

УДК 327: 342.7 (575.2) (04)

Национальная безопасность и институт омбудсмена

М.С. Башимов – канд. юр. наук, проф.,
С.Е. Искаков – нач. научн. исслед. отдела

The problems of National security and Ombudsman Institute are considered.

Конституция Республики Казахстан 1995 г. установила ряд незыблемых принципов, обеспечивающих правовую основу государственности, среди которых права человека как высшая социальная ценность, а также соответствующую этим принципам систему государственной власти. Конституция определила особое место человека, его права и свободы в системе конституционных отношений, выдвинула защиту его прав в качестве принципа, действующего в обществе и государстве. Согласно Конституции Республики Казахстан, “Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов” (п. 2. ст. 12)¹. Тем самым признается естественно-правовая концепция прав человека и отвергается трактовка, в соответствии с которой права и свободы даруются государством. Кроме того, Конституция РК однозначно обязала законодателя при принятии законов, в первую очередь, исходить из этой нормы и ставить права человека во главу угла, что было учтено при принятии закона о национальной безопасности. Конституция предусматривает, что “осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность” (п.5 ст. 12)².

¹ Конституция Республики Казахстан. – Алматы, 1998. С. 17.

² Там же.

Обеспечение национальной безопасности является главным условием развития Республики Казахстан как независимого суверенного государства. Закон Республики Казахстан “О национальной безопасности Республики Казахстан” был принят 26 июня 1998 г. Под национальной безопасностью понимается состояние защищенности национальных интересов страны от реальных и потенциальных угроз, т.е. совокупности политических, экономических, социальных и других потребностей Республики Казахстан, от реализации которых зависит способность государства обеспечивать *защиту конституционных прав человека и гражданина*, ценностей казахстанского общества, основополагающих государственных институтов. Объекты национальной безопасности – это опять же, в первую очередь, *личность, ее права и свободы*, затем общество, его материальные и духовные ценности, государство, его конституционный строй, независимость и территориальная целостность. Если в Советском Союзе на первом месте стояли интересы государства, потом общества, а только потом человека, то сейчас Конституция Республики Казахстан соответствует международным стандартам, по которой высшими ценностями государства является человек, его жизнь, его права и свободы. Поэтому при определении общественной, экологической и информационной безопасности понимается, в первую очередь, состояние защищенности жизни, здоровья, прав и свобод личности. Например, как явствует из докладов омбудсмена

нов стран СНГ и Балтии, наряду с демократизацией общества, небывалый размах приобрел рост преступности. Формированию криминального сознания, страха перед уголовным миром, мафией, к сожалению, способствовали средства массовой информации. Уголовные слова “крыша”, “стрелка”, “наезд”, “разводить” стали атрибутами сознания. Телевидение заполонило похожие один на другой фильмы о криминале, насилии, с приемами и методами, пытками, истязаниями, там используемыми. Телеканалы как будто соревнуются между собой в показе жестокости. Фактически за это десятилетие СМИ, телевидение, газеты, книги на постсоветском пространстве, сыграв выдающуюся роль в деле демократизации, в то же время научили целое поколение молодых людей насилию, показывали и пропагандировали безнаказанность совершаемых деяний. Если посмотреть некоторые каналы телевидения, то они психологически “забивают”, негативно воздействуют на людей. Все это сказывается на психическом здоровье человека. У граждан появляется неверие в торжество законности и справедливости, обреченность и безысходность в случае нарушения их прав. При такой ситуации любые разговоры о “правах человека” воспринимаются обостренно. Все это отражается и на национальной безопасности молодого суверенного Казахстана, которому не нужны социальные напряжения. Поэтому законодатель Казахстана отнес к национальным интересам республики, исходя из норм действующей Конституции РК, самым первым пунктом *обеспечение прав и свобод человека и гражданина* (статья 4 Закона РК “О национальной безопасности”), к угрозам национальной безопасности – *ослабление законности и правопорядка*, в том числе рост преступности, включая организованные ее формы, сращивание государственных органов с криминальными структурами, покровительство должностных лиц незаконному обороту капитала, коррупцию, незаконное обращение оружия и наркотических средств, *способствующих снижению степени защищенности прав и свобод человека и гражданина*; политический экстремизм в любой его форме, в том числе разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой враж-

ды или розни; обострение социально-политической ситуации, выражающиеся в межнациональных и межконфессиональных конфликтах, массовых беспорядках, несанкционированных собраниях, митингах, шествиях и демонстрациях, незаконных пикетах и забастовках; ухудшение демографической ситуации, в том числе резкое снижение рождаемости, повышение смертности, возникновение неконтролируемых миграционных процессов; *ухудшение качества образования* и интеллектуального потенциала страны; несовершенство или отсутствие нормативно-правовых актов по защите национальных интересов страны и т. д. Исходя из этой нормы закона можно “закрыть” большинство вузов, осуществляющих низко квалифицируемую подготовку юристов, экономистов, международных и других специалистов, необходимых государству.

Законодательство Казахстана в статье 16 Закона РК “О национальной безопасности” установило гарантии прав и свобод граждан при обеспечении национальной безопасности. Республика в соответствии с национальным законодательством и международными договорами обеспечивает безопасность каждого человека и гражданина на своей территории. Гражданам Казахстана, находящимся за пределами республики, государством гарантируются защита и покровительство. Законодатель обозначил в законе конституционную норму, соответствующую международным пактам о правах человека, в соответствии с которой при обеспечении национальной безопасности 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. Кроме того, исходя из статьи 18 Конституции РК, законодатель установил, что граждане и организации в установленном законодательством порядке вправе получать разъяснения от субъектов обеспечения национальной безопасности по поводу ограничения их прав и свобод¹. Должностные лица, превысившие свои полно-

¹ Конституция Республики Казахстан. – Алматы, 1998. – С. 19.

мочия при обеспечении национальной безопасности, несут установленную законом ответственность. Гарантируется государственная поддержка гражданам и организациям, оказывающих содействие в обеспечении национальной безопасности, в том числе их правовая защита в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

По закону обеспечение национальной безопасности достигается последовательно реализуемой единой государственной политикой при четком разграничении компетенции и обеспечении согласованного функционирования всех органов и должностных лиц государства, а также граждан, принимающих на законном основании участие в реализации мер по обеспечению национальной безопасности; *адекватностью мер* по защите национальных интересов реальным и потенциальным угрозам; *взаимной ответственностью личности, общества и государства, балансом их интересов*. На наш взгляд, эта норма важна и с точки зрения понимания самим гражданином наличия не только прав, но и ответственности по выполнению возложенных на него обязанностей, в том числе и по соблюдению прав других лиц.

Общественная безопасность в соответствии со статьей 19 Закона РК “О национальной безопасности” обеспечивается решениями и действиями государственных органов, организаций, независимо от форм собственности, должностных лиц и граждан, направленными на *укрепление гарантий обеспечения личной безопасности граждан, их прав и свобод*; сдерживание резкого роста безработицы и падения уровня жизни населения, угрожающих политической стабильности; предупреждение наркомании и алкоголизма, а также других социальных факторов, угрожающих здоровью и нравственности населения, генофонду народа Казахстана; воспрепятствование снижению интеллектуального потенциала страны и т.д.

Доминирование после Второй мировой войны концепции “человеческого измерения” всех процессов, происходящих внутри общества и в современном мире в целом, привело к тому, что идея омбудсмена из северных (Скандинавских) стран быстро распространилась во многие другие страны Европы, Америки,

ки, Азии, Африки, Океании. Рост административных функций государства, недостаточная защищенность от административных злоупотреблений привели к тому, что страны стали поощрять создание новых контрольных механизмов в области защиты прав человека. Важное место в системе органов, которые осуществляют контроль и надзор за деятельностью органов исполнительной власти, затрагивающей права и свободы человека, стал занимать институт омбудсмена. Шведское слово “омбудсмен” означало лицо, которое было агентом, адвокатом, представителем других лиц. Основным принцип института, его функциональное назначение – выступать в качестве инструмента защиты прав человека и гражданина¹. Институт омбудсмена – форма внесудебного контроля, *важный фактор укрепления конституционной безопасности*, публичного доверия к администрации, законности и правовой основы деятельности исполнительной власти, преодоления проблем, возникающих в плоскости “человек – государство, гражданское общество – государство”.

Конституция Республики Казахстан создала правовой фундамент для становления гражданского общества, дальнейшего совершенствования правовых механизмов защиты прав человека.

30 августа 2002 г., выступая по случаю празднования 7-летия Конституции РК, Президент страны Н.А. Назарбаев отметил, что “*международный опыт развития механизмов внесудебной защиты прав и свобод личности способствовал становлению института Уполномоченного по правам человека, который успешно функционирует во многих демократических государствах, в том числе в СНГ. Подобный институт, органично дополняющий национальную систему защиты прав человека, в ближайшее время будет учрежден и в Казахстане*”². И уже 19 сентября 2002 г. Указом Президента РК была учреждена должность Уполномоченного по правам человека. По Указу Уполномоченный – должностное

¹ Bengt Wieslander. The Parliamentary Ombudsman in Sweden. Sodertalje, 1994. – S. 9–10.

² Конституция – это осознанный выбор народа Казахстана // Казахстанская правда. – 2002. – 30 августа.

лицо, осуществляющее *наблюдение* за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, наделенное в пределах своей компетенции полномочиями принимать меры по восстановлению нарушенных прав и свобод. При осуществлении своей деятельности омбудсмен *независим*. Какое-либо незаконное *вмешательство* в его деятельность не допускается. Как и в других странах СНГ, омбудсмен не вправе заниматься политической деятельностью. Очень важно понимать, что данный институт создан в дополнение к уже существующим органам и не подменяет их компетенции, т.е. он не может быть судьей, прокурором и т.д. В соответствии с указом не рассматриваются жалобы на *действия и решения Президента РК, Парламента РК и его депутатов, Правительства РК, Конституционного Совета РК, Генерального прокурора РК, ЦИК и судов*.

В соответствии со статьей 23 Закона РК “О национальной безопасности” обеспечение безопасности государственных институтов является важнейшей *обязанностью* государственных органов и должностных лиц Республики Казахстан, одним из критериев оценки их служебной деятельности. В соответствии с пунктом 5 статьи 23 этого же закона “государственные служащие Республики Казахстан в своей деятельности обязаны руководствоваться общегосударственными интересами”, и это должно происходить, в первую очередь, опираясь на Конституцию Республики Казахстан. В соответствии с пунктом 3 статьи 8 закона для всех иных государственных органов и организаций обеспечение национальной безопасности является обязательным, которую они осуществляют в пределах своей компетенции самостоятельно.

Уполномоченный по правам человека является должностным лицом, государственным служащим, на уровне руководителя агентства, непосредственно подчиненного Президенту РК. Какова же роль Уполномоченного по правам человека в обеспечении национальной безопасности? Какие меры он должен принимать?

Роль и значение института омбудсмена в обеспечении национальной безопасности в современное время *трудно переоценить*, особенно по вопросам, касающимся экстремизма в различных его проявлениях, поскольку он

напрямую нарушает права и свободы человека, жизнь, честь и достоинство гражданина и т. д. Захват заложников, террористические акты, уносящие жизни людей, – все это права человека. Поэтому омбудсмены во всех странах выступают за противодействие всем видам экстремизма, межнациональной, межконфессиональной розни, за запрещение дискриминации по любым основаниям, за соблюдение прав и свобод человека, за принцип равенства. Не должен оставаться в стороне от этого и омбудсмен Казахстана. Он не только восстанавливает права человека, но и в пределах своей компетенции должен способствовать совершенствованию законодательства Республики Казахстан, касающегося прав и свобод человека, форм и методов их защиты, приведению его в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека путем внесения соответствующих предложений в государственные органы Республики Казахстан.

Уполномоченный, что очень важно, должен содействовать правовому просвещению в сфере прав и свобод человека, участвовать в разработке образовательных программ и повышении уровня знания населения, национального законодательства и важнейших международных документов по правам человека. Всероссийская научно-методическая конференция по преподаванию прав человека, проходившая в г. Москве в 1998 г., рекомендовала, например, Уполномоченному по правам человека России и Комиссии по правам человека при Президенте РФ создать совместные советы по информации, просвещению и обучению правам человека. Конференция также рекомендовала Министерству обороны РФ и ФСБ изучить опыт МВД России по созданию кафедр прав человека в образовательных учреждениях¹. Значимость такого направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан обусловлена также настоятельной необходимостью повышения уровня подготовки кадров всех уровней управления, о чем было отмечено главой госу-

¹ Безопасность // Информац. сб. Фонда национальной и международной безопасности. – 1998. – № 7–10. – С. 183–185.

дарства в Послании народу Казахстана на 2003 г.¹ К сожалению, работа омбудсмена в этой области незначительна.

В случаях, имеющих, по мнению Уполномоченного РК, большое общественное значение, он вправе направить свое обращение непосредственно Президенту, Парламенту или Правительству Республики Казахстан.

Уполномоченный РК ежегодно представляет на рассмотрение Президенту Республики Казахстан отчет о своей деятельности, где он может сообщить о мерах, которые необходимо предпринять в целях укрепления национальной безопасности и защиты прав и свобод человека.

Любой гражданин, иностранец может направить жалобу омбудсмену на действия и решения *должностных лиц и организаций*, нарушающих их права и свободы, гарантированные Конституцией РК и международными договорами РК. По результатам проверки обращений омбудсмен направляет должностному лицу, действиями которого нарушены права и свободы заявителя, *рекомендации* относительно мер, которые надлежит принять для восстановления нарушенных прав. Должност-

ное лицо, получившее рекомендации, обязано в течение одного месяца со дня их поступления рассмотреть и направить сообщение о результатах их рассмотрения. Уполномоченный по правам человека вправе внести предложения в соответствующие государственные органы о привлечении к установленной законом ответственности лиц, действия которых повлекли нарушения прав и свобод человека, а также о принятии мер к возмещению материального и морального ущерба.

На наш взгляд, потенциал, предусмотренный нормативным правовым актом об Уполномоченном по правам человека, достаточен для защиты прав и свобод человека, касающихся вопросов национальной безопасности. Но расширение его компетенции будет только способствовать укреплению конституционной безопасности Республики Казахстан.

Кроме того, на наш взгляд, следует присоединиться к мнению некоторых ученых, считающих, что несоблюдение прав человека является одним из главных конфликтогенных факторов общественного развития, одной из причин разрушения системы национальной безопасности².

¹ Послание Президента народу Казахстана // Казахстанская правда. – 2003. – 5 апреля.

² Безопасность // Информац. сб. Фонда национальной и международной безопасности. – 1998. – № 7–10.