.

³ Там же.

⁴ Закон Республики Казахстан от 8 августа 2002 года № 345-III «О правах ребенка в Республике Казахстан». //zakon.kz

мой эксплуатации и признан незаконным. Хотя еще совсем недавно, детский труд был широко распространён, но после появления и признания концепций безопасности труда и прав детей применение детского труда постепенно стало сокращаться. Среди наиболее распространенных на законном основании видов детского труда можно отметить работу в шоу-бизнесе (кино, театр, эстрада). Однако дети часто бывают вовлечены в различные виды преступной деятельности, в том числе проституцию и порнографию. В некоторых странах, например, в Африке, детей вооружают и заставляют участвовать в боевых действиях.

Как отмечает Меркулова Н.Б., работающие дети и подростки во многих странах не подходят под определение рабочей силы. Их относят к так называемым периферийным работникам, поскольку они вовлечены в периферийный, вторичный рынок труда. Он характеризуется наличием большого количества низкооплачиваемых рабочих мест, отсутствием перспективы продвижения, персонифицированными отношениями между руководством и подчиненными, нестабильностью и высокой текучестью кадров¹.

Дети и подростки относятся к самым незащищенным группам работников наравне с женщинами, этническими и религиозными меньшинствами, пожилыми людьми и иностранцами без документов.

Детский труд с позиции ООН и Международной организации труда – это привлечение детей к работе на регулярной основе. В настоящее время в большинстве стран детский труд считается формой эксплуатации и признан незаконным. В прошлом детский труд был широко распространён, но после появления и признания концепций безопасности труда и прав детей области применения детского труда постепенно стали сокращатьсяⁱⁱⁱ. Статья 32 Конвенции о правах ребёнка гарантирует «защиту от экономической эксплуатации и от выполнения любой работы, которая может представлять опасность для его здоровья или служить препятствием в получении им образования, либо наносить ущерб его здоровью и физическому, умственному, духовному, моральному и социальному развитию»².

В результате регулирования прав детей в сфере социальных отношений 1 июня 1999 года на 87 сессии Генеральной конференции международной организации Труда была принята «Конвенция о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда», которая 12 декабря 2002г. была ратифицирована Сенатом Парламента Республики Казахстан³.

Согласно ст.3 данной Конвенции «...наихудшие формы детского труда

¹ Меркулова Н.Б. «Детский труд» 1997г. //http://knowledge.allbest.ru/law.

² // http://ru.wikipedia.org/wiki.

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года №44/25 «Конвенция о правах ребенка» //http://www.un.org/ru.

включают: а) все формы рабства или практику, сходную с рабством, как например, продажа детей и торговля ими, долговая кабала и крепостная зависимость, а также принудительный или обязательный труд, в том числе принудительную или обязательную вербовку детей для использования их в вооруженных конфликтах; б) использование, вербовку или предложение ребенка для занятия проституцией, для производства порнографической продукции или для порнографических представлений; в) использование, вербовку или предложение ребенка для занятия противоправной деятельностью, в частности для продаж наркотиков, как они определены в соответствующих международных договорах; г) работу, которая по своему характеру или условиям, в которых она выполняется, может нанести вред здоровью, безопасности или нравственности детей»¹.

Данные определения нашли свое отражение в УК РК от 3 июля 2014 года, а именно были введены следующие нормы - ч.4 ст.128 «Торговля людьми», ст.132 «Вовлечение несовершеннолетнего в совершение уголовных правонарушений», ст.133 «Вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения или антиобщественных действий», ст.134 «Вовлечение несовершеннолетнего в занятие проституцией», ст.143 «Незаконный вывоз несовершеннолетнего лица за пределы Республики Казахстан», ст.144 «Вовлечение несовершеннолетних в изготовление продукции эротического содержания», ст.315 «Незаконное изъятие органов и тканей трупа человека». Хотя в ныне действующем уголовном законодательстве Республики Казахстан действует ряд статей по привлечению к уголовной ответственности за преступления, касающиеся несовершеннолетних (например, ст.133 УК РК «Торговля несовершеннолетними»).

Определения торговли детьми, детской проституции и детской порнографии даются и в ст.2 Факультативного протокола, который был принят дополнительно к Конвенции о правах ребенка. «Торговля детьми - это любой акт или сделка, посредством которых ребенок передается любым лицом или любой группой лиц другому лицу или группе лиц за вознаграждение или иное возмещение; детская проституция - это использование ребенка в деятельности сексуального характера за вознаграждение или любую иную форму возмещения; детская порнография - это любое изображение, какими бы то ни было средствами ребенка, совершающего реальные или смоделированные откровенно сексуальные действия, или любое изображение половых органов ребенка главным образом в сексуальных целях»².

¹ Конвенция №182 «Конвенция о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда». Принятая на 87-й сессии Генеральной конференции Международной организации труда, Женева, 1 июня 1999 года // <http://www.conventions.ru>.

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25 мая 2000 года № 54/263 «Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах» // <http://www.un.org/ru>.

Не останавливаясь более глубоко на данных определениях, хотелось бы отметить и тот факт, что несмотря на существование вполне приемлемых форм детского труда, развивающих интеллект и трудовые навыки ребенка, многие люди оценивают его негативно. Действительно, основная масса детей, вовлеченных в процесс труда, занята тяжелыми, вредными, аморальными и опасными видами работ. Последствия такой работы для ребенка могут быть самыми тяжелыми. А неполноценные дети вряд ли станут полноценной рабочей силой. Поэтому распространение "нетерпимых" форм детского труда во всем мире побудило Международную организацию труда (далее МОТ) расширить арсенал "детских норм и ратифицировать конвенции, направленные на защиту детей от экономической эксплуатации и соблюдение основных прав человека». Основной нормой "детского законодательства" является Конвенция № 138 «О минимальном возрасте для приема на работу» от 26.06.1973г МОТ. В ней рекомендуется устанавливать минимальный возраст для начала трудовой деятельности - 15 лет. Некоторые страны не только следуют данной рекомендации, но устанавливают вообще запрет на детский труд. Однако к 2000 г. около 55 стран, в том числе и Казахстан, ратифицировали Конвенцию о минимальном возрасте для приема на работу (№ 138). Из 49 ратификаций развивающимся странам принадлежит только 21. Ни одна из стран в Азии, на которую приходится более половины общего числа работающих в мире детей, ее не ратифицировала¹.

Более того трудовая деятельность несовершеннолетних в РК строго регламентировалась нормами Трудового кодекса РК от 15 мая 2007 года № 251 (в настоящее время утратил силу с 1 января 2016 года). А именно главой 16 «Особенности регулирования труда работников, не достигших восемнадцатилетнего возраста», в которую входят ст. ст. 178-184. Однако в новом Трудовом кодексе РК от 23 ноября 2015 года № 414- V отдельной главы посвященной регулированию трудовой деятельности несовершеннолетних не нашло своего отражение.

В действующем трудовом кодексе имеются следующие нормы которые обеспечивают права и свободы несовершеннолетних в их трудовой деятельности:

- 1) **ст. 16. Компетенция уполномоченного государственного органа по труду в области регулирования трудовых отношений:** «... 2б) утверждает список работ, на которых запрещается применение труда работников, не достигших восемнадцатилетнего возраста, предельные нормы переноски и передвижения тяжестей работниками, не достигшими восемнадцатилетнего возраста;...»;

¹ Конвенция N 138 МОТ «О минимальном возрасте для приема на работу» от 26.06.1973 г./http://www.conventions.ru.

- 2) **ст. 23. Основные права и обязанности работодателя:** «... 23) обеспечить ведение реестров или других документов, определяемых работодателем, в которых указываются фамилия, имя, отчество (если оно указано в документе, удостоверяющем личность) и дата рождения работников моложе восемнадцати лет;...»;
- 3) **ст. 25. Гарантии равенства прав и возможностей при заключении трудового договора;**
- 4) **ст.26. Запреты и ограничения на заключение трудового договора и трудоустройство:** «...2) с гражданами, не достигшими восемнадцатилетнего возраста, на тяжелые работы, работы с вредными и (или) опасными условиями труда, а также на должности и работы, предусматривающие полную материальную ответственность работника за необеспечение сохранности имущества и других ценностей работодателя, а также на работы, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию (игорный бизнес, работа в ночных развлекательных заведениях, производство, перевозка и торговля алкогольной продукцией, табачными изделиями, наркотическими средствами, психотропными веществами и прекурсорами); ... 5) на работу по совместительству работников, не достигших восемнадцатилетнего возраста, и работников, занятых на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными условиями труда. 3) в организации в сфере образования, воспитания и развития, организации отдыха и оздоровления, физической культуры и спорта, медицинского обеспечения, оказания социальных услуг, культуры и искусства с участием несовершеннолетних не допускаются лица, имеющие или имевшие судимость, подвергающиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено на основании подпунктов 1) и 2) части первой статьи 35 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан) за уголовные правонарушения: убийство, умышленное причинение вреда здоровью, против здоровья населения и нравственности, половой неприкосновенности, за экстремистские или террористические преступления, торговлю людьми;...»;
- 5) **ст. 31. Возраст, с которого допускается заключение трудового договора:** «.. 3. В случаях, определенных пунктом 2 настоящей статьи, наряду с несовершеннолетним трудовой договор должен подписываться одним из его родителей, опекуном, попечителем или усыновителем...»;
- 6) **ст. 32. Документы, необходимые для заключения трудового**

- договора:** «...2. Для заключения трудового договора в сфере образования, воспитания, организации отдыха и оздоровления, физической культуры и спорта, медицинского обеспечения, оказания социальных услуг, культуры и искусства с участием несовершеннолетних лицо представляет справку о наличии либо отсутствии сведений о совершении уголовного правонарушения: убийство, умышленное причинение вреда здоровью, против здоровья населения и нравственности, половой неприкосновенности, экстремистские или террористические преступления, торговлю людьми...»;
- 7) **ст. 54. Ограничение возможности расторжения трудового договора по инициативе работодателя:** «... 2. Расторжение трудового договора по инициативе работодателя по основаниям, предусмотренным подпунктами 2) и 3) пункта 1 статьи 52 настоящего Кодекса, не допускается с беременными женщинами, предоставившими работодателю справку о беременности, женщинами, имеющими детей в возрасте до трех лет, одинокими матерями, воспитывающими ребенка в возрасте до четырнадцати лет (ребенка-инвалида до восемнадцати лет), иными лицами, воспитывающими указанную категорию детей без матери...»;
- 8) **ст. 69. Сокращенная продолжительность рабочего времени для отдельных категорий работников:** «... 1. Для работников, не достигших восемнадцатилетнего возраста, устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени: 1) для работников в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет – не более 24 часов в неделю; 2) для работников в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет – не более 36 часов в неделю...»;
- 9) **ст. 75. Суммированный учет рабочего времени:** «... 6. Привлечение работников, не достигших возраста восемнадцати лет, к работе с применением суммированного учета рабочего времени не допускается...»;
- 10) **ст. 76. Работа в ночное время:** «... 2. К работе в ночное время не допускаются: работники, не достигшие восемнадцатилетнего возраста...»;
- 11) **ст. 77. Сверхурочная работа:** «... 3. К сверхурочной работе не допускаются следующие работники: 1) беременные женщины, предоставившие работодателю справку о беременности; 2) не достигшие восемнадцатилетнего возраста; ...»;
- 12) **ст. 95. Отзыв из оплачиваемого ежегодного трудового отпуска:** «... 4. Не допускается отзыв из оплачиваемого ежегодного трудового отпуска работника, не достигшего восемнадцатилетнего

возраста, беременных женщин и работников, занятых на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными условиями труд...»;

- 13) **ст. 127. Гарантии и компенсационные выплаты для работников, направляемых в командировки:** «... 4. Направление в командировку работников, не достигших восемнадцатилетнего возраста, беременных женщин, а также работников-инвалидов допускается, если такая работа не запрещена им по медицинским показаниям. При этом указанные работники вправе отказаться от направления в командировку...»;
- 14) **ст. 135. Вахтовый метод работы:** «... 3. К работам, выполняемым вахтовым методом, не допускаются работники, не достигшие восемнадцатилетнего возраста, беременные женщины со сроком беременности двенадцать и более недель, инвалиды первой группы со дня предоставления медицинского заключения. Иные работники могут привлекаться к работам, выполняемым вахтовым методом, если такие работы им не противопоказаны на основании медицинских заключений...»;
- 15) **ст. 182. Права и обязанности работодателя в области безопасности и охраны труда:** «... 6) не допускать к переноске и передвижению работников, не достигших восемнадцатилетнего возраста, тяжестей, превышающих установленные для них предельные нормы;...».

То есть из вышеуказанных издержек следует, что основным условием заключения договора между работодателем и несовершеннолетним, является то что, наряду с несовершеннолетним, трудовой договор должен подписываться одним из его родителей, опекуном, попечителем или усыновителем.

Для подростков в возрасте от 14-18 лет трудовое право РК предусматривает специальные ограничения при осуществлении трудовой деятельности: запрет труда на тяжелых, подземных работах, а также работах, связанных с опасными, вредными условиями труда; запрет труда в ночных сменах, привлечение к сверхурочным работам, служебным командировкам, работе в выходные/праздничные дни; запрет на работу вахтовым методом, по совместительству; обязательное медицинское обследование (предварительное, периодическое); установление пригодности к выбранному виду деятельности.

Однако в Трудовом кодексе РК не регламентированы гарантии работникам в возрасте до восемнадцати лет при расторжении трудового договора. В отличие от казахстанского трудового законодательства в Трудовом кодексе России данные гарантии нашли свое отражение в ст. 269 ТК РФ.

Где говорится, что «расторжение трудового договора с работниками в возрасте до восемнадцати лет по инициативе работодателя (за исключением случая ликвидации организации или прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем) помимо соблюдения общего порядка допускается только с согласия соответствующей государственной инспекции труда и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав». Кроме того по Трудовому законодательству РФ, в отношении несовершеннолетних не применяется понятие «прием на работу с испытательным сроком».

Таким образом, по нашему мнению, необходимо такую норму ввести и в трудовое законодательство Республики Казахстан, в целях восполнения пробела в отечественном законодательстве, и для полного обеспечения защиты прав и интересов несовершеннолетних работников Республики Казахстан.

Следующий аспект, где также нашли свое отражение права и свободы несовершеннолетних, это - уголовная политика Республики Казахстан, которая является самостоятельным направлением государственной политики в области борьбы с преступностью, основанным на общепризнанных принципах уголовного права. И на пути развития и демократизации государства и в уголовное законодательство было введено очень много изменений и новых терминов. Здесь хотелось бы рассмотреть - институт медиации. Данный термин нашел свое отражение в ст.68 «Освобождение от уголовной ответственности в связи с примирением» Уголовного кодекса Республики Казахстан вступившего в силу с 1 января 2015года: « ч.1. Лицо, совершившее уголовный проступок или преступление небольшой тяжести, не связанное с причинением смерти, подлежит освобождению от уголовной ответственности, если оно примирилось с потерпевшим, заявителем, в том числе в порядке медиации, и загладило причиненный вред».

Так, что же такое медиация? Согласно п.5) ст.2 Закона Республика Казахстан « О медиации» от 28.01.2011г.: « медиация – процедура урегулирования спора (конфликта) между сторонами при содействии медиатора (медиаторов) в целях достижения ими взаимоприемлемого решения, реализуемая по добровольному согласию сторон».

Формирование нормативной базы медиации является этапом продвижения Казахстана по пути внедрения восстановительного правосудия, являющегося наиболее предпочтительным направлением развития сферы разрешения споров. Медиация имеет несколько значительных отличий от других форм разрешения конфликтов. Основное отличие это присутствие при разбирательстве третьей нейтральной стороны, которая не выносит никаких решений, однако участвует, вникает, изучает проблему и содействует принятию решения самими конфликтующими сторонами, то есть - это четко структурированный процесс посредничества в разрешении спора. Цель

медиации - содействовать способности участников спора урегулировать свой конфликт самостоятельно, в итоге прийти к взаимному удовлетворению.

Стороной медиации по законодательству РК может быть любой гражданин нашей страны, в том числе и несовершеннолетние. И в связи с этим особое внимание уделяется программам восстановительного правосудия в отношении несовершеннолетних. Так, согласно ч.3 ст.40 «Конвенции о правах ребенка» от 1989 года государства – участники призываются к содействию по установлению законов, процедур, органов и учреждений, имеющих непосредственное отношение к детям, которые, как считается, нарушили уголовное законодательство, обвиняются или признаются виновными в его нарушении, и в частности: «...b) в случае необходимости и желательности, принятию мер по обращению с такими детьми без использования судебного разбирательства при условии полного соблюдения прав человека и правовых гарантий». То есть вопросы воспитания детей, всегда имеют существенное значение в формировании любого гражданского общества, вне зависимости от его принадлежности к определенной правовой семье. И в связи с этим необходимо развить принцип дружественного правосудия к ребенку, который основывался бы на таких принципах как, общедоступность, незамедлительное принятие решений, направленность на обеспечение потребностей прав и интересов ребенка, признание ключевой роли семьи, приоритет восстановительного подхода и мер воспитательного воздействия, наличие системы специализированных служб.

Согласно ст.24 «Особенности медиации, проводимой в ходе уголовного судопроизводства» ЗРК «О медиации» от 28.01.2011г. «1.Заклучение сторонами договора о медиации не приостанавливает производство по уголовному делу. 2.Если при проведении медиации одна из сторон является несовершеннолетним, участие педагога или психолога, или законных представителей несовершеннолетнего обязательно». И кроме этого в законодательстве нету ни одного момента, где бы говорилось о применении института медиации в отношении несовершеннолетних.

А если посмотреть на законодательную базу РФ по институту медиации, то у них по данному вопросу, принята отдельная «Концепция развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно - опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации» утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30.07.2014г. № 1430-р. В которой четко отражены цели социально-экономического развития государства, в котором забота о детях является, безусловно, приоритетным. Основными целями Концепции

являются создание благоприятных, гуманных и безопасных условий для полноценного развития и социализации детей всех возрастов и групп.

И по нашему мнению на данном этапе развития нашему государству необходимо перенять опыт государства участника единого таможенного пространства.

И для достижения этих целей нашему государству необходимо создать с помощью медиации и восстановительного подхода системы защиты, помощи, обеспечения и гарантий прав и интересов детей, также создать систему профилактической, реабилитационной и коррекционной работы с детьми и интегрировать метод школьной медиации в нашу образовательную систему. И основное необходимо разработать нормативную базу для решения вышеуказанных задач.

Кроме того нашему государству необходимо перенять опыт других стран по введению института школьной медиации. Такая необходимость возникает в последствии того, что в нашем государстве также как и в других странах присутствует понятие слоев населения и кроме того мы проживаем в многонациональном государстве, и в связи с этим возникает необходимость формирования навыков и умений жить в таком обществе, вести межкультурный диалог. Исходя из вышесказанного делается вывод, что большинство времени ребенок проводит в обществе, то есть происходит процесс ослабление роли семьи в процессе социализации ребенка. И соответственно эти функции начинают возлагаться на образовательные учреждения.

Школьная медиация – это инновационный метод, который применяется для разрешения споров и предотвращения конфликтных ситуации между участниками образовательного процесса в качестве современного альтернативно способа разрешения споров. То есть в данной форме медиации медиаторами могут быть все участники образовательного процесса прошедшие необходимую подготовку и обучение основам метода школьной медиации и медиативного подхода: работники образовательного учреждения, учащиеся, родители. И тот факт, что родители тоже могут участвовать в данном методе разрешения конфликта позволит им помогать детям в сложных семейных ситуациях и в критических периодах их жизни и становления.

Основными задачами данного метода являются воспитание будущего поколения, опирающегося на гуманистические ценности, ставящего человеческую жизнь, благополучие и гармоничное развитие личности; обучение воспитанников цивилизованным методам урегулирования конфликтов и криминальных ситуаций; информирование воспитанников и педагогов о принципах и ценностях восстановительной медиации.

Если рассмотреть порядок организации школьной медиации, то необходимо начать с того, что нужен документ, то есть положение, регулирующее их деятельность в каждой конкретной организации, то есть данный документ принимается на местном уровне, руководителем или куратором медиаторов данной организации, в котором должны быть учтены такие положения как: общее положение, понятия используемые, цели и задачи, принципы, права и обязанности сторон медиации, порядок организации, порядок работы, заключительное положение.

Кроме того, необходимо в данном положение и в Законе «О медиации» рассмотреть вопрос о сотрудничестве сотрудников правоохранительных органов с медиаторами, в случае, когда в действиях сторон предусматривается состав преступления или проступка. Также по мнению автора необходимо ввести определенный реестр медиативных соглашений, для учета «рецидива» того или иного проступка или преступления совершенного несовершеннолетним. Данный реестр необходим, для того, чтобы в будущем несовершеннолетний впредь не допускал таких действий и не думал, что каждый раз он может избежать наказания путем примирения, восстановления потерпевшей стороне ущерба. Ведь в будущем лицо совершившее преступление небольшой и средней тяжести или проступок один раз, может совершить и тяжкое преступление.

Что касается медиатора школьной медиации, то он, как и другие медиаторы, должен пройти определенный курс по обучению данного метода примирения. Особенностью данной формы медиации является то, что медиаторами могут быть не только граждане с определенным жизненным опытом, социальным статусом, с высшим образованием, но и сами школьники. То есть здесь возникает понятие - «Равных групп». Это означает, что в решении конфликта между сторонами определенного возраста, лучшим медиатором, то есть человеком, который поможет сторонам прийти к определенному соглашению может медиатор того же возраста, в силу своего психико-физиологического развития.

Социальное положение детей с ограниченными возможностями. «Дети – наиболее уязвимая и самая незащищенная часть нашего общества, и они не должны быть бесправными», - отметил глава государства Н.А. Назарбаев в своем ежегодном послании народу Казахстана «Казахстан 2050: Новый политический курс состоявшегося государства».

В современном Казахстане концепция «ребенка» и отношение к нему основываться на том, что детство является социальным продуктом, который зависит от существующей социальной организации, который изменяется в зависимости от исторического периода и социальной обстановки. Под детством принято понимать период жизни, в течение которого доминируют черты, характерные для ребенка. Основной исторический период

социально- экономическое положение детей остается без изменений, ребенок так же остается участником экономической деятельности семьи и продолжает находиться под властью родителей. Но, какого же положение детей с инвалидностью в нашем обществе?

Международная законодательная практика показывает, что практически все международные конвенции рассматривают вопрос прав детей и, в частности, детей с инвалидностью. И одним из первых таких документов является Конвенция о правах ребенка, в ст.23 которого говорится, что ребенок с инвалидностью «должен вести полноценную и достойную жизнь в условиях, которые обеспечивают его достоинства, способствуют его уверенности в себе и облегчают его активное участие в жизни общества».

Согласно ст.1 Конвенции о правах лиц с инвалидностью, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 года и вступившая в силу 3 мая 2008 года, под лицами с инвалидностью определяется лиц «с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими»¹.

В Республике Казахстан согласно Закону «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан» от 13 апреля 2005 года за №39-111 под инвалидом определяется «лицо, имеющее нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, травмами, их последствиями, дефектами, которое приводит к ограничению жизнедеятельности и необходимости его социальной защиты»².

Инвалидность – явление социальное, которое менялось в обществе с течением времени. Нынешняя социальная модель инвалидности требует возвращение проблемы в общество, которое в свою очередь, должно принять на себя более ответственную роль. Данная необходимость возникает в результате анализа, которая свидетельствует увеличению численности детей с инвалидностью и ограниченными возможностями в развитии в период с 2008г. по 2012г. с 74 до 456детей³.

И так уж сложилось, что 32% брошенных детей имеют болезни и врожденные патологии. То есть это говорит о том, что инвалидность является одной из основных причин, почему родители в Казахстане бросают детей в государственных учреждениях, ограничивая их право расти в семейном окружении.

Согласно данным Министерства труда и социальной защиты населения РК 3,2% детей с инвалидностью не получали государственные пособия по инвалидности в 2012году, по сравнению с 0,4% в 2011году и 2,1% в 2010

¹ www.un.org/ru.

² www.adilet.zan.kz.

³ www.stat.kz .

году. Но между тем отсутствуют данные по выяснению причин, почему дети с инвалидностью не получают пособия. Вторым не мало важным аспектом для детей с инвалидностью – это получение образования. Так, за период 2002-2012 гг. увеличилось число детей с инвалидностью, посещающих учебные заведения технического и среднего профессионального образования. Однако в 2012 году лишь 85 % подавших заявку детей с инвалидностью получили квоту на образовательный грант, и это не смотря на то, что образование для детей с инвалидностью является бесплатным. Это свидетельствует о том, что необходимо предпринимать меры по дальнейшей интеграции детей с инвалидностью в образование.

Кроме того необходимо и приспособлять образовательные учреждения, т.е. они должны быть обновлены и переоборудованы для приема детей с инвалидностью; для работы в инклюзивных школах и классах необходимо введение специализированного персонала, включая помощников учителя и специализированных сотрудников и медицинских работников и один из важных факторов - это подготовка самих родителей к введению в класс детей с инвалидностью.

Здесь хотелось бы отметить важность развития такой отрасли как - инклюзивное образование.

Инклюзивное (франц. *inclusif* – включающий в себя, от лат. *include* – включаю, включаю) или включенное образование – термин, используемый для описания процесса обучения детей с особыми потребностями в общеобразовательных (массовых) школах. В основу инклюзивного образования положена идеология, которая исключает любую дискриминацию детей, которая обеспечивает равное отношение ко всем людям, но создает особые условия для детей, имеющих особые образовательные потребности, в нашем случае дети с инвалидностью. Инклюзивное образование – процесс развития общего образования, который подразумевает доступность образования для всех, в плане приспособления к различным нуждам всех детей, что обеспечивает доступ к образованию для детей с особыми потребностями.

Положения об инклюзивном образовании включены в Конвенцию ООН «О правах инвалидов», одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 года.

Главный импульс инклюзивному образованию был дан 1994 г. на Всемирной Конференции по образованию лиц с особыми потребностями, проходившей в Испании. 10 июня там была принята Декларация «О принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями» Этот документ призывает государства действовать в направлении создания «школ для всех».

¹ «Анализ положения детей с инвалидностью: развитие инклюзивного общества в Республике Казахстан», ЮНИСЕФ 2014г.

То есть, нормативно-правовая база нашего государства определяет права детей, которые отражают весь комплекс гражданских, политических, экономических и культурных прав человека.

Также можно отметить, что определяются следующие основные направления государственной политики в области защиты прав и законных интересов несовершеннолетних:

- охрана здоровья и содействие здоровому образу жизни детей;
- обеспечение качественного образования и воспитания детей;
- улучшение экономических условий жизнедеятельности детей;
- повышение эффективности государственной системы поддержки детей, находящихся в особо сложных обстоятельствах.

Контрольные вопросы.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что вы понимаете под детским трудом?
2. Перечислите основные задачи Омбудсмена РК?
3. Какими международными нормами регулируются права и свободы несовершеннолетних в Республике Казахстан?
4. Как вы относитесь к новой редакции Трудового законодательства, в части того, что исключили отдельную главу регламентирующую трудовую деятельность несовершеннолетних?
5. Что такое школьная медиация?
6. Положение детей с ограниченной возможностью в Республике Казахстан?
7. Какие меры борьбы на Ваш взгляд необходимо принять с незаконной деятельностью зарубежных неправительственных организаций?
8. Целесообразно ли на Ваш взгляд предусмотреть норму, запрещающие анонимные пожертвования филиалу и (или) представительству международной или иностранной некоммерческой организации?

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Достоинство-это
 - А) мерило самосознания и основа человеческой сущности
 - В) юридически значимые и правомерные притязания человека на социальные блага
 - С) обязательное требование, нормы, закрепленные в международных актах
 - Д) совокупность прав и свобод, обусловленных
 - Е) общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепляющие положение личности

2. Стандарты в области прав человека – это
 - А) обязательные требования, нормы, закрепленные в международных актах
 - В) определенные организационные структуры, призванные защищать права и свободы человека
 - С) методы, порядок рассмотрения, проверки, подготовки предложений и принятие решений по сообщениям, заявлениям и иной информации о нарушении прав человека
 - Д) общеобязательные правила поведения, установленные и охраняемые государством
 - Е) юридически значимые и правомерные притязания человека на социальные блага, непосредственно не охватываемые содержанием прав и свобод

3. Казахстан стал членом ООН
 - А) 2 марта 1991 г.
 - В) 2 марта 1992 г.
 - С) 2 марта 1993 г.
 - Д) 1 марта 1992 г.
 - Е) 1 марта 1993 г.

4. Когда Генеральная Ассамблея ООН учредила пост Верховного комиссара ООН по правам человека
 - А) 10 декабря 1992 г.
 - В) 1 января 1991 г.
 - С) 20 декабря 1993 г.
 - Д) 20 декабря 1946 г.
 - Е) 1950 г.

5. Юридическая сила резолюций Генеральной Ассамблеи ООН носит характер

- А) рекомендательный
- В) обязательный
- С) декларативный
- Д) информационный
- Е) императивный

6. Становление принципа всеобщего уважения прав человека и основных свобод непосредственно связано с

- А) утверждением хартии прав человека
- В) принятием Устава ООН
- С) образованием Лиги наций
- Д) французской революцией 1789 года
- Е) Биллем о правах США

7. Конвенция

А) международно-правовой документ, в котором провозглашаются какие либо принципы

В) нормативно-правовой акт, обладающий высшей юридической силой

С) международный договор государств-участников официально согласившихся придерживаться его положений и принимать меры для полного осуществления широкого спектра прав человека

Д) международный договор, соглашение по какому-либо специальному вопросу

Е) международное соглашение, участником которого являются более двух государств

8. ОВД в механизме государства относятся к органам

- А) надзорным
- В) законодательным
- С) судебным
- Д) исполнительным
- Е) контрольным

9. Этические правила профессионального поведения сотрудников органов внутренних дел содержатся в

А) Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (17 декабря 1979 г.)

В) Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (10 декабря 1984 г.)

С) Основных принципах применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (7 сентября 1990 г.)

Д) Всеобщей декларации прав человека

Е) Принципах эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней (24 мая 1989 г.) и др.

10. Конституционно-правовой статус человека и гражданина закреплен в

А) первом разделе Конституции РК

В) втором разделе Конституции РК

С) третьем разделе Конституции РК

Д) заключительных и переходных положения Конституции РК

Е) в Конституции данный вопрос не рассматривается

11. К личным правам относятся

А) право на свободу передвижения

В) право на образование

С) право избирать

Д) право частной собственности

Е) право быть избранным

12. Кто из участвующих в деле об административном правонарушении лиц может подвергаться насилию, жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению

А) никто

В) подозреваемый

С) задержанный

Д) один из задержанных

Е) лицо, достигшее совершеннолетнего возраста

13. При производстве по уголовному делу

А) запрещаются решения и действия, унижающие честь или умаляющие достоинство лица, участвующего в уголовном процессе

В) не запрещаются решения и действия, унижающие честь или умаляющие достоинство лица, участвующего в уголовном процессе

С) допускаются сбор, использование и распространение сведений о частной жизни, а равно сведений личного характера, которые лицо считает необходимым сохранить в тайне, для целей, не предусмотренных настоящим Кодексом

D) не допускаются сбор, использование и распространение сведений о частной жизни, а равно сведений личного характера, которые лицо считает необходимым сохранить в тайне, для целей, не предусмотренных настоящим Кодексом

E) допускается распространение сведений о частной жизни, которые лицо считает необходимым сохранить в тайне, для целей, не предусмотренных настоящим Кодексом

14. Принципы, которыми не должен руководствоваться сотрудник правоохранительных органов в процессе расследования

A) каждый человек имеет право на личную неприкосновенность

B) каждый человек с момента задержания считается виновным

C) необходимо всегда проявлять конфиденциальность и осторожность при работе с материалами личного характера

D) никто не должен принуждаться к свидетельству против самого себя или к признанию своей вины

E) к потерпевшим следует относиться с сочувствием и вниманием

15. Базовый принцип, касающийся всей деятельности органов охраны правопорядка и на стадии следствия в том числе

A) презумпция невиновности

B) строгое соблюдение закона и надлежащее обоснование всех следственных действий

C) право всех обвиняемых лиц на справедливое судебное разбирательство

D) уважение прав человека, в первую очередь, уважение чести, достоинства и частной жизни всех лиц

E) защита репутации каждого человека

16. Назовите признаки гражданского общества

A) наличие границы государства, института президентства

B) свобода, республиканская форма правления, правовой характер

C) наличие института президентства, плюрализма, правового характера

D) наличие плюрализма, самоуправляемость и саморазвитие, свобода, открытость, правовой характер

E) наличие различных наций и народностей, верховенство закона и реальность прав и свобод индивида

17. Основной критерий деления государства на правовые и этатистские (не правовые)

A) в соответствии с данными юридической науки

- В) в соответствии с волей законодателя
- С) развитие частной собственности
- Д) отношение государства к праву, учет места права в системе, используемых форм и методов государственного правления обществом
- Е) в соответствии с юридической практикой и правосознанием

18. Основная цель правового государства

- А) утверждение независимости государства во внешней и внутренней политике
- В) поднятие экономики
- С) создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, формирование активного гражданского общества
- Д) охрана правопорядка, собственности
- Е) своевременная выдача пенсий, пособий

19. Назовите признак правового государства

- А) наличие границы государства
- В) республиканская форма правления
- С) наличие института президентства
- Д) верховенство закона и реальность прав и свобод индивида
- Е) наличие различных наций и народностей

20. Кто из авторов разработал теорию правового государства на основе естественного права

- А) Платон
- В) Аристотель
- С) И. Кант, Шарль-Луи Монтескье, Джон Локк
- Д) Гумплович
- Е) К. Маркс, Ф. Энгельс

21. Этатистское государство – это

- А) государство, в котором все граждане чувствуют себя свободно и равны перед законом
- В) государство, в котором провозглашаются и реализуются права и свободы человека и гражданина
- С) государство, в деятельности которого преобладают формы и методы жесткого распорядительства и императивных предписаний, рассчитанных на общеобязательное и беспрекословное подчинение и исполнение всеми гражданами. Здесь ограничивается свобода, самостоятельность всех субъектов права, а роль государства гипертрофируется

D) государство, в котором развиты частная собственность и рыночные отношения

E) синоним правового государства

22. С точки зрения современных подходов эффективность деятельности полиции должна оцениваться прежде всего:

A) населением

B) правительством

C) вышестоящим начальством

D) сотрудниками полиции

E) членами семьи сотрудника

23. Где впервые закреплено: «Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, без какого бы то ни было различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения»

A) Конвенция «О беженцах»

B) Конституция РК

C) Всеобщая декларация прав человека

D) УК РК

E) Закон РК «О правоохранительной службе»

24. Когда был принят Закон РК «О правах ребенка»

A) 1992

B) 2002

C) 1999

D) 2000

E) 2011

25. Какой орган в РК осуществляет конкретный контроль за законом или иным нормативно-правовым актом, подлежащим применению, ущемляющим закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина

A) Парламент

B) Президент

C) Конституционный Совет

D) Суд

E) ОВД

26. Указ Президента Республики Казахстан "Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека" принят

- А) 30 августа 1995 г.
- В) 19 сентября 2002 г.
- С) 21 мая 2007 г.
- Д) 17 декабря 2003 г.
- Е) 10 декабря 2002 г.

27. Национальный центр по правам человека создан Указом ПРК

- А) 30 августа 1995 г.
- В) 19 сентября 2002 г.
- С) 21 мая 2007 г.
- Д) 17 декабря 2003 г.
- Е) 10 декабря 2002 г.

28. Уполномоченный по правам человека при осуществлении своей деятельности

- А) независим
- В) зависим
- С) подчиняется Генеральному прокурору
- Д) согласовывает свои действия с ОВД
- Е) подчиняется Национальному центру по правам человека

29. Срок полномочий Уполномоченного по правам человека

- А) 2 года
- В) 3 года
- С) 4 года
- Д) 5 лет
- Е) 7 лет

30. Требования к лицу, назначаемому на должность Уполномоченного по правам человека

- А) гражданство РК, член правящей партии, не моложе 30 лет
- В) гражданство РК высшее юридическое или иное гуманитарное образование
- С) член правящей партии, высшее юридическое или иное гуманитарное образование, владение иностранным языком
- Д) гражданство РК, высшее юридическое или иное гуманитарное образование, стаж работы не менее пяти лет по юридической специальности или в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, владение иностранным языком

Е) гражданство РК, высшее юридическое или иное гуманитарное образование, стаж работы не менее трех лет по юридической специальности или в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина

Ключи к тестам

1. А
2. А
3. В
4. С
5. А
6. В
7. D
8. D
9. A,B,C,D
10. В
11. А
12. А
13. A,C
14. В
15. D
16. D
17. D
18. С
19. D
20. С
21. С
22. А
23. С
24. В
25. D
26. В
27. E
28. А
29. D
30. E

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Раздел I. ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО	5
Раздел II. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА.....	16
Раздел III. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА.....	35
Раздел V. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА КАК ФУНКЦИЯ И ОБЯЗАННОСТЬ ПОЛИЦИИ.....	88
Глава I. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ	88
Глава II. НЕКОТОРЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ	101
Раздел VI. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОВД РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЕНКА.....	109
Глава I. РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОТПРАВЛЕНИИ ПРАВОСУДИЯ В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ	109
Глава II. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ РЕБЕНКА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН	130
ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ.....	148
СОДЕРЖАНИЕ	156

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОВД РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Учебное пособие

Сдано в набор _____ 2016 г. Подписано в печать _____ 2016 г.
Усл. печ. л. 12,8. Формат 60×84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Заказ № _____ Тираж 100 экз.

Отпечатано в типографии
