



**ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**



**КАЗАХСТАНСКОЕ
МЕЖДУНАРОДНОЕ БЮРО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И
СОБЛЮДЕНИЮ
ЗАКОННОСТИ**



**ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ**



**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЦЕНТР
ЖУРНАЛИСТИКИ MEDIANET**

КОНЦЕПЦИЯ Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2015 – 2020 гг.

г. Алматы, 2014 г.

КОНЦЕПЦИЯ
Национального плана действий в области прав
человека в Республике Казахстан
на 2015 – 2020 гг.

г. Алматы, 2014 г.



КОНЦЕПЦИЯ Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2015 – 2020 гг. - Алматы, 2014 – 20 С.

Настоящая Концепция была подготовлена ЖОВТИСОМ Евгением Александровичем, Председателем Совета Казахстанского Международного Бюро по Правам Человека и Соблюдению законности.



Настоящая Концепция опубликована Центром исследования правовой политики при финансовой поддержке Представительства Европейского Союза в Республике Казахстан. Мнения и взгляды, содержащиеся в материалах не отражают точку зрения Представительства Европейского Союза в Республике Казахстан.

Концепция подготовлена в рамках проекта «Повышение вклада гражданского общества в разработку и реализацию Второго Национального Плана действия по правам человека РК на 2014 - 2020 г.г.» реализуемого Казахстанским международным бюро по правам человека и соблюдению законности, Международным центром журналистики MediaNet и Центром исследования правовой политики (LPRC) при финансовой поддержке Европейского Союза. Общий бюджет двухгодичного проекта составляет 300 000 евро. Вклад Евросоюза в проект составил 275 000 евро.

Содержание

<i>Введение</i>	3
1. Краткое описание существующей ситуации с обеспечением прав и свобод человека в Республике Казахстан	7
2. Краткий обзор выполнения Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009 - 2012 г.г.	10
3. Концептуальная основа Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2015 - 2020 г.г.	13
4. Цели и задачи Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2015 - 2020 г.г.	17
5. Структура и примерное содержание разделов Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2015 -2020 г.г.	18

Введение

В Декларации тысячелетия ООН¹ государства-члены ООН, в том числе Республика Казахстан, согласились полностью уважать и поддерживать Всеобщую декларацию прав человека, добиваться полной защиты и поощрения во всех странах гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав для всех, а также укреплять потенциал всех стран для претворения в жизнь принципов и практики демократии и уважения прав человека.

«Права человека должны стать одним из главных элементов глобальной повестки дня на период после 2015 года!» - об этом заявил Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, выступая в Женеве перед Группой высокого уровня по правам человека². Он подчеркнул, что имеющийся опыт человечества подтверждает неразрывную связь между миром, развитием и правами человека. По его словам права человека – необходимое условие выполнения Целей развития тысячелетия и продвижения устойчивого развития.

Это предполагает, в том числе, разработку планов действий, программ развития, повесток дня в области прав человека, при помощи которых реформирование законодательства, институциональное развитие и улучшение практики могут быть направлены на приближение к международным стандартам.

Международное право и международная практика в области прав человека:

- это право, прежде всего, норм-принципов, а не норм-правил;
- это реализация фундаментальных принципов в области прав человека в законодательстве и правоприменительной практике, в конкретных правовых ситуациях;
- это концептуальный, ценностный подход или ориентация.

Без признания этого невозможно рассчитывать на соответствие законодательства, институтов и практики международным стандартам в области прав и свобод человека.

Почему же, несмотря на то, что ратифицированные международные договоры по правам человека (пакты, конвенции и др.) являются, согласно Конституции РК³, частью национального законодательства, они практически не применяются в правоприменительной практике ни правоохранительных, ни даже судебных органов?

¹ См. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, принята резолюцией №55/2 Генеральной Ассамблеи ООН от 8 сентября 2000 года, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml

² См. «Пан Ги Мун: права человека должны стать одним из главных принципов новой глобальной повестки дня», Центр новостей ООН, 1 марта 2013 г., <http://www.un.org/russian/news/story.asp?newsID=19167#.UhrPldK-3To>

³ См. Конституция Республики Казахстан, принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями на 02.02.2011), статья 4, http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_

Прежде всего это связано с тем, что эти правовые документы основаны на принципах, для применения которых надо обращаться к другим документам, источникам так называемого «мягкого» права. К различным руководящим принципам, правилам, стандартам и т.д., изданным различными структурами ООН, ОБСЕ, другими международными организациями.

При этом невозможно устанавливать нарушение политических прав и гражданских свобод, например, по Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП)⁴, участником которого является Республика Казахстан, без обращения к Сиракузским принципам 1984 года в отношении положений МПГПП, касающихся ограничений и отступлений⁵, поскольку Сиракузские принципы устанавливают критерии допустимости ограничений прав человека.

Невозможно принимать решения, касающиеся нарушения, например, права на мирное собрание, закреплённого в статье 21 МПГПП, без обращения к Руководящим принципам ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы по свободе собраний, на которые сейчас ссылаются в своих решениях Комитет ООН по правам человека, Европейский суд по правам человека и национальные суды целого ряда государств – членов ОБСЕ.

Кроме того, необходимо обращаться к международной юриспруденции, решениям различных международных органов и учреждений по правам человека, независимо от того имеют они юридическую силу или носят рекомендательный характер.

Причин к тому имеется несколько. Во-первых, в них содержится современное понимание того или иного права, которое закреплено в МПГПП или другом международном договоре по правам человека.

Во-вторых, в них обобщается международная практика правоприменения в отношении того или иного права или свободы.

В-третьих, в них содержатся те самые международные стандарты, о которых так много говорится, и по поводу соблюдения которых так часто у правозащитников противоположные оценки с властями.

В-четвертых, они определяют, когда ограничение прав и свобод человека допустимо, а когда оно не соответствует международным стандартам.

⁴ См. Международный пакт о гражданских и политических правах Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

⁵ См. Организация Объединенных Наций, Экономический и Социальный Совет, Подкомиссия ООН по предотвращению дискриминации и защите меньшинств, Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, приняты в мае 1984 года группой экспертов, созданных Международной комиссией юристов, Международной Ассоциацией уголовного права, Американской ассоциацией Международной Комиссии юристов, Институтом прав человека Урбана Моргана и Международным институтом теории и практики уголовного права

Весь этот огромный массив правовой и иной информации и даёт возможность развивать национальное законодательство и правоприменительную практику, приближая их к международным стандартам, которые, в свою очередь, основаны на фундаментальных принципах.

Итоги выполнения *Национального плана действий в области прав человека Республики Казахстан на 2009 – 2012 гг.* продемонстрировали наличие проблем в выполнении поставленных перед документом задач. Именно поэтому новый *Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2015-2020 гг.* должен быть основан на системных представлениях о необходимости изменений, содержать своеобразный перечень наиболее важных вопросов, имеющих принципиальное значение для желаемого развития событий, для достижения желаемых целей.

Это должно быть в определённом смысле послание о путях решения стоящих проблем в сфере обеспечения прав и свобод человека в Казахстане.

Системность представления о существующих в Казахстане проблемах в области прав человека и должна отличать этот *Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2015 – 2020 гг.* от целого ряда официальных государственных документов в этой сфере, включая *Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009 – 2012 гг.*, которые не отражали необходимую совокупность проблем и в этом смысле комплексностью и всесторонностью не отличались.

С этой целью несколько гражданских организаций разработали проект **«Повышение вклада гражданского общества в разработку и реализацию следующего Второго Национального Плана действий по правам человека»**. Проект был поддержан Европейским Союзом, и реализуется Казахстанским Международным бюро по правам человека и соблюдению законности (КМБПЧиСЗ), Центром исследования правовой политики (LPRC) и Международным центром журналистики MediaNet. Общий бюджет двухгодичного проекта составляет 300 000 евро. Вклад Евросоюза в проект составил 275 000 евро.

Проект ставит своими целями сократить нарушения прав человека в Казахстане, стимулировать власти РК выполнять свои международные обязательства в рамках УПО, ОБСЕ, МПГПП и в рамках других международных институтов, организовать общественные слушания по разработке *Национального плана действий по правам человека на 2015 – 2020 г.г.* и наладить диалог между государственными структурами, ответственными за разработку нового Национального плана, и институтами гражданского общества относительно разработки и принятия на законодательном уровне нового Национального плана с четко определенными действиями, направленными на приведение национального законодательства в соответствие с международными принципами и стандартами, реальными сроками исполнения для соответствующих государственных органов, включая назначение ответственных лиц.

1. Краткое описание существующей ситуации с обеспечением прав и свобод человека в Республике Казахстан

Анализ развития ситуации с обеспечением прав и свобод человека в Казахстане в последние годы показывает, что она характеризуется устойчивым ухудшением и превращением «мягкого» авторитарного режима в более жесткий с элементами «полицейского» государства.

После ликвидации в 2012 году наиболее массовой оппозиционной политической партии «Алга!» вторая половина 2013 года охарактеризовалась практическим прекращением существования еще одной партии - «Азат», оставив на политическом поле Казахстана только две оппозиционные политические партии: Коммунистическую партию Казахстана, деятельность которой периодически приостанавливается по весьма надуманным основаниям, и Общенациональную социал-демократическую партию Казахстана. В условиях полного отсутствия представителей оппозиции в Парламенте и местных представительных органах власти (маслихатах) говорить о соблюдении права граждан на участие в управлении своей страной, в том числе путем объединения в политические партии и представленности в выборных органах власти не приходится.

В течение нескольких лет продолжается давление на независимые средства массовой информации. После ликвидации в 2012 году нескольких десятков независимых печатных средств массовой информации и веб-ресурсов давлению подверглись оставшиеся немногочисленные печатные СМИ. Газеты «Правда Казахстана», «Правдивая газета», «Уральская неделя», «Ашык Аланы – Трибуна», информационно-аналитический портал «Республика» и другие, а также их журналисты подвергались неоднократным судебным преследованиям по обвинению в клевете или оскорблении чести и достоинства, несоблюдении законодательства о СМИ в части представления выходных данных и т.д. Их штрафовали, приостанавливали деятельность изданий, а «Правдивую газету» в начале 2014 года ликвидировали за нарушения, связанные с выходными данными.

Ряд сайтов продолжает блокироваться на территории Республики Казахстан, включая «Живой журнал», Ratel.su, информационно-аналитический портал «Республика», а также сайт движения «Социалистическое сопротивление Казахстана». С критикой подобной правоприменительной практики неоднократно выступала Специальный представитель ОБСЕ по свободе СМИ Д.Миятович. В принятых Парламентом Казахстана новых редакциях Уголовного кодекса РК (УК РК) и Кодекса РК об административных правонарушениях (КоАП РК) сохраняется уголовная ответственность за диффамацию и усиливаются уголовные и административные санкции за нарушение законодательства о СМИ.

Усилена также уголовная и административная ответственность за организацию несанкционированных мирных собраний, а также за создание и деятельность незарегистрированных общественных объединений. В уголовном законодательстве появился новый юридически неопределенный субъект права – «лидер общественного объединения».

Ситуация с соблюдением права на мирное собрание в Казахстане полностью не соответствует международным стандартам, в том числе и Руководящим принципам ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы по свободе собрания. По всей стране в областных центрах и крупных городах выделено по одному – два места для проведения мирных собраний, митингов, пикетов и даже шествий и демонстраций, причем обычно эти места находятся в отдаленных от центра и административных зданий районах. Такой практикой по существу запрещены шествия и демонстрации. В массовом порядке инициаторам мирных собраний отказывают в разрешениях на их проведение, а в случае проведения без разрешения абсолютно мирные акции жестко пресекаются, а организаторы и участники штрафуются или получают до 15 суток административного ареста. При этом власти рассматривают как мирные собрания и такие акции как флэш-мобы, вручение петиций, совместные возложения венков к памятникам и т.д. Любые несогласованные с властями общественные акции протестного характера рассматриваются как нарушение общественного порядка, а их участники задерживаются и привлекаются к административной ответственности.

После принятия в 2011 году нового законодательства Казахстана о религиозной деятельности и религиозных объединениях и вступления его в силу осенью 2012 года в части обязательности перерегистрации религиозных объединений ситуация со свободой совести и религии значительно ухудшилась. Если раньше для создания религиозного объединения достаточно было 10 человек, то теперь для регистрации местного религиозного объединения надо не менее 50 человек, регионального – 500 человек, республиканского – 5000 человек. Около 1500 религиозных общин не прошли перерегистрацию после вступления в действие нового закона, что составило приблизительно 30% от общего числа религиозных объединений в Казахстане. Религиозные общины подвергаются цензуре в отношении религиозной литературы. Никакая иная литература, научная, философская, развлекательная и т.п. не подвергается цензуре, кроме религиозной. Пользоваться такой литературой, ввезенной из за рубежа, можно только после религиозно-экспертной экспертизы. По всей стране штрафуют проповедников и простых верующих за то, что они осуществляют богослужения, проповедуют или распространяют религиозную литературу не в специально определенном месте, изымают Библии и Кораны, штрафуют за отправление религиозного культа даже в частных домах, преследуют за якобы незаконное миссионерство.

Ухудшается ситуация со свободой объединения. Деятельность общественных объединений без регистрации в государственных органах запрещена. Парламентом Казахстана принят новый закон о профсоюзах, который имеет явно репрессивный характер, что вызвало серьезную критику со стороны Международной организации труда и Международной конфедерации свободных профсоюзов. Некоторые депутаты Парламента Казахстана призывают ужесточить законодательство об общественных объединениях, особенно в отношении иностранных НПО и финансирования общественных организаций.

Продолжают существовать серьезные проблемы с обеспечением права на справедливый судебный процесс, что подтверждается нарастающим количеством жалоб граждан Казахстана в Комитет ООН по правам человека.

Не улучшается ситуация в сфере борьбы с пытками и жестоким обращением, особенно со стороны полиции и в местах лишения свободы. Для объективности необходимо отметить как положительный фактор принятие специального законодательства о национальном превентивном механизме по предупреждению пыток и ряд позитивных шагов властей по его формированию. В начале 2014 г. при Уполномоченном по правам человека РК создан Координационный совет НПМ и его региональные структуры, в которые вошли представители правозащитных организаций. Также следует отметить большую открытость властей по вопросу предупреждения пыток.

Серьезные проблемы существуют с обеспечением экономических, социальных и культурных прав человека, о чем свидетельствуют многочисленные протестные выступления в различных регионах страны. Это касается и прав на достойное жилище, и трудовых прав, и права на образование и достойный уровень охраны здоровья.

Из позитивных шагов отмечается создание в начале 2013 года Консультативно-совещательного органа «Диалоговая площадка по человеческому измерению» при Министерстве иностранных дел РК, в котором участвуют все ведущие правозащитные организации Казахстана.

В целом ситуацию с правами человека в Казахстане можно оценить по трём ключевым параметрам: законодательному, институциональному и практическому.

Законодательство РК в области прав и свобод человека не соответствует международным стандартам и содержит множество ограничений, не соответствующих критериям допустимости. Об этом свидетельствуют доклады и заявления различных конвенционных органов и тематических механизмов ООН, представителей ОБСЕ, международных и национальных правозащитных организаций.

Институциональное обеспечение прав и свобод человека характеризуется предоставлением всё больших надзорных функций государственным органам по контролю за общественной, в том числе правозащитной, деятельностью.

На практическом уровне взаимоотношения между властями и независимым гражданским обществом характеризуются все более авторитарными тенденциями с попытками в максимальной степени поставить под контроль любую независимую общественную деятельность.

Эта ситуация требует политической воли для концептуального изменения законодательного, институционального и практического обеспечения и защиты прав и свобод человека в Казахстане.

2. Краткий обзор выполнения Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009 – 2012 гг.⁶

В 2012 – 2013 гг. ряд неправительственных правозащитных организаций Казахстана осуществили обзор выполнения Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009 – 2012 гг.

Согласно этому обзору из представленных в Национальном плане рекомендаций было выполнено 23%, то есть, меньше одной четверти всех рекомендаций

При этом авторы обзора указывают, что и эти проценты реализации рекомендаций являются скорее формальными показателями, статистическими данными, не дающими возможность оценить качественные системные сдвиги.

Например, по разделу Национального плана «Право на жизнь» выполнение рекомендаций составило 50%. Однако, никаких подвижек к отмене смертной казни в законодательстве и ратификации Второго Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах не произошло. Были только проведены мероприятия по обсуждению вопросов отмены смертной казни. Реформа Уголовного кодекса РК в 2013 – 2014 гг. не привела к позитивным результатам в части отмены смертной казни. Новая редакция УК РК продолжает содержать ряд статей с максимальной мерой наказания в виде смертной казни, причём количество составов преступлений, за которые может быть назначена смертная казнь, даже увеличилось.

Независимая экспертная оценка выполнения Национального плана по 14 разделам, осуществлённая авторами Итогового обзора привела к следующим результатам:

- раздел «Право на жизнь» - изменений нет;
- раздел «Право на частную жизнь и неприкосновенность личности» - изменений нет;
- раздел «Право на свободу передвижения» - изменений нет;
- раздел «Право на свободу объединений» - ситуация ухудшилась;
- раздел «Право на свободу совести и религии» - ситуация ухудшилась;
- раздел «Право на свободу мирных собраний» - ситуация ухудшилась;
- раздел «Право на свободу слова» - ситуация ухудшилась;
- раздел «Право на участие в управлении своей страной, выборы» - ситуация ухудшилась;
- раздел «Права человека на стадии предварительного расследования – изменений нет;
- раздел «Право на свободу от пыток и других видов жестокого обращения и наказания» - изменений нет;
- раздел «Право на справедливый судебный процесс» - изменений нет;
- раздел «Права заключенных» - изменений нет;
- раздел «Права женщин – изменений нет;
- раздел «Права ребенка» - заметные позитивные изменения.

⁶ Использованы данные и выводы Итогового обзора выполнения рекомендаций Национального плана действий в области прав человека за 2009 - 2012 годы, г. Алматы, 2013 г.

В результате только в одной области – «защита прав ребенка» – ситуация значительно улучшилась.

Из обзора со всей очевидностью следует, что ухудшение ситуации наблюдается по основным политическим правам и гражданским свободам граждан: право на свободу объединения; право на свободу мирных собраний; право на свободу слова и СМИ; право на участие в управлении делами государства, а также право на свободу совести и религии.

Примечательно также отсутствие позитивных сдвигов даже по тем разделам Национального плана, где формально была проведена определенная работа.

Примером этому может служить ситуация с разделом «Право на свободу от пыток». По мнению авторов Итогового обзора было реализовано 40% рекомендаций, содержащихся в Национальном плане. При этом ситуация в стране с применением пыток и другого жестокого обращения кардинально не изменилась.

Еще более показательным выглядит пример с разделом по свободе совести и религии. По оценкам авторов Итогового обзора было реализовано 60% рекомендаций этого раздела Национального плана, однако при этом по оценкам всех независимых наблюдателей и исследователей ситуация с правами в области свободы совести и религии стала хуже.

Если усилия, направленные на улучшение ситуации с правами и свободами человека не дают результата или даже приводят к противоположным результатам, это является тревожным показателем.

Это может свидетельствовать о том, что государственные механизмы работают в лучшем случае безрезультатно, в худшем – сами ориентированы на ограничение прав и свобод граждан.

Это также может свидетельствовать о проблемах концептуального, системного характера.

Приведём основные выводы, сделанные авторами Итогового обзора:

«а) рекомендации Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 гг. содержали большое количество абстрактных пожеланий, исключая конкретные мероприятия, ответственных лиц и исполнителей, а также сроки реализации. Это изначально предопределило формальный характер этих рекомендаций и обусловило их невыполнимость.

б) отдельные рекомендации Национального плана не затрагивали основных проблем, имеющих как в законодательстве, так и в правоприменительной практике по части обеспечения и защиты прав и свобод граждан Казахстана.

В) Национальный план содержал большое количество мероприятий, не нацеленных на изменение ситуации с правами человека в стране. Их формальная и показательная реализация создавала иллюзию активной деятельности, которая не могла дать положительного практического результата. Как показывает опыт этого Национального плана такая практика может привести к тому, что следующий Национальный план по формальным показателям может быть выполнен на 90% и более, при том, что реальная ситуация с правами и свободами будет оставаться на том же уровне или даже ухудшаться.

Г) анализ выполнения рекомендаций Национального плана показал, что поставленная при его принятии задача «достичь новых успехов в построении правового государства, укреплении государственных и общественных механизмов защиты прав и свобод человека, создании развитого гражданского общества на уровне общепризнанных международных стандартов» не была решена. Прделанная работа никак не повлияла на положительное изменение общей ситуации с правами и свободами человека (см. предыдущий раздел данного документа).

Д) Национальный план в том виде, в котором он был составлен, то, как он реализовывался, и какие результаты были получены на выходе, позволяет сделать вывод об отсутствии достаточной политической воли и о недостаточной серьезности отношения властей к вопросам обеспечения и защиты прав и свобод граждан. Возникает ощущение, что властями эта четырехлетняя эпопея с выполнением Национального плана рассматривалась, прежде всего, как элемент создания положительного демократического имиджа страны за рубежом, без соответствующих жестких установок на его реализацию внутри страны».

Реализованный Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009 – 2012 гг. не имел чёткого концептуального наполнения, в нём не излагалось содержание каждого из защищаемых прав в соответствии с современным правопониманием, не были изложены международные стандарты обеспечения и защиты этих прав и не был сделан сравнительный критический анализ законодательства, институционального обеспечения и правоприменительной практики для выявления слабых мест и системных проблем. Это не позволило сделать Национальный план эффективным инструментом, нацеленным на решение существующих проблем, чётко ставящим задачи и описывающим средства их решения.

В связи с этим новый Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2015 – 2020 гг. должен иметь концептуальное наполнение и содержать все необходимые элементы для отражения существующих проблем в области правового регулирования и путей их решения, институционального обеспечения и эффективной правоприменительной практики с точки зрения международных стандартов, тенденций развития международного права в области прав и свобод человека и передовой зарубежной практики.

Желательно подчеркнуть важность Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2015 – 2020 гг. путем принятия Парламентом Республики Казахстан соответствующего законодательного акта.

3. Концептуальная основа Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2015 – 2020 гг.

Концепция прав человека касается отношений человека и государства (власти), а не человека и другого человека, или человека и организации, и основана на признании человеческого достоинства как фундамента отношений между человеком и государством, признании того, что права и свободы человека даются ему от рождения и поэтому универсальны, неделимы и неотъемлемы.

Концепция прав человека основана на ряде фундаментальных принципов и включает три аспекта:

- во-первых, **каждая власть должна быть ограничена и действовать в строгом соответствии с ограничительными рамками, установленными ей законом;**
- во-вторых, **у каждого человека есть своя автономная сфера, в которую никто, в том числе государство, не имеет права вмешиваться;**
- в-третьих, **каждый человек может предъявить претензии государству и требовать обеспечения и защиты своих прав и свобод.**

Согласно концепции прав человека основная задача государства – продвижение, обеспечение, защита прав и свобод человека и их восстановление и компенсация, если имело место их нарушение.

В этом принципиальная концептуальная проблема многих официальных казахстанских документов в области прав человека, поскольку в них реализуется идея правового регулирования прав и свобод человека, как политики государства, основанной на приоритете государственных, субъективно интерпретируемых коллективных интересов.

Продвижение, обеспечение и защита прав и свобод человека осуществляется в законодательстве, через институциональную инфраструктуру и путём практических усилий.

Законодательство в области прав человека должно быть основано на приоритете индивидуальных прав и свобод, а не государственных интересов, а также на признании необходимости сначала признавать, обеспечивать и защищать права и свободы человека, а затем уже устанавливать ограничения, которые должны полностью соответствовать критериям допустимости, о которых будет сказано ниже.

Государственные и государственно-общественные институты должны также служить цели продвижения, обеспечения и защиты прав и свобод человека.

Эта цель должна ставиться и в практической деятельности государственных служащих.

Наконец, ограничения прав и свобод человека возможны, но должны соответствовать критериям допустимости, а именно служить законно обоснованной цели, быть необходимыми в условиях демократического общества и соразмерными (пропорциональными) отражаемой угрозе национальной безопасности, общественному порядку, здоровью, морали и нравственности, правам и свободам других людей.

Все правовое регулирование в области прав человека, институциональное обеспечение и практическое правоприменение должны быть основаны, как минимум, на ряде следующих фундаментальных принципов:

Принцип 1: гражданину (гражданке) все, что не запрещено – разрешено; все, что власти прямо не разрешено законом, ей запрещено

Данный принцип означает, что гражданин (гражданка) может действовать свободно, без ограничений, без вмешательства государственной власти, кроме случаев, когда законом определённые действия или поведение запрещены. Гражданину (гражданке) нет необходимости во взаимоотношениях с представителями государства доказывать, ссылаясь на закон, что такие-то действия или такое-то поведение разрешены законом. Это представители государственной власти, ссылаясь на конкретные нормы закона, обязаны доказать гражданину, что такие-то его действия или поведение запрещены.

И наоборот, представители государственной власти должны доказать гражданину (гражданке), что ограничивая его права или свободы, или предпринимая в отношении его какие-то меры, они действуют в соответствии с нормами закона, прямо разрешающими им так действовать. Потому что любые иные действия представителей государственной власти, кроме прямо разрешённых законом, запрещены.

В законе должна быть чётко определена процедура, регулирующая поведение представителей власти и не позволяющая им произвольно интерпретировать положения законодательства.

Данный принцип действует и в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и беженцев.

Принцип 2: принцип презумпции в пользу обеспечения и реализации прав и свобод

Решения и действия компетентных государственных органов должны быть направлены, прежде всего, на содействие реализации конституционных прав и свобод, и лишь при наличии достаточных оснований – на наложение установленных законом ограничений.

То есть государственная власть должна быть нацелена на помощь гражданам в реализации их прав и обеспечении их свобод.

Бремя доказывания о том, есть ли достаточные основания для наложения ограничений или запрета на пользование тем или иным правом или свободой, лежит на государственном органе, уполномоченном налагать подобные ограничения.

Принцип 3: принцип юридической определённости и предсказуемости

Установление требования, что ограничения пользования тем или иным правом или свободой должны быть основаны на чётких критериях, позволяющих любому лицу со всей определённостью отличать правомерное поведение от противоправного и предвидеть правовые последствия такого поведения, исключая возможности произвольной интерпретации положений закона, как представителями государственных органов власти, так и гражданами.

Принцип 4: принцип пропорциональности

Любое ограничение на реализацию того или иного права или свободы должно проходить тест на пропорциональность, т.е. налагаемые ограничения должны быть пропорциональны преследуемой законной цели. Способы для достижения цели, сопряжённые с минимальными ограничениями, должны всегда получать предпочтение.

Принцип 5: принцип недискриминации

Принцип, устанавливающий что права и свободы человека должны обеспечиваться без дискриминации, лежит в основе толкования международных стандартов. Статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах требует от каждого государства предпринимать меры по обеспечению реализации прав человека для всех индивидов, находящихся в пределах их территории и подлежащих их юрисдикции без какой-либо дискриминации. В особенности, подразумевается, что решения уполномоченного органа в отношении того или иного права или свободы не должны вести к какой-либо дискриминации, что означает запрет как на прямую, так и косвенную дискриминацию.

Принцип 6: принцип прозрачности процесса принятия решений

Решения уполномоченного органа в отношении ограничений того или иного права или свободы должны приниматься в результате прозрачного процесса. Рекомендуются, чтобы граждане имели беспрепятственную возможность получить информацию о мотивах принятия решений, которые впоследствии могут лечь в основу налагаемых ограничений. Прозрачность процесса принятия решений является определённой гарантией того, что те или иные права и свободы не будут ограничиваться на основании воображаемой угрозы, а также что в случае реально существующих проблем таковые будут разрешены заблаговременно.

Принцип 7: принцип быстроты и своевременности административного или судебного рассмотрения жалоб на решения.

Доступ граждан к правосудию для оспаривания ограничений того или иного права или свободы, в том числе и в отношении их запрета, должен быть усилен гарантиями быстрого рассмотрения дела судом.

При этом важно иметь в виду, что наличие возможности оспорить решение в суде не заменяет эффективной административной процедуры по пересмотру решения.

Принцип 8: принцип следования критериям допустимости ограничений прав и свобод

Все ограничения прав и свобод человека должны проходить тест на основе критериев допустимости.

Допустимыми ограничениями прав и свобод человека являются те, которые:

- установлены законом,
- отвечают насущной общественной или социальной необходимости,
 - преследуют законно обоснованные цели в демократическом обществе, то есть, интересы национальной безопасности и общественного спокойствия, предотвращения беспорядков и преступлений, охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц;
 - пропорциональны преследуемой законной цели.

Все вышеперечисленные принципы должны быть закреплены в законодательстве, реализовываться на практике, определять государственную политику в области прав и свобод человека и восприниматься обществом как основа взаимоотношений с государственной властью.

Их непризнание или несоблюдение делает бессмысленными дискуссии о следовании международным стандартам в области прав человека и выполнении Казахстаном своих международных обязательств в области прав и свобод человека.

В связи с этим разделы Национального плана действий в области прав человека, касающиеся отдельных прав и свобод человека, должны быть основаны на вышеперечисленных принципах и предположении, что имеющиеся проблемы с соблюдением тех или иных прав и свобод в Казахстане пока имеют системный характер, а их решение требует изменения концептуальных подходов и реализации на практике вышеприведённых принципов.

4. Цели и задачи Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2015 – 2020 гг.

Целями Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2015 – 2020 гг. являются:

- приведение правового регулирования, институционального обеспечения и правоприменительной практики в Республике Казахстан в области уважения, продвижения и защиты прав и свобод человека в соответствии с международными стандартами;

- формирование в государственных органах и в обществе культуры приоритета прав и свобод человека на основе уважения человеческого достоинства, реализация на практике нормы, закреплённой в статье 1 Конституции Республики Казахстан: «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы».

Задачами Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2015-2020 гг. являются:

- поэтапное реформирование действующего законодательства Республики Казахстан в области правового регулирования основных прав и свобод человека на основе международных стандартов и фундаментальных принципов международного права в области прав человека;

- создание эффективной нормативно-правовой базы деятельности государственных органов, связанных с обеспечением и защитой прав и свобод человека на основе принципов юридической определенности и предсказуемости и пропорциональности ограничений;

- реформирование государственных и общественных институтов в области обеспечения и защиты прав и свобод человека для приведения их в соответствие с международными обязательствами Республики Казахстан, передовой зарубежной практикой для повышения их эффективности;

- создание эффективных средств правовой защиты и процедур, регламентирующих взаимоотношения государства и человека на основе международно признанных концепции и принципов международного права в области прав человека;

- содействие правовому просвещению и формированию правовой культуры на основе уважения человеческого достоинства и приоритета обеспечения и защиты прав и свобод человека.

6. Структура и примерное содержание разделов Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2015 – 2020 гг.

Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан состоит из:

- введения;
- основных положений концептуального характера;
- 23 разделов, посвящённых обеспечению и защите отдельных прав и свобод человека в Республике Казахстан;
- заключения.

Во введении необходимо отразить основные международные обязательства Республики Казахстан в области прав человека, международную практику составления национальных планов и программ в области прав человека, цели и задачи составления *Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2015 – 2020 гг.* и его принципиальные отличия от *Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009 – 2012 гг.*

В разделе, посвящённом основным положениям Национального плана действий в области прав человека концептуального характера, необходимо изложить основные тезисы международно-признанной концепции прав человека, фундаментальные принципы международного права в области прав человека, общие сведения о международном праве в области прав человека, международных институтах и процедурах защиты прав и свобод человека.

Разделы, посвящённые отдельным правам и свободам человека, сгруппированы в два больших блока: политические права и гражданские свободы; и экономические, социальные и культурные права.

В блок «Политические права и гражданские свободы» входят:

- право на жизнь;
- право на свободу и личную неприкосновенность;
- торговля людьми;
- право на свободу от пыток и других видов жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения и наказания;
- права заключённых;
- право на свободу от дискриминации, равенство и недискриминация;
- право на свободу выражения мнения, свободу слова и средств массовой информации;
- право на частную жизнь, защита персональных данных;
- право на свободу объединения, неправительственные организации;
- право на свободу мирного собрания;
- право на свободу убеждений, свобода совести и религии;
- право на свободу передвижения и выбор места жительства;
- право на участие в управлении своей страной, выборы;
- право на справедливый судебный процесс, независимость судебной власти.

В блок «Экономические, социальные и культурные права» входят:

- права женщин;
- права ребёнка;
- право на труд, охрану труда, профсоюзы;
- право на социальные гарантии и пенсионное обеспечение;
- права лиц с ограниченными возможностями;
- мигранты, беженцы, лица, ищущие убежище;
- право на благоприятную окружающую среду;
- право на защиту физического и психического здоровья;
- право на достаточное жилище.

Содержание разделов унифицировано и изложение каждого раздела осуществляется в следующем порядке:

- содержание соответствующего права или свободы (изложение существа данного права или свободы в соответствии с современным международным правопониманием и международными стандартами);
- краткий обзор основных международных инструментов, закрепляющих гарантии обеспечения и защиты данного права или свободы;
- краткий обзор существующих международных институтов, содействующих обеспечению или защите данного права или свободы;
- краткий обзор международных стандартов (процедур) и передовой практики («best practice») по обеспечению и защите данного права или свободы;
- краткий критический обзор основных положений действующего законодательства Республики Казахстан, касающихся данного права или свободы;
- краткий обзор существующих институтов и правоприменительной практики в Республике Казахстан в отношении обеспечения и защиты данного права или свободы;
- перечень рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства, институциональному развитию и улучшению правоприменительной практики в отношении данного права или свободы;
- «дорожная карта» по реализации изложенных рекомендаций и предложений с указанием сроков и ответственных государственных органов.

Август 2014 г.