

Балабиев К.Р.

**АДАМ УКУКТАРЫН АЛДЫГА ЖЫЛДЫРУУ ЖАНА
КОРГОО ЖААТЫНДА БИРИККЕН УЛУТТАР УЮМУ (БУУ) МЕНЕН
КЫЗМАТТАШУУДА КАЗАКСТАНДЫН КАТЫШУУСУ**

Балабиев К.Р.

**УЧАСТИЕ КАЗАХСТАНА В СОТРУДНИЧЕСТВЕ
С ОРГАНИЗАЦИЕЙ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ООН) В ОБЛАСТИ
ЗАЩИТЫ И ПРОДВИЖЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

K.R. Balabiev

**KAZAKHSTAN'S PARTICIPATION IN COOPERATION
WITH THE UNITED NATIONS (UN) IN THE FIELD OF PROTECTION
AND PROMOTION OF HUMAN RIGHTS**

УДК: 341.01.

Бул макалада Бириккен Улуттар Уюмунун жана Казакстан Республикасынын көз карандысыздыгын алгандан кийин адам укуктары чөйрөсүндөгү демократиялык кайра түзүүлөргө даяр экенди тууралуу кызматташтыгынын тарыхынын негизги учурлары каралат. Авторлор Казакстандын БУУнун принциптерине жактоочулугун тастыктоочу фактыларды келтирди, БУУнун кыйноолорго каршы Комитетинин укугун таануу, БУУнун адам укуктары боюнча Комитетин, БУУнун расалык басмырлоону жоюу жөнүндө Комитетинин, Казакстанда адам укуктарын коргоо тутуму сыпатталат, ошондой эле бул маселе боюнча Казакстандын дарегине Батыштын окумуштууларынын жана эл аралык өкмөттүк эмес уюмдардын сын-пикирлери каралат. Бул сыяктуу укук коргоо мекемелеринин ишине талдоо берилген, Казакстан Республикасынын Президентине караштуу адам укуктары боюнча Комиссияга, ал консультациялык-кеңеш берүүчү органдын статусуна ээ болгон, ошондой эле адам укуктары боюнча институтту - Акыйкатчы Институтту.

Негизги сөздөр: Казакстан Республикасы, адам укуктары, тышкы саясаты, Бириккен Улуттар Уюму, кызматташуу, мыйзам, эл аралык келишимдер, укуктарды бузуу.

В данной статье рассматриваются основные моменты истории сотрудничества Организации Объединенных Наций (ООН) и Республики Казахстан в сфере прав человека после обретения страной независимости и готовности к демократическим преобразованиям. Авторы приводят факты, подтверждающие приверженность Казахстана принципам ООН, признание права Комитета ООН против пыток, Комитета ООН по правам человека, Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации, описывается система защиты прав человека в Казахстане, а также рассматриваются мнения и критика в адрес Казахстана по данному вопросу, высказываемые учеными Запада и международными неправительственными организациями. Дан анализ деятельности правозащитных учреждений, таких как Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан, имеющего статус консультативно-совещательного органа, а также института по правам человека - Института Омбудсмена.

Ключевые слова: Республика Казахстан, права человека, внешняя политика, Организация Объединенных Наций, сотрудничество, закон, международные договора, нарушение прав.

This article discusses the main moments of the history of cooperation between the United Nations (UN) and the Republic of Kazakhstan in the field of human rights after the country gained independence and readiness for democratic reforms. The authors cite facts confirming Kazakhstan's commitment to the principles of the UN, recognition of the rights of the UN Committee against Torture, the UN Committee on Human Rights, the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, describe the system of protection of human rights in Kazakhstan. Consider the opinions and criticism of Kazakhstan on this issue expressed by Western scholars and international non-governmental organizations. An analysis is made of the activities of human rights institutions such as the Commission on Human Rights under the President of the Republic of Kazakhstan, which has the status of a consultative and advisory body, as well as the Institute of Human Rights - the Ombudsman Institute.

Key words: Republic of Kazakhstan, human rights, foreign policy, United Nations, cooperation, law, international treaties, violation of rights.

История взаимоотношений ООН и Казахстана в такой актуальной сфере, как права человека, официально презентуемая властями Казахстана, напоминает внушительный список подписанных и ратифицированных нормативных актов, многие из них существуют де-юре, но реализуются менее активно.

Казахстан много инвестирует в политику формирования имиджа. Например, в 2017 году Казахстан стал местом проведения международной выставки ЭКСПО, а в 2010 году председательство страны в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, которая является ведущей организацией по продвижению прав человека, стало стратегическим национальным проектом, хотя впоследствии данный факт подвергся критике в связи с тем, что Казахстан сделал регрессивный шаг на своем пути демократического развития.

Республика Казахстан начала свое сотрудничество с ООН почти сразу после того как страна обрела независимость, начала процесс присоединения к ООН и стала ее членом в 1992 году. Это решение было принято на основе текста закона «О государственной независимости Республики Казахстан»: «Республика

Казахстан является субъектом международного права, обменивается дипломатическими и консульскими представительствами, может входить в международные организации, системы коллективной безопасности и участвовать в их деятельности» [1, ст. 13]. В преамбуле этого закона Республика Казахстан заявила о своей приверженности таким принципам Всеобщей декларации прав человека, как соблюдение и защита прав и свобод человека [1]. Таким образом, Казахстан дал понять международному сообществу, что он готов к демократическим преобразованиям.

Международное сообщество, включая ООН, начало активно помогать Казахстану как новому независимому государству в его цели построить рыночную экономику и создать демократическое и правовое государство. Казахстан в свою очередь активно сотрудничает с международным сообществом в области продвижения прав человека на своей территории, так, например, он является участником более чем ста многосторонних универсальных международных договоров, включая 15 основных универсальных конвенций по правам человека, пактов, и факультативных протоколов ООН. Однако все еще не подписанными остаются Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП), направленный на отмену смертной казни, и Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей [2].

Казахстан активно сотрудничает с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), в том числе ежегодно делает выплаты в бюджет УВКПЧ. Периодически Казахстан посещается делегациями экспертов УВКПЧ и членами Специальных процедур Совета по правам человека с последующими докладами специальных докладчиков ООН. Доклад о независимости судей и адвокатов был презентован в 2004 году, доклады о пытках в 2009 и 2010 годах, о проблемах меньшинств в 2009 году, об обеспеченности жильем в 2010 году, о праве на образование в 2011 году, доклады о современных формах рабства, раскрывающие его причины и последствия в 2012 и 2014 годах; о свободе религии или убеждений в 2014 году; о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций в январе 2015 года; по опасным случаям и отходам в марте-апреле 2015 года; и другие. Посещение Специальными докладчиками по вопросу о поощрении и защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом запланировано на 2018 год [3]. Таким образом, все направления рассматриваются и изучаются, тем самым подтверждая приверженность Казахстана принципам ООН.

Еще один шаг доброй воли на пути к продвижению прав человека был сделан Республикой Казахстан, когда он признал право Комитета ООН против пыток, Комитета ООН по правам человека, Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации и

Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин получать индивидуальные жалобы от граждан Республики Казахстан и иностранцев на нарушения прав, закрепленных в договорах соответствующих организаций [4].

Казахстан был членом Совета ООН по правам человека с 2013 по 2015 год. В 2015 году Казахстан был одним из четырех заместителей Председателя Совета. Национальные доклады Республики Казахстан регулярно рассматриваются несколькими комитетами ООН: Комитетом ООН по правам ребенка (май 2007 года, сентябрь 2015 года); Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (май 2010 г.); Комитет ООН по правам человека (июль 2011 года); Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации (февраль 2014 года); Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (февраль 2014 года); Комитет ООН против пыток (ноябрь 2014 года); Комитет ООН по насильственным исчезновениям (март 2016 года); и Комитета ООН по правам человека (июнь 2016 года). Казахстан дважды рассматривался Советом ООН по правам человека в рамках Универсального периодического обзора в феврале 2010 года и в октябре 2014 года. Они считаются успешно защищенными официальными представителями Казахстана, хотя, согласно результатам первого доклада, только 112 из 128 рекомендаций, сделанных Советом, были реализованы Казахстаном. По результатам второго обзора было сделано 194 рекомендации, 47 из которых были приняты как уже реализованные и 96 из которых находятся в процессе реализации Казахстаном [5].

Из этого следует, что ситуация не столь радужная как ее представляют чиновники. Успех Казахстана в деле улучшения ситуации в стране, связанной с правами человека в основном представляет собой подражание демократическим процессам, которые с нетерпением ожидал Запад.

В Республике Казахстан имеется набор внутренних стратегических документов, программ и доктрин, таких как «Стратегия-2020», «Стратегия-2050», «Концепция правовой политики Республики Казахстан на период 2010-2020 годов» и другие. Почти во всех них есть разделы, которые отражают намерение Казахстана обеспечить развитие прав человека. Наиболее значимой из них является Конституция Республики Казахстан, поскольку она имеет «высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики» [6, ст.4, п.2]. Согласно Конституции, обязательства Республики Казахстан, принятые в соответствии международным договорам и другим документам должны соблюдаться наравне с действующими законами Республики Казахстан [6, ст.4, п.1]. Нормы международного права и внутреннего права соотносятся как «перекрывающиеся параллели», где две правовые системы могут либо сходиться, либо расходиться. Основным критерием потенциального несоответствия

норм международных договоров нормам национального законодательства был и остается критерий их соответствия Конституции Казахстана. Приоритет правовых актов оговаривается в пункте 3 статьи 4 Конституции РК: «Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами...» [6, ст. 4, п. 3].

Процедура принятия и внедрения международных договоров изложена в Законе Республики Казахстан «О международных договорах Республики Казахстан». В соответствии с этим законом в процессе заключения международных договоров принимают участие следующие учреждения: президент, правительство и парламент, министерство иностранных дел и межведомственная комиссия по международным договорам Республики Казахстан при правительстве Республики Казахстан. Любые международные договоры, в случае непризнания их соответствующими Конституции Республики Казахстан, не могут быть подписаны, следовательно, не проходят следующие ступени их введения в действие. Чтобы выявить соответствие или несоответствие Конституции, международные договоры рассматриваются двумя группами экспертов: юридической, созданной министерством юстиции, и научной, включающей в себя экспертов в области юриспруденции, лингвистики, экологии, финансов и других областях, эта группа создается из представителей научных организаций, высших учебных заведений и местных или зарубежных экспертов соответствующего профиля [7]. Этот второй тип изучения международных договоров отсутствовал в предыдущем Указе Президента Республики Казахстан (1995 г.) «О порядке заключения, исполнения и осуждения международных договоров Республики Казахстан», который имел силу закона, эксперты на нерегулярной основе до 2005 года давали свои заключения по международным договорам, но только по просьбе органов, участвующих в процессе ратификации. Правила, требующие участия научных экспертов, были утверждены правительством в 2010 году. В этих правилах утверждается, что по своему характеру заключения экспертов следует рассматривать как рекомендации.

Система защиты прав человека в Казахстане представлена Конституционным советом. Этот орган рассматривает апелляции судов, с тем чтобы признать законы и другие нормативные правовые акты как конгруэнтные или неконгруэнтные Конституции Республики Казахстан. Для судов всех уровней, которые являются эффективным юридическим механизмом защиты и обеспечения соблюдения прав человека, право на судебную защиту осуществляется посредством комбинации различных процедурных средств, которые гарантируют справедливое правосудие и эффективное восстановление нарушенных прав. В систему защиты прав человека также включена административно-правовая форма защиты прав человека.

Она устанавливает полномочия исполнительных органов в конкретных сферах контроля и определяет отношения между государственными органами власти и отдельными лицами, а также весь спектр обязанностей органов и форм защиты граждан от незаконных действий должностных лиц в этих сферах.

В Казахстане действуют два правозащитных учреждения, которые дополняют систему защиты прав человека в республике. Во-первых, это Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан. Она имеет статус консультативно-совещательного органа. В соответствии с Положением о Комиссии он наделен следующими полномочиями: рассматривать жалобы граждан, не граждан, иностранцев и организаций о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, адресованные Главе государства и непосредственно Комиссии; готовить доклады о положении в области прав человека и гражданства; анализировать законодательство Республики Казахстан; разрабатывать предложения по совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; и участвовать в подготовке проектов законов, регулирующих эти вопросы, и другие. Данный орган является так называемым «связующим звеном» между президентом и гражданскими организациями по правам человека. Он создан и работает на добровольческой основе. Состав Комиссии был отобран в соответствии с Парижскими принципами Организации Объединенных Наций – главами государственных органов, депутатами парламента, лидерами известных неправительственных организаций (НПО) по правам человека и религиозными объединениями, юристами-практиками и юристами-теоретиками, которые представлены здесь на равной основе. Нынешний председатель Комиссии считает, что он может выработать согласованные и проверенные предложения по улучшению государственной политики в области защиты прав человека.

Вторым институтом по правам человека является Комиссар по правам человека, также известный как Институт омбудсмена, созданный Указом Президента Республики Казахстан в сентябре 2002 года. Создание этого института стало результатом усилий, предпринятых Программой развития ООН, Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека и других международных и местных организаций, должностных лиц и экспертов. Его миссия заключается в защите прав человека от посягательств государственных должностных лиц, обеспечении развития законодательства и правоохранительной практики, а также в разработке и реализации образовательных программ. Вся деятельность Омбудсмена осуществляется в соответствии с международными обязательствами Республики Казахстан по ратифицированным конвенциям ООН и применительно к глобальной практике таких учреждений. Он открыт для национальных НПО, средств массовой информации и международного сотрудничества.

Процедура ознакомления граждан также изложена в основном юридическом документе Республики: «Все законы, международные договоры, участником которых является Республика, публикуются. Официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является обязательным условием их применения» [6, ст.4, п.4]. Таким образом, информация открыта для общественности. Информация о реализации международных договоров и других юридических обязательств в области прав человека также размещена на интернет-сайте Министерства юстиции Республики Казахстан.

В 2004 году Казахстан начал работать над механизмом электронного правительства, цель которого – предоставить любой категории граждан быстрый и легкий доступ ко всем услугам государственных учреждений, а также возможность реализовать все свои конституционные права для участия в правительстве. Основой для развития этих областей является обеспечение доступа к информации. Однако формирование гражданской осведомленности не ограничивается информацией, охватываемой официальной прессой; неправительственные и другие организации гражданского общества в Казахстане могут предоставлять более детальную информацию о своих веб-сайтах, проводить образовательные мероприятия, такие как тренинги и семинары по правам человека, а также распространять учебные и справочные материалы.

В Казахстане функционирует несколько правозащитных организаций неправительственного характера, такие как Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности (КМБПЧ), Исследовательский центр правовой политики, Хартия по правам человека, Международный фонд защиты свободы слова, Международный центр журналистики, MediaNet и другие. Они контролируют соблюдение политических прав и гражданских свобод в Казахстане и готовят аналитические отчеты, которые являются наиболее важными источниками информации для казахстанцев и международной общественности о ситуации с правами человека в Казахстане.

Они также осуществляют проекты с целью информирования и просвещения населения в области прав человека. Например, работа КМБПЧ привела к введению моратория на смертную казнь, отмене выездных виз, к прогрессу в реформировании пенитенциарной системы, гуманизации уголовной политики,

ратификации международных договоров по правам человека и ряду других инициатив.

Правозащитные НПО вместе с органами власти и международными организациями разработали Базовый отчет «О положении в области прав человека в Республике Казахстан», который стал основой Национального плана действий в области прав человека для Республики Казахстан на 2009-2012 годы. Этот документ представляет собой консолидированную программу, которая предусматривает конкретный план по совершенствованию законодательства и практики правоприменения, а также информирование общественности о правах человека и механизмах их защиты. Позднее казахстанские правозащитные организации при финансовой поддержке Европейского союза подготовили проекты для Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан - первый на 2015-2020 годы не был утвержден, а второй на 2017-2021 годы все еще находится в процессе рассмотрения.

Таким образом, можно сказать, что Казахстан создал основательный фундамент для защиты прав человека в республике, для повышения политической грамотности граждан в этой сфере.

Литература:

1. Конституционный Закон Республики Казахстан (1991). О государственной независимости Республики Казахстан //https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1000798#pos=1;-166
2. United Nations Treaty Collection. Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General //<https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>
3. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. View Country visits of Special Procedures of the Human Rights Council since 1998 //http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx?Lang=en&country=KAZ
4. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Acceptance of individual complaints procedures for Kazakhstan //<http://tbinternet.ohchr.org/layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=89&Lang=EN>
5. Министерство иностранных дел Республики Казахстан. (2016). Управление верховного комиссара ООН по правам человека //<http://mfa.gov.kz/ru/content-view/upravlenie-verkhovnogo-komissara-oon-po-pravam-cheloveka>
6. Конституция Республики Казахстан (2011). //<http://www.constitution.kz/razdel1/>
7. Закон Республики Казахстан. (2005). О международных договорах Республики Казахстан //http://kodeksy-kz.com/ka/o_mezhdunarodnyh_dogovorah.htm

Рецензент: к.и.н., профессор Ефремова-Шершукова Н.А.