



Посольство  
Великобритании  
Астана



**LPRC**  
ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ  
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

**ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**по вопросам соответствия законодательства**  
**Республики Казахстан основным социально-экономическим**  
**принципам прав человека в аспекте предпринимательской**  
**деятельности**

**Алматы, 2013**



**ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ  
по вопросам соответствия законодательства Республики  
Казахстан основным социально-экономическим принципам  
прав человека в аспекте предпринимательской деятельности -  
Алматы, 2013, - 76 С.**



Посольство  
Великобритании  
Астана

Настоящий материал подготовлен Центром исследования правовой политики при технической поддержке посольства Великобритании в Казахстане. Материалы публикации необязательно отражают официальную точку зрения посольства Великобритании в Казахстане.

**ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**по вопросам соответствия законодательства Республики Казахстан**  
**основным социально-экономическим принципам прав человека в аспекте**  
**предпринимательской деятельности<sup>1</sup>**

**I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

**1. Исходная информация**

Республика Казахстан (далее – «РК») стремится получить статус постоянного наблюдателя в четырех комитетах (Комитет по инвестициям, Комитет по политике в области образования, Комитет по сельскому хозяйству и Комитет по промышленности, инновациям и предпринимательству) Организации экономического сотрудничества и развития (далее – «ОЭСР»), что предоставит возможность разработать и осуществить более эффективную экономическую политику страны.

Одним из приоритетных направлений ОЭСР является повышение ответственного поведения предприятий (особенно добывающего сектора). При этом ОЭСР рекомендует придерживаться принципа пропорциональности, прозрачности и отсутствия дискриминации. Казахстану, по мнению ОЭСР, следует придать судебной системе больше независимости, сделать систему государственных закупок более прозрачной, уделять большее внимание защите прав человека в сфере предпринимательской деятельности.

Любая экономическая политика, включая политику преодоления кризиса, влечет за собой огромные последствия связанные с распределением финансов внутри государства и, следовательно, чревата нарушением социально-экономических прав граждан. Как известно, предыдущие экономические кризисы особенно тяжело сказывались на наименее защищенных слоях общества и приводили к нарушениям их естественных прав.

Продолжающиеся финансовый кризис и экономический спад остаются одной из главных проблем, вызывающих беспокойство государственных органов и предпринимателей, которые пытаются усовершенствовать управление экономикой, восполнить пробелы нормативных правовых актов и определить меры для выхода из сложившейся ситуации.

Восстановление здоровой глобальной экономики требует возвращения государству соответствующей роли регулятора финансовых рынков. В дополнение к этому негативное влияние внешних факторов связанных с глобальным экономическим кризисом может быть устранено посредством возвращения правительству присущей ему роли организатора коллективных действий как на национальном, так и на глобальном уровнях.<sup>2</sup>

В Послании Президента РК Н.А. Назарбаева народу Казахстана «**Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана**» (27 января 2012

---

<sup>1</sup> Настоящее заключение подготовлено Научно-исследовательским институтом финансового и налогового права для Центра исследования правовой политики при технической поддержке Посольства Великобритании в Казахстане. Мнения и взгляды, содержащиеся в заключении, не отражают позицию Посольства Великобритании в Казахстане.

<sup>2</sup> Доклад Стиглица. О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса. Доклад Комиссии финансовых экспертов ООН (Москва, 2010), с.60.

г.) было дано направление развития государства на ближайшее десятилетие. В современном мире баланс между развитием экономики и обеспечением общественных благ является коренным вопросом социально-экономической модернизации, что напрямую связано с правовой политикой в обеспечении защиты прав человека.

Сегодня единственным кандидатом на роль основной нормы, отвечающим факту плюрализма, а также принципам справедливости и необходимости моральных начал порядка, являются позитивные права человека. Права человека образуют универсальную совокупность как политических и экономических, так и социальных и культурных прав. Их нарушение не придает большего веса аргументу, оспаривающему универсальность их притязаний на значимость.<sup>3</sup>

Социальная несправедливость возникает прежде всего тогда, когда правительства, определяя пределы социальных и экономических прав, не принимают во внимание связь, существующую между этого рода правами и косвенно защищаемыми основными правами; когда в процессе этого определения пределов вмешиваются другие факторы, помимо требования охранять соответствующие основные права, – прежде всего невежество, а также интересы – личные, групповые, классовые и т.п. Или когда законы, определяющие установление и функционирование социальных и экономических отношений, например налоговые законы, гражданский кодекс и другие акты или законы более узкого охвата, применяются без учета внутренней связи, существующей между этого рода правами и косвенно охраняемыми основными правами, т.е. определяются без учета их предвидимых последствий для этих прав при существующих в данной стране условиях.<sup>4</sup>

Предпринимательская деятельность представляет собой множество возможностей благодаря преобразованию производственных факторов в товары или услуги, что способствует экономическому развитию. Однако стимулирующие предпринимательство структуры слишком часто приводят к решениям, которые наносят ущерб осуществлению прав человека.

В связи с этим в своей резолюции 17/4 **Совет по правам человека единогласно одобрил Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека**. Сегодня Руководящие принципы стали общепризнанной нормой, направленной на предупреждение и ликвидацию негативного воздействия предпринимательской деятельности на права человека.

В 2005 г. по просьбе Комиссии по правам человека Генеральный секретарь назначил проф. **Джона Ругги (John Ruggie)** своим **Специальным представителем по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях** с мандатом определять и разъяснять стандарты ответственности и отчетности предприятий применительно к правам человека и проработать вопрос о роли государства в этой связи.

## **2.      Использованные нормативные правовые акты Республики Казахстан**

- 1) Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года, с учетом изменений и дополнений (*Конституция РК*);
- 2) Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года №132 «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» (**Конституционный закон о судебной системе**);

---

<sup>3</sup> Х.И. Зандкюлер, Демократия, всеобщность права и реальный плюрализм, Вопросы философии (1999, 2), с.49.

<sup>4</sup> И. Кучуради, Справедливость – социальная и глобальная, Вопросы философии (2003, 2), с.23.

- 3) Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая и Особенная части) от 27 декабря 1994 года и от 1 июля 1999 года, с учетом изменений и дополнений (**Гражданский кодекс; ГК РК**);
- 4) Трудовой кодекс Республики Казахстан от 15 мая 2007 года №251-III, с учетом изменений и дополнений (**ТК РК**);
- 5) Налоговый кодекс Республики Казахстан от 10 декабря 2008 года №99-V, с учетом изменений и дополнений (**Налоговый кодекс либо НК РК**);
- 6) Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 июля 1999 года №411-I, с учетом изменений и дополнений (**ГПК**);
- 7) Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года №207, с учетом изменений и дополнений (**УПК**);
- 8) Кодекс Республики Казахстан о здоровье народа и системе здравоохранения от 18 сентября 2009 года №193-IV, с учетом изменений и дополнений (**Кодекс о здоровье народа**);
- 9) Экологический кодекс Республике Казахстан от 9 января 2007 года №212-III ЗРК (**ЭК РК; Экологический кодекс**);
- 10) Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 30 января 2001 года №155-II (**КоАП**);
- 11) Уголовный Кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года №167-I (**УК РК**);
- 12) Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года №213-I «О нормативных правовых актах», с учетом изменений и дополнений (**Закон о НПА**);
- 13) Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года №453-I «О государственной службе» (**Закон о государственной службе**);
- 14) Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 года №221-III ЗРК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», с учетом изменений и дополнений (**Закон о порядке рассмотрения обращений**);
- 15) Закон Республики Казахстан от 28 января 2011 года №101-IV «О медиации» (**Закон о медиации**);
- 16) **Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 года №349-I «О государственных секретах» (Закон о государственных секретах);**
- 17) **Закон Республики Казахстан «Об информатизации» от 11 января 2007 года № 217-III ЗРК (Закон об информатизации);**
- 18) Закон Республики Казахстан «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах» от 3 апреля 2002 года №314-II (**Закон о промышленной безопасности**);
- 19) **Закон Республики Казахстан «О радиационной безопасности населения» от 23 апреля 1998 года № 219-I (Закон о радиационной безопасности);**
- 20) **Закон Республики Казахстан от 14 апреля 1997 года №93-I «Об использовании атомной энергии» (Закон об использовании атомной энергии);**

- 21) Закон Республики Казахстан от 15 ноября 2010 №352-IV «О государственном регулировании производства и оборота биотоплива» (**Закон о биотопливе**);
- 22) Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 года №221-III ЗРК «О защите прав потребителей», с учетом изменений и дополнений (**Закон о защите прав потребителей**);
- 23) Закон Республики Казахстан о безопасности игрушек от 21 июля 2007 №306-III (**Закон о безопасности игрушек**);
- 24) Закон Республики Казахстан от 11 января 2007 года №214-III ЗРК «О лицензировании», с учетом изменений и дополнений (**Закон о лицензировании**);
- 25) Закон Республики Казахстан от 09 ноября 2004 года №603-II ЗРК «О техническом регулировании» по состоянию на 10 июля 2012 года (**Закон о техническом регулировании**);
- 26) Закон Республики Казахстан от 25 декабря 2008 года № 112-IV ЗРК «О конкуренции» по состоянию на 10 июля 2012 года (**Закон о конкуренции**);
- 27) **Закон Республики Казахстан от 09 июля 1998 года №272-I «О естественных монополиях и регулируемых рынках»** по состоянию на 10 июля 2012 года (**Закон о регулируемых рынках**);
- 28) **Закон Республики Казахстан от 02 июля 2003 года №461-II «О рынке ценных бумаг»** по состоянию на 05 июля 2012 года (**Закон о рынке ценных бумаг**);
- 29) Закон Республики Казахстан от 31 января 2006 года №124-III ЗРК «О частном предпринимательстве», с учетом изменений и дополнений (**Закон о частном предпринимательстве**);
- 30) Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года №149-II «О занятости населения» с учетом изменений и дополнений (**Закон о занятости населения**);
- 31) Закон Республики Казахстан от 8 февраля 2003 года №387-II «О чрезвычайном положении» с учетом изменений и дополнений (**Закон о чрезвычайном положении**);
- 32) Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 года № 477-IV ЗРК «О миграции населения» по состоянию на 10 июля 2012 года (**Закон о миграции населения**);
- 33) Закон Республики Казахстан от 09 апреля 1993 года №2107-XII «О профессиональных союзах» (с изменениями по состоянию на 29 апреля 2009 г.) (**Закон о профсоюзах**);
- 34) Закон Республики Казахстан от 22 апреля 1998 года №220-I «О товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью» (с изменениями по состоянию на 12 января 2012 г.) (**Закон о ТОО**);
- 35) Закон Республики Казахстан от 13 мая 2003 года №415-II «Об акционерных обществах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.07.2012 г.) (**Закон об АО**);
- 36) Закон Республики Казахстан об инвестиционных фондах от 07 июля 2004 года №576-II (**Закон об инвестиционных фондах**);

- 37) **Закон Республики Казахстан от 07 февраля 2005 года №30-III ЗРК «Об обязательном страховании работника от несчастных случаев при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей», с учетом изменений и дополнений (Закон об обязательном страховании работника от несчастных случаев);**
- 38) **Закон Республики Казахстан от 25 апреля 2003 года №405-II «Об обязательном социальном страховании», с учетом изменений и дополнений (Закон о социальном страховании);**
- 39) **Закон Республики Казахстан «О зерне» от 19 января 2001 года №143-II (Закон о зерне);**
- 40) **Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 года №291-IV ЗРК «О недрах и недропользовании», с учетом изменений и дополнений (Закон о недропользовании);**
- 41) **Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года №858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» (Концепция правовой политики до 2020 г.);**
- 42) **Указ Президента Республики Казахстан от 14 ноября 2011 года №174 «О Концепции информационной безопасности до 2016 года» (Концепция правовой политики до 2020 г.);**
- 43) **Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2003 года №1042 «О Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан» (Указ о комиссии по правам человека);**
- 44) **Указ Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года №947 «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека» (Положение об Уполномоченном по правам человека);**
- 45) **Указ Президента Республики Казахстан от 29 ноября 2004 года №1474 «О дальнейшем совершенствовании системы защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина» (Указ о совершенствовании системы защиты прав человека);**
- 46) **Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 10 марта 1999 года № 2/2 «Об официальном толковании пунктов 1 и 2 статьи 14, пункта 2 статьи 24, подпункта 5) пункта 3 статьи 77 Конституции Республики Казахстан» (Постановление Конституционного Совета РК от 10 марта 1999 года № 2/2);**
- 47) **Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 12 марта 1999 года № 3/2 «Об официальном толковании пункта 7 статьи 61 и пункта 1 статьи 28 Конституции Республики Казахстан» (Постановление Конституционного Совета РК от 12 марта 1999 года № 3/2);**
- 48) **Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 01 декабря 2003 года №12 «Об официальном толковании статей 10 и 12 Конституции Республики Казахстан» (Постановление Конституционного Совета РК от 01 декабря 2003 года №12);**
- 49) **Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 07 июня 2000 года № 4/2 «Об официальном толковании пункта 4 статьи 5 Конституции Республики Казахстан» (Постановление Конституционного Совета РК от 7 июня 2000 года №**

4/2);

- 50) Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 августа 2002 года №5 «О соответствии Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам прокурорского надзора» (с изменениями от 27.04.2011 г.) (**Постановление Конституционного Совета РК от 5 августа 2002 г. №5**);
- 51) Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 21 июня 2001 г. №3 «О применении судами законодательства о возмещении морального вреда» (**Нормативное постановление Верховного Суда РК от 21 июня 2001 г. №3**);
- 52) Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 февраля 2008 года №141 «Вопросы Агентства Республики Казахстан по защите конкуренции (Антимонопольное агентство)» (**Постановление от 15 февраля 2008 года №141**);
- 53) Постановление Правительства Республики Казахстан от 9 декабря 2003 года №1251 «О создании Межведомственной комиссии по международному гуманитарному праву и международным договорам по правам человека» (**Постановление от 9 декабря 2003 года № 1251**);
- 54) Постановление Правительства Республики Казахстан от 5 декабря 2011 года № 1457 «Об утверждении Правил обязательной периодической аттестации производственных объектов по условиям труда» (с изменениями и дополнениями от 01.06.2012 г.) (**Постановление от 5 декабря 2011 года №1457**);
- 55) Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 октября 2011 года № 1225 «Об утверждении Правил и сроков проведения обучения, инструктирования и проверок знаний по вопросам безопасности и охраны труда работников» (с изменениями от 01.06.2012 г.) (**Постановление от 28 октября 2011 года №1225**);
- 56) Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 августа 2007 года №721 «Об утверждении Правил принятия нормативных правовых актов в области безопасности и охраны труда соответствующими уполномоченными органами» (**Постановление от 21 августа 2007 года №721**);
- 57) Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 августа 2007 года №720 «Об утверждении Правил предоставления информации и ведения государственной статистики в области безопасности и охраны труда» (с изменениями от 17.06.2010 г.) (**Постановление от 21 августа 2007 года №720**);
- 58) **Постановление Правительства Республики Казахстан от 22 ноября 2011 года №1368 «Об утверждении Правил представления отчетов производителями и импортерами табака и табачных изделий (Постановление от 22 ноября 2011 года №1368).**

## **II. СООТВЕТСТВИЕ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПРИНЦИПАМ, ОБЯЗЫВАЮЩИМ ГОСУДАРСТВО ЗАЩИЩАТЬ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**

Часть II настоящего Заключение содержит правовой анализ положений законодательства РК на соответствие социально-экономическим принципам, обязывающим государство защищать права человека.



## 1. Общие положения

Казахстан, ратифицировав Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.), взял на себя обязательства по осуществлению признаваемых в Пакте прав всеми надлежащими способами, включая принятие законодательных мер (Закон РК от 21 ноября 2005 года № 87-III, вступил в силу для РК 24 апреля 2006 г.).

В связи с глобальным экономическим кризисом государство взяло на себя ответственность по выходу из сложившейся ситуации в экономике страны. В РК были введены дополнительные механизмы регулирования финансового сектора, системного и оперативного реагирования государства на угрозы финансовой нестабильности, меры бюджетной экономии, повышены требования по контролю за деятельностью предприятий, проведены мероприятия по повышению уровня администрирования и т.д.

Следует отметить, что в период стагнации любое государство как правило расширяет область своего вмешательства. Причем по завершении данного периода оно обратно сужает сферу своих полномочий, но не возвращается к докризисному уровню. Экономические кризисы порождают не только временное, но и постоянное увеличение масштабов государственного вмешательства. Тем самым, государство получает дополнительные возможности по контролю за соблюдением и защите социально-экономических прав человека, которые в попытке сохранения конкурентоспособности нередко игнорируются или ущемляются предпринимателями. Однако в этом случае существуют риски нарушения государством прав субъектов частного бизнеса.

В связи с этим, проблема соблюдения и защиты прав человека, определение соответствия норм действующего законодательства социально-экономическим принципам, обеспечивающим защиту прав человека, приобретает особое значение во взаимоотношениях государства с субъектами предпринимательской деятельности.

На государство возлагается обязанность по обеспечению защиты от нарушений прав человека третьими сторонами, включая коммерческие организации. Организации в свою очередь несут ответственность за уважение прав человека. Ключевым вопросом становится расширение доступа к эффективным средствам несудебной и судебной защиты прав человека.

В Докладе Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях Джона Ругги (далее – «Доклад») выделяется два **базовых принципа**, обязывающих государства защищать права человека:

(i) Согласно первому положению, государства в пределах своей территории и/или юрисдикции должны обеспечивать защиту от нарушений прав человека третьими сторонами, включая предприятия. Это требует принятия необходимых мер, направленных на предупреждение и расследование таких нарушений, наказание за них и компенсацию ущерба посредством эффективной политики, законодательства, нормативного регулирования и судопроизводства (далее – **«принцип обеспечения защиты государством прав человека от их нарушения третьими лицами, включая предприятия»**).

(ii) Второй базовый принцип закрепляет обязанность государств заявить требования к предприятиям, домицилированным на их территории и/или находящимся под их юрисдикцией, по соблюдению прав человека в рамках своей деятельности (далее – **«принцип определенности правовой политики в обеспечении защиты прав человека»**).

Наряду с базовыми принципами в Докладе сформулированы **принципы деятельности**. Принципы деятельности логично вытекают из базовых принципов и конкретизируют их.

**Принципы деятельности сгруппированы по четырем кластерам:**

**1) Общие функции государства в сфере нормативного регулирования и политики.**

Общие функции государства в сфере нормативного регулирования и политики включают в себя положения, которые непосредственно вытекают из принципа обеспечения защиты государством прав человека от их нарушения третьими лицами, включая предприятия.

Согласно данной части государствам рекомендуется *обеспечивать реализацию законов, обязывающих коммерческие организации соблюдать права человека, оценивать адекватность этих законов и своевременно устранять пробелы в законодательстве.*

Наряду с этим государствам надлежит следить за нормами *корпоративного права, которые должны способствовать соблюдению прав человека коммерческими организациями.* Более того, государство должно инструктировать (предоставлять руководящие указания) коммерческие организации по методам соблюдения прав человека, поощрять и требовать предоставления информации о состоянии прав человека в организациях.

**2) Связь государства с коммерческими организациями.**

Вторая часть принципов деятельности продолжает требования, закрепленные в общих функциях государства в сфере нормативного регулирования и политики. В частности, указанные *требования распространяются также и на коммерческие организации, находящиеся в собственности государства, контролируются им, пользуются его существенной поддержкой.* При заключении контрактов с данными коммерческими организациями или принятии законодательных актов в их интересах государству необходимо учитывать свои международные обязательства.

**3) Обеспечение соблюдения прав человека коммерческими организациями в районах, затронутых конфликтами.**

Государствам рекомендуется способствовать соблюдению прав человека в коммерческих организациях, действующих в районах затронутых конфликтами.

В процессе заключения государством с указанными коммерческими организациями контрактов, государство должно указать на необходимость соблюдения ими прав человека, а также оказывать в дальнейшем содействие, в том числе посредством повышения эффективности правовых норм, в этом направлении. В случае грубых нарушений прав человека данными организациями государствам рекомендуется отказывать организациям в государственной поддержке.

Таким образом, этот принцип деятельности конкретизирует принцип определенности правовой политики в обеспечении защиты прав человека. Государствам рекомендуется предъявлять требования по соблюдению прав человека к коммерческим организациям, domiciliрованным на их территории и/или находящимся под их юрисдикцией и действующих в районах, затронутых конфликтами.

**4) Обеспечение согласованности политики.**

Осуществляя защиту прав человека, государству следует согласовать работу всех своих органов, непосредственно соприкасающихся с деятельностью коммерческих организаций, а

также сохранять необходимую свободу для действий по защите прав человека с другими государствами и коммерческими организациями в рамках международных инвестиционных соглашений.

В случаях вступления государства в международные институты, связанные с предпринимательством, и негативного воздействия их на соблюдение прав человека рекомендуется добиваться ограничения влияния подобных институтов.

Таким образом, требования обеспечения согласованности политики является неотъемлемой частью принципа определенности правовой политики в обеспечении защиты прав человека.

В связи с вышеуказанным, Специалист считает необходимым определить характер действующих правовых норм, их взаимосвязанность, логическую последовательность, а также выявить лакуны в правовой системе РК в контексте защиты социально-экономических прав человека на основе принципов, представленных в Докладе.

## **2. Соответствие норм законодательства РК принципам Ругги, обязывающим государства соблюдать и защищать права человека**

Данный раздел настоящего Заключения сгруппирован по отдельным сферам правового регулирования (конституционное, гражданское, трудовое, природоохранное и др.).

### **2.1. Положения Конституции РК, закрепляющие обязанность государства защищать права человека от их нарушения третьими лицами, включая коммерческие организации**

Согласно ст.1 Конституции Республика Казахстан утверждает себя социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Признание их высшей ценностью означает, что государство не имеет более важной задачи, чем забота о человеке, его материальном благополучии. Государство обязано создать все зависящие от него условия для достойного существования человека (Постановление Конституционного Совета РК от 1 июля 2005 года № 4). При этом стремление к **выполнению роли социального государства ограничивается реальными возможностями государства**. Казахстан признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией (Постановления Конституционного Совета РК от 21 декабря 2001 года № 18/2).

**Поскольку реализация социально-экономических прав в отличие от гражданских и политических прав требует соответствующих материальных ресурсов, то их осуществление возможно лишь поэтапно, по мере развития экономического благосостояния всего государства.**

**Следует отметить, что в Конституции и иных нормативных правовых актах РК четких критериев разграничения прав человека и прав гражданина не предусмотрено. Данное обстоятельство характерно не только для казахстанской правовой системы, но и для законодательств других стран.**

Подобное положение дел создает существенные сложности при правовом регулировании отношений, например, с участием беженцев или лиц без гражданства, в том числе защите их социально-экономических прав.<sup>5</sup>

Из положений казахстанского законодательства можно сделать вывод, что понятие прав человека фактически отождествляется с правами гражданина, обязывая государство, соблюдать и содействовать их реализации, защищать права гражданина от посягательств третьих лиц, в том числе организаций.

Согласно п.2 ст.40 Конституции РК гарантом незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина является Президент РК.

В связи с этим Указом Президента РК от 19 марта 2003 года № 1042 была сформирована **Комиссия по правам человека при Президенте РК**, которая представляет собой *консультативно-совещательный орган, содействующий реализации Главой государства его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина, признаваемых и гарантируемых в соответствии с Конституцией РК.*<sup>6</sup>

Наряду с этим в целях реализации международных правовых обязательств, принятых в рамках международных договоров в области международного гуманитарного права и международных договоров по правам человека, участницей которых является РК, были созданы и иные специальные институты по защите прав человека.

Указом Президента РК от 19 сентября 2002 года №947 была учреждена должность **Уполномоченного по правам человека**, который обязан осуществлять наблюдение за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и принимать меры по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина (п.1 Положения об Уполномоченном по правам человека).

Постановлением Правительства РК от 9 декабря 2003 года №1251 была создана **Межведомственная комиссия по международному гуманитарному праву и международным договорам по правам человека**. Основной задачей Комиссии является выработка предложений по вопросам: обеспечения выполнения международно-правовых обязательств РК в области международного гуманитарного права и международных договоров по правам человека; имплементации принятых РК *норм и принципов*

<sup>5</sup> По проблеме разграничения прав человека и прав гражданина существуют мнения многих известных исследователей. Так, согласно Дж. Агамбену, «в системе национального государства так называемые священные и неотъемлемые права человека лишаются всякой защиты и перестают быть реальными в тот самый момент, когда оказывается невозможным изобразить их как права граждан какого-либо государства». – Дж. Агамбен, Homo sacer. Суверенная власть и голая жизнь (Москва, 2011), с.161-162. Аналогичные замечания были высказаны в работах Х. Арендт, Ж. Рансьера, С. Жижека.

<sup>6</sup> Согласно 2) п.4 Положения о Комиссии по правам человека при Президенте РК в ее компетенцию входит составление ежегодных и специальных докладов о соблюдении прав человека и гражданина в РК на имя Главы государства. Данные доклады могут быть опубликованы в печати. 19 сентября 2012 г. в Докладе Комиссии по правам человека при Президенте РК о ситуации с правами человека в РК в 2011 г. были затронуты вопросы соответствия норм национального законодательства социально-экономическим принципам прав человека. Так, например, согласно Докладу «наличие в Казахстане законодательной основы, регулирующей вопросы установления и выплаты заработной платы и соблюдение ее требований, позволило ратифицировать Конвенцию о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности». В 2011 г. были допущены работодателями 4131 фактов нарушения сроков своевременной выплаты заработной платы, 309 случаев незаконного расторжения трудового договора с работником. В результате принятых Министерством труда и социальной защиты населения РК (далее – «МТCSН») и государственными органами совместных мер уровень задолженности по заработной плате по республике снизился более чем в 2 раза. Так, если на 1 января 2011 года общая сумма задолженности по заработной плате по республике составляла 3,2 млрд. тенге, то на 30 декабря 2011 года этот показатель снизился до 1,4 млрд. тенге.

*международного гуманитарного права и международных договоров по правам человека; совершенствования национального законодательства в соответствии с нормами международного гуманитарного права и международных договоров по правам человека, участницей которых является РК.*

Следует отметить, что институты, призванные обеспечивать защиту прав человека и гражданина, не всегда обладают эффективными механизмами воздействия на третьи лица (государственные органы, субъектов предпринимательской деятельности) в случае нарушения прав человека и гражданина.

*Например, акты реагирования Уполномоченного по правам человека ограничены рекомендациями (п.24 Положения об Уполномоченном по правам человека).*

Указом о совершенствовании системы защиты прав человека из Положения об Уполномоченном по правам человека были исключены такие действенные правомочия Уполномоченного как возможность принимать участие в судебном рассмотрении дела с целью защиты нарушенных прав и свобод человека и гражданина; возможность обращаться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда; возможность принятия мер к возмещению материального или морального ущерба в случае ходатайства о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, нарушившего права и свободы человека и гражданина.

П.2 ст.6 Конституции РК установлено, что собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу. Субъекты и объекты собственности, объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом.

В ст.12 Конституции РК закреплено, что в РК признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией. При этом права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов (далее – «НПА»). Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность.

Положение о том, что права и свободы человека определяют содержание законов и иных НПА согласно Постановлению Конституционного Совета РК от 28 октября 1996 года № 6/2 следует понимать в том смысле, что права и свободы человека, провозглашенные Конституцией, являются основополагающими при разработке и принятии законов и иных НПА, устанавливающих условия и порядок осуществления этих прав и свобод.

Ст.14 Конституции РК закрепляет равенство всех перед законом и судом. Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам.

Положения Конституции РК не дают развернутого понимания формулировки «*иные обстоятельства*».

Из анализа НПА РК можно сделать вывод, что термин «иное обстоятельство» можно трактовать как запрет дискриминации и по другим признакам, таким как гражданство (Постановление Конституционного Совета РК от 1 декабря 2003 года №12), возраст (ст.7 ТК

РК) или состояние здоровья (ст.55 ТК РК). Некоторые основания, по которым граждане могут быть подвергнуты дискриминации, законодательством не затронуты.<sup>7</sup>

*Например*, не урегулирован вопрос дискриминации по мотивам сексуальной ориентации.

Ст.24 Конституции РК за каждым закрепляется право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, а также на социальную защиту от безработицы. Также каждый имеет право на отдых. Работающим по трудовому договору гарантируются установленные законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

Гражданину, согласно п.1 ст.28 Конституции РК гарантируется минимальный размер заработной платы и пенсии, социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и по иным законным основаниям.

Пункт 1 ст. 28 Конституции РК в части прав граждан на социальное обеспечение в случае болезни согласно Постановлению Конституционного Совета РК от 12 марта 1999 г. № 3/2 следует понимать так, что реализация данного конституционного права гарантируется государством путем создания различных систем и осуществления других необходимых и доступных мер, в том числе посредством законодательного возложения этой обязанности на работодателей независимо от формы собственности.

П.1 ст.39 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.

*Таким образом*, положения Конституции РК **признают человека, его жизнь, права и свободы** в качестве высших ценностей государства, **соответствуют общепризнанным социально-экономическим принципам прав человека** и международным стандартам их защиты. В них **соблюдены принципы обеспечения защиты государством прав человека** от их нарушения третьими лицами и определенности правовой политики в обеспечении защиты прав человека.

Положения Конституции РК, обладающей высшей юридической силой, должны конкретизироваться в нижестоящих НПА РК (ст.4 Закона о НПА).

Однако, как показывает юридическая практика, многие положения Основного закона не находят своего логического продолжения в нижестоящих НПА республики.

В связи с этим, в **Концепции правовой политики РК на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом** Президента РК от 24 августа 2009 года №858, отмечается **необходимость дальнейшей** реализации правовых идей и принципов Конституции РК в законодательных, организационных и других мерах государства. Важнейшей задачей является реализация принципов и норм Конституции РК, в первую очередь в деятельности органов государственной власти и ее должностных лиц, обеспечение при этом как прямого

---

<sup>7</sup> Независимый эксперт ООН по вопросам меньшинств Гай Макдугалл отметила, что в Казахстане насчитывается около 130 различных этнических групп и власти страны принимают активные меры по обеспечению прав этих меньшинств, в том числе, направленные на сохранение языков, культуры и традиций. При этом, по мнению эксперта, несмотря на то, что Конституция и другие НПА РК включают в себя нормы по недискриминации граждан, следует принять специальный закон, который бы не только дал определение дискриминации, но и установил меры воздействия государства в случае обнаружения факта дискриминации, а также четко определил условия и меры наказания за подобные нарушения.

действия Конституции РК, так и реализацию ее потенциала через текущее законодательство и правоприменение.

## **2.2. Положения гражданского законодательства РК, закрепляющие обязанность государства защищать права человека от их нарушения третьими лицами, включая коммерческие организации**

**Согласно п.1 ст.2** ГК РК гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

Государство обязуется обеспечить неприкосновенность собственности, восстановление нарушенных прав, в том числе, вследствие неправомерных действий коммерческих организаций, судебную защиту, а также гарантирует невмешательство своих органов в частные дела.

Государство или соответствующая административно-территориальная единица обязуется возместить убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате издания не соответствующего законодательству акта органа государственной власти, иного государственного органа, а также действиями (бездействием) должностных лиц этих органов.

Защита гражданских прав как разновидности социально-экономических прав человека обеспечивается государством посредством судебных и несудебных органов власти. Обращение за защитой нарушенного права к органу власти или управления не препятствует обращению в суд с иском о защите права (ст.9 ГК РК).

В случае обращения за защитой нарушенного права к органу власти или управления, государственные органы согласно ст.4 Закона о порядке рассмотрения обращений обязаны придерживаться принципов законности; единства требований к обращениям; гарантии соблюдения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц; недопустимости проявлений бюрократизма и волокиты при рассмотрении обращений; равенства физических и юридических лиц; прозрачности деятельности субъектов и должностных лиц при рассмотрении обращений.

РК берет на себя обеспечение защиты предпринимательской деятельности (п.2 ст.10 ГК РК). Под этим следует понимать не только защиту прав предпринимателей, т.е. граждан и юридических лиц, деятельность которых направлена на получение чистого дохода путем удовлетворения спроса на товары, но и *права потребителей, которые являются неотъемлемым составляющим социально-экономических прав человека.*

Сегодня в мире существует **восемь общепризнанных прав потребителей**, которые легли в основу Закона о защите прав потребителей.

В международной практике выработан комплекс основополагающих прав потребителей (права на получение качественных и безопасных товаров (работ, услуг), на просвещение, информацию, полное возмещение причиненного вреда, на судебную защиту, на объединение в общественные организации и др.), закрепленных в специальной резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1985 г. С принятием этих принципов потребительские права получили международное признание. В них предусмотрены положения, которыми должны руководствоваться правительства при разработке законодательства в области защиты интересов потребителей.

Потребитель имеет право на свободное заключение договоров на приобретение товаров, использование работ и услуг; надлежащее качество и безопасность товаров (работ, услуг); полную и достоверную информацию о товарах (работах, услугах); объединение в общественные организации потребителей (п.6 ст.10 ГК РК). Защита прав и законных интересов потребителей осуществляется в пределах компетенции соответствующими государственными органами и судом, арбитражем или третейским судом (ст.22 Закон о защите прав потребителей).

Права потребителей и их защита подробно регламентируются главой 3 Закона о защите прав потребителей.

В РК общественные отношения, связанные с правами потребителей, характеризуются экономически неравным положением сторон (предприниматели и потребители), а также сопряжены с монопольным (доминирующим) положением субъектов предпринимательства и зависимым положением потребителя. В целях соблюдения баланса интересов предпринимателей и потребителей Агентством РК по защите конкуренции разработан Проект закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам защиты прав потребителей» (Законопроект включен в План законопроектной работы Правительства РК на 2013г.).<sup>8</sup>

Законопроект предусматривает: государственную поддержку общественных организаций по защите прав потребителей; расширение прав общественных объединений и аттестацию работников общественных объединений; усиление позиции уполномоченного органа в сфере защиты прав потребителей; бесплатный доступ потребителей на территорию торгового рынка; регламентацию порядка реализации прав потребителей в случае порчи имущества вследствие перенапряжения электрической энергии; запрет на включение в тариф субъектов естественных монополий затрат на банковское обслуживание; внесение изменений в ГК РК в части цены публичного договора; отдельную оплату за тепловую и электрическую энергию.<sup>9</sup> В Законопроекте предусмотрено увеличение штрафов за нарушение прав потребителей.

Государство в лице Агентства РК по защите конкуренции обеспечивает реализацию государственной политики в сфере защиты прав потребителей, принимает меры по совершенствованию законодательства РК о защите прав потребителей, взаимодействует с

---

<sup>8</sup> URL: <http://www.azk.gov.kz>.

<sup>9</sup> В РК зарегистрировано 172 общественных объединения по защите прав потребителей, но фактически функционирует около 70 общественных объединений. Такая ситуация во многом обусловлена отсутствием финансирования их деятельности. В связи с добровольным характером взносов источники финансирования указанных объединений зачастую не покрывают расходы по представлению интересов потребителей в суде (отправление претензий, телефонные переговоры, получение справок, выплату заработной платы юриста и т.д.). В целях стимулирования деятельности общественных объединений по защите прав потребителей Законопроект предлагает осуществление государственного социального заказа услуг, направленных на повышения уровня защиты прав потребителей, просвещение в области потребительских знаний и средств защиты. Для развития независимого потребительского сообщества предлагается расширение прав общественных объединений по защите прав потребителей (участие в разработке нормативных правовых актов, устанавливающих требования к товарам (работам, услугам); бесплатный доступ к стандартам и техническим условиям на товары (работы, услуги); развитие внешнего сотрудничества посредством вступления в международные союзы по защите прав потребителей; проведение независимой потребительской экспертизы.). Во избежание нарушения п.2 ст.5 Конституции РК в проекте Закона предлагается проведение аттестации в центрах по медиации, введение запрета на финансирование общественных объединений со стороны предпринимателей в целях недопущения навязывания их интересов. Таким образом, государство, с одной стороны, собирается посредством осуществления государственного социального заказа финансировать деятельность общественных объединений по защите прав потребителей, а с другой – запрещать финансирование таких организаций со стороны предпринимателей.



общественными объединениями потребителей, ассоциациями (союзами) в сфере защиты прав потребителей (Постановление от 15 февраля 2008 года № 141).<sup>10</sup>

Согласно п.4 ст.10 ГК РК в целях защиты окружающей среды, собственности, жизни и здоровья граждан, устанавливается лицензионный порядок по отдельным видам предпринимательской деятельности (см., также, пожалуйста, ст.12–37-1 Закона о лицензировании).

Лицензирование устанавливается в случаях, если предусмотренные законами РК требования к продукции, требования по обязательному подтверждению соответствия отдельных видов продукции (ст.27 Закона о техническом регулировании), процессов недостаточны для достижения государственных целей, в том числе по защите прав потребителей.

Кроме лицензирования государство в целях защиты окружающей среды, собственности, жизни и здоровья граждан, предпринимает иные охранительные меры.

Так, согласно ст.29 Закона о частном предпринимательстве государственное регулирование осуществляется в виде установления требований к субъектам, продукции и процессам частного предпринимательства; аккредитации органов по подтверждению соответствия, поверочных, калибровочных и испытательных лабораторий (центров); обязательного подтверждения соответствия отдельных видов продукции, процессов требованиям законодательства; государственного контроля и надзор за частным предпринимательством; лицензирования, сертификации, аккредитации и выдачи иных видов разрешений; обязательного страхования гражданско-правовой ответственности субъектов частного предпринимательства; установления ответственности субъектов частного предпринимательства, государственных органов и их должностных лиц.<sup>11</sup>

Ст.11 ГК РК запрещает злоупотребления свободой предпринимательства. В частности, монополистическая и всякая иная деятельность, направленная на ущемление *прав и законных интересов потребителей*, не допускается.

Существенным вопросом защиты прав потребителей является нарушение прав человека субъектами естественных монополий.

К субъектам естественных монополий согласно пп.17) ст.3 Закона о регулируемых рынках относятся индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, занятые производством товаров, выполнением работ и (или) предоставлением услуг потребителям в условиях естественной монополии.

---

<sup>10</sup> Согласно разработанной Агентством РК по защите конкуренции Концепции Законопроекта «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам защиты прав потребителей» в настоящее время слабая позиция данного органа обусловлена не достаточным объемом закрепленных за ним полномочий. Отсюда в проекте Закона предусмотрены нормы, закрепляющие за уполномоченным органом права: запрашивать и получать сведения, необходимые для осуществления своей деятельности; осуществлять межотраслевую координацию по вопросам защиты прав потребителей; взаимодействовать с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в сфере защиты прав потребителей и т.д.

<sup>11</sup> На практике нередко случаи нарушения Закона о частном предпринимательстве. Так, в середине марта 2005 г. компания «PetroKazakhstan» обвинила Министерство энергетики и минеральных ресурсов РК в нарушениях указанного закона и отказалась подписывать соглашение с Правительством РК о выделении горючего по льготным ценам для проведения посевных мероприятий. Свою позицию компания объяснила тем, что система распределения ГСМ крайне несовершенна и имеет массу возможностей для злоупотреблений.

Определение, предложенное законодателем можно признать не совсем удачным, поскольку понятие субъекта естественных монополий фактически отсылает к пониманию условий естественной монополии.

Под естественной монополией следует понимать состояние рынка услуг (товаров, работ), при котором создание конкурентных условий для удовлетворения спроса на определенный вид услуг (товаров, работ) невозможно или экономически нецелесообразно в силу технологических особенностей производства и предоставления данного вида услуг (товаров, работ) (пп.15) ст.3 Закона о регулируемых рынках).

Одним из ключевых механизмов защиты социально-экономических прав граждан является ограничения деятельности субъектов естественных монополий, предусмотренных ст.5 Закона о регулируемых рынках.

В период финансово-экономического кризиса важным государственным ограничением стал запрет на взимание за регулируемые услуги (товары, работы) платы, превышающей размер, установленный уполномоченным органом.

Так, с начала 2012 г. Агентством РК по регулированию естественных монополий (далее – «АРЕМ») рассмотрена 121 заявка на утверждение 310 уровней тарифов. В связи с нарушением законодательства о регулируемых рынках 51 заявка была отклонена сразу. 11 тарифов были оставлены на прежнем уровне, 10 – утверждены со снижением, 238 тарифов – с повышением.<sup>12</sup>

Положительным моментов в утверждении тарифов является открытость проведения слушаний. Субъект естественной монополии защищает свои тарифные сметы непосредственно перед населением.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Глава АРЕМ М. Оспанов отметил, что в 2012 г. приоритетными направлениями деятельности АРЕМ стали модернизация инфраструктуры ЖКХ, снижение потерь электроэнергии, создание механизмов экономического стимулирования энергосбережения, экономия электроэнергии и воды. Председатель АРЕМ, также отметил, что от незаконных действий монополистов страдают субъекты малого и среднего предпринимательства, для которых и был принят закон о государственном контроле и надзоре. Зачастую разногласия с монополистами становятся серьезным препятствием для осуществления предпринимательской деятельности. Поэтому в настоящее время агентством предложено внесение поправок в законодательство. (См., подробнее, интервью Председателя АРЕМ М. Оспанова в газете «Казахстанская правда», 2012г., 27 июня). В своем интервью (Казахстанская правда, 2012 г., 08 сентября) зам. председателя АРЕМ А.В. Шкарупа сказал, что АРЕМ удалось замедлить темпы роста тарифов для социально уязвимых слоев населения, имеющих небольшое энергопотребление. При введении дифференцированных тарифов на тепловую энергию также будет учитываться случаи, когда технически невозможно установить общедомовые приборы учета тепловой энергии. Ветхие, аварийные помещения, дома барачного типа, по перечням акиматов, будут выведены из-под дифференциации, их владельцы будут оплачивать за потребленное тепло по среднеотпускному тарифу. Кроме того, как утверждает зам. председателя АРЕМ, работают механизмы социальной поддержки: при отсутствии средств на оплату коммунальных услуг, приобретение и установку приборов учета потребитель имеет возможность получения жилищной помощи.

<sup>13</sup> Несмотря на внесение изменений в процедуру проведения публичных слушаний, на практике нередко происходят различные нарушения. Так, Директор ТОО «Аудиторская компания «Есепаудит» Н. Галенчик, участвовавшая в работе публичных комиссий, отмечает, что эффективность публичность слушаний не высока. Изучение финансового состояния предприятия крайне не простое дело. Если даже от общественности привлекаются люди, имеющие специальное образование и опыт работы в прежние времена, его трудно применять к нынешнему времени. Тем не менее, признает Н. Галенчик, что публичные слушания – это единственный способ общественным экспертам получить наиболее полную информацию. Сегодняшнее законодательство не позволяет привлекать к аудиторским проверкам представителей общественных организаций. - См., подробнее, Е. Шибаршин. Почему публичные слушания по тарифам неэффективны? // URL: <http://www.ng.kz/modules/news/article.php?storyid=7849>.

Постановлением Правительства РК от 30 октября 2012 г. №1368 были внесены изменения в Правила проведения публичных слушаний при рассмотрении заявок на утверждение тарифов (цен, ставок сборов) или их предельных уровней на регулируемые услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий (утверждены Постановлением Правительства РК от 21 апреля 2003 г. №376) (далее – «**Правила проведения публичных слушаний**»).

Согласно изменениям в Правила проведения публичных слушаний, уполномоченный орган размещает на своем интернет-ресурсе и публикует в периодических печатных изданиях информацию о дате и месте проведения публичных слушаний: (1) при утверждении тарифов или их предельных уровней на регулируемые услуги субъекта естественной монополии не позднее, чем за пятнадцать календарных дней; (2) при утверждении тарифов на регулируемые услуги субъекта естественной монополии в соответствии с п.5 ст.18 Закона о регулируемых рынках не позднее, чем за семь календарных дней (п.2 ст.17 Закона о регулируемых рынках).

Государство осуществляет регулирование цен в областях экономики, определенной в ст.7-1 Закона о регулируемых рынках. Порядок ценообразования на регулируемых рынках определяется Правительством РК.<sup>14</sup>

В целом, Закон о регулируемых рынках направлен на обеспечение защиты интересов потребителей, субъектов естественных монополий и субъектов регулируемых рынков. Целью регулирования деятельности субъектов естественных монополий является достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественной монополии, регулируемого рынка (пп.2) ст.1 Закона о регулируемых рынках).<sup>15</sup>

Государство в целях решения социально-экономических задач, определяемых потребностями общества и государства, регулирует конкуренцию в случаях отсутствия иной возможности обеспечения национальной безопасности, обороноспособности государства или защиты интересов общества; использования стратегических объектов, находящихся в государственной собственности; наличия общественной потребности в производстве товаров в тех сферах общественного производства, в которых отсутствует конкуренция либо недостаточно развита конкуренция (п.1 ст.31 Закона о конкуренции).

Законом о конкуренции определяются правовые основы *защиты прав субъектов рынка и потребителей* от монополистической деятельности.

Обеспечение защиты государством прав человека от их нарушения третьими лицами, включая коммерческие организации, касается и защиты личных неимущественных прав. Личные права неразрывно связаны с такими понятиями, как равенство, свобода, неприкосновенность личности, и определяют положение человека в обществе, уровень развития самого общества.

Под *личными неимущественными правами и благами*, нарушение, лишение или умаление которых может повлечь причинение потерпевшему морального вреда, следует понимать

---

<sup>14</sup> Правила ценообразования на регулируемых рынках (утверждены Постановлением Правительства РК 3 марта 2009г. №238).

<sup>15</sup> Следует отметить, что Антитрестовский закон Шермана (1890) в США был также принят с целью сделать противозаконными те коммерческие соглашения, которые приводили к «перекладыванию издержек на плечи потребителей», однако как пишет Д. Арментано, антимонопольные законодательные акты находили поддержку со стороны сложившихся деловых интересов и использовались представителями бизнеса в попытках ограничить процесс конкуренции. Будучи не в состоянии эффективно конкурировать с более успешными компаниями, определенные круги бизнес-сообщества стремились создать политические и юридические барьеры, с тем чтобы защитить и укрепить свои позиции на рынке. – Д. Арментано, Антитраст против конкуренции. (Москва, 2005), с.25-26.

*принадлежащие гражданину от рождения блага или в силу закона права, которые неразрывно связаны с его личностью. К благам, принадлежащим человеку от рождения, следует относить жизнь, здоровье, честь, свободу, неприкосновенность личности, а к правам гражданина такие права, как право на неприкосновенность жилища или собственности; право на личную и семейную тайну, тайну телефонных, телеграфных сообщений и переписку; право на пользование именем; право на изображение; право авторства и другие личные неимущественные права, предусмотренные законодательством об авторском праве и смежных правах; право на свободу передвижения и выбор места жительства; право на получение достоверной информации, а также предусмотренные законодательными актами республики другие права (Нормативное постановление Верховного Суда РК от 21 июня 2001 г. №3).*

Основу правового регулирования личных неимущественных прав составляют положения Конституции, которые закрепляют в целом систему личных прав граждан, а также устанавливают правовые гарантии их реального осуществления. Защита личных прав регламентирована нормами ГК РК и осуществляется судом в порядке, предусмотренном ГПК РК.

Принцип обеспечения государством защиты прав граждан от их нарушения третьими лицами, включая организации, также реализуется посредством предусмотренных §2 главы 47 ГК РК принудительных мер по возмещению вреда жизни и здоровья граждан, причиненного при исполнении договорных обязательств, трудовых (служебных) обязанностей. В этом проявляется охранительная функция права, под которой понимается направление правового воздействия, нацеленное на охрану государством основных общественных отношений, в частности, охрану прав человека, возмещению вреда причиненного его жизни, здоровью.

Существенные меры по защите социально-экономических прав человека, а именно в отношении бывших рабочих, предприятий с тяжелыми, вредными и опасными условиями труда и получивших в связи с этим профессиональные заболевания или производственные травмы, были введены Законом РК о внесении изменений и дополнений в ГК РК (Особенная часть) от 30 марта 2011 г. №424-IV.

На основании данного НПА бывшие работники получили право на выплаты, возмещение ущерба от работодателя, признанным ответственным за причиненный вред, в зависимости от размера средней заработной платы работника такой же профессии и квалификации, определяемых в процентах к увеличенному среднему месячному заработку (доходу), соответствующих степени утраты потерпевшим профессиональной трудоспособности, а при отсутствии ее – общей трудоспособности.

С учетом изложенного, на работодателей возложена обязанность привести расчеты по выплате ежемесячного возмещения утраченного заработка (дохода) в связи с производственной травмой или профессиональной заболеваемостью в соответствии с п.6 ст.938 ГК РК.

В целях реализации п.3 ст.945 ГК РК, в случаях, когда капитализация платежей не может быть произведена ввиду отсутствия или недостаточности имущества у ликвидируемого юридического лица, присужденные суммы выплачиваются потерпевшему государством.

Постановлением Правительства РК от 25 мая 2011 г. №571 утверждены «Правила осуществления ежемесячных выплат гражданам РК после завершения периода капитализации платежей по возмещению вреда, причиненного жизни и здоровью работников юридическими лицами, ликвидированными вследствие банкротства», которые дают право вышеуказанным лицам, утратившим трудоспособность и не получающим никаких пособий, получать выплаты по возмещению ущерба.

Исходя из положений гражданского законодательства, следует, что суть гражданско-правовой защиты государством социально-экономических прав человека состоит:

(а) в обеспечении *свободы гражданина определять поведение в индивидуальной жизнедеятельности по своему усмотрению*, исключая вмешательство в его жизнь со стороны третьих лиц, кроме случаев, прямо предусмотренных в нормативных правовых актах;

(b) в обеспечении *защиты прав других участников гражданского оборота* посредством установления различного рода превентивных механизмов (например, введение стандартов, требований, лицензий и т.д.), их процессуальной определенности;

(с) в случае нарушения субъектами гражданских отношений, в том числе коммерческими организациями, прав человека и гражданина, *восстановление нарушенных прав*, обеспечение *мерами гражданско-правовой ответственности*.

**Таким образом**, не затрагивая проблем правоприменительной практики, можно сделать вывод, что **в целом в гражданско-правовых нормах РК соблюдены принципы обеспечения защиты государством прав человека от их нарушения третьими лицами и определенности правовой политики в обеспечении защиты прав человека, а также вытекающие из них принципы деятельности.**

Исключение составляет сфера недропользования, правовое регулирование которой регламентируется не только НПА РК, но и контрактами на недропользование.

В РК заключено и действует 15 контрактов на недропользование в виде Соглашений о разделе продукции (далее – «СРП»), заключенных между недропользователями (подрядчики) и Министерством энергетики РК (в настоящее время – Министерство нефти и газа РК) в период с 1992 года по 2009 год.

В действующем НК РК предусматривается, что налоговый режим, определенный в СРП, заключенном между Правительством РК или компетентным органом и недропользователем до 1 января 2009 г. и прошедшем обязательную налоговую экспертизу, а также в контракте на недропользование, утвержденном Президентом РК, сохраняется для налогов и других обязательных платежей в бюджет, в отношении которых в соответствии с положениями такого соглашения (контракта) прямо предусмотрена стабильность налогового режима, действует исключительно в отношении сторон такого соглашения (контракта), а также в отношении операторов в течение всего установленного срока его действия, не распространяется на лиц, не являющихся сторонами такого соглашения (контракта) или операторами, и может быть изменен по взаимному соглашению сторон (п.1 ст. 308-1 НК РК).

Таким образом, НК РК предусматривает **гарантии стабильности установленного в СРП налогового режима** (то есть неизменности существовавшего в налоговом законодательстве РК на дату заключения соответствующего контракта на недропользование порядка определения и исполнения налоговых обязательств по налогам и другим обязательным платежам в бюджет государства) на весь срок его действия.

Такие гарантии стабильности налогового режима в отношении СРП являются видоизмененными гарантиями стабильности налогового режима по контрактам на недропользование, которые государство в силу своего суверенного права на принятие законов, в одностороннем порядке, начиная с 1 января 1997 г., ввело в налоговое законодательство РК.

При этом необходимо особо отметить, что в налоговом законодательстве РК, с самого начала введения гарантий о стабильности налогового режима по контрактам на недропользование, параллельно с нормами о стабильности налогового режима,

присутствовали нормы о том, что в случае внесения изменений в законодательство после даты подписания контракта, которые приводят к невозможности дальнейшего соблюдения первоначальных условий контракта или приводят к существенному изменению его общих экономических условий, недропользователь и представители уполномоченного и налогового органов могут внести изменения или поправки в контракт, необходимые для восстановления экономических интересов сторон по состоянию на момент подписания контракта.

При этом, во многих СРП прямо предусматривается, что в случае, если после заключения СРП в налоговом законодательстве РК произойдут изменения, существенно ухудшающие положение Сторон, то Стороны должны договориться об изменении условий СРП с целью сохранения первоначального баланса экономических интересов, на который Стороны были вправе рассчитывать при заключении СРП.

В связи с глобальными изменениями в мировой экономике, существенным ростом цен на нефть, трансформацией самого казахстанского общества и другими факторами положения СРП сегодня оказывают негативное влияние на развитие Казахстана.

*Гарантии стабильности СРП ограничивают возможности государства влиять на подрядные компании, в том числе обеспечивать уважения со стороны подрядных компаний социально-экономических прав человека и их эффективную правовую защиту.<sup>16</sup>*

### **2.3. Положения трудового законодательства РК, закрепляющие обязанность государства защищать права работников**

Как следует из п.1. ст.3 ТК РК целью трудового законодательства РК является правовое регулирование трудовых отношений и иных отношений, непосредственно связанных с трудовыми, направленное на **защиту прав и интересов сторон** трудовых отношений, установление **минимальных гарантий прав и свобод** в сфере труда.

Ст.4-8 ТК РК закреплены принципы трудового законодательства, которые обязывают государство **обеспечивать соблюдение и защиту прав и свобод работников, защищать права человека от незаконных действий третьих лиц.**

В частности, на государство возлагаются обязанности по недопущению **ограничения прав человека и гражданина** в сфере труда; применение **мер по запрещению дискриминации**, принудительного труда и наихудших форм детского труда; предоставление условий труда на государственных предприятиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены; обеспечение права на справедливое вознаграждение за труд не ниже минимального размера заработной платы; обеспечение права работников и работодателей на **объединение для защиты своих прав** и интересов; регулирование вопросов **безопасности и охраны труда.**

С целью реализации принципов трудового законодательства, а вместе с ним и осуществление защиты прав человека, ст.11 ТК РК закреплены **требования к актам работодателя.**

---

<sup>16</sup> В 2011 г. работники нефтяных компаний в Мангистауской области на западе Казахстана требовали повышения заработной платы. Компании «Каражанбасмунай» и «Озенмунайгаз» уволили несколько тысяч сотрудников за участие в незаконной забастовке. В конце сентября 2011 г. пресс-служба национального фонда благосостояния «Самрук-Казына», владеющая государственным пакетом нефтедобывающих компаний, сообщила, что забастовка нефтяников «локализована», «конфликт разрешен в рамках трудового законодательства». Вместе с тем тогда не был решен вопрос трудоустройства двух тысяч уволенных в связи с нарушением трудовых договоров.

Работодатель обязан издавать акты в пределах своей компетенции в соответствии с НПА РК, трудовым договором, соглашениями, коллективным договором. В предусмотренных случаях работодатель издает акты по согласованию или с учетом мнения представителей работников.

Акты работодателя, ухудшающие положение работников по сравнению с трудовым законодательством РК, коллективным договором, соглашениями либо изданные без соблюдения соответствующим процедур, являются недействительными и не подлежат применению.

Наряду с этим государство обеспечивает проведение политики, способствующей достижению продуктивной и свободно избранной занятости граждан (п.1 ст.4 Закон о занятости населения).

Согласно п.2 ст.4. Закона о занятости населения государственная политика в сфере занятости направлена на обеспечение **равных возможностей гражданам РК, иностранцам и лицам без гражданства, постоянно проживающим в РК**, на свободный выбор рода деятельности и профессии, справедливых и благоприятных условий труда, социальной защиты от безработицы; обеспечение продуктивной занятости, сокращение безработицы, создание рабочих мест; стимулирование работодателей, сохраняющих действующие и создающих новые рабочие места, в том числе для целевых групп и др.

С целью обеспечения прав человека в сфере трудовых отношений государственные органы наделены определенными главами 2, 38 ТК РК правами и обязанностями.

Полномочия государственных органов в трудовой сфере можно разграничить на следующие виды:

(а) **правотворческие полномочия** (согласно ст.15 ТК РК Правительство РК разрабатывает основные направления и обеспечивает реализацию государственной политики в области труда, безопасности и охраны труда; определяет размеры социального пособия по временной нетрудоспособности, порядок его назначения и выплаты; в пп.25) ст.16 ТК РК за МТСЗН закреплены разработка и утверждение форм обязательной ведомственной отчетности, проверочных листов, критериев оценки степени риска и т.д.);

(б) **распорядительные полномочия** (осуществляет координацию и взаимодействие в области обеспечения безопасности и охраны труда с другими государственными органами, а также с представителями работников и работодателей (пп.5) ст.15 ТК РК); местные исполнительные органы МТСЗН устанавливают квоту для трудоустройства категорий населения (пп.7) ст.18 ТК РК);

(с) **контрольные полномочия** (пп.12) ст.16 ТК РК закрепляет за МТСЗН полномочие по осуществлению контроля за своевременным и объективным проведением расследования несчастных случаев на производстве; МТСЗН организует мониторинг и оценку рисков в сфере безопасности и охраны труда (пп.22) ст.16 ТК РК); согласно пп.4) ст.17 ТК РК территориальные подразделения МТСЗН расследуют несчастные случаи на производстве; государственный контроль за соблюдением в организациях трудового законодательства РК осуществляют государственные инспекторы труда (п.1 ст.328 ТК РК);

(д) **юрисдикционные** (территориальные подразделения МТСЗН рассматривают обращения работников, работодателей и их представителей по вопросам безопасности и охраны труда (пп.4) ст.17 ТК РК).

**Следовательно, государство** обладает таким спектром полномочий, которые **дают ему реальную возможность осуществления на практике защиты прав человека от их нарушения третьими лицами.**

Общее направление правовой политики в обеспечении защиты социально-экономических прав человека было задано в Послании Президента РК Н.А. Назарбаева народу Казахстана «**Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана**» (27 января 2012 г.).

По поручению Главы государства Правительство РК утвердило **Программу обеспечения занятости**, в которой поставлены три важные задачи: создание эффективной системы обучения и содействия в трудоустройстве; содействие развитию предпринимательства на селе; повышение мобильности трудовых ресурсов, приоритетное трудоустройство в центрах экономической активности Казахстана.

В рамках **Программы занятости 2020 г.** определены три направления деятельности государства.

**Первое направление** программы нацелено на обеспечение устойчивой и продуктивной занятости граждан путем содействия в трудоустройстве по месту жительства, и будет охватывать самозанятых, безработных и малообеспеченных граждан.

Целью **второго направления** является повышение экономической активности граждан через организацию собственного дела.

**Третье направление** предусмотрено на случай отсутствия реальных перспектив у участников программы заниматься наемным трудом или собственным делом, после прохождения предыдущих двух направлений.

В Концепции правовой политики до 2020 г. отмечается необходимость совершенствования трудового законодательства на основе системного анализа практики его применения и учета международного опыта в данной сфере. Требуют проработки вопросы дальнейшей дифференциации трудового и социального законодательства в зависимости от характера трудовой деятельности и условий труда работников, а также вопросы расширения сферы применения и инструментов социального партнерства.

Одним из перспективных направлений развития социального законодательства являются: использование имеющихся и создание новых безопасных финансовых инструментов, используемых при размещении пенсионных активов; совершенствование системы социальной защиты отдельных категорий граждан, в том числе лиц, для которых социальные выплаты являются единственным источником средств существования.

**Следовательно**, направления деятельности государства, зафиксированные в указанных программных документах и касающиеся социально-экономических прав человека, дают **представление о требованиях, предъявляемых государством к предпринимателям.**

Наряду с положительными моментами в регулировании трудовых отношений существуют положения требующие изменений и дополнений.

Трудовое законодательство не имеет действенных механизмов защиты людей предпенсионного и пенсионного возраста.

Несмотря на то, что никто не может подвергаться какой-либо дискриминации при реализации трудовых прав в зависимости от возраста (ст.7 ТК РК), а также отсутствия в ТК РК такого основания расторжения трудового договора как достижение работником пенсионного возраста, пп.1-1) п.1 ст.27 Закона о государственной службе **пенсионный возраст является основанием для увольнения с правом заключения срочного трудового договора на один год по взаимному согласию сторон административных государственных служащих.** При этом следует заметить, что государственная служба не является таким



специфическим видом трудовой деятельности, которая бы требовала различий, исключений, предпочтений и ограничений, затронутых п.3 ст.7 ТК РК.

Аналогичная ситуация сложилась по отношению к трудовым мигрантам, т.е. временно перемещенных физических лиц из других государств в РК и из РК, а также внутри государства для осуществления трудовой деятельности (пп.4) ст.1 Закон о миграции населения).<sup>17</sup>

Привлечение иностранной рабочей силы в РК осуществляется на основании *квоты*, ежегодно устанавливаемой по профессиональным и квалификационным категориям (п.1 ст.37 Закон о миграции населения). Порядок установления квоты на привлечение иностранной рабочей силы в РК, условия и порядок выдачи разрешений иностранному работнику на трудоустройство и работодателям на привлечение иностранной рабочей силы определяются Правительством РК (п.4 ст.37 Закон о миграции населения).<sup>18</sup>

В вопросах регулирования миграции иностранной рабочей силы в Закон о миграции населения внесены положения предусматривающие меры позитивной дискриминации, которые выражаются в предоставлении преимущественных прав для трудовой деятельности иностранных работников из числа этнических казахов и бывших соотечественников.

Местный исполнительный орган выдает разрешения иностранным работникам на трудоустройство или работодателям на привлечение иностранной рабочей силы из числа этнических казахов и бывших соотечественников *в упрощенном порядке*, определяемом Правительством РК (ст.38 Закон о миграции населения).

*Таким образом*, не затрагивая проблем правоприменительной практики, можно сделать вывод, что в целом в трудовом законодательстве РК закреплены принципы, провозглашающие обеспечение защиты государством прав работников от нарушения работодателем. Государство заявило стандарты ожидаемого от коммерческих организаций поведения в отношении работников.

#### **2.4. Положения природоохранного законодательства РК, закрепляющие обязанность государства защищать социально-экономические права человека от их нарушения третьими лицами, включая коммерческие организации**

07 декабря 2007г. Н.А. Назарбаев на 18 пленарном заседании Совета иностранных инвесторов, посвященному устойчивому развитию государства и вопросам охраны окружающей среды, заявил о необходимости совместной работы правительства и инвесторов над развитием альтернативных источников энергии, использующих возобновляемые ресурсы, а также над созданием условий, стимулирующих предпринимателей к «экологизации» бизнеса.

Глава государства потребовал от правительства **во всех отраслевых и региональных программах в обязательном порядке учитывать принципы** устойчивого развития,

---

<sup>17</sup> 01 октября 2012 г. Специальный докладчик ООН по современным формам рабства Гульнара Шахинян предложила Казахстану упростить процесс найма работодателями трудовых мигрантов и официально оформлять их статус. Сегодня трудовому мигранту и работодателю необходимо заполнять огромное количество документов для регистрации. Трудовые мигранты не защищены законом, находятся в нелегальных условиях во власти работодателей. URL: <http://www.zakon.kz/kazakhstan/4516215-oon-predlagaet-kazakhstanu-uprostit.html>.

<sup>18</sup> Правила и условия выдачи разрешений иностранному работнику на трудоустройство и работодателям на привлечение иностранной рабочей силы (утверждены Постановлением Правительства РК от 13 января 2012 года № 45).

**разумного и эффективного пользования природными ресурсами**, сбалансированной демографической политики. Все законопроекты, разрабатываемые государственными органами, соответственно должны проходить государственную экологическую экспертизу. Кроме того, ввиду обострения проблемы загазованности атмосферы выхлопными газами автомобильного транспорта в крупных городах республики, Глава государства поручил правительству принять **меры по ужесточению экологических стандартов для транспорта**, более широкому использованию экологически чистого топлива.

Законом от 26 марта 2009 г. №144-IV был ратифицирован Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Выполнение обязательств, вытекающих из Киотского протокола, направлено на создание национальной системы регулирования выбросов парниковых газов, проведение национальной политики, предусматривающей снижение уровня антропогенных выбросов в атмосферу.

05 июля 2009 г. Глава государства подписал закон о поддержке возобновляемых источников энергии. Закон снял целый ряд организационных и финансовых барьеров, которые стояли на пути внедрения возобновляемых источников энергии в Казахстане.

В Концепции правовой политики до 2020 г. отмечено, что **в ряде регионов Казахстана наблюдается сложная экологическая ситуация**.<sup>19</sup> В связи с чем, весьма актуальным является развитие и дальнейшее совершенствование природоохранного законодательства, в том числе в контексте его гармонизации с международными обязательствами и стандартами. В целях повышения эффективности природоохранной деятельности следует четко разграничивать механизмы правового регулирования пользования природными ресурсами и их охраны. Природоохранное законодательство должно стимулировать рациональное природопользование и соблюдение экологических нормативов, развитие экологических чистых производств и экологически безопасное поведение граждан.

Как показывает международная судебная практика,<sup>20</sup> право на удовлетворительную окружающую среду можно разбить на более конкретные экологические права и рассматривать их в контексте таких прав, как **защита от бесчеловечного и унижающего обращения** и **право на охрану личной жизни**.

Экологический кодекс РК регулирует отношения в области охраны, восстановления и сохранения окружающей среды, использования и воспроизводства природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду, в пределах территории РК (ст.3 ЭК РК).

Экологическими основами устойчивого развития Казахстана связанными с принципами защиты прав человека являются достижение государством цели по обеспечению

---

<sup>19</sup> Как отмечает Национальный научный портал РК, в результате антропогенных нагрузок практически на всей территории Казахстана нарушена естественная способность природной среды обеспечивать будущее экономическое и социальное развитие страны. Интенсивное загрязнение воздуха, воды и почв, деградация животного и растительного мира, истощение природных ресурсов привели к разрушению экосистем, опустыниванию и значительным потерям биологического и ландшафтного разнообразия, росту заболеваемости и смертности населения. Следствием подобных изменений является снижение качества жизни населения и неустойчивое развитие республики. URL: [http://www.nauka.kz/biol\\_med/razd4/probl\\_ekologii\\_v\\_KZ.php](http://www.nauka.kz/biol_med/razd4/probl_ekologii_v_KZ.php).

<sup>20</sup> В деле рассмотренном Европейским Судом по правам человека Case of Lopez Ostra v. Spain, решение от 9 декабря 1994 года (Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 303DC), было вынесено постановление, что беспокойство и неудобства, возникающие вследствие загрязнения заводом окружающей среды, представляют собой нарушение статьи 8 ЕКПЧ (право на уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции). Комиссия признала данное заявление приемлемым также на основании ст.3 (запрещение пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство обращения и наказания).

благоприятной окружающей среды для жизни и здоровья человека; соблюдение права каждого человека на доступ к экологической информации и всестороннее участие общественности в решении вопросов охраны окружающей среды и устойчивого развития; обеспечение гласности принимаемых мер в области охраны окружающей среды.

Указанные основы устойчивого развития и реализация принципов экологического законодательства обеспечивается механизмами государственного регулирования охраны окружающей среды и управления использованием природных ресурсов.

Основные положения государственного регулирования в области охраны окружающей среды и **государственного управления в области использования природных ресурсов**, закрепленные в ст.6 ЭК РК, **направлены и на защиту социально-экономических прав человека.**

Государственное регулирование в области **охраны окружающей среды** включает в себя: лицензирование деятельности в области охраны окружающей среды; экологическое нормирование; техническое регулирование в области охраны окружающей среды; государственную экологическую экспертизу; выдачу экологических разрешений; государственный экологический контроль; систему экономического регулирования охраны окружающей среды, стимулирование внедрения наилучших экологически чистых технологий, систему финансирования природоохранных мероприятий; квотирование выбросов парниковых газов; инвентаризацию парниковых газов; установление рыночных механизмов сокращения выбросов и поглощения парниковых газов; систему мониторинга фактических объемов выбросов и поглощения парниковых газов; государственный экологический мониторинг; государственный учет природопользователей, источников и участков загрязнения окружающей среды; экологическое образование и просвещение.

Государственное управление в области **использования природных ресурсов** включает в себя: государственное планирование в области использования природных ресурсов; государственный контроль за охраной, использованием и воспроизводством природных ресурсов; выдачу лицензий, разрешений и заключение договоров (контрактов) на право пользования природными ресурсами; организацию восстановления и воспроизводства природных ресурсов, внедрения ресурсосберегающих технологий; ведение мониторинга и кадастров природных ресурсов; установление лимитов и распределение квот на использование природных ресурсов; управление государственными юридическими лицами, осуществляющими использование, восстановление и воспроизводство природных ресурсов; организацию охраны природных ресурсов.

Следует отметить, несмотря на то, что участниками регулируемых ЭК РК отношений являются физические лица, государство и государственные органы, осуществляющие регулирование в указанных выше областях, ключевым адресатом экологических норм являются юридические лица. Именно деятельность этих субъектов, как показывает практика, несет в себе большую часть угрозы окружающей среде и, следовательно, нарушений прав человека.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Наибольшие факты причинения вреда окружающей среде и нарушения экологических прав человека зафиксированы в деятельности недропользователей. Так, в сентябре 2009 года в ходе проверки АО «СНПС-Актобемунайгаз» установлено, что на месторождении «Кенкияк» эксплуатируемые 19 скважин необеспечены подъездными путями, а при эксплуатации объекта для отстаивания пластовой воды осуществляется отклонение от утвержденного проекта «Разработка надсолевых залежей нефтяного месторождения Кенкияк». При этом сроки реализации данных проектных решений истекли еще в 2005 году. За не выполнение проектных решений на АО СНПС «Актобемунайгаз» были наложены штрафные санкции. В ходе проверки экологической инспекцией деятельности ТОО «Тенгизшевройл» в части соблюдения экологического законодательства выявлен факт размещения серы в объеме 155 тыс. тонн в период с 21 декабря 2009 г. по 01 января 2010 г. при отсутствии разрешения на эмиссии в окружающую среду. В связи с чем, экологической инспекцией наложен штраф по ст.243 КоАП РК на сумму 1 млрд. тенге и взыскан ущерб, нанесенный

Экологические права, обеспечивающие удовлетворение разнообразных потребностей индивида в процессе взаимодействия с природой сформулированы в ст.13 ЭК РК.

Согласно данной норме **индивид имеет право**: 1) на благоприятную для его жизни и здоровья окружающую среду; 2) на осуществление мер по охране и оздоровлению окружающей среды; 3) на создание общественных объединений и фондов охраны окружающей среды; 4) участие в процессе принятия государственными органами решений по вопросам, касающимся окружающей среды; 5) на участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях и демонстрациях, референдумах в области охраны окружающей среды; 6) на обращение в государственные органы с письмами, жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам охраны окружающей среды и требовать их рассмотрения; 7) на получение от государственных органов и организаций своевременную, полную и достоверную экологическую информацию; 8) на участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды на этапе их подготовки и представлять свои замечания разработчикам; 9) на участие в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой; 10) внесение предложений о проведении общественной экологической экспертизы и участие в ней; 11) требовать отмены в административном или судебном порядке решений о размещении, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных экологически опасных объектов, а также об ограничении и прекращении хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц, оказывающих отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека; 12) предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие нарушения экологического законодательства РК.

В последние годы наиболее остро в сфере экологии стоит вопрос о возрастании объемов накопленных отходов. Деятельность РК направлена на усиление государственного регулирования в сфере выбросов и поглощений парниковых газов, в соответствии с обязательствами Казахстана по решению глобальной экологической проблемы изменения климата.

К концу 2010 года в РК *выбросы крупных предприятий нефтегазовой, энергетической, горнометаллургической, химической отраслей промышленности, сельского хозяйства и транспорта составляли около 214 млн. тонн или 90% от всего объема, объем отходов составлял более 22 млрд. тонн, из них опасных отходов – порядка 7 млрд. тонн.*

Динамика образования отходов за период с 2008 по 2010 годы показала, что *каждый год в среднем утилизируется 20% образуемых отходов, а порядка 500 млн. тонн в год остается в накопленных объемах.* При такой тенденции к 2020 г. ожидалось накопление 28 млрд. тонн отходов. В связи с несовершенством законодательства предприятиям выгоднее было платить за размещение отходов, чем предпринимать меры по их утилизации и использованию. Предприятия не несли материальной ответственности, не компенсировали наносимый ущерб, и не принимали меры по уменьшению объемов отходов и снижению их воздействия.

Как неоднократно отмечалось на Координационном совете правоохранительных органов, *нормы уголовного права не соответствуют экологическим угрозам. Из 18 статей за*

---

о окружающей среде на сумму 1 млрд. тенге. В 2010 г. при внеплановой проверке АО «Арселор Миттал Темиртау» был выявлен факт превышения норм предельно допустимых сбросов (далее - ПДС) по азоту аммонийному (2,37 ПДС), нитритам (7,88 ПДС) в реку Нура. В связи с этим на юридическое лицо был наложен штраф в размере 7 млн. тенге, а также претензия в размере 6,8 млн. тенге. По данным Министерства охраны окружающей среды общая сумма убытка от деятельности недропользователей в 2010 году составила 5 млрд тенге. URL: <http://www.kursiv.kz/1195205757-prirodooxrannoe-zakonodatelstvo-rk-sobyudaetsya-ne-vsemi-nedropolzovateljami.html>.

*экологические преступления реальное применение находят только три-четыре положения за браконьерство.*

В связи с этим 15, 22 июля, 09 ноября, а также 03 декабря 2011 г. в Экологический кодекс, а также другие НПА РК, содержащие охранительные нормы в сфере экологии были внесены изменения и дополнения. В частности, учитывая важность защиты интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду, большое внимание было уделено совершенствованию УК РК и КоАП.

В ЭК РК были введены новые экологические требования, направленные на реализацию международных экологических конвенций, ратифицированных Казахстаном, а также заложены экономические механизмы стимулирования переработки и вторичного использования отходов или сокращения их образования. С 2011 г. природопользователей, которые имели выбросы парниковых газов свыше 20 тыс. тонн в год, обязали получать квоту.

Однако сегодня отсутствуют действенные механизмы возмещения вреда здоровью и имуществу гражданам, причиненного экологическим правонарушением. Отсутствуют эффективные правовые процедуры, обязывающие государственные органы и их должностных лиц оказывать содействие НПО и гражданам в реализации экологических прав.

**Таким образом,** закрепленные в нормативных актах **положения не гарантируют в полной мере реализацию и защиту экологических прав и законных интересов граждан в случае их нарушения коммерческими организациями.**

## **2.5. Положения законодательства РК, закрепляющие обязанность государства защищать социально-экономические права человека в случае чрезвычайного положения**

Согласно пп.5) ст.1 Закона о чрезвычайном положении, *чрезвычайное положение* (далее – «ЧП») – это временная мера, применяемая исключительно в интересах обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РК и представляющая собой особый правовой режим деятельности государственных органов, организаций, допускающий установление отдельных ограничений прав и свобод граждан, иностранцев и лиц без гражданства, а также прав юридических лиц и возлагающий на них дополнительные обязанности.

Согласно пп.16) ст.44 Конституции Президент РК в случае, когда демократические институты, независимость и территориальная целостность, политическая стабильность РК, безопасность ее граждан находятся под серьезной и непосредственной угрозой и нарушено нормальное функционирование конституционных органов государства, после официальных консультаций с Премьер-министром и председателями Палат Парламента РК принимает меры, диктуемые названными обстоятельствами, включая введение на всей территории Казахстана и в отдельных ее местностях ЧП, применение Вооруженных Сил РК, с незамедлительным информированием об этом Парламента РК.

ЧП вводится Указом Главы государства, который должен отвечать критериям, закрепленным в ст.6 Закона о чрезвычайном положении.

Согласно п.1 ст.24 Конституции **в условиях ЧП допускается принудительный труд.**

При этом меры, применяемые в условиях ЧП, и ограничения прав и свобод физических лиц, а также прав юридических лиц, возложение на них дополнительных обязанностей должны

осуществляться в пределах, которые вызваны обстоятельствами, послужившими основанием введения ЧП. Меры и ограничения, применяемые в условиях ЧП, не должны противоречить международным договорам в области прав человека, ратифицированным РК (ст.17 Закона о чрезвычайном положении).

Несмотря на введение ЧП государство гарантирует определенные права физическим и юридическим лицам на время его действия. Так, согласно ст.18 Закона о чрезвычайном положении физическим лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения ЧП, предоставляются жилые помещения, возмещается материальный ущерб, предоставляется необходимая помощь в порядке и пределах, устанавливаемом Правительством РК. Также физическим и юридическим лицам, имущество и ресурсы которых использовались для нужд ликвидации обстоятельств, послуживших основанием для введения ЧП, равноценное возмещение материального ущерба осуществляется в порядке, установленном законодательство РК.

НПА РК, принятые в целях обеспечения режима ЧП и связанные с временным ограничением прав и свобод физических и юридических лиц, применяются только в течение срока, на который введено ЧП, и утрачивают силу одновременно с прекращением действия ЧП без специального о том уведомления.

Прекращение действия ЧП влечет прекращение административного производства по делам о нарушении режима ЧП (ст.21 Закона о чрезвычайном положении).

Важным положением, вытекающим из п.4 ст.75 Конституции РК и гарантирующим защиту прав и свобод человека и гражданина, является **недопущение учреждения специальных и чрезвычайных судов под каким-либо названием**. Из этого вытекает, что правосудие в местности, где введено ЧП, осуществляется судами в соответствии с законодательными актами РК (ст.23 Закона о чрезвычайном положении).

**Таким образом, права человека в некоторых случаях могут быть ограничены в соответствии с Конституцией РК, посредством издаваемых законов лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.** Закрепленные в Конституции РК и Законе о чрезвычайном положении нормы должны содействовать соблюдению и защите ограниченных в рамках режима ЧП прав человека.

### 3. Выводы

Анализ конституционного и гражданского законодательства РК позволяет прийти к выводу, что в целом нормы этих отраслей гарантируют соблюдение и защиту прав человека. Однако некоторые сегменты гражданского законодательства (например, в части регулирования конкуренции, государственных закупок, защиты прав потребителей, взаимоотношения с недропользователями и др.) не соответствуют тем фундаментальным основам, стандартам, которые были изначально заложены в эти отрасли законодательства.

Трудовое законодательство содержит ключевые принципы, провозглашающие обеспечение защиты государством прав работников от их нарушения работодателем, однако заданные государством стандарты ожидаемого от предприятий поведения в отношении работников не находят в трудовом законодательстве действенных механизмов реализации. Иначе говоря, базовые положения трудового законодательства, гарантирующие защиту прав человека, не конкретизируются в нормах обеспечивающих исполнение общих положений.

Экологическое законодательство РК закрепило ряд принципов, обязывающих соблюдать права человека. Однако после Указа Президента РК Н.А. Назарбаева от 29 августа 1991 года №409 о закрытии Семипалатинского ядерного полигона (2-й Государственный

центральный испытательный полигон) природоохранное законодательство РК во многом перестало гарантировать реализацию и защиту прав граждан на благоприятную среду в случае их нарушения. Проблема повсеместного и регулярного нарушения экологического законодательства заключается в отсутствии должных охранительных норм и действенных механизмов контроля за экологической обстановкой в стране.

Закон о чрезвычайном положении предусматривает ряд ограничений прав граждан лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения, но при этом указанный НПА РК должен содействовать соблюдению и защите ограниченных в рамках режима ЧП прав человека.

### **III. СООТВЕТСТВИЕ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПРИНЦИПАМ, ОБЯЗЫВАЮЩИМ ОРГАНИЗАЦИИ СОБЛЮДАТЬ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**

Часть III настоящего Заключения содержит правовой анализ положений законодательства РК на соответствие социально-экономическим принципам Ругги, обязывающим организации соблюдать права человека.

#### **1. Общие положения**

Социальная ответственность бизнеса признана важнейшей составляющей долгосрочной стратегии устойчивого развития Казахстана. В этой связи значительное внимание уделяется продвижению идей **корпоративной социальной ответственности**, созданию благоприятных условий для социально ответственного поведения коммерческих организаций, соблюдению и защите ими прав человека и гражданина.

На первом Форуме по социальной ответственности бизнеса (Жезказган, 2008 г.) Нурсултан Назарбаев говорил о необходимости включения предпринимательства в решение масштабных задач развития общества и в этой связи поручил Правительству РК продолжить работу по формированию благоприятной среды, стимулирующей повышение субъектами предпринимательства корпоративной социальной ответственности.

На Форуме между МТСЗН РК и крупными компаниями<sup>22</sup> было подписано Соглашение о продвижении принципов Глобального договора ООН в сфере социального обеспечения и трудовых отношений. Предприниматели обязались соблюдать социально-экономические принципы, закрепленные в законодательстве РК, а также основополагающие положения двенадцати ратифицированных Конвенций Международной организации труда (далее – «МОТ»), которые направлены на свободу объединения и признание права на заключение коллективных договоров, устранение всех форм принудительного труда, в том числе, детского труда, ликвидацию дискриминации в сфере труда и занятости.

Проблема соблюдения и защиты прав человека, определение соответствия норм действующего законодательства социально-экономическим принципам, обеспечивающим

---

<sup>22</sup> Широко распространено убеждение, что большая корпорация (именно потому, что она большая) должна принимать во внимание косвенные последствия своих решений и брать на себя ответственность, которую никто не собирается возлагать на мелкого предпринимателя. Однако, как справедливо пишет по этому поводу нобелевский лауреат Ф.А. Хайек, «с того момента, как руководство большой корпорации начинает рассматриваться не только как обладающее правом, но и как обязанное принимать во внимание так называемый общественный интерес, поддерживать так называемое правовое дело и служить «общественной пользе», оно в самом деле захватывает неконтролируемую власть». - Ф.А. Хайек, Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики, (Москва, 2006), с.403.

защиту прав человека, приобретает особое значение не только во взаимодействии государства с субъектами предпринимательской деятельности, но и становится определяющим в отношениях предпринимателей (работодателей) и работников.

Как отмечается в Докладе Рабочей группы по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях (10 апреля 2012 г., A/HRC/20/29), «ключевой элемент проблем, касающихся прав человека и предпринимательской деятельности, – наличие управленческих брешей. Это касается всех государств и регионов, компаний любых размеров, секторов и условий деятельности».

В Докладе выделяются пять **базовых принципов**, обязывающих коммерческие организации соблюдать права человека:

(i) Согласно первому положению, соблюдение коммерческими организациями прав человека означает, что организациям следует избегать нарушения прав человека и устранять последствия нарушения ими прав человека (далее – «**принцип корпоративной ответственности за соблюдения прав человека**»).

(ii) Второй базовый постулат конкретизирует принцип корпоративной ответственности за соблюдения прав человека, уточняя, что ответственность коммерческих организаций распространяется на *признанные международным сообществом права человека* (закрепленные в Международном билле о правах человека, положениях МОТ и др.).

(iii) Третье положение формулирует, во-первых, *запрет на оказание коммерческими организациями содействия в нарушении прав человека* и в случае выявления таких нарушений устранять таковые, а, во-вторых, призывает *смягчать последствия нарушений прав человека*.

(iv) В следующем положении отмечается, что *обязанность по соблюдению прав человека возлагается на все юридические лица* независимо от форм собственности, типа юридического образования, видов деятельности и т.д. При этом все же должны учитываться такие факторы как масштабы и виды деятельности коммерческих организаций, поскольку от них может зависеть тяжесть последствий нарушения прав человека.

(v) С учетом предыдущего положения коммерческим организациям рекомендуется четко определить *политику и процедуры по соблюдению и защите прав человека* (программное обязательство соблюдать права человека; процедуры обеспечения должной заботы о правах человека в целях выявления, предотвращения, смягчения отрицательных последствий и представления отчетности об устранении данных последствий; процедуры, позволяющие возместить ущерб в случае нарушения прав человека).

Поскольку последний базовый принцип настаивает на необходимости определения политики по соблюдению прав человека и соответствующих процедур в коммерческой организации, в части III Доклада закреплены девять **принципов деятельности**, которые поясняют требование определения политики и процедур по соблюдению прав человека.

В связи с этим, Специалист считает необходимым определить характер отдельных правовых норм РК, проанализировать их соответствие социально-экономическим принципам, обязывающим предпринимателей соблюдать права человека.

С учетом сущности и значения принципов, дедуктивной логической последовательностью их изложения, часть III настоящего юридического заключения структурирована без строгой привязки к каждому принципу.



## **2. Соответствие норм законодательства РК принципам Ругги, обязывающим организации соблюдать права человека**

В этом разделе настоящего Заключения выделены части, которые соответствуют отдельным сферам правового регулирования (конституционное, гражданское, трудовое, природоохранное и др.).

### **2.1. Положения Конституции РК, обязывающие организации соблюдать права человека**

Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики (п.2 ст.4). Следовательно, **нормы Конституции, охраняющие права человека, подлежат исполнению на всей территории страны, независимо от условий, в которых находятся организации.**

Конституция не содержит каких-либо условий либо исключений, при которых организации или другие лица могли бы не исполнять свои обязанности по соблюдению прав человека. Это означает, что права человека находятся под охраной государства при любых условиях.

П.4 ст.5 Конституции РК предусмотрено, что в республике *не допускается* деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств, партий на религиозной основе, а также *финансирование* политических партий и *профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями.*

Другими словами, статья *не позволяет иностранным организациям участвовать в финансировании профсоюзов*, что, по мнению международных правозащитных организаций, ограничивает международное сотрудничество. Так, в Докладе «Нефть и забастовки. Нарушения трудовых прав в нефтяном секторе Казахстана» организация «*Human Rights Watch*» рекомендует РК совершенствовать законодательство в этой области и устранить этот запрет.<sup>23</sup>

По мнению Специалиста, более обоснованной по этому поводу представляется позиция Конституционного совета РК, который полагает, что из всех общественных объединений политические партии и профессиональные союзы являются высшей формой самоорганизации граждан, представляют собой достаточно структурированные объединения, которые преследуют *политические и социально-экономические цели*. Им присуща консолидированность, *способность оказывать влияние на политическое мировоззрение людей и политику государства в различных сферах жизни общества*» (Постановление Конституционного Совета РК от 7 июня 2000 г. № 4/2). Следовательно, финансирование политических партий и профессиональных союзов РК иностранными гражданами, юридическими лицами, государствами и международными организациями представляется нежелательным.

В п.2 ст.14 Конституции РК закреплено, что никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам. Тем самым, устанавливается общий для всех принцип недискриминации (non-discrimination principle).

---

<sup>23</sup> Доклад Human Rights Watch: Нефть и забастовки. Нарушения трудовых прав в нефтяном секторе Казахстана, с.42.

На практике данный принцип нередко нарушается различными юридическими лицами.<sup>24</sup>

Согласно п.1 ст.24 Конституции РК каждый имеет право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии. *Принудительный труд допускается* только по приговору суда либо *в условиях чрезвычайного или военного положения*.

В Конституции РК также закреплено, что каждый имеет *право на условия труда*, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на *вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации*, а также на *социальную защиту от безработицы*. Признается *право на индивидуальные и коллективные трудовые споры* с использованием установленных законом способов их разрешения, включая *право на забастовку*. Каждый имеет *право на отдых*. Работающим по трудовому договору *гарантируются установленные законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск* (п.2-4 ст.24 Конституции РК).

Гражданину РК гарантируется *минимальный размер заработной платы и пенсии, социальное обеспечение по возрасту*, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и по иным законным основаниям. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность (ст.28 Конституции РК).

Конституционный Совет определил, что *социальное обеспечение в случае болезни возводится в ранг конституционного права и его реализация гарантируется*. Возведение конкретной разновидности прав или свобод до уровня конституционного и объявление в Конституции о ее гарантированности означает, что *государство возлагает на себя обязанность через создаваемые им системы и структуры обеспечить реализацию этих прав и свобод*. Государство возлагает *обязанность по социальному обеспечению работников на работодателей*, независимо от формы собственности (**Постановление Конституционного Совета РК от 12 марта 1999 года № 3/2**).

Поскольку указанные в Основном законе РК социально-экономические права человека и гражданина носят общий характер, они конкретизируются в иных НПА республики. В частности, в рамках трудового законодательства и норм, регулирующих социальное обеспечение население.<sup>25</sup>

В Докладе в качестве первого шага для закрепления обязанности соблюдать права человека предприятиям рекомендуется взять на себя обязательства выполнять эту обязанность в заявлении программного характера.

**Заявление программного характера:** (а) утверждается на самом высоком уровне руководящего звена предприятия; (b) готовится на основе соответствующих выводов внутренних и/или внешних экспертов; (с) определяет ожидаемое предприятием отношение к правам человека со стороны персонала, партнеров по предпринимательской деятельности и других сторон, непосредственно связанных с его деятельностью, продукцией или услугами;

---

<sup>24</sup> Предпринимательская деятельность, например, добыча природных ископаемых и развитие инфраструктуры, серьезно и несоразмерно затрагивает интересы местного населения. Зачастую оно сталкивается с дискриминацией при приеме на работу, в оплате труда, предоставляемым работодателем социального «пакета» и др. Так, Департамента по контролю и социальной защите по Атырауской области подал иск ТОО «Казахстан Каспиан Оффшор Индастриз» о признании факта дискриминации в сфере труда со стороны работодателя. В частности, речь идет о несоразмерной разнице в оплате труда казахстанских и иностранных работников за одни и те же функциональные обязанности в ТОО «Казахстан Каспиан Оффшор Индастриз». URL: <http://caspionews.kz/?p=12286> (2012, 10 августа).

<sup>25</sup> Постановление Конституционного Совета РК от 10 марта 1999 года № 2/2 «Об официальном толковании пунктов 1 и 2 статьи 14, пункта 2 статьи 24, подпункта 5) пункта 3 статьи 77 Конституции Республики Казахстан».

(d) придается гласности и распространяется внутри предприятия и за его пределами среди всего персонала, партнеров по предпринимательской деятельности и других сторон, непосредственно связанных; (e) получает отражение в программах и процедурах оперативной деятельности, необходимое для его закрепления в рамках всей деятельности предприятия.

Согласно п.1 ст.31 Конституции РК государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека.

*Под благоприятной окружающей средой следует понимать окружающую среду, состояние которой обеспечивает экологическую безопасность и охрану здоровья населения, сохранение биоразнообразия, предотвращение загрязнения, устойчивое функционирование экологических систем, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов (пп.37 ст.1 ЭК РК).*

В связи с тем, что государство является своего рода гарантом охраны окружающей среды, оно вправе возлагать на организации обязанности по соблюдению прав человека на благоприятную окружающую среду.

**Таким образом,** конституционные нормы в РК в общих чертах **определяют критерии должного поведения организаций по соблюдению социально-экономических прав человека и гражданина.** Ответственность за соблюдение прав человека является всеобщей нормой, ориентиром для деятельности всех организаций.

Правовые нормы, обязывающие добросовестно и ответственно относиться к правам человека и гражданина РК, закреплены в положениях гражданского законодательства.

## **2.2. Положения гражданского законодательства РК, обязывающие организации соблюдать права человека**

Согласно п.3-5 ст.8 ГК РК осуществление гражданских прав не должно нарушать прав и охраняемых законодательством интересов других субъектов права, не должно причинять ущерба окружающей среде. Граждане и юридические лица должны действовать при осуществлении принадлежащих им прав добросовестно, разумно и справедливо, соблюдая содержащиеся в законодательстве требования, нравственные принципы общества, а предприниматели – также правила деловой этики. Эта обязанность не может быть исключена или ограничена договором. *Добросовестность, разумность и справедливость действий участников гражданских правоотношений предполагаются.* Не допускаются действия граждан и юридических лиц, направленные на причинение вреда другому лицу, на злоупотребление правом в иных формах, а также на осуществление права в противоречии с его назначением.

Несмотря на то, что справедливость, разумность и добросовестность действий участников гражданского оборота презюмируются и они в целом не обязаны доказывать недобросовестность либо несправедливость своих действий, в гражданском праве, в отличие от уголовного, действует *презумпция виновности* правонарушителя. По общему правилу п.6 ст.9 ГК РК, если наступление правовых последствий нарушения зависит от виновности нарушителя, предполагается его виновность. Правонарушитель считается виновным до тех пор, пока он не докажет свою невиновность. Так, согласно п.1 ст.359 ГК РК должник признается невиновным, если докажет, что он *принял все зависящие от него меры для надлежащего исполнения обязательства.* Обусловлено это тем, что гражданское право имеет дело не с аномальными явлениями, а с нормальным развитием гражданского оборота.

Таким образом, в случае оказания организациями негативного воздействия на права человека, нарушения прав, граждане имеют право на защиту своих прав и законных интересов, а организации в свою очередь должны доказать, что приняли все зависящие от них меры для надлежащего исполнения своих обязательств по соблюдению прав человека либо устранить неблагоприятные последствия своего воздействия.

Важнейшим принципом цивилизованного развития и функционирования рыночных отношений является **защита прав потребителей**, т.е. *покупателей, заказчиков, пассажиров и других лиц, которые на возмездной основе пользуются результатом предпринимательской деятельности*. Одной из ключевых обязанностей организаций является предоставление качественных товаров (работ, услуг) потребителям.

Защита прав потребителей обеспечивается не только средствами, предусмотренными ГК РК, но и нормами иных законодательных актов.

Каждый **потребитель имеет право** на: (а) свободное заключение договоров на приобретение товаров, использование работ и услуг; (б) надлежащее качество и безопасность товаров (работ, услуг); (в) полную и достоверную информацию о товарах (работах, услугах); (г) объединение в общественные организации потребителей (п.6 ст.10 ГК РК).

Наряду с этим представляется разумным стремление предпринимателей получить с потребителя максимальный доход. В условиях капиталистической рыночной экономики такой доход порой достигается посредством экономического принуждения потребителей пользоваться услугами одного предпринимателя.<sup>26</sup>

В связи с этим основным механизмом защиты интересов потребителей становится устранение монополистической деятельности субъекта рынка, максимальное развитие конкуренции. Потребитель не должен быть озадачен поисками производителя (продавца, исполнителя работ и т.п.), наоборот – производитель должен быть нацелен на удовлетворение интересов потребителя, предлагая оптимальные для него условия.

Свобода предпринимательства может привести к удовлетворению неправомерных интересов предпринимателей за счет ущемления интересов потребителей и всего общества. Особенно опасными эти действия являются при монополистическом положении на рынке того или иного предпринимателя, без обеспеченной свободы конкуренции. Свободная конкуренция в равной степени защищает не только интересы потребителей, позволяя выбирать наиболее удобные и выгодные для них условия приобретения товаров, но также и интересы страны в целом, позволяя выбирать наиболее выгодные варианты развития производительных сил.<sup>27</sup>

Монополистическая и всякая иная деятельность, направленная на ограничение или устранение законной конкуренции, получение необоснованных преимуществ, ущемление прав и законных интересов потребителей, не допускается (п.1 ст.11 ГК РК).

По общему правилу **не допускается использование предпринимателями гражданских прав в целях ограничения конкуренции**, в том числе: (а) *злоупотребление предпринимателями своим доминирующим положением* на рынке, в частности, путем ограничения или прекращения производства либо изъятия из обращения товаров для

---

<sup>26</sup> Ф.А. Хайек, Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики, (Москва, 2006), с.401-406.

<sup>27</sup> Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть). Комментарий (постатейный). Кн.1. – 3-е изд., / Отв. ред. М.К. Сулейменов, (Алматы, 2007), с.127-128.

создания их дефицита или повышения цен;<sup>28</sup> (б) *заключение и исполнение лицами, осуществляющими аналогичную предпринимательскую деятельность, соглашений о ценах, разделе рынков, устранении других предпринимателей* и об иных условиях, существенно ограничивающих конкуренцию; (в) совершение *недобросовестных действий, направленных на ущемление законных интересов лица, ведущего аналогичную предпринимательскую деятельность, и потребителей (недобросовестная конкуренция)*, в частности, путем введения потребителей в заблуждение относительно изготовителя, назначения, способа и места изготовления, качества и иных свойств товара другого предпринимателя, путем некорректного сравнения товаров в рекламной и иной информации, копирования внешнего оформления чужого товара и иными способами. Меры по борьбе с недобросовестной конкуренцией устанавливаются законодательными актами (п.2 ст.11 ГК РК).

В гражданском законодательстве РК соблюдение прав человека является нормой ожидаемого поведения и, соответственно, за нарушение этих прав предусматриваются меры юридической ответственности.

Как уже замечено, помимо ГК РК обязывающие к соблюдению прав человека нормы закреплены и в других НПА РК.

В настоящее время, как показывает практика, одним из основных актов, регулирующих предпринимательскую деятельность в РК и конкретизирующих положения ГК РК, является Закон о частном предпринимательстве.<sup>29</sup>

Согласно п.2 ст.8 Закона о частном предпринимательстве предприятия обязаны соблюдать законодательство РК, права и охраняемые законом интересы физических и юридических лиц; обеспечивать соответствие производимой продукции (работ, услуг) требованиям законодательства; получать лицензии на осуществление видов частного предпринимательства, подлежащих лицензированию; осуществлять обязательное страхование гражданско-правовой ответственности.

Лицензионный порядок, предусмотренный п.2 ст.8 Закона о частном предпринимательстве, устанавливается в целях национальной безопасности, обеспечения правопорядка, *защиты окружающей среды, собственности, жизни и здоровья граждан* (п.2 ст.4 Закона о лицензировании).

Обязанность организаций, занимающихся видами деятельности, которые подпадают под обязательное лицензирование, получать лицензии и соответствовать определенным квалификационным требованиям, направлена на защиту прав человека.

В Казахстане существует свыше тысячи разрешительных документов, которые регулируют предпринимательскую деятельность. Сложные и непрозрачные процедуры, которым должны следовать предприниматели при создании и ведении бизнеса, служат препятствием экономическому росту и могут существенно ограничивать конкуренцию, ввиду нежелания предпринимателей связываться с затрудненными бюрократическими механизмами получения лицензий.

---

<sup>28</sup> Ф.А. Хайек писал по этому поводу: «в современном обществе не крупное сосредоточение ресурсов под контролем одного предприятия дает власть над людьми, а способность фирмы лишить публику тех благ, без которых она не может обойтись». – См., подробнее, Ф.А. Хайек, *Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики*, (Москва, 2006), с.402.

<sup>29</sup> В.Н. Короленко, *Краткий научный анализ Закона РК о частном предпринимательстве и проблемные вопросы малого и среднего бизнеса*, (Вестник КАСУ, 2006, 3), // <http://www.vestnik-kafu.info/journal/7/254/>.

В связи с этим представляется неслучайным то, что в послании «Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана» от 27 января 2012 г. Главой государства было дано поручение развивать электронное правительство и к концу 2012 года предоставлять все виды лицензий в электронной форме. Государство постепенно снижает количество лицензий и разрешений, в соответствии с посланием президента планируется еще на треть снизить их количество.<sup>30</sup>

**Организации должны нести обязательства по соблюдению прав не только в отношении потребителей, но и в отношении своих акционеров и инвесторов. Такие требования закреплены в ряде НПА РК.**

С целью соблюдения баланса в сфере предпринимательской деятельности, защиты прав инвесторов и держателей ценных бумаг на предприятия, являющиеся субъектами рынка ценных бумаг, Законом о рынке ценных бумаг накладываются определенные ограничения.

Ст.53 Закона о рынке ценных бумаг предусмотрены **ограничения и запреты на осуществление деятельности на рынке ценных бумаг. По общему правилу** лицензиат (юридическое лицо, осуществляющее деятельность на рынке ценных бумаг на основании лицензии) *не вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, не относящуюся к деятельности на финансовом рынке.*<sup>31</sup>

Исключение составляют лишь такие случаи как: (а) распоряжения собственным имуществом, включая сдачу в аренду имущества, приобретенного для собственных нужд; (б) предоставления консультационных услуг по вопросам, связанным с деятельностью на рынке ценных бумаг; (в) реализации специальной литературы по вопросам деятельности на рынке ценных бумаг на любых видах носителей информации; (г) организации обучения по повышению квалификации специалистов в области деятельности на рынке ценных бумаг; (д) иные случаи, установленные законодательными актами РК.

Таким образом, для защиты прав и интересов участников рынка ценных бумаг деятельность лицензиата строго ограничена теми видами деятельности, которые прямо предусмотрены в полученной лицензии.

Лицензиату запрещается реклама его деятельности, не соответствующая действительности (ст.53-1 Закона о рынке ценных бумаг). Такая реклама вводит в заблуждение заинтересованных лиц и может существенно нарушить их права и повлечь неблагоприятные последствия. Более того, запрет не ограничивается «недобросовестной» рекламой, субъектам рынка ценных бумаг запрещается оказывать любое влияние (распространение недостоверных сведений, совершение сделок в целях манипулирования и др.) на других субъектов рынка ценных бумаг в целях изменения их поведения на рынке (ст.56 Закона о рынке ценных бумаг).

---

<sup>30</sup> На открытии выставки-конференции «Connect Kazakhstan-2012» (21 мая 2012 г.) в г. Астана Министр транспорта и коммуникаций РК Аскар Жумагалиев отметил, что свидетельство о государственной регистрации к концу 2012 года будет выдаваться в течение 15 минут через систему электронного правительства, справки по недвижимости можно будет получить в течение 1 минуты через эту же систему. В этом году планируется перевод 80 услуг, из них порядка 18 разрешительных документов социально-значимых услуг, что составит около 60% всех подобного рода услуг. В дальнейшем предполагается перевести все социально значимые услуги в электронный формат, кроме того, такая же работа предстоит с разрешительными документами. 80% тех услуг, которые необходимы, будут реализовываться при отсутствии каких-либо бумажных документов.

<sup>31</sup> Так, например, основанием для принятия Правлением НБ РК решения о лишении АО «Premier Capital» лицензии (11 сентября 2012 г.) послужили нарушения норм законодательства, выявленные в ходе дистанционного надзора и проведенной плановой проверки деятельности данной организации, одним из которых является осуществления предпринимательской деятельности, не относящейся к деятельности на рынке ценных бумаг.

Предусмотренные нормами отрицательные действия не могут способствовать нормальному функционированию рынка ценных бумаг и ущемляют права субъектов рынка, поэтому необходимо тщательно отслеживать возможные нарушения и пресекать их. Как показывает практика, определить и доказать факты манипулирования и влияния на субъектов рынка довольно не просто.

С целью защиты прав заинтересованных лиц законодателем введено *обязательство эмитента ценных бумаг, размещаемых среди неограниченного круга инвесторов, раскрывать информацию*, содержащуюся в проспекте выпуска эмиссионных ценных бумаг; во внутреннем документе, устанавливающем условия и порядок проведения аукционов и подписки ценных бумаг акционерного общества; в отчетах, представляемых уполномоченному органу; включенную в финансовую отчетность; иную информацию, подлежащую раскрытию в соответствии нормами и правилами организатора торгов либо эмитента (ст.101 Закона о рынке ценных бумаг).

Как показывает анализ ст.101-104 Закона о рынке ценных бумаг, право на получение информации считается одним из важнейших прав, соблюдение которого является обязательным для всех предприятий осуществляющих деятельность на рынке ценных бумаг. Информация является определяющим фактором во всех сферах предпринимательской деятельности, тем более на таком динамичном рынке как ценные бумаги.

Однако последствия для прав человека определяющее поведение предприятий обращение ценных бумаг до сих пор представляются весьма слабо. *Несмотря на имеющиеся корпоративные правила и нормы, регулирующие обращение ценных бумаг в РК, не совсем понятно, что именно разрешается делать компаниям и их служащим в сфере соблюдения прав человек. В РК пока не сформулированы достаточные руководящие указания, позволяющие предприятиям соблюдать права человека.*

Системообразующими актами гражданского законодательства РК, обязывающие организации соблюдать права человека, являются акты о конкуренции и защите прав потребителей.

Нарушение Закона о конкуренции, как правило, осуществляется одновременно по нескольким статьям данного НПА.

Ст.10 Закона о конкуренции *запрещаются и признаются недействительными* полностью или частично в порядке, установленном законодательством, *достигнутые в любой форме антиконкурентные соглашения между субъектами рынка, которые имеют либо могут иметь своим результатом ограничение конкуренции.*<sup>32</sup> Согласно п.1 ст.11 запрещаются *согласованные действия субъектов рынка, направленные на ограничение конкуренции.*

---

<sup>32</sup> В декабре 2009 г. установлены факты нарушения пп.1) п.1 ст.10 Закона РК «О конкуренции», выразившиеся в установлении и (или) поддержании цен либо других условий приобретения или реализации товаров. В период с января по сентябрь 2009 г. ТОО «KazakhOil» реализовывало ГСМ для ТОО «Эталон-Авто Ресурс» по более высоким ценам, чем другим субъектам рынка. При этом, ТОО «Эталон-Авто Ресурс», имея возможность покупки ГСМ по более низким ценам у других субъектов рынка, приобретало бензин исключительно у ТОО «KazakhOil». В конечном итоге это привело к необоснованному росту цены бензина для конечных потребителей. Оба субъекта рынка, установив обоюдную выгоду и поддерживая ее, получали высокую прибыль, которая была бы невозможна без согласованных действий, ущемляющих интересы потребителей. Изучив доводы всех заинтересованных сторон, административный суд г. Петропавловск постановил признать вышеуказанных субъектов виновными в совершении антиконкурентных соглашений, наложив штрафы в общей сумме более 120 млн. тенге с конфискацией монопольного дохода в размере 95,5 млн. тенге. URL: [www.azk.gov.kz](http://www.azk.gov.kz) (30 марта 2010 г.).

Таким образом, наряду с понятием «*антиконкурентные соглашения*» в Законе о конкуренции используется понятие «*антиконкурентные согласованные действия субъектов рынка*».

Правовая конструкция, экстраполированная из европейского права, с одной стороны, облегчает доказательство тайных сговоров субъектов предпринимательской деятельности, но с другой – используемые в законодательстве понятия создают проблемы в правоприменительной практике. Например, возникают вопросы с определением понятия «согласованные действия» в системе гражданского права, а также при оценке доказательств.

По своей юридической природе понятия «соглашение» и «согласованные действия» имеют единую смысловую нагрузку и применительно к данному конкретному случаю являются равнозначными. Эти понятия связаны с понятием «договор».

В соответствии со ст.378 ГК РК договором признается *соглашение* двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей. То есть для совершения договора необходимо *выражение согласованной воли* двух сторон (двусторонняя сделка) либо трех или более сторон (многосторонняя сделка) (п.3 ст.148 ГК РК). **Наличие согласованной воли сторон** предполагает наличие согласия сторон на совершение определенных действий. При этом *согласованными являются не любые схожие и параллельные действия, а лишь те, которые являются результатом согласования воли сторон*.

Закон о конкуренции входит в систему гражданского законодательства, в рамках которого понятие «согласованные действия» должно отождествляться с понятием «договор», однако закрепленное в Законе о конкуренции выражение «согласованные действия» вбирает в себя любые, в том числе случайные, схожие действия.

Как показывает опыт антимонопольного законодательства зарубежных стран, следует четко разграничивать параллельные действия участников гражданского оборота от согласованных действий сторон. Иначе, возникает опасность привлечения к ответственности предпринимателей за несуществующие ценовые сговоры. Определение цены на основе цен конкурентов еще не доказывает ни координации действий участников рынка, ни согласованности по этому поводу. В целом такой прием определения цены является вполне стандартным и естественным способом вхождения на рынок нового участника, одним из инструментов маркетинговой политики компаний.

Применяемые в законе понятия «соглашение» и «согласованные действия» направленные на сговор по своему содержанию фактически не различаются, но по форме выражения (письменная или устная форма, в том числе и путем совершения конклюдентных действий) противоправной деятельности отличия имеются.

Таким образом, представляются излишними выделение соглашений в устной форме и согласованных действий, которые также являются соглашениями в устной форме. Следовательно, необходимо исключить из Закона о конкуренции соглашения в устной форме.

Кроме того, как было уже отмечено, при применении Закона о конкуренции возникают вопросы относительно оценки доказательств. Признание действий участников в качестве согласованных и направленных на устранение конкуренции на основании совокупности косвенных доказательств и признания их в качестве достаточных противоречит принципу обоснованности судебных актов. При отсутствии письменного соглашения, доказывающего согласование воли сторон, представляется не совсем правильным априори устанавливать, какие именно косвенные доказательства являются достаточными. Такой подход позволяет несколько произвольно (с нарушением принципа объективной истины) признавать



поведение субъекта предпринимательской деятельности правомерным или неправомерным. Если для состава правонарушения по совершению антиконкурентного соглашения необходимо, чтобы соглашение приводило или могло привести к ограничению конкуренции, то для состава правонарушения по совершению антиконкурентных согласованных действий наличия такого условия не требуется и достаточным признается направленность действий субъектов рынка на ограничение конкуренции.

Несмотря на то, что отсутствие достаточной обоснованности судебных актов чаще всего связано с неполнотой исследования обстоятельств дела, отсутствием доводов в пользу принятых или отвергнутых судом доказательств, ущербным анализом и оценками доводов сторон в состязательном ущербе,<sup>33</sup> в данном случае именно несогласованность, не достаточная четкость формулирования материальных норм Закона о конкуренции приводит к процессуальным издержкам. Следует четко разграничить согласованные действия от любых случайных, параллельных действий субъектов предпринимательской деятельности даже если они косвенно способствует устранению конкуренции. Так или иначе, сущность капиталистической экономики и заключается в конкурентной борьбе между участниками рынка.

Закон о конкуренции содержит и другие положения, направленные на защиту прав человека. Так, ст.13 Закон о конкуренции запрещает действия или бездействие субъектов рынка, занимающих доминирующее или монопольное положение, которые привели или могут привести к ограничению доступа на соответствующий товарный рынок, недопущению, ограничению и устранению конкуренции и (или) *ущемляют законные права потребителей*. Согласно п.1 ст.16 *недобросовестной конкуренцией* являются любые действия в конкуренции, направленные на достижение или предоставление неправомерных преимуществ, а также *нарушающие законные права потребителей*. *Недобросовестная конкуренция запрещается*.<sup>34</sup>

По мнению профессора М. Сулейменова, Законом о конкуренции предусмотрен ряд норм, которые по сравнению с прошлыми законами в этой сфере, *направлены на либерализацию подходов к регулированию предпринимательской деятельности*. Однако ряд негативных моментов, ограничивающих предпринимательскую деятельность, в нем все еще сохраняется. Законодательство о конкуренции, по мнению эксперта, по-прежнему необходимо совершенствовать для приведения его в соответствие с нормами п.4 ст.26 Конституции РК.<sup>35</sup>

В заключение анализа положений Закона о конкуренции следует также остановиться еще на одном аспекте.

Как уже было замечено, нормы Конституции, охраняющие права человека, подлежат исполнению на всей территории страны, независимо от условий, в которых находятся

---

<sup>33</sup> Д.А. Фурсов, Современное понимание принципов гражданского и арбитражного процесса, (Москва, 2009), с.47.

<sup>34</sup> На практике происходит множество случаев, когда положения данного закона не исполняются и не соблюдение правил конкуренции ведет к нарушению предприятиями прав человека. На данный момент в РК положения закона недостаточно эффективны, так как предприниматели нередко совершают антиконкурентные действия и вступают в ценовые сговоры. Такие действия часто совершаются на рынке ГСМ. После передачи государством центров техосмотра в частный сектор нарушения стали появляться и на этом рынке. Наказания, накладываемые на предприятия в виде штрафов, несоизмеримы нарушениям. Крупные компании предпочитают нарушать закон, в результате сговора получать сверхприбыли и платить после этого штраф. URL: <http://www.zakon.kz/4468376-antimonopolnoe-agentstvo-rk-vyjavilo.html>; <http://meta.kz/life/652435-gelios-za-cenovoy-sgovor-oshtrafovalina-2-milliona-tenge.html#>; <http://www.zakon.kz/4487233-po-faktam-cenovogo-sgovora.html>.

<sup>35</sup> М. Сулейменов, Конституционные основы права собственности в Казахстане, // URL: <http://www.zakon.kz/206876-konstitucionnye-osnovy-prava.html>.

организации. Конституция не содержит каких-либо условий либо исключений, при которых организации могли бы не исполнять свои обязанности по соблюдению прав человека.

Согласно ст.3 Закон о конкуренции *действует на территории РК и распространяется на отношения, которые влияют или могут повлиять на конкуренцию на товарных рынках РК*. Также важно подчеркнуть, что положения Закона о конкуренции применяются также к совершенным *за пределами территории РК* действиям субъекта рынка, если в результате таких действий выполняется одно из следующих условий: (а) прямо или косвенно затрагиваются находящиеся на территории РК основные средства и (или) нематериальные активы, либо акции (доли участия в уставном капитале) субъектов рынка, имущественные или неимущественные права в отношении юридических лиц РК; (б) ограничивается конкуренция в РК.

**Таким образом**, положения Закона о конкуренции применяются не только в РК, но и за ее пределами при условиях указанных в пп.1), 2) п.2 ст.3. При этом исключений для каких-либо видов деятельности, либо ссылки на определенные условия, при которых организации могут не исполнять данный закон и тем самым оказывать воздействие на права и свободы человека, статья не содержит.

Закон о защите прав потребителей также обязывает организации соблюдать права человека.

Потребители наделяются следующими правами: свободное заключение договоров на приобретение товаров (выполнение работ и оказание услуг); доступ к информации в сфере защиты прав потребителей; получение информации о товаре (работе, услуге), а также о продавце (изготовителе, исполнителе); приобретение безопасного товара (работы, услуги); свободный выбор товара (работы, услуги); надлежащее качество товара (работы, услуги); обмен или возврат товара как надлежащего, так и ненадлежащего качества; получение у продавца (изготовителя, исполнителя) документа, подтверждающего факт приобретения товара (выполнения работы, оказания услуги) (ст.7 Закона о защите прав потребителей).

Одной из ключевых проблем, с которой сталкиваются потребители при реализации своих прав, является получение ими достоверной информации о товаре.

**Согласно ст.448 ГК РК** продавец *обязан представить покупателю необходимую и достоверную информацию о товаре*, предлагаемом к продаже. Эта информация должна соответствовать требованиям, установленным законодательными актами, и обычно предъявляемым в розничной торговле требованиям к содержанию и способам представления такой информации.

Покупатель *вправе до заключения договора осмотреть товар*, потребовать проведения в его присутствии проверки свойств или демонстрации использования товара, если это не исключено ввиду характера товара и не противоречит правилам, принятым в розничной торговле.

*Продавец, не предоставивший покупателю возможность получения соответствующей информации о товаре, несет ответственность и за те недостатки товара, возникшие после его передачи покупателю*, в отношении которых покупатель докажет, что они возникли в связи с отсутствием у него информации.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Соблюдение указанных положений на практике зачастую зависит от статуса продавца. На рынке Казахстана наряду с зарегистрированными соответствующим образом, исполняющими налоговые обязательства и добросовестно функционирующими субъектами предпринимательства, работают множество нелегальных субъектов торговой деятельности. Такие субъекты не заинтересованы в соблюдении указанных требований, не желают предоставлять достоверную информацию о товаре, не

*Право потребителя на доступ к информации в сфере защиты прав потребителей обеспечивается посредством включения вопросов по основам потребительских знаний в образовательные программы, а также посредством организации системы информирования потребителя о его правах и необходимых действиях по защите этих прав (ст.9 Закона о защите прав потребителей).*

Процесс информирования заинтересованных лиц представляется не как прямая обязанность по исполнению установленных требований, но при должной реализации призван развивать и повышать правовую культуру и осведомленность, юридической образованности общества в сфере знания и защиты свои прав.

Согласно п.1 ст.10 Закона о защите прав потребителей потребитель имеет право на получение *полной, достоверной и своевременной* информации о товаре (работе, услуге), а также о продавце (изготовителе, исполнителе).

Если предоставление неполной, недостоверной и несвоевременной информации о товаре (работе, услуге), а также о продавце (изготовителе, исполнителе) повлекло: (а) приобретение товара (работы, услуги), не обладающего необходимыми потребителю свойствами, он вправе расторгнуть договор и потребовать возмещения причиненных ему убытков; (б) невозможность использования приобретенного товара (работы, услуги) по назначению, потребитель вправе потребовать предоставления в течение трех календарных дней со дня приобретения товара (выполнения работы, оказания услуги) надлежащей информации. Если информация в указанный срок не будет предоставлена, потребитель вправе расторгнуть договор и потребовать возмещения причиненных ему убытков; (в) причинение вреда жизни, здоровью и (или) имуществу потребителя, он вправе предъявить продавцу (изготовителю, исполнителю) требования по **возмещению в полном объеме убытков (вреда)**.

Данные нормы устанавливают меры и способы защиты потребителей, в случае причинения вреда, нарушения их прав, свобод и интересов.

Ст.24 Закона о защите прав потребителей предусмотрено, что продавец (изготовитель, исполнитель) обязан предоставить информацию о товаре (работе, услуге), а также о продавце (изготовителе, исполнителе) на двух языках – казахском и русском.

Одним из ключевых требований к продавцам и производителям является то, чтобы товар (работа, услуга) при установленных условиях его использования, хранения, транспортировки и утилизации был безопасен для жизни, здоровья и (или) имущества потребителя, окружающей среды. Требования, которые должны обеспечивать безопасность товара (работы, услуги), являются обязательными и устанавливаются в соответствии с законодательством РК о техническом регулировании (ст.11 Закона о защите прав потребителей).

Ст.24 Закона о защите прав потребителей предусмотрено, что продавец (изготовитель, исполнитель) обязан обеспечить безопасность товара (работы, услуги) и надлежащее его качество.

Требование к безопасности товара (работы, услуги) предусмотрены также в других НПА РК.

Так, в ст.14 Закона о биотопливе закреплено, что в целях предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей относительно безопасности и качества биотоплива, производители биотоплива предоставляют покупателям и потребителям в порядке,

---

дают гарантий по его качеству. К сожалению, в отношении таких недобросовестных продавцов отсутствуют действенные механизмы привлечения к юридической ответственности.

установленном законодательством РК, полную и достоверную информацию о показателях безопасности и качества биотоплива.

Биотопливо и процессы его жизненного цикла должны быть в соответствии с требованиями технических регламентов безопасными для жизни и здоровья человека и охраны окружающей среды (ст.15 Закона о биотопливе).

Ст.7 Закона о безопасности игрушек предусмотрено, что игрушки должны соответствовать требованиям, обеспечивающим безопасность жизни и здоровья человека и охрану окружающей среды. Игрушки могут быть размещены на рынке РК только в том случае, если при их использовании по назначению *они не угрожают жизни и здоровью человека, а также окружающей среде; сохраняют нравственно-эмоциональное благополучие ребенка*; не вводят в заблуждение потребителей относительно назначения игрушки.

Специфика деятельности субъектов, распространяющих товары, оказывающих воздействие на уязвимую и особо охраняемую категорию населения регламентирована применением необходимых мер, исключающих отрицательное воздействие. Установленные требования не в полной мере предотвращают возможность отрицательного воздействия на потребителей товаров.

Как показывает практика, для казахстанских потребителей одним из важнейших является право на обмен или возврат товара надлежащего качества в течение 14 дней со дня его покупки. В ранее действовавшем Законе о защите прав потребителей закреплялось такое право потребителя, однако не были определены ни сроки для обмена или возврата товара, ни перечень товаров, на которые это правило не распространяется.

Права потребителя корреспондируются с соответствующими обязанностями продавца (изготовителя, исполнителя) (ст.24 Закона о защите прав потребителей).

Так, согласно ст.19 Закона о защите прав потребителей потребитель имеет право на предъявление претензии к инициатору (организатору) игр по качеству товара (работы, услуги), переданного (выполненной, оказанной) в виде выигрыша.

Инициатор (организатор) игр в течение двадцати календарных дней *должен удовлетворить требования потребителя путем обращения к продавцу (изготовителю, исполнителю) по устранению недостатков товара (работы, услуги), если не докажет, что недостатки в товаре (работе, услуге) возникли после их передачи (выполнения, оказания) потребителю вследствие нарушения потребителем правил пользования товаром или его хранения либо действий третьих лиц или непреодолимой силы.*

Другими словами, *предприятия изготовители несут ответственность за свою продукцию, реализованную третьим лицом инициатором (организатором) игр и должны устранять неблагоприятное воздействие.*

Согласно п.2 ст.16 Закона о защите прав потребителей право требовать возмещения убытков (вреда), причиненных вследствие недостатков товара (работы, услуги), признается за любым потребителем *независимо от вины продавца (изготовителя, исполнителя) и от того, состоял ли он с ним в договорных отношениях или нет.*

В данной ситуации предприятия также несут полную ответственность за оказанное неблагоприятное воздействие на права человека, которое непосредственно связано с их деятельностью их продукцией и вследствие их деловых отношений, даже если они непосредственно не способствовали оказанию такого воздействия.

Следовательно, можно согласиться с тем, что Закон о защите прав потребителей включает в себя довольно детальное и взвешенное правовое обеспечение основных прав потребителей и действенную защиту при их нарушении предприятиями.<sup>37</sup>

Для выполнения своей обязанности соблюдать права человека, как указано в Докладе, предприятиям с учетом своих размеров и условий деятельности следует определить свою политику и процедуры, включая: (а) *программное обязательство* выполнять свои обязанности по соблюдению прав человека; (б) *процедуру обеспечения* должной заботы о правах человека в целях выявления, предотвращения, смягчения последствий и представления отчетности о том, каким образом они устраняют оказываемое ими воздействие на права человека; (с) *процедуры, позволяющие возместить ущерб* в связи с любыми видами неблагоприятного воздействия на права человека, оказанного ими самими или при их содействии.

В РК наиболее распространенными организационно-правовыми формами коммерческих организаций являются *товарищество с ограниченной ответственностью* и *акционерное общество*.

Согласно ст.14 Закона о ТОО в учредительный договор по решению учредителей могут быть включены и другие условия, касающиеся создания товарищества и его деятельности, не противоречащие настоящему Закону и другим законодательным актам. В учредительном договоре ТОО могут быть предусмотрены предмет и цели его деятельности.

В уставе ТОО могут содержаться и другие положения, не противоречащие законодательству РК. В уставе товарищества могут быть также предусмотрены предмет и цели его деятельности (ст.17 Закона о ТОО).

Ст.7 Закона об АО предусматривается, что учредительный договор (решение единственного учредителя) кроме прочего должен содержать иные условия, подлежащие включению в учредительный договор (решение единственного учредителя) по решению учредителей и в соответствии с законодательными актами РК.

Устав АО также должен содержать иные положения в соответствии с законодательными актами РК. Все заинтересованные лица вправе ознакомиться с уставом общества. По требованию заинтересованного лица общество обязано предоставить ему возможность ознакомиться с уставом, включая последующие изменения и дополнения к нему. В течение трех рабочих дней АО обязано исполнить требование акционера о предоставлении ему копии устава. Общество вправе взимать за предоставление копии устава акционеру плату, которая не должна превышать расходы на изготовление копии, а также при необходимости ее доставки - расходы на ее доставку (ст.9 Закона об АО).

**Таким образом,** в рассматриваемых законах закреплены обязательные документы (учредительный договор, устав), в которых помимо основных положений по желанию учредителей могут содержаться *положения определяющие политику компании в области прав человека и различные процедуры их защиты*.

В отношении некоторых предприятий, деятельность которых может привести к серьезным негативным последствиям в сфере прав человека в НПА РК установлены определенные условия, которые должны быть отражены в программных документах предприятий. Например, недропользователи обязаны отразить в программных документах процедуры обеспечения защиты прав человека (права человека в сфере экологии, безопасности труда и т.д.). Однако в НПА РК отсутствуют положения обязывающие предприятия регламентировать в программных документах процедуры возмещения вреда в случае

---

<sup>37</sup> Афанасьев, Защиту прав потребителей – на новый уровень. URL: [http://www.rusnauka.com/25\\_WP\\_2010/Pravo/71100.doc.htm](http://www.rusnauka.com/25_WP_2010/Pravo/71100.doc.htm).

нарушения прав человека. Определение политики по соблюдению и защите прав человека для большинства предприятий является правом, а не обязанностью. В отличие от этого наличие положений о возмещении вреда и ответственности сторон в договорном праве презюмируется, является неотъемлемой частью любого контракта.

В связи с этим государству необходимо совершенствовать корпоративное законодательство и разрабатывать методы, которые стимулировали бы предприятия определять свою политику и процедуры защиты прав человека. Меры по соблюдению и защите прав человека, предпринимаемые государством в отношении предприятий должны быть эффективными, но при этом не должны каким-либо образом нарушать или ограничивать прав предпринимателей.

Одним из основных принципов, закрепленных в Докладе Ругги, является выявление, предотвращение, смягчение последствий отрицательного воздействия на права человека.

Согласно ст.143 ГК РК гражданин вправе требовать в судебном порядке опровержения сведений, порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию. Если сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию гражданина или юридического лица, распространены в СМИ, они должны быть бесплатно опровергнуты в тех же СМИ. В случае, если указанные сведения содержатся *в документе, исходящем от организации*, такой документ подлежит замене или отзыву с обязательным сообщением адресатам о несоответствии действительности содержащихся в этом документе сведений. Порядок опровержения в иных случаях устанавливается судом.

Гражданин или юридическое лицо, в отношении которого СМИ опубликованы сведения, ущемляющие его права или законные интересы, имеет право на бесплатную публикацию своего ответа в тех же СМИ.

Требование гражданина или юридического лица о публикации опровержения либо ответа в СМИ рассматривается судом в случае, если орган массовой информации отказал в такой публикации либо в течение месяца не произвел публикацию, а также в случае его ликвидации. Если решение суда не выполнено, суд вправе наложить на нарушителя штраф, взыскиваемый в доход бюджета. Штраф налагается в порядке и размерах, установленных гражданским процессуальным законодательством. Уплата штрафа не освобождает нарушителя от обязанности выполнить предусмотренное решением суда действие.

Гражданин, в отношении которого распространены сведения, порочащие его честь, достоинство или деловую репутацию, вправе наряду с опровержением таких сведений требовать возмещения убытков и морального вреда, причиненных их распространением. Правила настоящей статьи о защите деловой репутации гражданина соответственно применяются к защите деловой репутации юридического лица, за исключением требования о возмещении морального вреда. К защите деловой репутации юридического лица применяются правила о возмещении убытков в порядке, установленном ГК РК.

Если установить лицо, распространившее сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию гражданина или юридического лица, невозможно, лицо, в отношении которого такие сведения распространены, вправе обратиться в суд с заявлением о признании распространенных сведений не соответствующими действительности.

Распространяемая информация, будь то необходимые сведения, вид отчетности о деятельности или иные целевые намерения, должна быть подвергнута проверке на достоверность и фильтрацию, принятые меры должны исключать возможность интегрирования в нее информации, порочащей честь, достоинство или деловую репутацию граждан и организаций. В случае возникновения прецедента, законодатель предусматривает меры восстановления нарушенных прав (самозащита) субъектов и санкционирования источника распространения таких сведений.

**С целью защиты прав потребителей, Законом о естественных монополиях введены ограничения деятельности субъектов естественных монополий.**

**Согласно п.1 ст.5 Закона субъекту естественной монополии запрещается:** взимать за регулируемые услуги (товары, работы) плату, превышающую размер, установленный уполномоченным органом; взимать дополнительную плату, не предусмотренную Законом о естественных монополиях, или иным образом навязывать дополнительные обязательства, которые по своему содержанию не касаются предмета оказываемых регулируемых услуг (передача финансовых средств и иного имущества, имущественных прав и других); навязывать условия доступа к регулируемым услугам (товарам, работам) субъектов естественных монополий или совершать иные действия, ведущие к дискриминации потребителей; отказывать в предоставлении регулируемых услуг (товаров, работ) добросовестным потребителям в связи с неоплатой недобросовестными потребителями использованного объема регулируемых услуг (товаров, работ); включать в тарифы (цены, ставки сборов) или их предельные уровни на регулируемые услуги (товары, работы) затраты, не связанные с их предоставлением; требовать оплаты предоставленных регулируемых услуг (товаров, работ), не соответствующих требованиям к качеству регулируемых услуг (товаров, работ), установленным государственными органами в пределах их компетенции; признавать коммерческой тайной информацию (содержащуюся в тарифной смете; о затратах на приобретение и установку приборов учета регулируемых коммунальных услуг и механизме взимания платы, приобретении и установке приборов учета регулируемых коммунальных услуг; о предоставляемых регулируемых коммунальных услугах (товарах, работах)).

**Указанные ограничения позволяют защитить права потребителей от злоупотребления монополистическим положением.**

**Ст.7 Закона о естественных монополиях установлены обязанности субъекта естественной монополии.** Он обязан: (1) предоставлять регулируемые услуги (товары, работы) по тарифам (ценам, ставкам сборов), утвержденным уполномоченным органом; (2) предоставлять равные условия потребителям регулируемых услуг (товаров, работ), кроме случаев предоставления регулируемых услуг (товаров, работ) с учетом льгот и преимуществ, установленных законодательством РК, в том числе равные условия доступа к регулируемым услугам (товарам, работам); (3) по требованию уполномоченного органа предоставлять финансовую отчетность и иную необходимую информацию на бумажном и (или) электронном носителях в сроки, установленные уполномоченным органом, которые не могут быть менее пяти рабочих дней со дня получения субъектом естественной монополии соответствующего требования; (4) проводить обязательный ежегодный аудит аудиторскими организациями, за исключением субъектов естественных монополий, указанных в п.3 ст.15 Закона о естественных монополиях, которые проводят обязательный аудит один раз в три года;<sup>38</sup> (5) ежегодно отчитываться о деятельности по предоставлению регулируемых услуг (товаров, работ) перед потребителями и иными заинтересованными лицами; (6) ежегодно представлять отчет об исполнении тарифной сметы не позднее 1 мая года, следующего за отчетным периодом; (7) не допускать нарушения прав потребителей при заключении договоров на предоставление регулируемых услуг (товаров, работ); (8) уведомлять уполномоченный орган и потребителей о снижении тарифов (цен, ставок сборов) не позднее чем за десять дней до введения их в действие; (9) снижать в порядке, установленном уполномоченным органом, тарифы (цены, ставки сборов) или их предельные уровни на предоставляемые регулируемые услуги (товары, работы) для всех потребителей в случае соответствующего изменения налогового законодательства, в результате которого

---

<sup>38</sup> Аудиторский отчет и годовая финансовая отчетность должны быть опубликованы в периодических печатных изданиях, распространяемых на соответствующей территории административно-территориальной единицы, на которой субъект естественной монополии осуществляет свою деятельность, не позднее тридцати календарных дней с момента утверждения аудиторского отчета.

стоимость затрат субъекта естественной монополии уменьшается, со дня введения в действие указанных изменений.

С целью защиты прав человека на доступ к информации и др. права в ст. 7-3 Закона о естественных монополиях закреплены следующие обязанности субъектов регулируемого рынка: (1) предоставлять в уполномоченный орган *информацию об отпускных ценах с приложением обосновывающих материалов, подтверждающих уровень цены*; ежеквартальную финансовую отчетность; ежемесячную информацию об объемах производства (реализации), уровне доходности и отпускных ценах производимых (реализуемых) товаров (работ, услуг); информацию, необходимую для проведения экспертизы цены; ежеквартальную информацию об исполнении либо неисполнении инвестиционной программы (проекта), с последующим ее размещением в СМИ; 2) уведомлять уполномоченный орган о предстоящем *повышении цен* на товары (работы, услуги) выше предельной цены и причинах их повышения; 3) соблюдать *порядок ценообразования* на регулируемых рынках; 4) исполнять *инвестиционные программы* (проекты), учтенные в предельных ценах в соответствии с порядком ценообразования на регулируемых рынках; 5) *возвратить доход, полученный и не использованный на реализацию инвестиционных программ* (проектов); 6) *возвратить доход, полученный в результате необоснованного превышения предельной цены*.

Несмотря на то, что положения Закона о естественных монополиях в целом соответствуют требованиям принципов Ругги. С целью защиты прав граждан и организаций на субъектов естественных монополий возложены дополнительные обязанности и ограничения, но, как показывает практика, нарушений в этой сфере остается еще много. Основными причинами таких нарушений является слабый доступ общественных институтов к проверкам субъектов естественных монополий, а также влияния на решения, выносимые контролирующими органами в отношении данных субъектов. Общественные организации, заинтересованные лица не имеют законодательно установленных действенных мер воздействия на субъектов естественных монополий. Также следует отметить, несоответствующий реалиям уровень охранительных норм. Необходимо ужесточить санкции за нарушение антимонопольного законодательства.

*Таким образом, гражданское законодательство РК в целом обязывает организации соблюдать права человека.* Проблемы, возникающие в гражданско-правовой сфере, в основном затрагивают вопросы правоприменения, привлечение лиц причинивших вред к ответственности.

### **2.3. Положения трудового законодательства РК, обязывающие организации соблюдать права человека**

Каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, а также на социальную защиту от безработицы (п.2 ст.24 Конституции РК).

Согласно ст.22 ТК РК **за работником закреплены** следующие фундаментальные социально-экономические **права человека**: право на безопасность и охрану труда; право на своевременную и в полном объеме выплату заработной платы в соответствии с условиями трудового, коллективного договоров; право на отдых, в том числе оплачиваемый ежегодный трудовой отпуск; право на объединение, включая право на создание профессионального союза или других объединений, а также членство в них, для предоставления и защиты своих трудовых прав; право на обязательное социальное страхование в случаях, предусмотренных законами; на гарантии и компенсационные выплаты; право на равную оплату за равный труд без какой-либо дискриминации.



В ст.5 ТК РК закреплено, что никто не может быть ограничен в правах в сфере труда, кроме случаев и в порядке, которые предусмотрены ТК РК и иными законами РК.

Недопустимость ограничения прав и свобод в сфере труда является одним из основных принципов трудового законодательства РК. Этот принцип основывается на Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1988 года и соответствует ст.12 Конституции РК.<sup>39</sup>

Согласно ст.6 ТК РК каждый имеет право свободно выбирать труд или свободно соглашаться на труд без какой бы то ни было дискриминации и принуждения к нему, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности.

Данное положение имеет всеобщий характер и закрепляет право каждого выбирать труд или свободно соглашаться на труд без какой-либо дискриминации и принуждения. Человек имеет право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать себе профессию и род деятельности (п.1 ст. 24 Конституции РК).

**Социальная направленность принципа свободы труда** означает **освобождение человека от трудовой эксплуатации**. Содержание этого принципа заключается в следующем: а) свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессии; б) реализовывать свои способности к труду самостоятельно либо на основе договора; в) свободно избирать место работы, включая работу за границей; г) руководствоваться при реализации своих способностей к труду исключительно собственными интересами.

Принцип права свободы труда находит свое выражение в трудовом праве как **принцип свободы трудового договора**. Стороны в процессе сотрудничества свободны в поисках эффективных средств повышения производительности труда, улучшения качества продукции, экономного использования сырья, энергии и т.п.

Этот принцип в свою очередь тесно связан с **запрещением дискриминации в сфере труда**, что означает: (а) каждый имеет равные возможности в реализации своих прав и свобод в сфере труда; (б) никто не может подвергаться какой-либо дискриминации при реализации трудовых прав в зависимости от пола, возраста, физических недостатков, расы, национальности, языка, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности к роду или сословию, к общественным объединениям (ст.7 ТК РК).

Так, ст.25 ТК РК предусмотрен **запрет на нарушение равенства прав и возможностей при заключении трудового договора**. Беременность, наличие детей в возрасте до трех лет, несовершеннолетие, инвалидность не могут ограничивать право заключения трудового договора, за исключением случаев, предусмотренных ТК РК.

Принцип недопустимости дискриминации соответствует конвенции МОТ №111 о дискриминации в области труда и занятий и п.2 ст.14 Конституции РК.

Данные положения, несмотря на статус основополагающих принципов, на практике не соблюдаются. *Предприятия предпочитают нанимать людей с опытом работы, зачастую игнорируют молодых специалистов либо предлагают им дискриминирующие условия труда (заниженная заработная плата, наложение дополнительных обязанностей, не соответствующих должности, и т.д.). На многих предприятиях не соблюдается график рабочего дня, фактически люди проводят на работе более восьми часов. Такие*

---

<sup>39</sup> Трудовой кодекс Республики Казахстан. Постатейный практический комментарий / Под ред. Б.М. Сапарбаева, (Алматы, 2007), с.52.

*нарушения нередки на государственной службе. На практике имеются случаи приема на работу в зависимости от национальности, пола и т.д.*<sup>40</sup>

Следовательно, необходимо предпринимать более действенные меры по стимулированию предприятий, в том числе, и на государственных предприятиях и в учреждениях, к соблюдению принципов, усиливать меры ответственности за их нарушение.

Например, как отмечал Н.А.Назарбаев в статье «Социальная модернизация труда: двадцать шагов к обществу свободного труда» **необходимо модернизировать закон о государственной молодежной политике.** Нужны правовые нормы о гарантиях трудоустройства и социальном пакете для молодых специалистов, порядке организации молодежной практики.<sup>41</sup> Принцип запрещения дискриминации в сфере труда следует дополнить **принципом повышенной государственной защиты трудовых прав женщин, молодежи и инвалидов,** поскольку они составляют наиболее уязвимую категорию наемных работников, в вовлечении которых на производство менее всего заинтересованы предприниматели.

Принципы недопустимости дискриминации и права свободы труда связаны с основополагающей идеей запрещающей принудительный труд.

*Принудительный труд* означает любую работу или службу, требуемую от какого-либо лица *под угрозой какого-либо наказания, для выполнения которой это лицо не предложило*

---

<sup>40</sup> Как сообщает пресс-служба прокуратуры Астаны в ряде компаний, работающих в столице, выявлены факты дискриминации казахстанских кадров по уровню заработной платы в сравнении с иностранными специалистами. При сопоставлении трудовых договоров иностранных работников и работников являющимися гражданами РК установлено, что руководством ТОО «HEILEYBURU ASTANA», при одинаковых должностях и объемах работ иностранным работникам выплачивалась заработная плата намного выше, чем гражданам РК. Аналогичные нарушения выявлены в деятельности ТОО «ИФЛ Казахстан Инжиниринг и Управление Проектами», ТОО «Компания по управлению гостиничным бизнесом «Солакс» и ТОО «ФА-БО». URL: <http://newskaz.ru/society/20120817/3742087.html>. В своем обращении к Премьер-министру РК Уполномоченный по правам человека Б. Байкадамов отмечает, что заявители указывают на незаконные увольнения, практикуемые на иностранных предприятиях. Наиболее негативно такая политика сказывается на положении женщин: гражданка О. (Вх. № 1119/03 от 04.07.2005), работавшая в ОАО «Петро Казахстан Кумколь Ресорсиз», после рождения ребенка была уволена, с сотрудницами ЗАО «Эйр Астана» (Вх. № 129/03 от 25.01.05) не были продлены индивидуальные трудовые договоры, несмотря на беременность. Особое внимание обращают на себя условия труда на иностранных предприятиях горнодобывающей отрасли. В своей жалобе гражданин Н. (Вх. № 377/03 от 11.05.2004) пишет, что на шахтах АО «Казахмыс» работают по 10-12 часов в сутки, без соблюдения техники безопасности, для шахтеров устанавливаются завышенные планы. О нарушениях трудового законодательства в корпорации «Казахмыс» сообщают и СМИ. По сведениям газеты «Караван» от 10 марта 2006 г., вследствие несоблюдения техники безопасности и использования изношенной техники на предприятиях корпорации «Казахмыс» гибнут десятки рабочих. Заработная плата шахтеров не соответствует установленным отраслевым стандартам и получаемой предприятием прибыли. Среди других нарушений норм трудового законодательства – несвоевременная выплата заработной платы работникам. В своем обращении работник С. турецкой строительной компании (Вх. № 583/03 от 13.04.2005) жалуется на то, что предприятие на протяжении трех месяцев не выплачивает заработную плату. Многочисленные нарушения трудового законодательства иностранными компаниями были выявлены и в ходе проверки, проведенной органами прокуратуры и МТСЗН РК в 2005 году». URL: [http://ombudsman.kz/publish/docs/doklad\\_zhyl/detail\\_2.php?ID=1445](http://ombudsman.kz/publish/docs/doklad_zhyl/detail_2.php?ID=1445). По статистике рекрутинговых агентств, многие работодатели предпочитают не связываться с пожилыми людьми. Людям сложно устроиться на работу после 40 лет. URL: <http://www.caravan.kz/article/42614>. Помимо всего этого, некоторые работодатели допускают дискриминацию по половому признаку, предпочитая брать на работу мужчин, хотя в этой области в последнее время наблюдается значительное улучшение. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/ilo\\_principles.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ilo_principles.shtml).

<sup>41</sup> Н.А. Назарбаев, Социальная модернизация труда: двадцать шагов к обществу свободного труда // Казахстанская правда, 2012 г., 10 июля.

добровольно своих услуг, за исключением работ: требуемых от какого-либо лица вследствие приговора суда, вступившего в законную силу, при условии, что работа будет производиться под надзором и контролем государственных органов и что лицо, выполняющее ее, не будет уступлено или передано в распоряжение физических и (или) юридических лиц; требуемых в условиях чрезвычайного или военного положения (ст.8 ТК РК).

Трудовая деятельность граждан, выбор профессии, вида и характера занятости основывается только на добровольности. При этом не допускаются никакие формы административного и иного принуждения к труду, кроме случаев, предусмотренных законодательными актами. Этот принцип соответствует Международному пакту о гражданских и политических правах (1976 г.), Конвенциям МОТ.

Декларацией МОТ 1998 г. «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда» предусматривается введение механизмов реализации этой Декларации, и упразднение всех форм принудительного или обязательного труда. Как уже отмечалось, в Казахстане в случаях, предусмотренных законодательными актами, допускается принудительный труд. В соответствии с Конституцией РК принудительный труд допускается только по приговору суда, т.е. в качестве наказания, либо в условиях ЧП.

В своей статье «Социальная модернизация труда: двадцать шагов к обществу свободного труда» Глава государства обратил внимание на еще один ключевой вопрос в области защиты трудовых прав. Им было отмечено, что **ряд законов морально устарели либо декларативны и по этим причинам эффективно не регулируют отдельные сферы общественных отношений.** Закон «О профессиональных союзах» принят еще в 1993 году. В нем нет даже понятия о социальном партнерстве, механизме заключения и исполнения коллективных договоров и т.д. Поэтому не удивительно, что **профсоюзные институты в Казахстане не всегда способны играть роль эффективного инструмента предотвращения и разрешения трудовых споров.** Чтобы рабочие чувствовали себя достойно, профсоюзное движение должно быть на высоте. Одним из основных партнеров государства в вопросах совершенствования трудовых отношений выступают профсоюзы. Вместе с тем **нынешний формат деятельности крупнейшего профцентра – Федерации профсоюзов Казахстана (ФПК) не соответствует требованиям времени,** так как он строится по отраслевому принципу «советского образца».<sup>42</sup>

Сложившаяся ситуация активно обсуждается общественностью. Так, член Комиссии по правам человека при Президенте РК, профессор Е. Нургалиева говорит о необходимости возрождения роли трудовых коллективов и профсоюзов, а также о **необходимости полноценного закона о профессиональных союзах,** в котором бы четко были прописаны все внутриуставные отношения и процедуры участия работников в собраниях и забастовках. Сейчас наблюдается, по мнению профессора, **непрозрачность законодательства о профсоюзах.**<sup>43</sup>

Согласно п.2 ст.266 ТК РК работодатель в соответствии с условиями коллективного договора создает условия для деятельности профессионального союза, действующего в организации. Однако следует признать, что данная норма на практике часто нарушается. **Работодатели препятствуют созданию у себя на предприятии профсоюза,**<sup>44</sup> либо игнорируют его требования.

---

<sup>42</sup> Там же.

<sup>43</sup> К. Аянов, О Жанаозене ни слова не сказали в Комиссии // Республика, 2012 г., 24 сентября.

<sup>44</sup> Например, руководство цементного завода в поселке Сас-Тобе Южно-Казахстанской области не только нарушало трудовые права работников, но еще и отказалось признавать созданный ими для защиты своих прав профсоюз. Инициаторам создания и руководителям профсоюза грозили увольнением. – М. Аимбетова, Блеск и нищета олигарха // Время, 2012 г., 4 октября.

Не менее остро стоит проблема соблюдения на предприятиях безопасности и охраны труда. Вопросы безопасности и охраны труда регулируются ТК РК и множеством подзаконных актов.<sup>45</sup>

Согласно п.2 ст.308 ТК РК требования по безопасности и охране труда обязательны для исполнения работодателями и работниками при осуществлении ими деятельности на территории РК.

**Право работника на безопасность и охрану труда** заключается в том, что он имеет право на: рабочее место, оборудованное в соответствии с требованиями безопасности и охраны труда; обеспечение санитарно-бытовыми помещениями, средствами индивидуальной и коллективной защиты, специальной одеждой в соответствии с требованиями по безопасности и охране труда, а также трудовым, коллективным договорами; обращение в уполномоченный государственный орган по труду и его территориальные подразделения о проведении обследования условий и охраны труда на его рабочем месте; участие лично или через своего представителя в проверке и рассмотрении вопросов, связанных с улучшением условий, безопасности и охраны труда; отказ от выполнения работы при возникновении ситуации, создающей угрозу его здоровью или жизни, с письменным извещением об этом непосредственного руководителя или работодателя; сохранение средней заработной платы на время приостановки работы организации из-за несоответствия требованиям по безопасности и охране труда (ст.314 ТК РК).

Праву работника корреспондированы соответствующие обязанности работодателя в области безопасности и охраны труда.

Согласно ст.317 ТК РК работодатель обязан создать работникам необходимые санитарно-гигиенические условия, обеспечить выдачу и ремонт специальной одежды и обуви работников, снабжение их средствами профилактической обработки, моющими и дезинфицирующими средствами, медицинской аптечкой, молоком, лечебно-профилактическим питанием, средствами индивидуальной и коллективной защиты в соответствии с нормами, установленными Правительством РК; обеспечить безопасные условия труда; проводить за счет собственных средств обязательные, периодические (в течение трудовой деятельности) медицинские осмотры и предсменное медицинское освидетельствование работников в случаях, предусмотренных законодательством, а также при переводе на другую работу с изменениями условий труда либо при появлении признаков профессионального заболевания.

В трудовом договоре должна быть указана достоверная характеристика условий труда, включая вредные и (или) опасные производственные факторы, указаны гарантии, льготы и компенсационные выплаты за работу в таких условиях, предусмотренные законодательством РК и коллективным договором (п.1 ст.310 ТК РК). Иначе говоря, работник имеет право получать, а работодатель обязан предоставлять достоверную информацию о характеристике рабочего места, территории организации, состоянии условий, безопасности и охраны труда, о возможной существующей угрозе для жизни и здоровья, а также мерах по защите от воздействия вредных и (или) опасных производственных факторах.

Наряду с этими нормами ТК РК предусмотрены такие нормы, которые предоставляют гарантии прав работников на безопасность и охрану труда в процессе трудовой деятельности (ст.311 ТК РК), а также обязывающие предприятия финансировать мероприятия по безопасности и охране труда (ст.318 ТК РК).

---

<sup>45</sup> Постановление Правительства РК от 5 декабря 2011 года №1457; Постановление Правительства РК от 28 октября 2011 года №1225; Постановление Правительства РК от 21 августа 2007 года №721; Постановление Правительства РК от 21 августа 2007 года №720 и др.

П.1 ст.311 ТК РК закреплено, что условия безопасности труда на рабочем месте должны соответствовать требованиям национальных стандартов, правил по безопасности и охране труда.

Работодатель должен исполнять свои обязанности и обеспечивать работнику безопасные условия труда, работникам же в свою очередь при несоблюдении этих требований необходимо защищать и отстаивать свои права, в соответствии с существующими механизмами защиты на различных уровнях.

Финансирование мероприятий по безопасности и охране труда осуществляется за счет средств работодателя и других источников, не запрещенных законодательством РК. Работники не несут расходов на эти цели.

Для выполнения требований, установленных этой статьей, предприятия-работодатели должны выделять средства на эти цели. Такие средства должны быть определены в коллективном договоре или в документах финансового планирования деятельности работодателя (бизнес-план и др.). Работодатель должен обеспечивать финансирование программ и планов улучшения условий и охраны труда, работающего у него персонала, в объемах, необходимых для того чтобы эти условия были безопасными.

**Таким образом, НПА РК установлен перечень обязанностей работодателей в области безопасности и охраны труда.** Данные нормы соответствуют международным обязательствам Казахстана по защите прав человека. Наряду с этим следует также отметить и обязанность работников соблюдать правила безопасности и охраны труда.

Как показывает практика, **работодатели и работники регулярно нарушают установленные стандарты безопасности и охраны труда.**<sup>46</sup> Наиболее распространенными нарушениями законодательства об охране труда являются необученность работающих правилам техники безопасности, эксплуатация неисправных машин и оборудования, не обеспечение безопасных условий труда и средствами индивидуальной защиты.<sup>47</sup>

По этому поводу Глава государства заметил, что, сегодня надо усилить контроль и обеспечение безопасности труда на производстве, а также усилить **меры правовой ответственности за провоцирование социально-трудовой конфликтности.** Нередко стороной конфликта становится трудовой коллектив, спровоцированный намеренным ухудшением условий труда, срывом производственного процесса, задержками выплаты заработной платы и т.д. Более того, Н.А. Назарбаев отметил, что ни в Трудовом, ни в Административном, ни в Уголовном кодексах **нет статей об ответственности за**

---

<sup>46</sup> Например, Прокуратура г. Астана из-за выявленных нарушений требований трудового законодательства Казахстана в области обеспечения безопасности и охраны труда приостановила строительство «Классического театра оперы и балета» в Астане и привлекла подрядчика к административной ответственности. В частности, установлены факты выполнения работ работниками на высоте без применения средств индивидуальной защиты (предохранительных поясов), отсутствия перильных ограждений по периметрам площадок перекрытия, а также ограждений проемов на площадках перекрытия, выявлен факт допуска к строповке грузов лиц, не имеющих специального обучения и аттестации. URL: <http://newskaz.ru/incidents/20120613/3315796-print.html>.

<sup>47</sup> Как показывают проверки наиболее распространенными нарушениями трудового законодательства в сопоставлении с соответствующим периодом за 6 месяцев 2012 года являются: 1) использование труда работников без ИТД – 10 случаев; 2) не соответствие содержания ИТД – 157 случаев; 3) неправильное расторжение трудового договора – 10 случаев; 4) превышение норм рабочего времени – 18 случаев; 5) сроков предоставления отпусков – 43 случаев; 6) задержка выплаты заработной платы – 61 случаев; 7) неправильное принятие мер взыскания – 7 случаев; несоблюдение условий коллективных договоров – 6 случаев; прочие – 389 случаев. – Пояснительная записка к отчету государственной инспекции труда Кызылординской области за 6 мес. 2012 г. // URL: <http://www.enbek.gov.kz/node/257472>.

## **провоцирование трудовых конфликтов со стороны работодателей, должностных и иных лиц.<sup>48</sup>**

Согласно, ст.298 ТК РК работники имеют право принять решение о проведении забастовки, если посредством примирительных процедур не удалось добиться разрешения коллективного трудового спора, а также в случаях уклонения работодателя от примирительных процедур, либо невыполнения соглашения, достигнутого в ходе разрешения коллективного трудового спора. Участие в забастовке является добровольным. Никто не может быть принужден к участию или отказу от участия в забастовке.

При этом ст.302 ТК РК предусмотрено, что *организация или участие в забастовках не может рассматриваться как нарушение работником трудовой дисциплины и повлечь применение мер дисциплинарного воздействия. На время забастовки за работником сохраняются место работы (должность), право на выплату пособий по социальному страхованию, трудовой стаж, а также гарантируются другие права, вытекающие из трудовых отношений.*

Комитет МОТ отмечает, что право на забастовку является правом, на которое работники и их организации вправе рассчитывать, что любые ограничения этого права не должны быть чрезмерными и законная реализация этого права не должна влечь за собой предвзятые санкции. В Казахстане ограничения забастовок являются чрезмерными, а само участие в забастовках чаще всего влечет за собой различные санкции. Также существующее закрепленное в законодательстве широкое и нечеткое определение отраслей, где запрещены забастовки, составляет явное нарушение права работников на забастовку.<sup>49</sup>

По мнению международной наблюдательной организации «*Human Rights Watch*», **обращение Казахстана с забастовщиками являет собой нарушение не только принятых на себя международных обязательств, но и собственного законодательства республики.**<sup>50</sup> То, что государство не только не исполняет свои обязанности по контролю деятельности предприятий, действующих на ее территории, за соблюдением ими прав человека, но и само нарушает эти права, никак не может положительно отражаться на развитии предпринимательской деятельности страны и опускает рейтинг страны в глазах мировой общественности.

В РК нередки случаи нарушения работодателем своих основных обязанностей. К основным обязанностям относятся согласно ст.23 ТК РК обязанность своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату и иные выплаты, предусмотренные НПА РК, трудовым, коллективным договорами, актами работодателя; осуществлять обязательное социальное страхование работников; предоставлять работнику ежегодный оплачиваемый трудовой отпуск и др.

Некоторые работодатели продолжают не исполнять свои обязательства по выплате заработной платы, вынуждая работников обращаться с жалобами в государственные органы, вплоть до обращения к президенту страны.<sup>51</sup> Даже крупные предприятия, существующие длительный период времени, пренебрегают обязанностью своевременно выплачивать заработную плату своим работникам и при этом они не несут никакой

---

<sup>48</sup> Н.А. Назарбаев, Социальная модернизация труда: двадцать шагов к обществу свободного труда // Казахстанская правда, 2012 г., 10 июля.

<sup>49</sup> Доклад Human Rights Watch: Нефть и забастовки. Нарушения трудовых прав в нефтяном секторе Казахстана.

<sup>50</sup> URL: [http://www.vb.kg/world/2012/09/11/199098\\_doklad\\_human\\_rayts\\_votch\\_osparivaet\\_officialnyu\\_versiu\\_janaozenskih\\_sobytyi.html](http://www.vb.kg/world/2012/09/11/199098_doklad_human_rayts_votch_osparivaet_officialnyu_versiu_janaozenskih_sobytyi.html).

<sup>51</sup> 150 работникам элитной гостиницы на Капчагае полгода не платят зарплату, // URL: <http://aktausite.ru/index.php?nma=blog&fla=news&cat=1&ids=14&idd=23406>.

ответственности.<sup>52</sup> Многие предприятия предпочитают не отпускать своих работников в трудовые отпуска и при этом не выплачивают установленных законом компенсаций, объясняя это высокой загруженностью и финансовым кризисом.

Более последовательно работодатели осуществляют свою обязанность по созданию работникам, проходящим профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации, условия для совмещения работы с обучением, предусмотренные ТК РК, соглашениями, коллективным, трудовым договорами (п.3 ст.140 ТК РК).

Проведенный в период с 15 по 18 октября 2012 года компанией «*Head Hunter*» опрос, показал, что большинство казахстанских компаний, а именно 54% обучают своих сотрудников.<sup>53</sup>

Кроме указанных выше предложений Главой государства также было выдвинуто предложение о принятии **закона о социальных стандартах и гарантиях социальных прав**, который бы содержал минимальные ключевые индикаторы.<sup>54</sup>

В п.1 ст.159 ТК РК закреплено, что работодатель обязан за счет своих средств выплачивать работникам социальное пособие по временной нетрудоспособности. Т.е. при временной нетрудоспособности работника, его выходе в отпуск по беременности и родам или в отпуск при усыновлении (удочерении) новорожденных детей работодатели обязаны за счет собственных средств выплачивать таким работникам социальные пособия.

С целью защиты прав работника ст. 323 ТК РК на работодателя налагаются определенные обязанности при несчастном случае на производстве.

Работодатель обязан организовать оказание первой медицинской помощи пострадавшему и при необходимости его доставку в организацию здравоохранения; принять неотложные меры по предотвращению развития аварийной ситуации и воздействия факторов, по причине которых произошел несчастный случай, на других лиц; сохранить до начала расследования обстановку на месте несчастного случая (состояние оборудования и механизмов, орудия труда) в таком же виде, как в момент происшествия, при условии, что это не угрожает жизни и здоровью других лиц, а нарушение непрерывности производственного процесса не приведет к аварии, а также произвести фотографирование места несчастного случая; немедленно проинформировать о несчастном случае на производстве близких родственников пострадавшего и направить сообщение в государственные органы и организации; обеспечить расследование несчастных случаев на производстве и их учет; допускать членов комиссии по специальному расследованию к месту происшествия для расследования несчастного случая на производстве; осуществлять регистрацию, учет и анализ несчастных случаев и профессиональных заболеваний на производстве.

Иными словами, при возникновении ситуаций, которые могут оказывать воздействие на права человека, предприятия-работодатели обязаны выполнять все необходимые действия для смягчения уже оказанного воздействия и его правильного устранения.

Среди НПА РК являющихся, условно говоря, гарантом защиты социальных прав работника выделяется Закон об **обязательном страховании работника от несчастных случаев**.

---

<sup>52</sup> В Атырау рыбопереработчики «Атыраубалык» требуют зарплату, // URL: <http://www.zakon.kz/kazakhstan/4517777-v-atyrau-rybopererabotchiki-atyraubalyk.html>.

<sup>53</sup> Большинство казахстанских компаний обучают своих сотрудников, // URL: <http://www.zakon.kz/kazakhstan/4520114-bolshinstvo-kazakhstanskikh-kompanij.html>.

<sup>54</sup> Н.А. Назарбаев, Социальная модернизация труда: двадцать шагов к обществу свободного труда, // Казахстанская правда, 2012 г., 10 июля.

Согласно пп.1 п.2 ст.8 Закон об **обязательном страховании работника от несчастных случаев** страхователь обязан заключить договор обязательного страхования работника от несчастных случаев со страховщиком.

Страхователь обязан заключить договор аннуитета в пользу работника или лица, имеющего право на возмещение вреда в связи со смертью работника в случаях, предусмотренных законом, в пределах страховой суммы, установленной договором обязательного страхования работника от несчастного случая (пп.2 п.2 ст.8 Закон об **обязательном страховании работника от несчастных**).

*Таким образом*, на работодателей возложена обязанность заключать договор со страховыми организациями, при котором у самих работников, в пользу которых заключаются такие договоры и которые являются по ним выгодоприобретателями, появляются только права на получение страховых сумм. Данная обязанность работодателя является гарантией прав работника на возмещение вреда, при возможных несчастных случаях.

Аналогичную функцию выполняют положения Закона о социальном страховании, которые содержат обязательства работодателей по соблюдению прав человека на социальное обеспечение. Организации обязаны своевременно и в полном объеме перечислять социальные отчисления, а государство гарантирует гражданам право на получение социальных выплат при наступлении случаев риска по видам обязательного социального страхования.

*Таким образом*, следует отметить, что **нарушение прав человека в трудовой сфере носит повсеместный и регулярный характер**. Причиной такого положения дел является не только неправильное правоприменение, но и множество пробелов в трудовом законодательстве, особенно в части реализации мер ответственности.

Как заметил в своей статье «*Социальная модернизация труда: двадцать шагов к обществу свободного труда*» Н.А. Назарбаев, сегодня в Казахстане **недостаточно развиты механизмы регулирования, предупреждения и профилактики трудовых споров и конфликтов**. Следует идти к минимизации рисков в этой сфере. В качестве основных причин трудовых конфликтов, главой государства были названы, **отчужденность работников от вопросов управления предприятиями**, а также **слабость механизмов внесудебного урегулирования споров и конфликтов**. Президент РК предложил использовать опыт ряда развитых стран, на предприятиях которых действуют производственные советы, и **усилить работу по созданию и использованию структур и процедур медиации**, в том числе в сфере трудовых отношений.<sup>55</sup>

В заключение следует отметить, что исходя из положений ст.9 ТК РК *все организации, в том числе иностранные организации, расположенные и осуществляющие свою деятельность на территории РК, должны выполнять обязанности по соблюдению прав человека*, в соответствии с казахстанским законодательством. Работники иностранных организаций, расположенных на территории РК имеют равные права с казахстанскими работниками. Действие ТК РК распространяется на всю территорию республики. Как показывает анализ норм ТК РК, *предприятия должны соблюдать права человека при любых условиях*.

#### **2.4. Положения экологического законодательства РК, обязывающие коммерческие организации соблюдать права человека**

---

<sup>55</sup> Н.А. Назарбаев, Социальная модернизация труда: двадцать шагов к обществу свободного труда, // Казахстанская правда, 2012 г., 10 июля.



В соответствии со ст.31 Конституции РК государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека.

Согласно пп.1) п.1 ст.13 ЭК РК физические лица имеют **право на благоприятную для их жизни и здоровья окружающую среду**. В свою очередь предприятия обязаны обеспечить им это право, должны осуществлять меры по охране окружающей среды.<sup>56</sup>

Величины нормативов эмиссий являются основой для выдачи экологических разрешений и принятия решений о необходимости проведения технических мероприятий в целях снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и здоровье населения (п.3 ст.25 ЭК РК). Иначе говоря, для получения разрешений предприятиям необходимо, во-первых, следить за установленными экологическими нормативами, во-вторых, соблюдать их.

Природопользователи, осуществляющие эмиссии в окружающую среду, обязаны получить разрешение на эмиссии в окружающую среду, за исключением выбросов загрязняющих веществ от передвижных источников (п.1 ст.69 ЭК РК). Также они обязаны выполнять условия, указанные в разрешении на эмиссии в окружающую среду, и несут ответственность за их несоблюдение в соответствии с законами РК (п.3 ст.69 ЭК РК).<sup>57</sup>

Экологические требования различаются в зависимости от характера деятельности предприятий (раздел 8 ЭК РК).

Не все положения казахстанского экологического законодательства соответствуют международным принципам. Нормы и их реализация не гарантируют гражданам сохранения и устойчивого использования природы и ее ресурсов.

Применение справедливого распределения выгод существенно улучшило бы благосостояние народа и повысило бы статус государства. Постоянные нарушения положений международных природоохранных конвенций и национального законодательства становится привычной практикой. В результате действий органов государства и частных предпринимателей граждане все чаще подвергаются различным формам экологической дискриминации.

Участие общественности по проблемам экологии ограничивается формальными слушаниями либо общество полностью устраняется от участия в процессе принятия решений. Во многом это объясняется тем, что участие в процессе принятия решений по экологическим вопросам предусмотрено только в случае, если планируемая деятельность предпринимателей может напрямую существенно повлиять на окружающую среду и здоровье граждан. Такое положение дел противоречит международным принципам.

В Казахстане *повсеместно нарушаются экологические права граждан на здоровье, на безопасные продукты питания, чистый воздух и воду и т.д.* В стране проводится

---

<sup>56</sup> В РК происходят массовые нарушения прав на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду. Население вынуждено проживать в санитарно-защитных зонах предприятий-загрязнителей. В некоторых городах страны (Ридер, Усть-Каменогорск, Алматы и др.) загрязнение атмосферного воздуха многократно превышает допустимые концентрации. Государственные органы практически не предпринимают никаких мер для исправления ситуации. Происходит нарушение принципов экологического законодательства. Например, нарушается презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности (п.15 ст.5 ЭК РК). – **С.Ф. Каторча, С.Г. Куратов, Н.И. Медведева, А.А. Шитов**, Нарушение прав человека на благоприятную окружающую среду в Республике Казахстан, // URL: <http://www.greensalvation.org/index.php?page=prava-tezisy2009>.

<sup>57</sup> Данное требование зачастую не исполняется. Предприятия уклоняются от надлежащего контроля со стороны государственных органов, получают разрешения на реализацию проектов с грубейшими нарушениями действующих экологических нормативов. – Тен Т. Пыль в глаза. Ртутно-валютная, // Караван, 2009 г., 21 августа.

экономическая политика, направленная на *ненормированную эксплуатацию природных ресурсов*, что во многом и является одной из причин всех нарушений. Вместо того, чтобы соблюдать права человека, принимать меры по ликвидации негативного воздействия на окружающую среду *транснациональные корпорации продолжают оказывать отрицательное влияние на экологическую ситуацию в стране.*

Ключевой причиной такого положения дел является развитие преимущественно добывающего сектора экономики, который является основным источником пополнения государственного бюджета.

Одним из ключевых прав человека, которое должно соблюдаться предприятиями является доступ любого заинтересованного лица к экологической информации.

П.2 ст.31 Конституции РК установлено, что сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет меры юридической ответственности.

Согласно ст.163 ЭК РК экологическая информация является общедоступной, за исключением случаев, предусмотренных законами РК. Доступ к отдельным сведениям и данным, составляющим общедоступную экологическую информацию, осуществляется путем их предоставления по запросам физических и юридических лиц, распространения в СМИ, в специальных изданиях, размещения в Интернете, а также с применением иных общедоступных информационно-коммуникационных средств.

Доступ к государственным информационным ресурсам (информационным базам данных) экологической информации осуществляется посредством формирования и поддержания общедоступных регистров и кадастров экологической информации (п.3 ст.163 ЭК РК). Предоставление доступа к документам и информационным ресурсам, содержащим сведения и данные с ограниченным доступом, осуществляется в порядке, установленном законодательством РК (п.4 ст.163 ЭК РК).

Таким образом, ЭК РК установлены требования общедоступности экологической информации, за исключением отдельных случаев. Помимо обеспечения доступа к информации, предусмотрено также доведение информации до сведения заинтересованных лиц.

Следует отметить, что указанные в ЭК РК средства коммуникации не дают гарантии автоматического получения информации гражданами. В ЭК РК следует внести положения об основаниях, формах, сроках, порядке предоставления сведений и системы отчетности. Отсутствие строгого алгоритма действий субъектов отношений, неопределенность норм приводят к невозможности реализации заинтересованными лицами своих прав.

Физические и юридические лица имеют право свободного доступа к общедоступным государственным информационным ресурсам экологической информации (п.1 ст.164 ЭК РК).

Согласно п.2,3 ЭК РК государственные органы, а также должностные лица, выполняющие государственные функции, или физические и *юридические лица, оказывающие населению на основе публичного договора услуги*, имеющие отношение к окружающей среде, *обязаны предоставлять открытый доступ к экологической информации*, в том числе по запросам физических и юридических лиц. *Иные физические и юридические лица, осуществляющие деятельность на территории РК, обязаны предоставлять по запросам лиц экологическую информацию*, относящуюся к воздействию на жизнь и здоровье граждан.

Данные нормы устанавливают обязанность по предоставлению информации для внешних субъектов. При этом законом не предусмотрена обязанность по информированию внутреннего штата работников предприятий. Следует предотвратить нарушение прав

сотрудников предприятий и обеспечить их осведомленность о соблюдении экологических требований при выполнении ими своих функций и о рисках, связанных с неисполнением таких требований. В целях реализации этого положения необходимо законодательно закрепить такие обязательства предприятий.

Сроки и порядок предоставления экологической информации государственными органами устанавливаются законодательством об административных процедурах и о порядке рассмотрения обращений граждан (п.1 ст.165 ЭК РК).

Доступ к экологической информации, относящейся к процедуре оценки воздействия на окружающую среду и процессу принятия решений по намечаемой хозяйственной и иной деятельности, обеспечивается в порядке, установленном уполномоченным органом в области охраны окружающей среды.<sup>58</sup> Сроки и порядок предоставления информации определены, как уже отмечалось, *только в случае инициативного поведения граждан*, выражающегося в подаче запроса на получение доступа к интересующим сведениям. Распространение такой информации, доведение до сведения заинтересованных лиц в установленном порядке, не является обязанностью государственных органов.

За предоставление экологической информации взимается плата, не превышающая фактических затрат на копирование, поиск и подготовку информации (п.1 ст.166 ЭК РК). Другими словами, предоставленное законодателем право граждан на доступ к экологической информации реализуется на возмездной основе, то есть предполагается разумная компенсация затрат, понесенных субъектом в связи с предоставлением такой информации.

**Ст. 167 ЭК РК предусматриваются основания отказа** в предоставлении экологической информации физическим и юридическим лицам (запрос сформулирован в общем виде и не позволяет установить те сведения и данные, которые запрашиваются заявителем; отсутствие запрашиваемой информации; запрос относится к сведениям и данным с ограниченным доступом в соответствии с законами РК). При этом отказ в предоставлении, не предоставление, предоставление неполной или недостоверной экологической информации, а также неправомерное отнесение общедоступной экологической информации к информации с ограниченным доступом могут быть обжалованы в вышестоящий государственный орган и (или) должностному лицу или в суд.

Наряду с ЭК РК определенные гарантии соблюдения экологических прав человека предусматриваются в Законе о недропользовании.

Согласно п.1 ст.14 Закона о недропользовании пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено по решению Правительства РК в целях обеспечения *охраны окружающей среды*. Пользование недрами на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи может быть частично или полностью запрещено по решению Правительства РК в случаях, если такое пользование может создать *угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб* хозяйственным объектам или *окружающей среде*.

*Таким образом*, данная норма защищает права на жизнь, собственность и безопасную окружающую среду граждан, содержит общий запрет на причинение вреда окружающей среде, жизни и здоровью населения.

---

<sup>58</sup> Приказ Министра охраны окружающей среды РК от 25 июля 2007 года №238-п «Об утверждении Правил доступа к экологической информации, относящейся к процедуре оценки воздействия на окружающую среду и процессу принятия решений по намечаемой хозяйственной и иной деятельности».

В ст.76 Закона о недропользовании предусмотрены следующие обязанности недропользователя: обеспечивать *безопасность жизни, здоровья человека и окружающей среды* (пп.2); соблюдать согласованные в порядке, установленном законодательством РК, положения проектных документов и технологических схем на проведение операций по недропользованию, обеспечивающие *безопасность жизни и здоровья персонала и населения*, рациональное и комплексное использование недр и *охрану окружающей среды* (пп.7); *не препятствовать другим лицам свободно передвигаться в пределах контрактной территории*, пользоваться объектами и коммуникациями общего пользования, если это не связано с особыми условиями безопасности и такая деятельность не мешает проведению операций по недропользованию (пп.8).

Указанные обязанности недропользователя напрямую связаны с защитой социально-экономических прав человека (право на безопасность труда, экологические права граждан, право на свободу передвижения, право на использование коммуникаций и объектов общего пользования).

*Право на безопасность труда* гарантируется также требованиями **безопасности при проведении нефтяных операций и транспортировке нефти (ст.91 Закона о недропользовании)**.<sup>59</sup> Безопасность при проведении нефтяных операций и транспортировке нефти обеспечивается *соблюдением установленных требований*, выполнением комплекса организационных и технических мероприятий, направленных на *защиту жизни и здоровья человека и окружающей среды*, созданием условий безопасного строительства и эксплуатации наземных и подземных сооружений и оборудования, а также устранением возможных аварий.

Оборудование и иное имущество, используемые недропользователем при проведении нефтяных операций и транспортировке нефти, *должны соответствовать требованиям безопасности*, установленным техническими регламентами.

Режим слива и налива нефти, конструкция и условия эксплуатации средств хранения и транспортировки *должны соответствовать нормам пожарной безопасности*, установленным техническими регламентами к нефти и процессам ее жизненного цикла.

Ст.115 Закона о недропользовании также обеспечивается *право на безопасность труда*. Недропользователем должно быть обеспечено выполнение предусмотренных законодательством правил и норм по *безопасному ведению работ*, а также проведение *мероприятий по предупреждению и ликвидации аварий, несчастных случаев и профессиональных заболеваний*. Запрещается проведение операций по недропользованию, *если они представляют опасность для жизни и здоровья людей*.

---

<sup>59</sup> Разрушения в биосфере производят аварии на системах транспортировки нефти. Нефть транспортируют либо по морю в специальных танкерах, либо по трубопроводам. За 9 лет потерпели аварию 168 танкеров, разливы нефти от которых принесли огромный ущерб окружающей среде. Необходимо учитывать мировой опыт и принимать законы способные обеспечить безопасность при транспортировке. Например, после аварии танкера «Eххон Valdez» у берегов Аляски в США приняли федеральный закон, предусматривающий требование о том, что крупные танкеры, входящие в территориальные воды страны, должны быть исключительно с двойным корпусом. Решение по выводу из эксплуатации всех однокорпусных судов было принято Международной морской организацией после крушения у берегов Франции танкера «Erica», повлекший разлив мазут. Во избежание возможных последствий недропользователям следует учитывать все факторы, которые могли бы привести к авариям, нарушению экологического баланса, нарушению прав человека на благоприятную окружающую среду. Экологическое законодательство многих стран учитывает все нюансы экосистемы, детально регламентируя возможные нарушения ее естественного развития. Например, учитываются маршруты миграции животных, которые могут проходить через трубопроводы. - Урон природе при добыче, транспортировке нефти и газа, // URL: [irneft.i.ru/index.php?id=108](http://irneft.i.ru/index.php?id=108).

Недропользователи, осуществляющие нефтяные операции на море, обязаны руководствоваться наилучшей практикой по охране окружающей среды на море (п.2 ст.93 Закона о недропользовании).<sup>60</sup>

Согласно п.1 ст.99 Закона о недропользовании запрещаются сброс в море и захоронение на дне моря отходов при проведении нефтяных операций на море. В РК за такие действия предусмотрена административная ответственность.<sup>61</sup>

Поскольку нефть является таким видом сырья, работа с которым требует повышенной осторожности, требования безопасности направлены на обеспечение защиты основополагающих прав человека. Ключевым фактором, определяющим допустимость проведения операций по недропользованию, является их уровень опасности для жизни и здоровья людей.

**Таким образом,** государство как собственник недр в целом урегулировало вопросы недропользования по линии: *государство - недропользователь*, однако при этом упустило проблемы взаимоотношений *недропользователя с работником*. Отсюда актуальным представляется вопрос казахстанского содержания. До сих пор **не урегулированы должным образом экологические проблемы республики**, в связи с желанием улучшить инвестиционный климат государством **не введены жесткие меры ответственности для недропользователей за экологические правонарушения**. Для более эффективного регулирования недропользования, в том числе, для действенного механизма защиты трудовых и экологических прав человека, необходимо осуществлять дальнейшее совершенствование законодательства.<sup>62</sup>

Как отмечено в Докладе, ответственность предприятий за соблюдение прав человека распространяется на международно-признанные права человека, под которыми понимаются, как минимум, *права*, закрепленные в *Международном билле о правах человека и принципах*, касающихся основополагающих прав, которые изложены в *Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда*.

РК ратифицировала основные конвенции и соглашения по защите прав человека, и закрепила, содержащиеся в них принципы, во внутреннем законодательстве. Предприятия обязаны соблюдать права человека, закрепленные в законодательстве и ратифицированных конвенциях, в противном случае они вынуждены будут нести установленную ответственность.

---

<sup>60</sup> Как отмечают эксперты, существует большая угроза экологии Каспия. На сегодняшний день единственным документом, регламентирующим общие обязательства прикаспийских стран по защите окружающей среды, является Тегеранская Конвенция (2003г.), подписанная Азербайджаном, Ираном, Казахстаном, Россией и Туркменистаном. Эта рамочная конвенция, как утверждают экологи, практически не работает и Каспийское море все больше загрязняется.<sup>60</sup> Например, участвовавший в экологической экспертизе проекта Кашаган, Председатель Экологического союза ассоциаций и предприятий Казахстана «Табигат» Мэлс Елеусизов убежден, что никакой защиты Каспия в случае аварии не будет и что одной аварии будет достаточно, чтоб все живое в Каспии уничтожить. - Казахстан не сможет обеспечить защиту Каспию в случае аварии на Кашагане, // URL: [http://www.zakon.kz/top\\_news/4521751-kazakhstan-ne-smozhet-obespechit.html](http://www.zakon.kz/top_news/4521751-kazakhstan-ne-smozhet-obespechit.html).

<sup>61</sup> Некоторые нефтяные компании осуществляют такие нарушения. Например, в 2007г. в Азербайджане был пресечен сброс отходов в Каспий. – Пресечен сброс нефтяных отходов в море, // URL: <http://www.1news.az/society/20070706111015236.html>.

<sup>62</sup> См., пожалуйста, О недрах и недропользовании: плюсы и минусы. Государственное регулирование недропользования в Казахстане в новых условиях, // URL: <http://www.zakon.kz/4468837-gosudarstvennoe-regulirovanie.html>.

*Обязанность соблюдать права человека требует от коммерческих организаций:*

(a) избегать оказания или содействия оказанию неблагоприятного воздействия на права человека в рамках своей деятельности и устранять последствия такого воздействия в случае, когда оно имело место;

(b) стремиться предотвращать или смягчать неблагоприятное воздействие на права человека, которое непосредственно связано с их деятельностью, продукцией или услугами вследствие их деловых отношений, даже если они непосредственно не способствовали оказанию такого воздействия.

Организации также должны предотвращать или смягчать неблагоприятное воздействие на окружающую среду, которое непосредственно связано с их деятельностью, продукцией, услугами или вследствие их деловых отношений.

Положения ЭК РК **обязывают всех субъектов**, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность, связанную с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду, **исполнять содержащиеся в нем нормы вне зависимости от каких-либо условий.**

Иностранцы и иностранные юридические лица, а также лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности в отношении по недропользованию наравне с гражданами и юридическими лицами РК, если иное не предусмотрено законами РК (п.3 ст.3 Закона о недрах).

*Таким образом, ответственность за нарушение экологических норм РК распространяется на всех лиц, осуществляющих деятельность на территории РК независимо от их принадлежности к какому-либо гражданству.*

## **2.5. Вопросы соблюдения и защиты права граждан на получение информации**

**Право человека на доступ к информации** и корреспондирующая это право **обязанность государственных органов и организаций предоставлять информацию** заинтересованным лицам регулируется многими НПА РК. Данный вопрос, как уже было отмечено, регулируется различными отраслями (гражданским, трудовым, экологическим и др.) законодательства.

Согласно п.3 ст.18 Конституции РК государственные органы, общественные объединения, должностные лица и СМИ *обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации.*

Каждый имеет *право свободно получать и распространять информацию* любым, не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты РК, определяется Законом о государственных секретах (п.2 ст.20 Конституции РК).

Вытекающие из п.3 ст.18 Конституции РК *права каждого на ознакомление с документами, решениями и источниками информации, затрагивающими их права и свободы*, а также обязанность государственных органов, должностных лиц обеспечить это право реализуются в системной связи с другими конституционными нормами, в частности с положениями п.2 ст.20 и п.1 ст.39 Конституции РК. Права, предусмотренные ст.18 и 20 Конституции РК, не входят в перечень прав и свобод, которые не подлежат ограничению ни в какой форме (Постановление Конституционного Совета РК от 5 августа 2002 г. №5).

Другими словами, Конституция РК устанавливает *право граждан на беспрепятственный доступ к информации*, которая затрагивает их права и интересы, но в обеспечение этих прав, *обязанность по предоставлению доступа к информации устанавливается только для таких субъектов как государственные органы, общественные объединения, должностные лица и СМИ*.

Вместе с тем, толкование указанной нормы Конституции РК предполагает факт обращения граждан за раскрытием интересующей информации, а не обеспечение обязательного доведения последней до сведения заинтересованных лиц. Распространение информации является правом и не устанавливается в качестве обязанности.

Одним из ключевых нормативных актов, **регулирующим вопросы информации в целом, является Закон об информатизации**.

Законом об информатизации регулируется спектр общественных отношений, возникающих при создании, использовании и защите электронных информационных ресурсов и информационных систем. Положения этого закона *способствуют обеспечению доступа граждан и организаций к интересующей информации*.

Согласно ст.34 данного закона собственники или *владельцы информационных систем, содержащих общедоступные электронные информационные ресурсы, обязаны предоставлять по запросам физических и (или) юридических лиц интересующую их информацию* в порядке и на условиях, определяемых законодательством РК. *Необоснованный отказ* в предоставлении информации, содержащейся в общедоступных электронных информационных ресурсах, *может быть обжалован в суд*.

Более того, *неправомерный отказ* в предоставлении собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы человека, ограничение доступа к общедоступной информации влечет юридическую ответственность.

Так, в ст.84 КоАП закреплено, что *неправомерный отказ* в предоставлении собранных в установленном порядке документов, материалов, *непосредственно затрагивающих права и свободы* физического лица, либо предоставление физическому лицу неполной или заведомо ложной информации, а равно *неправомерное отнесение общедоступной информации к информации с ограниченным доступом*, не имеющие признаков уголовно наказуемого деяния, влекут штраф на должностных лиц в размере от пяти до десяти месячных расчетных показателей.

Незаконное ограничение права на доступ к *информационным ресурсам* влечет штраф на физических лиц в размере от пяти до десяти, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства, в размере от десяти до пятидесяти, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, в размере от двадцати до ста месячных расчетных показателей (п.2 ст.84 КоАП).

Используемое в КоАП понятие «*непредоставление*» информации подразумевает реагирование на инициативные действия заинтересованных лиц, направленные на получение информации. Только после установления законом *обязанности по доведению до сведения заинтересованных лиц соответствующей информации* представляется возможным установление ответственности за неисполнение, исполнение ненадлежащим образом.

Наряду с положительными примерами законодательного закрепления обязанности государственных органов и предприятий предоставлять информацию (по вопросам экологии; в отношении качества и производителя товара и др.) действуют нормативные положения, которые не совсем соответствуют принципам Ругги.

Например, ст.22 Закона о зерне предусмотрено, что хлебоприемные предприятия публикуют в СМИ годовой баланс и отчет о прибылях и убытках по форме, установленной законодательством РК, в течение одного календарного месяца после наступления срока их сдачи налоговым органам.

Отчет о деятельности не отвечает положениям рассматриваемого принципа, не способствует достижению поставленных целей в полной мере. Вряд ли публичный отчет о прибылях и убытках хлебоприемных предприятий обеспечивает продовольственную безопасность или предотвращает демпинг цен.

Совсем другое дело, закрепленное в ст.5 **Закона о промышленной безопасности**, *право государственных органов РК, физических и юридических лиц на получение от администрации организации, имеющей опасные производственные объекты, полной и достоверной информации о состоянии промышленной безопасности на опасных производственных объектах*. Норма устанавливает право заинтересованных лиц на доступ к информации, но не обязательства субъектов, имеющих опасные производственные объекты, по доведению до заинтересованных лиц всех сведений о состоянии промышленной безопасности. Следует также отметить, что в Законе о промышленной безопасности не предусмотрена обязанность предприятий по регламентации системы методов и механизма передачи информации заинтересованным лицам.

В ст.20 **Закона о радиационной безопасности** закреплено, что граждане, общественные объединения и организации имеют *право получать информацию в области обеспечения радиационной безопасности* через уполномоченные государственные органы по использованию атомной энергии и СМИ в соответствии с Законом об использовании атомной энергии.

В **Закононе о радиационной безопасности** закреплено право на получение информации, однако при этом законодатель не предусмотрел четкого порядка её получения. Поскольку вопрос радиационной безопасности непосредственно связан с охраной окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека необходимо внести дополнения обеспечивающие получение информации заинтересованными лицами вне зависимости от их инициатив.

Принцип доступа информации выражается также в том, что в РК не подлежат засекречиванию следующие сведения, непосредственно затрагивающие права человека: (1) *о чрезвычайных ситуациях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях*; (2) *о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности*; (3) *о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам и организациям*; (4) *о фактах нарушения прав и свобод гражданина*; (5) *о фактах нарушения законности государственными органами и организациями, их должностными лицами*; (6) *о массовых репрессиях по политическим, социальным и другим мотивам*, в том числе находящиеся в архивах, за исключением сведений, предусмотренных ст.14 Закона о государственных секретах (**п.1 ст.17 Закона о государственных секретах**).

Должностные лица, принявшие решение о засекречивании перечисленных сведений либо о включении их в этих целях в носители сведений, составляющих государственные секреты, несут ответственность в соответствии с законами РК. Граждане вправе обжаловать такие решения в судебном порядке (**п.2 ст.17 Закона о государственных секретах**).

В перечне сведений, которые не подлежат засекречиванию, законодатель выделил наиболее приоритетные, основополагающие направления жизнедеятельности. НПА РК, регулирующие отношения по получению информации и основанные на принципе



«*praemonitus praemunitus*» (лат. «предупрежден значит вооружен») не учитывают того, что сам по себе открытый доступ к информации не является надежным механизмом обеспечения осведомленности лиц, на чьи права и свободы может быть оказано отрицательное воздействие.

Как было указано выше, законодательством установлено требование доступа к информации в отношении АО, ТОО. Такие требования также установлены и в отношении инвестиционных фондов.

Согласно ст.45 Закона об инвестиционных фондах, информация об инвестиционном фонде должна соответствовать требованиям, установленным законодательством РК, устава, инвестиционной декларации, проспекта выпуска акций акционерного инвестиционного фонда и правил паевого инвестиционного фонда.

Информация об инвестиционном фонде должна включать: (1) наименование инвестиционного фонда, наименование, дату выдачи и номер лицензии его управляющей компании, номер и дату регистрации правил паевого инвестиционного фонда; (2) информацию о местах (с указанием адресов и номеров телефонов), где можно получить подробную информацию об инвестиционном фонде; (3) указание о том, что стоимость акций или паев может увеличиваться или уменьшаться, результаты инвестирования в прошлом не определяют доходы в будущем, государство не гарантирует доходности инвестиций в инвестиционные фонды, а также предупреждение о необходимости ознакомления с уставом акционерного инвестиционного фонда, его проспектом выпуска акций и инвестиционной декларацией, правилами паевого инвестиционного фонда перед приобретением акций или паев инвестиционного фонда (п.2 ст.45 Закона об инвестиционных фондах).

Информация об инвестиционном фонде и управляющей компании не должна содержать недостоверные или вводящие в заблуждение сведения, а также иную информацию, предусмотренную п.3 ст.45 Закона об инвестиционных фондах.

Акционерный инвестиционный фонд, управляющая компания в соответствии с законами РК несут *ответственность за содержание информации* о своей деятельности, показателях, характеризующих состав и стоимость чистых активов инвестиционного фонда, в том числе за распространение или опубликование неточной, неполной или вводящей в заблуждение информации, а также за ее несвоевременное распространение или опубликование (п.4 ст.45 Закона об инвестиционных фондах).

Сведения об инвестиционном фонде рискованного инвестирования по общему правилу не могут размещаться в СМИ, за исключением интернет-ресурса управляющей компании, и распространяться путем наружной (визуальной) рекламы (п.4 ст.45 Закона об инвестиционных фондах).

Акционерный инвестиционный фонд, управляющая компания и их представители в местах приема заявок на приобретение и (или) выкуп акций или паев обязаны представлять потенциальным инвесторам, акционерам или держателям паев информацию, предусмотренную п.1 ст.46 Закона об инвестиционных фондах.

Согласно п.3 ст.46 Закона об инвестиционных фондах в случае принятия решения о приостановлении или возобновлении процесса размещения и (или) выкупа акций или паев акционерный инвестиционный фонд или управляющая компания обязаны опубликовать (распространить) сообщение об этом с указанием причин в течение пяти календарных дней со дня принятия такого решения.

**Таким образом,** нормы инвестиционного закона отвечают требованиям принципов программного обязательства и должной заботы о правах человека. Предусмотрена обязанность по предоставлению информации, её качественные показатели, соответствие

требованиям, ответственность за отрицательное воздействие на права, оказанное нарушением этих требований.

Аналогичные положения, применяются и к другим субъектам деятельности.

*Например, производитель, импортер табачных изделий ежегодно до 01 февраля следующего года должен представлять в уполномоченный орган в области здравоохранения отчеты о результатах лабораторных исследований по предельно допустимому содержанию никотина и смолистых веществ во всех марках табака и табачных изделий, об ингредиентах табачных изделий, которые они выпускали или намерены выпускать, продавали или распространяли иным образом в предшествующие двенадцать месяцев на территории РК (Постановление от 22 ноября 2011 года №1368).*

Однако в *Правилах представления отчетов производителями и импортерами табака и табачных изделий* отражен только один вид отчетности, который не в полной мере обеспечивает контроль за соблюдением прав человека. Установление обязательств и отчета об их исполнении должно носить комплексный характер, а способы исполнения обязательств и контроля за их исполнением должны отвечать требованиям системности.

Принципы Ругги, касающиеся соблюдения права человека в доступе к информации и должной заботе о правах человека *не находят прямого отражения в национальном законодательстве РК. Правовая защищенность охватывает лишь те сферы деятельности, которые являются значимыми для государства.*

Тем не менее, можно говорить о наличии законодательного базиса, который позволит, развивая, совершенствуя заданные направления создать возможность для установления вышеуказанных обязательств.

РК была разработана **Концепция информационной безопасности до 2016 года, которая создана с целью обеспечения интересов общества и государства** в информационной сфере, а также *защиты конституционных прав гражданина.*

При разработке Стратегий на последующие периоды, должны учитываться принципы Ругги. Деятельность государства в области соблюдения и охраны прав человека должна быть подотчетна негосударственным общественным институтам. Рассматриваемые принципы могут реализовываться посредством претворения внутренней политики предприятий, которая хотя и в значительной мере реализуется по усмотрению самих предприятий, но неизменно базируется на законодательном массиве в области защиты прав человека. Любые проекты и методики, внедряемые в деятельность предприятий, должны быть структурированы посредством комплексного подхода.

## **2.6. Вопросы возмещения предприятием причиненного ущерба**

В тех случаях, когда предприятия устанавливают, что они оказали неблагоприятное воздействие на права человека или способствовали такому воздействию, им следует в рамках законных процессов возмещать причиненный ущерб или сотрудничать с целью его возмещения.

Данный принцип соответствует ряду положений, закрепленных в законодательстве РК.

Согласно п.4 ст.9 ГК РК *лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законодательными актами или договором не предусмотрено иное. При этом под убытками подразумеваются расходы, которые произведены или должны быть произведены лицом, право которого нарушено, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы,*

которые это лицо получило бы при обычных условиях оборота, если бы его право не было нарушено (*упущенная выгода*).

Согласно п.1 ст.350 ГК РК должник, нарушивший обязательство, *обязан возместить кредитору вызванные нарушением убытки*. Моральный ущерб, причиненный нарушением обязательства, возмещается сверх убытков, предусмотренных ст.350 ГК РК.

Наиболее распространенным способом защиты права служит *возмещение причиненных нарушением убытков*. При этом в денежной форме компенсируется тот материальный ущерб, какой был причинен нарушителем. Применение этой меры вытекает непосредственно из закона. Поэтому убытки могут взыскиваться во всех случаях причинения нарушителем имущественного вреда. Взыскание убытков не применяется лишь в прямо предусмотренных законом случаях, когда защита права обеспечивается иными средствами.

К распространенным способам можно также отнести *возмещение морального вреда*, то есть денежная компенсация причиненных лицу физических или нравственных страданий. *Возмещение морального вреда не препятствует возмещению имущественного ущерба, хотя бы моральный и материальный вред были причинены одним и тем же действием нарушителя.*

Следует также отметить, что возможность защиты права в некоторых случаях зависит от вины нарушителя. В гражданском законодательстве РК, понятие вины отличается от соответствующего понятия в уголовном праве. Под *виной* в гражданском праве понимается *непринятие нарушителем всех зависящих от него мер для устранения нарушения или ограничения его объема*. Следовательно, для того, чтобы не совершать виновных действий предприятиям необходимо избегать и вовремя устранять нарушения защищенных прав человека.

Возмещение ущерба предусмотрено антимонопольным законодательством.

Так, *например*, ст.76 Закона о конкуренции предусматривается, что антимонопольный орган обращается в суд с ходатайством об освобождении субъекта рынка от изъятия монопольного дохода, полученного в результате совершения антиконкурентных соглашений или согласованных действий, *при добровольном возмещении субъектом рынка ущерба потребителям*, причиненного в результате совершения антиконкурентных соглашений или согласованных действий.

В данном случае *добровольное возмещение ущерба* при нарушении своих обязанностей, является *одним из способов освобождения предприятий от перечисления монопольного дохода*.

Согласно п.1 ст.7 Закона о защите прав потребителей *потребители имеют право на возмещение* в полном объеме *убытков (вреда)*, причиненных их жизни, здоровью и (или) имуществу вследствие недостатков товара (работы, услуги), а также на *возмещение морального вреда*.

Продавец (изготовитель, исполнитель) обязан возместить в полном объеме убытки (вред), причиненные жизни, здоровью и (или) имуществу потребителя вследствие недостатков товара (работы, услуги) (**ст.24** Закона о защите прав потребителей).

*Следовательно*, в обязанности предприятий продавцов (изготовителей) входит возмещать вред, причиненный товарами, за которые они несут ответственность и тем самым предприятия устраняют и смягчают свое неблагоприятное воздействия на права человека.

Возмещение ущерба предусматривается и трудовым законодательством РК.

В п.1 ст.162 ТК РК закреплено, что работодатель обязан возместить работнику не полученную им заработную плату и иные причитающиеся ему выплаты в случае незаконного перевода на другую работу, недопущения работника к рабочему месту, одностороннего изменения условий трудового договора, отстранения от работы, необоснованного расторжения трудового договора.

Трудовым, коллективным договорами, актами работодателя, согласованными с представителями работников, *могут быть установлены дополнительные случаи возмещения работодателем ущерба*, причиненного незаконным лишением работника возможности трудиться (п.2 ст.162 ТК РК).

Согласно ст.163 ТК РК работодатель, причинивший ущерб имуществу работника, обязан возместить его в полном объеме в соответствии с условиями трудового, коллективного договоров.

При причинении вреда жизни и (или) здоровью работника в связи с исполнением им трудовых обязанностей *работодатель обязан возместить вред* в объеме, предусмотренном гражданским законодательством РК. Вред возмещается в полном объеме при отсутствии у работника страховых выплат. При наличии страховых выплат работодатель обязан возместить работнику разницу между страховой суммой и фактическим размером вреда (ст.164 ТК РК).

*Следовательно*, за действия нарушающие права работника (право собственности, право на труд, право на жизнь и др.) работодатель обязан возмещать ущерб.

Как показывает практика, работодатели по собственной инициативе редко признают свою вину и добровольно возмещают ущерб. В большинстве случаев, для того чтобы получить компенсацию работник вынужден обращаться в судебные инстанции.

В связи с этим большое значение имеет положения **Закона об обязательном страховании работника от несчастных случаев**.

**Ст.10 Закона об обязательном страховании работника от несчастных случаев** за выгодоприобретателем закреплено право на получение страховой выплаты в порядке и на условиях закона и договора обязательного страхования работника от несчастных случаев.

Получение выгодоприобретателем страховой выплаты является возмещением вреда, полученного в результате несчастного случая.

При этом вред, причиненный жизни и здоровью работника, *включает в себя материальное выражение вреда*, связанного с его смертью или с установлением ему степени утраты профессиональной трудоспособности, за исключением вреда, связанного с временной нетрудоспособностью работника. Размер вреда, причиненного жизни и здоровью работника, определяется на основании соответствующих документов (п.2 ст. 18 **Закона об обязательном страховании работника от несчастных случаев**).

Размер вреда, связанного с утратой заработка (дохода) в связи со смертью работника или установлением ему степени утраты профессиональной трудоспособности, определяется в соответствии с требованиями ГК РК (п.1 ст.19 **Закона об обязательном страховании работника от несчастных случаев**).

**Таким образом, Закон об обязательном страховании работника от несчастных случаев** обеспечивает возмещение вреда работникам при возможном наступлении несчастного случая за счет получения ими страховых выплат. Такие гарантии работников обеспечиваются возложением на предприятия обязанностей по обязательному страхованию своих работников.

В связи с последними экологическими событиями, произошедшими в мире (взрыв нефтяной платформы «Deepwater Horizon» в Мексиканском заливе, авария на АЭС «Фукусима-1» в г. Окума и др.), особую актуальность приобретает возмещение вреда вследствие экологических катастроф антропогенного характера.

Согласно ст.322 ЭК РК лицо, причинившее вред окружающей среде, *вправе добровольно устранить нанесенный ущерб либо компенсировать его иным способом*. Обязательства лица об устранении либо компенсации ущерба должны быть изложены в гарантийном письме. Возмещение вреда может осуществляться в стоимостной форме за счет собственных средств лица, причинившего вред окружающей среде, или страховых выплат.

К *стоимостным формам* возмещения вреда относятся *денежные средства для восстановления окружающей среды до состояния*, имевшегося к моменту причинения вреда, выполнения мероприятий по воспроизводству природных ресурсов, возмещения истребленных животных, включая упущенную выгоду.

С согласия сторон по решению суда *вред может быть возмещен в натуральной форме* путем возложения на ответчика обязанности по *восстановлению окружающей среды*. К натуральным формам возмещения вреда относятся меры по восстановлению окружающей среды до состояния, имевшегося к моменту причинения вреда, предоставлению *равноценного природного ресурса* взамен уничтоженного либо поврежденного. Возмещение вреда в натуральной форме производится путем заключения договора и (или) соглашения, регламентирующих порядок, условия, сроки и объемы возмещения причиненного вреда. Взыскиваемые суммы возмещения вреда перечисляются в государственный бюджет, а в установленных законодательством РК случаях – потерпевшему лицу.

Возмещение вреда не освобождает лицо, причинившее вред окружающей среде, от административной и уголовной ответственности.

Посредством загрязнения земельных участков, атмосферного воздуха, воды, растительности гражданам и их объединениям наносится ущерб. Это отрицательно влияет на их хозяйственную деятельность. Наиболее существенные последствия в данном случае испытывают мелкие частные собственники. Тем самым, нарушается принцип равенства прав собственников.<sup>63</sup> В свою очередь, принцип «загрязнитель платит» фактически не работает. В результате, крупные добывающие и перерабатывающие предприятия наносят ущерб благосостоянию населения и переносят собственные экологические издержки на плечи потребителей.<sup>64</sup> Местное население, не привлекаемое к участию в принятии решений или ведению переговоров, вследствие экологических загрязнений вынуждено переселяться в другие районы. При этом гражданам не предоставляется никакого возмещения убытков, денежной компенсации, жилья или участка земли. Принцип обязательного возмещения вреда за экологические правонарушения на практике не реализуется.

### **3. Выводы**

Нормы Конституции РК в общих чертах определяют критерии должного поведения предприятий по соблюдению социально-экономических прав человека и гражданина.

---

<sup>63</sup> Г. Вологодская, Нахлебались // Караван, 2009 г., 23 ноября.

<sup>64</sup> В связи с этим представляется справедливым, что п.1 ст.127 Закона о недрах предусмотрена обязанность виновного лица возместить причиненный вред (если не докажет, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего) вследствие нарушения требований законодательства РК о недрах.

Гражданское законодательство РК обязывает предприятия соблюдать права человека. Однако некоторые положения гражданского законодательства не способствуют реализации прав человека. Например, в полной мере не урегулированы вопросы защиты прав потребителей, имеется множество пробелов в области антимонопольного законодательства, отсутствуют гарантии честной конкурентной борьбы субъектов частного бизнеса. Возникающие в гражданско-правовой сфере проблемы также связаны с нарушениями в применении на практике норм. Например, в случае привлечения лиц причинивших вред к материальной ответственности.

Наиболее проблематичной с точки зрения соблюдения и защиты прав человека представляется область трудовых отношений. Нарушение прав человека в трудовой сфере носит повсеместный и регулярный характер. Причиной такого положения дел является не только неправильное применение норм трудового законодательства на практике, но и множество лакун трудового законодательства.

В Казахстане недостаточно развиты механизмы предупреждения и профилактики трудовых споров и конфликтов. Отсутствуют действенные процедуры внесудебного урегулирования споров и конфликтов. Работники и их объединения лишены возможности участвовать в управлении предприятиями.

В РК плохо урегулированы отношения по защите окружающей среды. Стремление к улучшению инвестиционного климата нередко происходит за счет снижения экологических стандартов. Не введены жесткие меры ответственности для недропользователей за экологические правонарушения.

Принципы Ругги, касающиеся соблюдения прав человека в доступе к информации и должной заботе о правах человека, не находят прямого отражения в национальном законодательстве РК. Тем не менее, можно говорить о наличии законодательного базиса, который в случае внесения в него соответствующих дополнений и изменений позволит, создать возможность для реализации стандартов заданных Ругги. Этим изменениям может поспособствовать, разработанная в РК **Концепция информационной безопасности до 2016 года, которая создана с целью** обеспечения интересов общества и государства в информационной сфере, а также защиты конституционных прав гражданина.

#### **IV. СООТВЕТСТВИЕ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ПРИНЦИПАМ РУГГИ, ОБЯЗЫВАЮЩИМ ПРЕДОСТАВЛЯТЬ ДОСТУП К ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЕ**

В данной части настоящего Заключения сделан общий обзор положений законодательства РК на их соответствие социально-экономическим принципам, обязывающим предоставлять доступ к правовой защите.

##### **1. Общие положения**

Необходимость защиты прав человека является основной целью права. Соблюдение прав человека государством и организациями непосредственно связано с возможностью гражданами защитить свои права в институтах разрешения споров. Вопросы доступа граждан к правовой защите были частично рассмотрены в предыдущих разделах настоящего Заключения.

Особенности юридического воззрения на существо права имеют свой корень именно в факте юридической защиты. *Юридическая (организованная) защита составляет основное*

*отличительное свойство права, своим существованием обуславливающее и вызывающее другие характерные свойства его.*<sup>65</sup>

В Докладе отмечается, что в рамках своей обязанности защищать от связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека государства посредством судебных, административных, законодательных и иных соответствующих средств должны принимать надлежащие меры для обеспечения того, чтобы в случаях, когда такие нарушения происходят на их территории и/или в пределах их юрисдикции, затрагиваемые стороны получали *доступ к эффективным средствам правовой защиты* (далее – «**обеспечение доступа к правовой защите**»).

Данный базовый принцип конкретизирует описанный в части II настоящего юридического Заключения *принцип обеспечения защиты государством прав человека от их нарушения третьими лицами, включая предприятия.*

Анализ законодательства РК позволяет выделить три вида институтов правовой защиты, которые обеспечивают защиту прав физических и юридических лиц.

*Во-первых*, следует выделить **государственные судебные механизмы**, статус и деятельность которых регулируется Конституцией РК, Конституционным законом о судебной системе, ГПК, УПК, КоАП, УК РК, Закон о порядке рассмотрения обращений, и др. Однако, даже там, где судебные системы являются эффективными и хорошо обеспеченными ресурсами, они не могут нести на себе все бремя, связанное с рассмотрением всех предполагаемых нарушений.

Следовательно, наряду с государственными судебными механизмами, необходимо выделить **государственные внесудебные механизмы рассмотрения жалоб**. Наряду с административным рассмотрением жалоб в РК выделяется такая досудебная процедура рассмотрения споров как медиация.

С принятием Закона о медиации была введена новая форма альтернативного разрешения споров. В соответствии с его положениями, *медиация представляет собой процедуру урегулирования спора (конфликта) между сторонами при содействии медиатора (медиаторов) в целях достижения ими взаимоприемлемого решения, реализуемая по добровольному согласию сторон, а медиатор является независимым физическим лицом, привлекаемым сторонами для проведения медиации на профессиональной и непрофессиональной основе.*

Медиатор должен проводить медиацию нейтрально, непредвзято, сообщать сторонам обо всех известных ему имеющихся или потенциальных конфликтах интересов в этом деле, проводить процедуру медиации только в том случае, когда у него имеются необходимые знания. Если во время проведения медиации медиатор приходит к выводу о недостатке собственной компетенции для продолжения медиации, он должен обсудить данную проблему со сторонами при первой же возможности и принять необходимые меры или прекратить медиацию. Медиатор должен работать над тем, чтобы обеспечить качество процесса, который требует соблюдения медиатором старательности и выполнения всех процедурных правил.

Нормы Закона о медиации направлены на снижение конфликтности и напряженности споров, защищая законные права и интересы граждан в социальной сфере. Это является еще и социальным фактором, позволяющим смягчить социально-психологическую обстановку в стране. Так как одним из признанных распространенных детерминантов социальной девиации в обществе выступает социальная неустроенность, и неуверенность

---

<sup>65</sup> С.А. Муромцев, Определение и основное разделение права, (Санкт-Петербург, 2004; ориг. публ. 1879), с.118.

людей в правосудии, ведь судебные тяжбы вполне могут довести человека до отчаяния. С внедрением медиации у граждан появляется надежда на мирное решение конфликта.

Институт медиации может существенным образом облегчить судебную систему, поскольку процедура медиации задумана как досудебная стадия. В отличие от судебного решения, которое удовлетворяет только одну сторону, *процедура медиации призвана удовлетворять все заинтересованные стороны, которые примирившись, как правило, не будут дальше обращаться в суд для разрешения спора.*

**В Казахстане** медиация может применяться только при урегулировании конфликтов, возникающих из *гражданско-правовых отношений*, в том числе, в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, конфликтов, возникающих из *трудовых и семейных правоотношений*, иных частных правоотношений с участием физических и юридических лиц, а также в сфере *уголовно-правовых отношений по делам о преступлениях небольшой и средней тяжести.*

*В-третьих*, следует выделить негосударственные механизмы рассмотрения жалоб. Видами негосударственных механизмов рассмотрения жалоб являются: (а) механизмы создаваемые коммерческими организациями самостоятельно; (б) международные и региональные правозащитные механизмы.

В РК третья разновидность механизмов разрешения споров фактически не функционирует, управляющие не спешат создавать институты разрешения споров внутри предприятий.<sup>66</sup> К наиболее действенным международным механизмам разрешения споров в РК можно отнести лишь международные инвестиционные центры разрешения споров, предусмотренные в Контрактах по недропользованию.

## V. РЕЗЮМЕ

Закрепленные в НПА РК положения, регулирующие отношения в сфере соблюдения и защиты прав человека, в целом выполняют возложенные на них задачи.

---

<sup>66</sup> В конце мая 2012 г. депутаты Мажилиса Парламента РК предлагали создать Комиссию по разрешению трудовых споров. Как отмечал депутат Сагиятулла Сарсенов, «сложившиеся трудовые споры показали, что необходимо глубже исследовать этот вопрос. К тому же на некоторых предприятиях конфликт проводится в скрытой латентной форме. Причина этого вопроса в том, что в нашей стране нет систематизированного исследования по решению социально-трудовых споров. Поэтому, в первую очередь, необходимо провести комплексные исследования по вопросам социально-трудовых отношений, они должны охватить следующие приоритетные направления: система отбора и найма, мотивационный пакет, система обучения, карьерная лестница, система решения трудовых споров, коллективный договор. Необходимы центры, которые будут рассматривать заявления и жалобы работников, будут вовремя брать под контроль этот вопрос, анализировать и разбираться в сути вопроса. Несмотря на то, что по трудовому законодательству в Казахстане есть возможность заключать коллективные договоры, ни один работодатель на деле не заключает коллективные договоры с работниками. В этой связи необходимо создать центральный координирующий орган, который будет направлять, контролировать взаимоотношения простых рабочих, профсоюзов, как малых так и крупных предприятий. Трудовое законодательство требует реформы. Необходимо создать институт для решения трудовых споров и конфликтов, пришла пора уделить внимание этому вопросу». – URL: <http://bnews.kz/ru/news/post/80985/>. Государственный секретарь РК Мухтар Кул-Мухаммед считает, что работа представителей министерства труда и социальной защиты населения в регионах по предупреждению социальных конфликтов и разрешению трудовых споров неэффективна. В июне 2012 года в республике зафиксировано более 23 трудовых споров и конфликтов. Количество трудовых споров и конфликтов растет. Отсутствует обратная связь между работником и работодателем. – URL: <http://www.newskaz.ru/society/20120723/3558779.html>.



Конституционные нормы и принципы различных отраслей законодательства гарантируют гражданам реализацию прав и свобод. В целом материальные и регулятивные нормы соответствуют международным обязательствам, взятым на себя РК в сфере прав человека. В них отражены базовые принципы Ругги.

Такие отрасли законодательства как конституционное, гражданское, трудовое, природоохранное задают общие стандарты по соблюдению и защите прав человека государством, предполагают критерии ожидаемого поведения коммерческими организациями.

Однако нормативные положения процессуального и охранительного характера не соответствуют вышеуказанным нормам, не позволяют реализовать их регулятивный потенциал. Цели, задачи и принципы по соблюдению и защите прав человека, закрепленные в НПА РК, не пронизывают всю систему законодательства, нередко носят декларативный характер, не реализуются на практике.

Наиболее остро эта проблема стоит в трудовых отношениях, в реализации гражданами прав на благоприятную окружающую среду, доступе граждан к информационным ресурсам.

В Казахстане недостаточно развиты механизмы регулирования, предупреждения и профилактики трудовых споров и конфликтов. Отсутствуют действенные механизмы внесудебного урегулирования споров и конфликтов. Работники и их объединения лишены возможности участвовать в управлении коммерческими организациями, слабо развито профсоюзное движение.

Экологические нормы РК не гарантируют реализацию и защиту экологических прав и законных интересов граждан в случае их нарушения. Проблема повсеместного и регулярного нарушения экологических стандартов заключается в отсутствии качественных охранительных норм и действенных контрольных механизмов.

Принципы Ругги, касающиеся соблюдения прав человека в доступе к информации и должной заботе о правах человека, не находят прямого отражения в национальном законодательстве РК.

## **VI. ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВНЕСЕНИЮ ДОПОЛНЕНИЙ И ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**1.** Многие положения Конституции РК, *обязывающие* государство и третьих лиц, в том числе коммерческие организации соблюдать и защищать права человека, не закреплены (конкретизированы) в соответствующих положениях нижестоящих нормативных правовых актов. Отсутствуют конкретные правовые механизмы реализации обязывающих норм и/или меры ответственности в случае их нарушения.

Иначе говоря, не всегда прослеживается жесткая правовая последовательность: от общих положений Конституции к их конкретизации в нижестоящих актах и далее к действенным мерам защиты нарушенных прав.

**2.** Аналогичная ситуация складывается на следующем уровне законодательства. В структуре нормативных правовых актов сформулированные принципы не всегда имеют логическое продолжение, воплощение в последующих положениях актов.

**3.** Соблюдение прав человека коммерческими организациями возможно лишь при соответствующих гарантиях защиты прав человека со стороны государства. В связи с этим необходимо внести ряд дополнений и изменений в нормативные правовые акты,

регулирующие деятельность государственных органов по соблюдению и защите прав человека.

В частности, требует переработки Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-II «Об административных процедурах».

Данный закон не соответствует сегодняшним реалиям. Например, как показывают данные, предоставленные Управлением по надзору за применением законов о рассмотрении обращений и делопроизводства Генеральной прокуратуры РК, 41% обращений граждан касается вопросов законности актов и действий органов уголовного преследования, 29% – актов и действий государственных органов и учреждений, 22% обращений касаются вопросов законности судебных актов и их исполнения. Более того, за последние пять лет количество обращений, поступивших в органы прокуратуры, увеличилось почти на 25%.<sup>67</sup> В Казахстане назрела необходимость разработки и принятия Административно-процессуального кодекса.

4. С целью скорейшего устранения неравных условий конкуренции, преимуществ в различных сегментах рынка, государству следует внести изменения в некоторые законодательные акты.

Так, например, в связи с тем, что нефтегазовый комплекс Казахстана является локомотивом для всей экономики и способствует развитию других отраслей, было бы справедливым для всех субъектов недропользования ввести единый режим налогообложения. В частности, перевести всех без исключений, предусмотренных ст.308-1 НК РК, недропользователей, действующих на основании контракта, на общий налоговый режим.

5. С целью восстановления баланса прав и обязанностей работников и работодателей требуется внести множество изменений и дополнений в трудовое законодательство.

Как пишет известный американский исследователь Н. Хомский, «целостная система, включающая в себя индустрию развлечений, корпоративные СМИ, систему образования, политические институты и все остальное; это целая индустрия общественных отношений, которая долгое время, начиная со второй мировой войны, сознательно и с фантастической интенсивностью делала все возможное для выполнения ряда задач. Одна из них демонизировать профсоюзы». <sup>68</sup> Более того, «около 80% населения считают, что рабочие не имеют достаточного влияния на то, что происходит. ... Профсоюзы не всегда четко представляют интересы рабочих. Так что доля правды в этом есть. Однако не в этом их настоящее предназначение. Дело в том, что через демократические профсоюзы рабочие получают слово. Но именно это было вытеснено из сознания людей». <sup>69</sup>

Отчасти схожая ситуация складывается в Казахстане. С одной стороны многочисленные социальные и политические институты нивелировали влияние профсоюзов в обществе, с другой – на самом деле из сознания людей вычеркнуто, что через демократические профсоюзы рабочие получают слово.

Поэтому представляется не случайным, что глава государства отметил, что «профсоюзные институты в Казахстане не всегда способны играть роль эффективного инструмента предотвращения и разрешения трудовых споров. Чтобы рабочие чувствовали себя достойно, профсоюзное движение должно быть на высоте. Одним из основных партнеров государства в вопросах совершенствования трудовых отношений выступают профсоюзы.

<sup>67</sup> В Генеральной прокуратуре рассказали, на что жалуются казахстанцы // URL: <http://news.mail.ru/inworld/kazakhstan/society/11113467/?frommail=1>.

<sup>68</sup> Хомский Н. Классовая война: Интервью с Дэвидом Барзамьяном / Пер. с англ. – М.: Праксис, 2003. С.223.

<sup>69</sup> Там же. С. 261.

Вместе с тем нынешний формат деятельности крупнейшего профцентра – Федерации профсоюзов Казахстана (ФПК) не соответствует требованиям времени, так как он строится по отраслевому принципу «советского образца».<sup>70</sup>

В связи с этим одной из первоочередных задач стоит принятие нового закона о профессиональных союзах. Действующий Закон Республики Казахстан от 9 апреля 1993 года № 2107-XII «О профессиональных союзах» уже давно утратил свою актуальность.

6. На практике граждане регулярно сталкиваются с дискриминацией в сфере труда (при приеме на работу, при продвижении по карьерной лестнице, гендерная дискриминация и т.д.).

Согласно статистическим данным доля безработных женщин больше, чем мужчин в 1,5 раза.<sup>71</sup>

Закон Республики Казахстан от 8 декабря 2009 года № 223-IV «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» носит декларативный характер. При принятии данного закона не был продуман механизм его реализации.

Одним из вариантов решения данного вопроса было бы утверждение института Уполномоченного по защите прав женщин.

7. Аналогичная ситуация сложилась в сфере трудовой миграции.

**Как заметил заместитель Министра внутренних дел РК Кайрат Тыныбеков, «только за два года зарегистрировано свыше 2 миллионов прибывших в страну иностранцев, из них почти миллион человек – это граждане Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана. При этом менее 1 % из них целью приезда указали трудовую деятельность, а 96 % назвали частную цель пребывания».**<sup>72</sup>

В связи с этим в Казахстане нередко нарушаются права трудовых мигрантов, что во многом обусловлено различными административными сложностями (при выдаче разрешений на осуществление трудовой деятельности, приеме на работу и т.д.).

Законами Республики Казахстан от 28 июня 2011 года № 445-IV и от 19 декабря 2007 года № 12-IV были ратифицированы Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств, а также Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 года.

Требуется скорейшее принятие Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам трудовой миграции».

8. Согласно проведенному Детским фондом Казахстана мониторингу, в РК нередки случаи привлечения детей к тяжелому физическому труду. Одной из основных причин привлечения детей является сложное материальное положение, в котором оказались их родители, находящиеся на нелегальном положении в Казахстане.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Н.А. Назарбаев, Социальная модернизация труда: двадцать шагов к обществу свободного труда // Казахстанская правда, 2012 г., 10 июля.

<sup>71</sup> URL: <http://www.zakon.kz/4483126-uroven-bezroboticy-v-kazakhstane.html>.

<sup>72</sup> URL: <http://www.rus.24.kz/novosti/politika/item/v-mazhilise-rk>.

<sup>73</sup> URL: <http://www.trend.az/regions/casia/kazakhstan/1795505.html>.

Ст.16-1 Закона Республики Казахстан от 8 августа 2002 года № 345-III «О правах ребенка в Республике Казахстан» предусматривает *право ребенка на защиту от экономической эксплуатации*. Однако в Казахстане практически отсутствуют действенные механизмы защиты прав детей.

Созданный постановлением Правительства Республики Казахстан № 36 от 13 января 2006 года Комитет по охране прав детей Министерства образования и науки Республики Казахстан и его структурные подразделения не могут обеспечить полноценную защиту прав детей.

В связи с этим представляется необходимым учредить в Казахстане должность Омбудсмана по правам ребенка.

**9.** Сложившаяся в целом ситуация требует системного пересмотра трудового законодательства РК. Государство должно прежде всего обеспечить защиту прав работников. Как показывают практика взаимоотношений работников и работодателей, особенно в сфере недропользования следует устранить нарастающее проявление дискриминации в отношении работников-граждан РК. При этом следует не только внести изменения и дополнения в действующее трудовое законодательство, но и учредить должность независимого Омбудсмана по трудовым вопросам.

В связи с дискриминацией на рынке труда, следует обязать работодателей предоставлять официальную информацию о заработных платах.

**10.** **Сегодня на практике нередки случаи, когда служащие банков, несмотря на положения ст.67 ТК РК, пытаются получить у работодателей персональные данные о работниках в связи с погашением последними задолженности перед банками.**

Для обеспечения защиты прав человека и гражданина при обработке его персональных данных с учетом рекомендации ОЭСР **о защите неприкосновенности частной жизни и международных обменов персональными данными (23 сентября 1980 года)** требуется принять Закон **«О персональных данных»**.

**11.** Указом Президента Республики Казахстан от 29 ноября 2004 года №1474 «О дальнейшем совершенствовании системы защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина» из Положения об Уполномоченном по правам человека были исключены ряд действенных правомочий. Представляется целесообразным вернуть эти правомочия Уполномоченному по правам человека.

**12.** В законодательство РК следует вводить принцип должной защиты прав человека на благоприятную окружающую среду. Данный принцип должен подкрепляться действенным механизмом его реализации.

В рамках реализации данного принципа следует обязать недропользователей разработать Программу по защите прав граждан на благоприятную окружающую среду. Контроль за реализацией Программы можно было возложить на Правительство РК. Государству следует стимулировать компании, особенно недропользователей, применять «зеленые» технологии.

Например, в последние годы Европа успешно зарабатывает на чистой энергии. В ЕС сектор «зеленых» технологий и услуг обеспечил занятость 3 миллионам человек. Отрасль постоянно развивается, наращивая конкурентоспособность. Так, в Лондоне, где не продохнуть от загрязняющих транспортных выбросов, власти планируют уже к 2020 году перевести все такси на чистое топливо с нулевым выхлопом.

**С целью улучшения экологической ситуации следует внести изменения в главу 11 УК РК и главу 19 КоАП. Необходимо ужесточить меры ответственности за нарушение экологического законодательства.**

*Утратила силу в соответствии с Указом Президента РК от 13 апреля 2011 года № 47 «О признании утратившими силу некоторых указов Президента РК» Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы.*

Требуется разработка нового концептуального документа направленного на достижение экологически устойчивого развития общества, обеспечения снижения воздействия на окружающую среду.

Вышеуказанные предложения должны поспособствовать защите прав человека от их нарушения субъектами предпринимательской деятельности.

**Февраль 2013 г.**