

Карагандинская академия МВД Республики Казахстан им. Б.Бейсенова

Салахотдинов Ильхомжон Набижонович

**«Защита прав и свобод уязвимых слоев населения в деятельности
органов внутренних дел»**

6М030300 «Правоохранительная деятельность»

Диссертация на соискание степени магистр юридических наук по
специальности 6М030300 «Правоохранительная деятельность»

Научный руководитель:
Начальник кафедры
государственно-правовых дисциплин
к.ю.н., подполковник полиции
Джиембаев Р.К.

г. Караганда 2019

Обозначения и сокращения

ООН – Организация Объединенных Наций
УВКБ ООН - Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
БАПОР - Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
МОДБ - Международная организация по делам беженцев
ЮНРРА - Администрации помощи и восстановления Организации Объединенных Наций
США – Соединенные Штаты Америки
СССР – Союз Советских Социалистических Республик
МИД – Министерство иностранных дел
МОМ – Международная организация по миграции
РК – Республика Казахстан
СНГ – Союз Независимых Государств
МОТ – Международная организация труда
ВДПЧ – Всеобщая декларация прав человека
МПГПП – Международный пакт о гражданских и политических правах
МПЭСКП – Международный пакт об экономических, культурных и социальных правах
ГА ООН – Генеральная Ассамблея ООН
КЛДЖ - Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
ЮНИФЕМ - Фонд ООН для развития в интересах женщин
ОУПЖ - Отдел по улучшению положения женщин
МУНИУЖ - Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин
ОО – Общественная организация
КПР – Конвенция о правах ребенка
ЮНИСЕФ – Международный чрезвычайный детский фонд ООН
ЕСПЧ – Европейский Суд по правам человека
СЕ – Совет Европы
ЕСХ – Европейская социальная хартия
МСПЧ – Международный суд по правам человека
УПР – Уполномоченный по правам ребенка
НПО – Неправительственные организации
СРП – Стандартные рабочие процедуры
МВД – Министерство внутренних дел
УК – Уголовный кодекс
УПК – Уголовно-процессуальный кодекс

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Раздел 1. Международные стандарты и законодательство Республики Казахстан в области защиты прав и основных свобод уязвимых категорий населения	11
1.1 Понятие «уязвимые группы» в международном праве прав человека.....	11
1.2 Международные стандарты и законодательство Республики Казахстан в области защиты прав и основных свобод беженцев, мигрантов, иммигрантов и оралманов.....	16
1.3 Международные стандарты и законодательство Республики Казахстан в области защиты прав и основных свобод женщин.....	36
1.4 Международные стандарты и законодательство Республики Казахстан в области защиты прав и основных свобод несовершеннолетних.....	47
Раздел 2. Органы внутренних дел в реализации прав и свобод уязвимых слоев населения	61
2.1 Принципы, цели и задачи подразделений органов внутренних дел при обеспечении прав и свобод уязвимых слоев населения.....	61
2.2 Нормативно-правовой аспект организации деятельности органов внутренних дел по защите прав и свобод уязвимых слоев населения.....	66
Раздел 3. Совершенствование деятельности органов внутренних дел по защите прав и свобод уязвимых слоев населения	73
Заключение	77
Список использованной литературы	81
Приложения	90

Введение

Актуальность темы исследования. Права человека на сегодняшний день являются одним из самых актуальных вопросов международного и внутреннего права. Последнее десятилетие XX века отмечено особой тенденцией - объективным сближением народов и стран. В этих условиях общечеловеческие интересы и ценности становятся первостепенными, приоритетными по отношению ко всем остальным. Человечество все более осознает себя как единое целое, способное защищать свои интересы.

В свете огромных глобальных опасностей, нависших над человеческим родом и над цивилизацией, неизмеримо возрастает ценность человеческой личности. Ее деятельность получает широкие, нередко глобальные масштабы, что вносит новый смысл в понимание прав человека.

Вопрос о правах человека приобретает интернациональный характер, сами права становятся формой, средством, механизмом проявления человека как представителя рода человеческого. Демократизация и гуманизация международных отношений неотделимы от признания международной защиты прав человека. Более того, ООН закрепляет положение о том, что признание и степень реализации прав человека служат надежным измерителем постепенного становления человечества как единого целого, человеческого развития вообще.

Развитие экономических и духовных процессов сначала в национальных, а затем и в интернациональных (ныне глобальных) рамках явилось объективной основой придания проблеме прав человека не только национального, но и интернационального, т.е. международного характера.

Современный период исторического развития ознаменован существенным обновлением международных отношений. В области гуманитарных отношений это выразилось в том, что права человека из области конфронтации переходят в предмет сотрудничества международного сообщества. Именно поэтому государства развивают сотрудничество по исследованию, в первую очередь, общих для всех стран гуманитарных проблем. Важнейшая из которых состоит в разработке и внедрении в жизнь концепции универсального механизма гарантий прав человека, механизма их защиты.

В большинстве стран современного мира объем прав человека постепенно расширяется. Они закрепляются в законодательстве государств. Но важно исследовать процесс трансформации прав человека из области определенных социальных возможностей в сферу реальной действительности. Государство не всегда обеспечивает, а во многом и само нарушает, те права, которые оно законодательно провозглашает. Неодинакова и степень заботы государств о своих гражданах.

В связи с этим насущной задачей международного права становится повышение ответственности государств за соблюдение прав человека. Это, в свою очередь, обуславливает необходимость создания универсального механизма гарантий прав человека, который должен быть всеобъемлющим и целостным.

Полиция как составная часть органов внутренних дел в Республике Казахстан представляет собой часть системы государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенных правом применения мер принуждения в пределах, установленных законом. Деятельность органов внутренних дел Республики Казахстан строится в соответствии с принципами уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма, гласности, на основе планирования, сочетания единоначалия в решении вопросов оперативно-служебной деятельности и коллегиальности при их обсуждении, персональной ответственности каждого сотрудника, работника органов внутренних дел, подразделений и организаций за состояние дел на порученном участке и выполнение отдельных поручений, а также взаимодействия с другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и гражданами.

Каждый сотрудник органов внутренних дел, при выполнении возложенных на него обязанностей должен не только четко соблюдать принципы законности и справедливости, но и не допускать нарушений прав и основных свобод человека на основе дискриминации по любым основаниям.

Таковы базовые принципы функционирования всей системы МВД. Однако в современном обществе существуют определенные слои населения, права которых в недостаточной степени защищены как в мирное время, так в условиях чрезвычайных ситуаций. К данным категориям, прежде всего, относятся женщины, несовершеннолетние, беженцы, мигранты, иммигранты и оралманы, включая лиц, которым предоставлено политическое убежище.

Наиболее часто именно перечисленные выше категории оказываются жертвами дискриминационного отношения (подчас насилия) со стороны общества, семьи, отдельных личностей, а так же представителей власти. Это, безусловно связано с различными стереотипами в массовом сознании: противопоставлении «свои-чужие», гендерными и другими.

Очень важно, чтобы сотрудники органов внутренних дел не допускали злоупотреблений при осуществлении своих полномочий в отношении уязвимых слоев населения, были воспитаны в духе толерантности, уважения достоинства, прав и свобод человека.

Реальные позитивные сдвиги в данной области в процессе обновления и совершенствования как действующего законодательства Республики Казахстан, так и правоприменительной деятельности полиции, зависят от множества факторов, в числе которых значительную роль призвана сыграть юриспруденция, как научная основа правотворческой, правозащитной и правоприменительной деятельности, в целом всей правовой жизни и государственно-правовой политики.

Пассивное ожидание максимально положительных результатов от государственной правозащитной системы не отвечает принципу гуманизма, так как не гарантирует их решения в относительно короткие сроки. А права и

свободы уязвимых слоев населения нуждаются в безотлагательной и постоянной защите.

Решение поставленной задачи предполагает, в первую очередь, формирование достаточно прочной и эффективной базы взаимодействия уязвимых слоев населения и должностного лица полиции. При этом одинаково важными являются процессуально-правовое оформление как юрисдикционных, так и неконфликтных взаимоотношений указанных сторон. В настоящее время эта область правовой регламентации может быть признана наиболее аморфной и функционально несостоятельной.

Несовершенство многих норм действующего законодательства Республики Казахстан, недостатки в организации и деятельности полиции создают условия для проявления формализма, нарушения законности, необоснованного ограничения прав и свобод уязвимых слоев населения.

Практика реализации норм международного и национального права по защите уязвимых слоев населения выявила следующие проблемы:

- на международном уровне нет единого списка «уязвимых категорий»;
- на национальном уровне к «уязвимым категориям» относят лишь лиц уязвимых в социальном плане;
- бланкетный характер международных договоров, нормы которых отсылают к нормам национального права государств, что осложняет унификацию данных норм (создание модельных законов);
- отсутствие модельных законов, регулирующих защиту прав отдельных категорий населения;
- отсутствие четкой регламентации деятельности органов внутренних дел по защите прав и свобод уязвимых категорий населения.

Данные проблемы обусловили необходимость совершенствования правовых основ, как на международном уровне, так и на национальном.

Указанные обстоятельства обусловили выбор темы диссертационного исследования и основные направления ее разработки.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросы защиты уязвимых слоев населения рассматривались в работах ведущих ученых юристов — В.В. Барбина, Н.А. Биекенова, В.Н. Бутылина, Ю.А. Гусакова, И.В. Гончарова, А.К. Грасенковой, Л.И. Глухаревой, Е.А. Жовтиса, И.Ш. Килясханова, А.М. Смирного, К.Б. Толкачева и других.

Некоторые аспекты данной проблемы освещали в своих работах Н.Л. Андриченко, М. В. Баглай, Н. С. Бондарь, Е. В. Белоусова, Н. В. Витрук, Б. Н. Габричидзе, Ю.В. Герасименко, Л. Гранат, А.В. Грязное, А.Н. Жеребцов, В. Казакова, Н.Н. Каткова, Л.И. Котиева, Г. И. Литвинова, Н.А. Михалева, Э.Б. Мельникова, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, Н.Н. Тоцкий, А.Г. Холиков, А.В. Черкасов, и ряд других.

Отдельными вопросами защиты прав граждан занимались Г.Т. Алимбекова, С.С. Алексеев, Ю.А. Алистратов, Ю.В. Анохин, А.Г. Бережнов, Г. Искакова, В.И. Крусс, В. Лелекова, Л.А. Новикова, А.М. Смирнов, А.В. Черкасова, и другие ученые.

Тем не менее, в современной юридической литературе проблемам защиты прав уязвимых слоев населения в деятельности ОВД не уделяется должного внимания, как хотелось бы. Указанные авторы исследовали данную проблему, однако получили противоречивые результаты, не до конца проработан вопрос о защите прав уязвимых категорий населения именно со стороны органов внутренних дел. Нормативно-правовая база международного характера и Республики Казахстан, в том числе и ведомственная, регулирующая данное направление требует детальной аналитической проработки и изучения.

Целью настоящего исследования является анализ норм международного и национального законодательства Республики Казахстан, регулирующих отношения государства, полиции и уязвимых слоев населения. Выявление актуальных проблем в организации деятельности органов внутренних дел по защите прав и свобод уязвимых слоев населения, дать оценку сложившейся ситуации, изучить существующие проблемы и предложить варианты для их решения, а так же разработать рекомендации по ее совершенствованию.

Достижение поставленной цели потребует решения следующих научных задач:

- определить лиц подпадающих под уязвимую категорию населения;
- исследовать международные и внутригосударственные правовые основы по защите прав и свобод уязвимых слоев населения;
- обосновать конституционно-правовое значение проблемы обеспечения конституционных прав и свобод уязвимых слоев населения в сфере деятельности полиции;
- сформулировать понятие и сущность деятельности органов внутренних дел по защите прав и свобод уязвимых слоев населения;
- изучение правового обеспечения деятельности органов внутренних дел по защите прав и свобод уязвимых слоев населения;
- разработать рекомендации, направленные на оптимизацию правоприменительной деятельности органов внутренних дел в механизме защиты прав и свобод уязвимых слоев населения.

Объектом исследования являются урегулированные международными и национальными нормами права отношения между органами внутренних дел и уязвимыми слоями населения, защита их конституционных прав и свобод в деятельности полиции. Деятельность международных и национальных организаций, отвечающих за обеспечение защиты прав человека, в общем, и отдельно по категориям населения. Механизм и практика международных взаимоотношений, нормативные правовые акты, применяемые сотрудниками ОВД в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Предметом исследования является совокупность организационных, теоретических и практических проблем возникающих в деятельности органов внутренних дел при взаимодействии с уязвимыми слоями населения, урегулирование данного вопроса нормативными правовыми актами Республики Казахстан.

Теоретическую и методологическую базу исследования составил ряд международных соглашений, а так же учебные пособия, труды и публикации

отечественных и зарубежных авторов по проблемам осуществления защиты прав человека на международной арене и национальном уровне, в том числе по проблеме защиты прав уязвимых слоев населения в деятельности органов внутренних дел. В работе использованы оригинальные документы, регламентирующие деятельность государств и полиции в данном аспекте.

В качестве эмпирической базы в работе были использованы материалы, обзоры Уполномоченного по правам человека, официальные статистические данные государственных органов, аналитические материалы независимых экспертов. Использовались материалы специализированной периодической печати и Интернета. В процессе разработки темы был использован практический опыт магистранта, а так же результаты пройденной стажировки и практики.

Методологической основой явились методы сравнительно-правового анализа проблематики национального права и деятельности органов внутренних дел по защите прав человека, ее особенностями и формами. Большое внимание уделялось ратифицированным Республикой Казахстан международным договорам, соглашениям, а так же международным стандартам в рамках ООН и другим международным договорам, не ратифицированным Республикой Казахстан, но оказывающих влияние на международное сообщество. Данные научные методы обеспечивают достоверность и обоснованность полученных нами научных результатов и выводов.

Проведенное исследование позволяет сформулировать, обосновать и вынести на защиту следующие положения:

1. На основе анализа отдельных групп населения по признакам уязвимости сформулировано авторское понятие уязвимые слои населения. Так под уязвимыми слоями населения следует понимать отдельную категорию населения, которая в силу сложившихся сложных жизненных обстоятельств подвержена дискриминации и нуждается в особом покровительстве общества и государства, в дополнительной защите прав и свобод.
2. Современная концепция демократического правового государства исходит из положения о государстве-гаранте, особенность которого состоит в том, что оно не только декларирует общечеловеческие ценности, права и свободы личности, но и проводит широкие мероприятия по их реальному воплощению в жизнь. Полиция в этом случае выступает одним из важнейших инструментов (средств) государства в обеспечении подобных гарантий. Уникальность деятельности полиции заключается в том, что, являясь частью государственного механизма реализации государственных интересов и государственной политики, она выступает наиболее емким по объему выполняемых правоохранительных функций, институтом обеспечения гарантий, прав и свобод граждан в особенности уязвимых слоев населения.
3. Специфика деятельности полиции предопределяет организацию и осуществление соответствующего общественного и государственного

контроля за ее деятельностью. При этом в условиях демократического государства наиболее эффективными являются социальные формы контроля. Полиция выступает в качестве отраслевой подсистемы прямой и обратной связи в информационных отношениях «общество-государство». Особое внимание в этом контексте уделяется соответствующей профессиональной подготовке кадров, в основе которой лежат общие принципы и технологии высококвалифицированного менеджмента.

4. Основными детерминантами несоответствия фактического содержания деятельности полиции конституционным предписаниям о правах и свободах человека и гражданина уязвимых категорий населения в государстве, формально-юридически провозгласившем их гарантированность, выступают следующие факторы:
 - а) недостаточность нормативно-правовой конкретизации конституционных предписаний о правах и свободах уязвимых слоев населения применительно к деятельности полиции;
 - б) несовершенство определенных организационно-управленческих аспектов функционирования полиции: чрезмерная зависимость от местной политической администрации; политическое покровительство; отсутствие механизмов конструктивного взаимодействия с населением; репрессивно-ориентированная система оценки эффективности; неэффективность системы профессионального отбора и подготовки сотрудников, а также механизмов внутреннего (ведомственного) контроля и надзора за их деятельностью;
 - в) отсутствие или неэффективность функционирования институтов специализированного независимого (гражданского) надзора за соблюдением законности (и прежде всего – конституционных прав человека, в общем, и в частности уязвимых слоев населения) в повседневной деятельности полиции.
5. Важное значение при организации деятельности полицейских по защите прав уязвимых слоев населения, имеет профессиональная подготовка, в рамках которой необходимо изучение прав и свобод отдельных категорий населения, международных и национальных стандартов по этой тематике.
6. Существует необходимость по разработке «Памятки по алгоритму действий полицейского при обнаружении нарушений прав уязвимых слоев населения», а так же «Памятки по алгоритму действий полицейского при нарушении законности представителями уязвимых слоев населения».

Научная новизна исследования заключается в том, что оно представляет собой логически завершенное и целостное магистерское исследование по данной теме, проводимое на диссертационном уровне, с учетом имеющихся проблем в системе органов внутренних дел и социально-политической обстановки в стране в целом.

В исследовании проведен, насколько позволяет объем магистерской диссертации, комплексный современный анализ теории деятельности органов внутренних дел по защите прав и свобод уязвимых слоев населения.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования состоит в возможности их использования:

а) при совершенствовании действующего национального законодательства, регламентирующего деятельность органов внутренних дел Республики Казахстан по защите прав и свобод уязвимых слоев населения, а так же при разработке новых нормативных правовых актов, относящихся к данной сфере;

б) в учебном процессе учебных заведений МВД Республики Казахстан в преподавании учебных дисциплин по обозначенной тематике, повышения квалификации и переподготовки действующих сотрудников органов внутренних дел, а так же их практической правоприменительной деятельности.

Структура магистерской диссертации соответствует логике построения научного исследования и состоит из введения, трех разделов, включающих подразделы, заключения и списка используемой литературы.

Раздел 1. Международные стандарты и законодательство Республики Казахстан в области защиты прав и основных свобод уязвимых категорий населения

1.1 Понятие «уязвимые группы» в международном праве прав человека

Принцип уважения прав человека является одним из основополагающих принципов международного права, который предполагает равенство людей в правах и свободах, независимо от каких-либо внешних факторов и обстоятельств. Вне зависимости от их пола, расы, вероисповедания, финансового положения, в том числе, степени их уязвимости.

Так согласно статье 1 Устава ООН устанавливается необходимость осуществления международного сотрудничества в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии[1].

Согласно преамбуле Всеобщей декларации прав человека 1948 г. каждый человек должен обладать всеми правами и свободами, провозглашенными в этом документе, без какого бы то ни было различия, в частности в отношении пола[2].

В статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. говорится о том, что каждое государство должно уважать и обеспечивать «всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства» [3]. Такая же норма включена и в статью 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

При все при том, одного провозглашения равенства недостаточно, т.к. отдельные группы населения не могут пользоваться своими правами наравне с другими по независящим от них обстоятельствам.

Понятия «уязвимость», «уязвимые группы», «уязвимое положение» используются в различных областях и имеют разное понятие. Такие понятия используют социальные работники, юристы, правоохранительные органы, социологи и политологи, правозащитники, каждый использует эти понятия применительно к конкретной деятельности. К «уязвимым группам» в основном относят детей, отдельные категории женщин, инвалидов, трудящихся-мигрантов, беженцев, национальных меньшинств и коренных народов, пожилых людей. Каждая из вышеуказанных групп населения по своему составу неоднородна и может находиться в различных политических, экономических, социальных, правовых, религиозных условиях и обстоятельствах. Кроме того внутри любой их них возможна градация по различным основаниям. Например, среди детей, можно выделить: детей оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов, неполные семьи, среди женщин: матерей воспитывающих в одиночку ребенка, безработную, женщину, находящуюся в отпуске по уходу за

ребенком. Кроме того все эти категории могут объединяться, например дети-беженцы, женщины-беженцы, пенсионеры-инвалиды и т.д. Уязвимых групп может быть безграничное множество.

Конвенция о правах ребёнка 1989 г.[4] к особо уязвимым группам детей относят, например, малолетних девочек, которые в большей степени подвергаются риску сексуальной эксплуатации. В соответствии с преамбулой Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.[5], государства-участники, в частности, учитывают «уязвимое положение, в котором часто оказываются трудящиеся-мигранты и члены их семей». Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений 2006 г.[6] предлагает государствам рассматривать как отягчающие обстоятельства совершение актов насилия в отношении беременных женщин, несовершеннолетних, инвалидов и других особо уязвимых групп.

Термин «уязвимые группы» постоянно используется в декларациях, программах, планах действий, а также различных рабочих документах органов ООН и международных конференций, кроме того данный термин используется и в документах региональных организаций.

Например, в 1985 году в Найроби состоялась Всемирная конференция для обзора и оценки достижений Десятилетия женщин Организации Объединенных Наций: равенство, развитие и мир, на данной конференции были определены группы женщин, нуждающихся в особой защите (уязвимые группы женщин). В эту группу включили женщин, проживающих в районах, пострадавших от засухи; женщин из бедных слоёв городского населения; женщин преклонного возраста; молодых женщин; женщин, подвергающихся жестокому обращению; женщин, проживающих в нищете; женщин, ставших объектом торговли и принуждаемых к занятию проституцией; женщин, лишённых традиционных средств к существованию; женщин, содержащих семьи; женщин с физическими и умственными недостатками; женщин-беженцев и перемещённых женщин и детей; женщин-мигрантов; женщин, принадлежащих к национальным меньшинствам и коренному населению[7].

В Мадридском плане действий по проблемам старения от 2002г. имеется ряд норм, позволяющие вычлнить наиболее уязвимые категории пожилых людей[8]. К ним относятся: пожилые женщины в сельских районах, особенно уязвимые в экономическом плане; одинокие люди, которые, как правило, более уязвимы перед лицом нищеты; пожилые люди, оказавшиеся в зоне чрезвычайных ситуаций, таких, как стихийные бедствия, и в других гуманитарных чрезвычайных ситуациях; в плане инвалидности в пожилом возрасте особенно уязвимыми являются женщины.

Существует и ряд других международных документов, в которых определен ряд людей, которых можно отнести к категории «уязвимые слои населения» такие как: Повестка дня на XXI век, принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года, Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года.

Вместе с тем, ни в одном международном договоре нет ответа на вопрос, что же такое уязвимость, нет четкого определения и перечисления категорий населения относящихся к уязвимым группам населения. Существует пробел в праве, в основном превалирует методика установления уязвимости отдельных групп населения через определение основного фактора, доминирующего в отдельной группе населения, например, такого как одиночество, инвалидность, бедность и т.д. Так, в контексте проблемы защиты социальных прав человека и борьбы с социальной изоляцией, к числу уязвимых относят группы, которые подвержены повышенному риску бедности и социальной изоляции по сравнению с основным населением.

В большинстве случаев в национальном законодательстве государств есть прямое перечисление групп, которые нуждаются в особом покровительстве общества и государства, или перечисляются признаки и условия, при которых можно говорить о том, что данному человеку необходима дополнительная защита.

Уязвимость человека зависит от ряда факторов: внешние факторы и факторы, присущие именно этому индивиду. Эти факторы взаимосвязаны и не могут рассматриваться в качестве отдельных составляющих. Внешние факторы не зависят человека, они происходят вне зависимости от воли человека, но наличие таких факторов позволяет отнести данное лицо к категории уязвимых слоев населения. К примеру, уязвимым индивид становится в чрезвычайных ситуациях, в период ведения войн, в период техногенных и экологических бедствий и т.п.

Кроме того уязвимым человек может стать из-за признаков, которые относятся именно к нему, такие как возраст, пол, национальная принадлежность, физическое состояние. Такие признаки могут повлиять на условия нахождения в обществе или вызвать дискриминационные проявления к нему со стороны общества. Но при определении уязвимости нужно учитывать, что наличие вышеуказанных признаков не означает 100% уязвимость, эти признаки говорят только о том, что данная категория лиц может быть с большей вероятностью подвержена нарушению их законных прав и свобод. То есть, должно быть, фактическое ограничение прав и свобод таких лиц, ограничение на реализацию своих прав и свобод. К примеру, ребенок-беженец более подвержен риску нарушения его прав в силу индивидуальных особенностей, чем мужчина-беженец.

Понятие уязвимости носит совокупный характер. Формы проявления уязвимости находятся в тесной взаимосвязи. Неблагоприятная обстановка в государстве, общие факторы, приводящие к обеднению населения и другим неблагоприятным последствиям, которые приводят к появлению уязвимости, ставят в еще худшее положение те слои населения, которые и так находились в категории уязвимых. В отношении данной категории лиц, необходимо уделять пристальное внимание со стороны международного сообщества. Необходимо международное правовое регулирование прав тех людей, которые более подвержены нарушениям прав человека по не зависящим от их воли действиям. Более того, внутри каждой группы уязвимых индивидов имеются лица, которые

подвержены уязвимости по нескольким направлениям, к примеру, ребенок инвалид и беженец в одном лице. В таком случае можно говорить о мультиуязвимости. Это значит, что одно лицо уязвимо с нескольких сторон. Данный фактор должен учитываться при определении средств и мер по улучшению положения уязвимых слоев населения. Должны учитываться все стороны социальной и иной поддержки таких лиц.

Основной целью защиты уязвимых слоев населения является в даче возможности каждому воспользоваться своими правами в полном объеме. Вместе с тем, достигнуть этой цели станет возможным только при специальном урегулировании данного вопроса на международном уровне.

В этой связи необходимо на международном уровне определить общий список лиц, относящихся к уязвимой категории населения, предусмотреть все ситуации, при которых человек может стать уязвимым. Кроме того каждое государство должно имплементировать данные положения в свое национальное законодательство, т.к. именно государствам и предстоит претворять в жизнь эти нормы, реализовать право уязвимых слоев населения на защиту.

Можно увидеть, что между уязвимостью населения и нарушениями прав человека существует прямая причинно-следственная связь. Проанализировав международные договора, можно сделать вывод, что они только констатируют то что, отдельные категории нуждаются в особой заботе государства, но этого не достаточно. Кроме того по отдельным категориям населения в международных договорах говорится отрывочно, без конкретизации мер по их защите.

В XXI веке из-за влияния глобализации, финансового кризиса, экологических катастроф, военных действий число людей, которым необходима особая защита со стороны международного сообщества, государства и общества, растет в геометрической прогрессии. Так, одним из негативных последствий глобализации для уязвимых категорий населения является усиление социального неравенства. Как справедливо отмечает немецкий социолог К. Вихтерих, глобализация, нацеленная на универсальное осуществление доктрины свободной торговли, распространяется, тем не менее, не только на финансовые рынки или торговую политику, глобализация затрагивает действующих субъектов микроэкономики – женщин и мужчин – в их повседневной жизни на предприятиях, в сельском хозяйстве, дома и в общественных отношениях. При этом по-новому выстраивается их социальное, политическое, экономическое, культурное поведение и их роли в обществе[9].

Наравне с глобализацией появлению всё новых уязвимых категорий населения способствуют экологические катастрофы и в целом процесс деградации окружающей среды.

Изменение климата приведёт к увеличению количества голодающих, а значит нарушению права каждого на достаточное питание, гарантированное международными пактами и конвенциями. Более того, согласно прогнозам, в результате изменения климата с проблемой голода и недоедания на планете столкнутся 600 миллионов человек. Особенно будет затронута Африка к югу от Сахары[10].

Все перечисленные факторы ведут к нарушению права на здоровье, поскольку согласно общим замечаниям № 12 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам основополагающие предпосылки здоровья включают в себя достаточное питание и продовольствие, жильё, наличие безопасной питьевой воды и надлежащую санитарию, здоровую окружающую среду, а также качество инфраструктуры, товаров и услуг для охраны и поддержания здоровья[11].

Среди факторов, которые отрицательно влияют на степень уязвимости индивида – это крайняя нищета. Нищета или крайняя бедность, абсолютная бедность — состояние, которое характеризуется тяжелой нехваткой основных потребностей человека, таких как потребности в продовольствии, питьевой воде, санитарии, охране здоровья, жилья, образования и информации. Это состояние зависит не только от дохода, но и от доступа к услугам[12].

Крайняя бедность оказывает сильнейшее влияние на группы лиц, которые находятся в неблагоприятных условиях. Причем это воздействие непропорционально и оказывается на группы населения с повышенной уязвимостью в следствии дискриминации. Более того люди, живущие в нищете становятся объектами дискриминации, только потому, что они бедные.

Опять же такая категория уязвимых слоев населения как женщины, в большинстве случаев живут в нищете, в большей степени, чем остальные категории населения. Это результат гендерной дискриминации. Гендерная дискриминация ограничивает возможности на реализацию своих прав на образование, землю, занимать определенные должности, кредитованию и т.д. Кроме всего прочего женщина как правило получает оплату за равный труд меньше чем мужчина. Очень часто насилие в семье и вне семьи отрицательно влияет на способность женщин получить работу по определенной специальности, женщина ограничена в праве выбора, иметь детей или не иметь их вообще.

Крайняя нищета отрицательно влияет на детей. Кроме того дети сами ничего сделать не могут в силу возраста, отсутствия способности и возможности зарабатывать. Дети в первую очередь зависят от родителей, общества и государства. Показателем и основной причиной заболеваемости и смертности среди детей является крайняя нищета. Крайняя нищета увеличивает разрыв между людьми, что приводит к нарушениям прав ребенка на равные возможности, приводит к неблагоприятной обстановке в семье, школе. А уже это приводит к тому, что дети становятся уязвимой категорией населения в отношении дискриминации, использованию детского труда, насилия и трафика.

Население, которое живет в нищете, более подвержены риску стать инвалидами, в силу отсутствия жилья, еды. Кроме того в отношении таких людей чаще совершается насилие. И наоборот ели лицо стало инвалидом, из-за слабой государственной поддержки, отсутствия заработка инвалид становится нищим. А это приводит к сильной дискриминации инвалида и его семьи, а дискриминация приводит к социальной изоляции.

Все вышеуказанные проблемы характерны и для Республики Казахстан. Казахстан – молодое государство, провозглашающее себя социальным

государством. Политика государства направлена на улучшение социальной составляющей населения. Однако в настоящее время существуют в стране бедные, малоимущие, безработные. Помощь уязвимым слоям населения оказывается, но не в достаточной мере.

Факторы, влияющие на степень уязвимости населения необходимо рассматривать в совокупности. Эти факторы с каждым годом растут. Однако проблемы всех групп уязвимости населения носят родственный характер, в связи с чем, и пути решения этих проблем должны быть общими. В первую очередь необходимо ликвидировать условия, которые лишают уязвимые слои населения вести полноценную жизнь без дискриминации.

1.2 Международные стандарты и законодательство Республики Казахстан в области защиты прав и основных свобод беженцев, мигрантов, иммигрантов и оралманов.

Глобальная проблема беженцев и лиц, перемещенных внутри страны, - один из самых сложных вопросов, стоящих сегодня перед мировым сообществом. Эта проблема является предметом активного обсуждения, как в рамках международного сообщества, так и внутри государств, ее регулирование весьма сложно в международном гуманитарном праве. «Феномен вынужденных массовых притоков» сегодня ставится во главу угла при исследовании миграционных потоков населения.

Резкое увеличение числа беженцев в мире порождает экономические и политические кризисы в ряде государств. Подобная ситуация приводит к внутригосударственным конфликтам, а в ряде случаев и к межгосударственным. Иными словами, миграционные потоки населения оказывают большое влияние на внутригосударственные процессы и на международную безопасность в целом. В этой связи данная проблема с каждым годом приобретает все большее правовое и гуманитарное значение.

Международное сообщество в лице Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) предпринимает усилия с тем, чтобы разрешить эту проблему, оказывая практическую помощь в местах возникновения кризисов. Меры по укреплению сотрудничества и координации деятельности учреждений, занимающихся оказанием чрезвычайной помощи, совершенствование международного нормотворчества являются сегодня первоочередными задачами, которые стоят перед субъектами международного права в области защиты беженцев.

Проблема беженцев и лиц, ищущих убежище, носит многосторонний и глобальный характер, поэтому любой подход к ее анализу и любое ее решение должны быть всеобъемлющими и учитывать все ее аспекты, а именно, от причин вынужденного перемещения людей до разработки необходимых мер реагирования в самых разных ситуациях.

В последние годы наблюдается тенденция увеличения вынужденной миграции населения, как через международные границы, так и внутри страны. Существующая система защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, исключает

лиц, перемещенных внутри страны из-под своего мандата. Подобная ситуация требует принятия соответствующих как превентивных мер, так и мер реагирования.

Положение беженцев является классическим примером взаимозависимости международного сообщества, иными словами, проблемы одной страны непосредственным образом сказываются на других странах.

Проблема вынужденного перемещения лиц самым тесным образом связана с вопросом нарушения прав человека. Нарушения прав человека - одна из основных причин вынужденной массовой миграции населения. Уважение прав человека является необходимым условием, как для предотвращения потоков беженцев, так и для решения связанных с ними проблем.

Существует очевидная взаимосвязь между проблемой беженцев и вопросом прав человека. Нарушения прав человека являются не только одной из основных причин массового ухода, но и исключают возможность добровольной репатриации до тех пор, пока они не прекратятся. Нарушения прав меньшинств и межэтнические конфликты все чаще становятся причиной как массового ухода, так и перемещений населения внутри страны. Еще одним аспектом взаимосвязи между этими двумя вопросами является игнорирование минимальных прав беженцев и лиц, перемещенных внутри страны. Во время поиска убежища все большее число лиц сталкиваются с ограничительными мерами, лишаящими их доступа на безопасные территории. В некоторых случаях лица, ищущие убежища, и беженцы задерживаются или насильно возвращаются в районы, где их жизнь, свобода и безопасность оказываются под угрозой. Некоторые подвергаются нападениям вооруженных группировок или призываются в вооруженные силы, где их принуждают воевать в рядах той или иной стороны в гражданских конфликтах. Лица, ищущие убежища, и беженцы являются также жертвами грубейших проявлений расизма. Беженцы обладают правами, которые должны соблюдаться и до того, как они обращаются с просьбой о предоставлении убежища, и в период рассмотрения их просьб и после их удовлетворения. Уважение прав человека является необходимым условием, как предотвращения сегодняшних потоков беженцев, так и решения связанных с ними проблем.

Верховный комиссар ООН по делам беженцев Садако Огата отмечала, что отношение к проблеме беженцев должно стать проверкой приверженности всех правительств и народов делу защиты прав человека, беженцы обладают правами, которые должны соблюдаться и до того, как они обращаются с просьбой о предоставлении убежища, и в период рассмотрения их просьб и после их удовлетворения[13].

Следует отметить, что сегодня имеется большой объем информации о численности беженцев в мире, их географическом распределении, а также о причинах их миграции. Анализируя эту информацию за последние несколько десятилетий, можно сделать вывод о том, что проблема беженцев претерпела за это время существенные качественные и количественные изменения. Так, в 1951 году, когда было создано УВКБ ООН, его мандат распространялся приблизительно на 1 миллион беженцев. Сегодня их число возросло примерно

до 17,5 миллионов без учета лиц, не подпадающих под мандат УВКБ ООН еще на 2,5 млн. беженцев распространяется мандат Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР); кроме того, насчитывается 25 млн. лиц, перемещенных внутри страны.

В 1951 году большинство беженцев были европейцами. Сегодня большинство составляют беженцы из Азии, Африки. Более серьезными проблемы с беженцами стали в период сирийского конфликта, когда жители Сирии хлынули в Европейские государства, Турцию. В отличие от прошлого нынешние потоки беженцев все чаще принимают форму массового ухода, а не бегства отдельных лиц. В настоящее время 80% беженцев составляют женщины и дети. Причины массового ухода также стали более разнообразными, и к ним в настоящее время относятся стихийные бедствия, экологические катастрофы, крайняя нищета и военные конфликты. В результате на многих сегодняшних беженцев не распространяется определение, содержащееся в Конвенции о статусе беженцев. Оно включает жертв преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Существование такой категории людей, как беженцы, подразумевает наличие «обязанности государств». В настоящее время данная обязанность возложена на УВКБ ООН. В то же время это не должно исключать обязанности государств выполнять функции по защите беженцев, хотя это не всегда связано с их материальными интересами. Долг государств заключается в сотрудничестве друг с другом по оказанию помощи беженцам и лицам, нуждающимся в ней, в соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права.

Революционные технические перемены в области транспорта и связи привели в двадцатом столетии к массовым перемещениям через границы людей, товаров и информации. Однако не все перемещения населения в этом веке были добровольными. Современная технология привела также к разработке оружия массового уничтожения. В результате насилие стало самым мощным фактором, вынуждающим людей покидать свою родину. Две мировые войны и приблизительно 130 вооруженных конфликтов с 1945 года стали причиной массовых перемещений и ухода миллионов людей во всем мире.

Одним из первых вопросов в повестке дня Организации Объединенных Наций стала судьба беженцев, перемещенных лиц, апатридов и репатриантов, вынужденных в результате войны покинуть места своего жительства и нуждавшихся в помощи. Эта проблема, безусловно, носила международный и гуманитарный характер.

На своей второй сессии во второй половине 1946 года Генеральная Ассамблея учредила Международную организацию по делам беженцев (МОДБ). Организация взяла на себя функции Администрации помощи и восстановления Организации Объединенных Наций (ЮНРРА). Она получила временный мандат на регистрацию, защиту, переселение и репатриацию беженцев.

Беженцы были выходцами почти из 30 стран, главным образом Восточной Европы. С июля 1947 года по январь 1952 года МОДБ оказала помощь в переселении свыше одного миллиона беженцев в третьи страны, в репатриации 73 000 человек и приняла меры по обустройству 410 000 перемещенных лиц, оставшихся в своих собственных странах. Вследствие политической напряженности в послевоенный период деятельность МОДБ носила спорный характер и осуществлялась в условиях дефицита финансовых средств. Лишь 18 из 54 государств-членов делали взносы в бюджет Организации. Кроме того, расходы на финансирование ее деятельности быстро росли и достигли к 1951 году 400 млн. долл. США. Вскоре стало очевидным, что для оказания помощи беженцам требуется активизация международных усилий в рамках самой Организации Объединенных Наций. Поэтому задолго до истечения срока мандата МОДБ стал обсуждаться вопрос о создании организации, которая бы взяла на себя ее функции[14].

В своей резолюции 319А (IV) от 3 декабря 1949 года Генеральная Ассамблея постановила учредить Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Управление было создано как вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи 1 января 1951 года, первоначально на трехлетний период. С тех пор мандат УВКБ периодически продлевался на последующие пятилетние периоды.

В ряде международных документов устанавливаются и определяются основные нормы обращения с беженцами. К наиболее важным из них относятся Конвенция Организации Объединенных Наций о статусе беженцев от 1951 года и Протокол к ней от 1967 года, касающийся статуса беженцев.

Конвенция 1951 года, которая была подготовлена по рекомендации вновь учрежденной Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека, стала вехой в деле разработки норм обращения с беженцами. Конвенция о статусе беженцев — конвенция, принятая 28 июля 1951 года в Женеве конференцией полномочных представителей, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 года. Вступила в силу 22 апреля 1954 года.

В статье 1 Конвенции дается общее определение термина «беженец».

Итак, под термином «беженец» подразумевается лицо, которое: в результате событий, происшедших до 1 января 1951 года, и в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений[15].

В Конвенции устанавливаются минимально необходимые нормы обращения с беженцами, в том числе основные их права. В ней также устанавливается правовой статус беженцев и содержатся положения об их

праве на занятия, приносящие доход, и социальное попечение, об удостоверениях личности и проездных документах, о применимости налогов и их праве на вывоз своего имущества в другую страну, в которую им предоставлено право въезда для поселения.

В Конвенции запрещается высылка или принудительное возвращение лиц, имеющих статус беженцев. В ее статье 33 - 9 - предусматривается, что « договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений». Статья 34 касается натурализации и ассимиляции беженцев. В других положениях Конвенции рассматриваются такие права беженцев, как право обращения в суд, право на образование, социальное обеспечение, жилье и свободу передвижения.

Положениями Конвенции 1951 года могли воспользоваться только лица, которые стали беженцами в результате событий, происшедших до 1 января 1951 года. Однако в дальнейшем оказалось, что потоки беженцев являются не только временным результатом второй мировой войны и ее последствий. В конце 50-х годов и в 60-е годы появились новые группы беженцев, в особенности в Африке. Эти беженцы нуждались в защите, которая не могла быть им предоставлена с учетом ограниченных временных рамок Конвенции 1951 года. В связи с чем, 31 января 1967 года был принят протокол, касающийся статуса беженцев, который распространил действие Конвенции на "новых беженцев", т.е. лиц, которые, подпадая под определение, содержащееся в Конвенции, стали беженцами в результате событий, происшедших после 1 января 1951 года. На апрель 2015 года в Конвенции участвуют 145 государств из 193 членов ООН[16]. Казахстан присоединился к Конвенции и протоколу 15 декабря 1998 года[17]. В 2001 году, в честь 50-летия принятия конвенции «О статусе беженцев», 55-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН приняла специальную резолюцию, в соответствии с которой был установлен Всемирный день беженцев. Он отмечается ежегодно 20 июня одновременно с Днем африканских беженцев. УВКБ ООН открыло свое Представительство в Республике Казахстан в 1995 году, для оказания помощи государству в защите более десяти тысяч беженцев. Большинство из этих беженцев натурализовались в Республике Казахстан, либо вернулись в страны происхождения.

Актуальной проблема беженцев в Казахстане стала в 1991 году после распада СССР, в связи с тем, что произошло обострение межэтнических конфликтов, нарушение прав национальных меньшинств. Все это вызвало массовое переселение вынужденных мигрантов.

Начиная с 1989 года, более девяти миллионов человек в бывшем СССР были вынуждены поменять место жительства. Если рассмотреть эту ситуацию более детально, то видно, что один из тридцати жителей на территории бывшего Советского Союза, вынужден был покинуть родные места и переехать. В Центральной Азии ситуация еще более серьезная, каждый двенадцатый житель вынужден был поменять место жительства. Следует отметить, что при вынужденной миграции, когда человек перемещается из

одной социальной среды в другую, происходит болезненный разрыв социальных связей и серьезно нарушается интеграция человека.

После того как Казахстан стал независимым государством, он стал интенсивно развивать отношения с Организацией Объединенных Наций и международными организациями входящих в ее систему. По выражению Касымжомарта Токаева, бывшего министра иностранных дел Республики Казахстан, если в первые годы работы в ООН и международных организациях делегации Казахстана ограничивались лишь общим обзором процесса кодификации и прогрессивного развития различных отраслей международного права, то с развитием национальной законодательной базы и укрепления правового опыта возможности и потенциал страны в этом плане увеличились. Необходимо отметить, что прежде чем Казахстан присоединился к Конвенции о статусе беженцев 1951 года, между офисом УВКБ ООН в Казахстане и официальными властями состоялось конструктивное сотрудничество.

Присоединившись 15 декабря 1998 года к Конвенции 1951 года и Протоколу к ней 1967 года, Казахстан взял на себя определенные обязательства перед международным сообществом в отношении беженцев. Одними из которых являются: обязанность соблюдать принципы невысылки, информированности, возможности обжалования решения и предоставления регистрации на срок рассмотрения дела и апелляции, доступности к процедуре предоставления статуса беженца.

Так как в странах, присоединившихся к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года не было подготовительной работы по созданию необходимой материальной базы, позволяющей выполнить в полном объеме взятые обязательства, это привело к тому, что государства Центральной Азии (исключение составляет Республика Узбекистан) приняли на себя непомерных обязательства, в результате чего законодательное закрепление прав беженцев зачастую носило декларативный характер. Не были разработаны механизмы реализации прав беженцев, был недостаток финансирования государственных программ по защите беженцев, а самое главное - отсутствие политической воли при решении проблем связанных с беженцами. Очень часто Государственные органы стран Центральной Азии считали, что в стране имеются куда более важные проблемы (безработица, этнические переселенцы, государственная социальная защита граждан и др.). Однако необходимо помнить, что беженцы - это люди, нуждающиеся в защите, как международного сообщества, так и принимающего государства.

Например, в нашей стране на конец 2000 года находилось 20574 беженца, 86 процентов которых были из стран Восточной Европы и Центральной Азии. В период с 1988 года резко возросло число беженцев из Чечни; на конец 2000 года они составляли 61,6 процентов всех беженцев, проживавших в стране, вторыми и третьими по численности были беженцы из Таджикистана (24,2 процента) и Афганистана (11,9 процентов). Однако власти Казахстана зарегистрировали только 915 беженцев и 124 лиц, ищущих убежище, из стран, находящихся вне региона Восточной Европы и Центральной Азии[18].

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О миграции населения» утративший силу 22 июля 2011 года, официальная процедура по работе с лицами, обратившимися с ходатайством о признании их беженцами и определению их статуса в Республике Казахстан, была начата с 20 апреля 1998 года[19]. Таким образом, реальные шаги в деле решения проблем беженцев в правовой сфере были предприняты далеко не сразу, а спустя значительное время после возникновения данного вопроса. Основанием для этого был ряд политических причин, в частности, нежелание портить отношения с соседними странами, откуда направлялись беженцы, которые зачастую не признавались таковыми государством их происхождения (Чеченская Республика). Кроме того, присоединение к соответствующим международным документам по беженцам и принятие внутригосударственных нормативных правовых актов влечет за собой значительные финансовые расходы, что также могло служить причиной длительности процесса их утверждения. Из этого следует, что основная масса беженцев прошла официальную регистрацию только в 1998 году.

Кроме того, в прошлом имели место случаи, когда беженцев и лиц, ищущих убежище, задерживали на основании запросов об экстрадиции из стран их происхождения. В 2005 году и в начале 2006 года УВКБ ООН ходатайствовало от имени таких лиц за проведение процедуры определения статуса беженца. В трех случаях лица были освобождены после подтверждения их статуса. В одном случае лицо, получившее статус беженца в УВКБ ООН, был освобожден и переселен в третью страну с поддержкой правительства Республики Казахстан.

19 сентября 2006 года на пресс-конференции в Алматы рабочая группа неправительственных организаций Республики Казахстан представила отчет, который был подготовлен по мониторингу соблюдения Казахстаном Конвенции ООН 1951 г. «О статусе беженцев». В отчете было сказано, что национальное законодательство Казахстана в сфере работы с беженцами являлось крайне неудовлетворительным с точки зрения соответствия нормам международного права в этой области. В частности, «все вопросы беженцев решались на основе подзаконных актов, которых было слишком много, около 230. Многие из них не доступны ни лицам, ищущим убежище на территории Республики, ни беженцам. Люди, которые бы хотели здесь получить убежище, расцениваются как нелегальные мигранты со всеми последствиями, и выдворения в том числе»[20].

При этом основной проблемой беженцев является несовершенство законов, призванных регламентировать их пребывание и жизнедеятельность. Вопрос о необходимости скорейшего принятия в Казахстане закона о беженцах поднимался международными экспертами. 1 июля 2002 года в г. Алматы состоялась международная научно-практическая конференция по вопросам паспортного режима и гражданства в Республике Казахстан. По мнению главы миссии УВКБ ООН А.К. Гуля, одна из важнейших проблем была связана с отсутствием в Казахстане закона о беженцах, что создавало большие трудности

для работы соответствующих органов, а именно миграционной полиции страны.

4 декабря 2009 года был принят Закон Республики Казахстан «О беженцах», данный закон устранил недостатки в предыдущих законах. В частности, определены критерии и процедуры присвоения статуса, предусмотрена защита прав лиц, ищущих убежище, и беженцев, а также закреплены их основные права и обязанности на территории Казахстана. Кроме того, уточнены порядок подачи и регистрации ходатайств о присвоении статуса беженцев, увеличены сроки принятия решения уполномоченным органом о присвоении статуса беженца до трех месяцев со дня регистрации.

Принятие закона приветствовалось Региональным представительством УВКБ ООН по делам беженцев, которым было отмечено, что данный закон представляет собой значительный шаг на пути к приведению казахстанского законодательства в соответствие с международными обязательствами по Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протоколу 1967 года.

В целях реализации Закона «О беженцах» принято постановление Правительства Республики Казахстан от 9 марта 2010 года «Об утверждении Правил присвоения, продления, лишения и прекращения статуса беженца», который определяет порядок присвоения, продления, лишения и прекращения статуса беженца.

В рамках реализации Указа Президента Республики Казахстан от 17 августа 2010 года «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» функции Министерства труда и социальной защиты населения в сфере миграции и работе с беженцами переданы в ведение Министерства внутренних дел. 29 ноября 2010 года МВД утвержден приказ «Об утверждении Правил регистрации и рассмотрения ходатайства о присвоении статуса беженца», которым определен порядок регистрации и рассмотрения ходатайства о присвоении статуса беженца. Механизм и порядок рассмотрения ходатайств о признании беженцами определен в соответствии с общепризнанными международно-правовыми стандартами предоставления убежища.

В связи с усилением смешанных миграций в Центральной Азии деятельность УВКБ ООН в Казахстане также направлена на сохранение системы убежища в рамках смешанных миграционных потоков. В марте 2011г. в г. Алматы прошла пятая Региональная конференция УВКБ ООН по защите беженцев и международной миграции. Более 100 представителей из Казахстана, Туркменистана, Кыргызстана, Таджикистана, Афганистана, Ирана, Турции, Азербайджана, Российской Федерации и Китая приняли участие в конференции. Участники приняли «Алматинскую декларацию», которая служит платформой для дальнейшего регионального сотрудничества и построения диалога между сторонами.

Верховный комиссар ООН по делам беженцев А.Гуттериш дважды посетил Казахстан: в ноябре 2007 г. и июне 2013 года. В рамках участия в работе 2-й региональной министерской конференции по защите беженцев и

международной миграции 4 июня 2013 года руководителя УВКБ принял Президент Республики Казахстан Н. Назарбаев, а также состоялись его двусторонние встречи с Государственным секретарем и Заместителем Председателя Сената Парламента.

Состоявшаяся 5 июня 2013 года в г. Алматы конференция, организованная МИД РК при поддержке УВКБ и Международной организации по миграции (МОМ) с участием представителей стран Центральной Азии, подвела итоги двухлетней работы по выполнению решений 1-й конференции (март 2011г., Алматы), на которой была принята Алматинская Декларация, признавшая существование сложных проблем, возникающих в силу смешанных миграционных потоков, и содержащая призыв к государствам региона к согласованным усилиям по регулированию таких потоков[21].

По состоянию на 1 июля 2018 года, 589 мужчин, женщин и детей были признаны в качестве беженцев на индивидуальной основе государством, в соответствии с Конвенцией 1951 года и национальным законом о беженцах. Казахстан также продолжает принимать лиц, ищущих убежище в основном из Афганистана и Сирии, и из других стран. Большинство беженцев проживает в Казахстане более десяти лет[22].

С начала с 1991 года параллельно с эмиграцией – убытием из Республики Казахстан лиц других национальностей – немцев, евреев, русских, белорусов, украинцев, поляков, молдаван, чеченцев и других, наблюдался процесс прибытия в республику граждан других стран.

Иммиграция, как и миграция населения в целом, представляет собой сложный социально-демографический процесс. Она тесно связана с другими социальными явлениями и развивается под их воздействием, что позволяет рассматривать их в едином русле законов миграции.

Проблема казахов, вынужденных покинуть родину, восходит с началом советской власти в Казахстане. В двадцатые и тридцатые годы двадцатого столетия во времена сталинского режима более миллиона казахов бежали от политической неразберихи, репрессий, принудительной коллективизации и голода, которые значительно сократили большую часть казахского населения. Согласно официальным данным переписи количество населения в стране снизилось с 3,63 млн. в 1926 г. до 2,31 млн. в 1939 г.[23]. В результате этой многочисленной и массовой эмиграции за рубежом была образована казахская диаспора. Она была создана эмигрантами на больших территориях и первоначально имела временную, а затем перешедшую в постоянную продолжительность с пересечением ряда внешних границ. Сначала миграционные потоки шли из Казахстана в Китай, государства Средней Азии, Афганистана и Ирана, а затем далее они распространились по всему миру[24, 122]. Сегодня Казахстан, наряду с Израилем и Германией, стал в мире одной из трех стран этнической иммиграции. Понятие «оралман» вошло в научный, законодательно- нормативный и реально- бытовой обиход с обретением Казахстаном независимости. Начиная с 1991 года, во вновь образованную суверенную Республику, стали активно прибывать граждане других стран – этнические казахи, считающие Казахстан своей исторической родиной.

Оралман - этнический казах, постоянно проживавший на момент приобретения суверенитета Республикой Казахстан за ее пределами, и его дети казахской национальности, родившиеся и постоянно проживавшие после приобретения суверенитета Республикой Казахстан за ее пределами, прибывший (прибывшие) в Республику Казахстан в целях постоянного проживания на исторической родине и получивший (получившие) соответствующий статус[25].

Следует попутно заметить, что понятие «оралман» не всем нравится, причем в большей части самим оралманам. Это главным образом, потому что многие из них, приобретая формально гражданско-правовой статус, в то же время все еще не приобрели реальное (нормальное) социально-экономическое, социо- культурное и морально- психологическое положение присущие « коренным» гражданам Республики Казахстан. Отсюда они не только объективно, но субъективно считают себя во многом обделенными, и даже в собственном наименовании.

Представители казахской диаспоры являются составной частью всего казахского народа. Они имеют единую прародину – Казахстан и, вследствие внутри- и внешнеполитических событий в прошлом, в настоящий момент проживают за пределами Казахстана. Казахские диаспоры зарегистрированы почти в 40 странах мира. В специальной литературе нет единства по количеству членов казахской диаспоры. Так, по данным демографа М.Татимова, в 1991 г. еще свыше 3 млн. этнических казахов проживало за пределами республики. В том числе: в Китае - около 1,296 млн. чел., в Узбекистане- 870 тыс. чел., в России - 660 тыс., в Монголии - около 157 тыс., в Туркменистане - 90 тыс., в Афганистане - 45 тыс. чел., в Кыргызстане - 40 тыс. чел., в Турции - 30 тыс., в Иране -15 тыс., на Украине - 15 тыс., в Таджикистане - 12 тыс., в Пакистане -3 тыс. чел. и т. д. [26].

По другим данным отмечается, что наибольшее число наших соотечественников проживают в Узбекистане – 1,5 миллиона, Китае – 1,3 миллиона, России – 900 тысяч, в Туркменистане – 100 тысяч, Монголии - 80 тысяч, Кыргызстане – 45 тысяч казахов. Немало казахов все еще компактно проживают в Турции, Иране и Афганистане. Общая численность казахов зарубежья на рубеже XXI века составляла, по данным Национальной комиссии Республики Казахстан по делам ЮНЕСКО, 2,5 млн.; историка, автора книги « Казахская диаспора» Г. Мендикуловой – 4,5 млн.; Всемирной ассоциации казахов – более 5 млн. человек[27].

Оралманы являются основным объектом современной демографической политики и занимают центральное место в миграционной политике Казахстана, выступают главным объектом государственного регулирования в современной миграционной политике страны. Понятие «оралман» заключается в том, что они сохранили этническую идентичность, бытовые традиции, язык и множество национальных ценностей, несмотря на то, что расселены по всему миру. Казахская диаспора реально составляет большой потенциал народонаселения, который позволит увеличить численность граждан республики и значительно повысить численность населения коренной национальности. Отсюда на наш

взгляд, феномен оралманов должен стать центральным звеном не только в демографической политике, но и всей национальной, а в ее рамках и социально-экономической политики казахстанского государства на современном этапе, а также в обозримой и далекой перспективе.

В настоящее время правовой статус оралманов довольно четко определен главой 3 Закона Республики Казахстан от 22 июля 2011 года «О миграции населения», регламентирующей вопросы присвоения статуса оралмана и включения в квоту иммиграции оралманов; особенностей включения в квоту иммиграции оралманов отдельных членов их семей; адаптации и интеграции оралманов, прекращения статуса оралмана, а также их права и обязанности.

В рамках действующего законодательства Республики Казахстан оралманы и члены их семей получают льготы, компенсации и другие виды социальной помощи, а также адаптационные и интеграционные услуги. Всем оралманам обеспечена доступность медицинского обслуживания, образования и социального обеспечения; они отнесены к одной из целевых групп, в отношении которых применяются меры содействия занятости.

Реализуемые в центрах адаптации и интеграции оралманов программы адаптации предусматривают консультирование по правовым вопросам, обучение государственному языку и по желанию – русскому языку, профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации.

Кроме того, в июле 2011 года внесены изменения в Закон «О гражданстве Республики Казахстан», согласно которым прием оралманов в казахстанское гражданство осуществляется в упрощенном (регистрационном) порядке, в течение трех месяцев[28].

Получить статус оралмана в 2019 году могут этнические казахи, осуществившие самостоятельный въезд на территорию РК, а также лица, проживающие за пределами Республики. Сегодня присвоение статуса выглядит следующим образом:

1. подача заявления в местный исполнительный орган;
2. получение разрешения на постоянное проживание на территории республики;
3. получение удостоверения.

Для получения статуса необходимо предоставить следующие справки: заявление-анкету; автобиографию (составляется произвольно); качественную ксерокопию документа, удостоверяющего личность заявителя; качественную ксерокопию паспорта. Также человек, претендующий на получение статуса оралмана, обязуется предоставить оригиналы и качественные ксерокопии документов людей, которые осуществляют переезд по программе переселения вместе с ним. Все документы, согласно реалиям 2019 года, подаются сотрудникам акимата.

Ключевая особенность человеческой природы – стремление к переменам, которое в современном мире еще и подкреплено Всеобщей декларацией прав человека. Статья 13 этой Декларации гласит: «Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого

государства» и «Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну»..[29]

Далеко не каждый, однако, отдает себе полный отчет, с какими сложностями и формальными препонами предстоит столкнуться на данном пути. Кроме того, глобальность процесса миграции на сегодняшний день вызывает серьезные опасения у мирового сообщества. Проблема мигрантов в современном мире является основной темой обсуждений на всех международных форумах и саммитах.

Миграция населения в разных ее проявлениях существовала испокон веков. А вот поводом для возникновения данного процесса всегда выступали совершенно разные явления в обществе и природе. На заре человечества таковыми служили в большинстве случаев природные катаклизмы и стремление найти иной регион с лучшими возможностями для пропитания и обустройства.

После того как появились товарно-денежные отношения, жители планеты стали стремиться найти место для проживания с лучшими условиями и возможностью реализовать себя в профессиональном плане.

Основные проблемы мигрантов имеют прямую зависимость от причин, толкающих людей на смену места жительства. К ним можно отнести:

- желание улучшить свой быт и качество жизни в целом;
- трудоустройство с целью получения более высокого заработка или желаемой должности;
- потребность в расширении знаний, в некоторых изменениях в личной жизни;
- ухудшение экологии в регионе в результате реструктуризации промышленной отрасли;
- необходимость смены климатического пояса по причине здоровья;
- заключение брачного союза или восстановление родственных связей в другом государстве;
- военные действия;
- социальные и этнические конфликты;
- случайные обстоятельства;
- нежелание мириться с существующим политическим строем.

Этот список может быть продолжен любыми другими основаниями индивидуального или коллективного порядка исходя из той или иной жизненной ситуации.

В целом же, что бы ни служило поводом для смены жизненных декораций, с уверенностью можно сказать одно – человек всегда ищет место, где ему будет лучше.

Проблема расовой дискриминации стара как мир. Во все времена одни народы считали себя избранными, что толкало их на завоевательные войны и неприятие всего инородного, а другие подвергались уничтожению и преследованию. Сегодня данный аспект всего лишь приобрел другую форму выражения, но подоплеку имеет ту же.

Ксенофобия является вполне естественным и объяснимым свойством человека. Таким же обыденным, как и обычное любопытство. Встречая на своем пути нечто, с чем ранее не доводилось сталкиваться, индивидуум испытывает одновременно интерес, страх и некую настороженность.

Для любого общества характерным является нарушение этого баланса между любопытством и страхом по отношению к инородцам, то есть людям, которые прибыли из других стран и несут с собой не только новые знания и опыт, но и определенные стереотипы, а также собственное видение мира.

Проблемы мигрантов и вынужденных переселенцев в расовом вопросе начинают проявляться тогда, когда превышает некоторый порог иностранных гостей на определенной территории. Пока их появление в новом обществе является единичным, это воспринимается с некоторой долей понимания и сочувствия, но когда такое присутствие становится чрезмерным, местное население начинает ощущать угрозу для своей этнической идентичности.

Высота порога терпимости местных жителей зависит от множества факторов:

- экономической ситуации;
- демографического состояния социума;
- политической ситуации;
- степени толерантности гостей и хозяев.

Если количество мигрантов изначально превышает возможности местного общества интегрировать их, неизбежными становятся эксцессы и преследования чужаков.

Ярким примером может служить ситуация с мигрантами в Германии, которая вместе со всей остальной европейской частью вынуждена принимать массовые потоки беженцев из Сирии и Афганистана.

События последних лет переросли в открытые случаи проявления дискриминации, нетерпимости, расизма и ксенофобии, которые сопровождаются насилием. Результатом такого положения вещей вполне резонно являются психологические проблемы эмигрантов. Справиться с ними не позволяют ни внешние факторы, ни внутренние ресурсы оказавшихся в чужой стране переселенцев.

Условия, в которых сегодня оказались жители большинства стран, нельзя назвать благополучными даже для коренных жителей. На данном историческом этапе политико-экономические проблемы незаметно переросли в социальные.

Особенно остро такое положение дел ощущают именно мигранты. Проявляется это в самых различных сферах жизни:

- в невозможности найти работу;
- снижении заработной платы;
- урезании финансирования на содержание беженцев;
- в более пристальном внимании при рассмотрении запросов на интеграцию в местное общество или присвоение статуса беженца.

Социально-экономические проблемы эмигрантов являются прямым следствием жесткой политики государств и нездоровых процессов в экономике.

Обостряется такое положение тем фактом, что, попав в незнакомое общество, мигрант не имеет возможности в короткий срок проникнуться его культурой, бытом, традициями: в большей части случаев новоприбывшие остаются наблюдателями всех социальных процессов, но никак не их участниками.

Нельзя исключать и такое обстоятельство, как крушение надежд. В связи с тем, что даже самые развитые страны оказались в эпицентре мирового кризиса, ожидания беженцев не всегда оправдываются.

Большая часть переселенцев абсолютно уверены, что, отправившись в далекие страны, они обретут долгожданное счастье и признание. В реальности же они получают совсем другое: невозможность найти работу, трудности с жилищным вопросом, отсутствие полноценных прав гражданина местного социума и, как следствие, глубокую депрессию. Все это ведет не только к глубокому разочарованию в стране пребывания, но и в себе лично.

Еще одно обстоятельство, которое мешает интеграции, – это проблемы адаптации мигрантов. Чаще всего связаны они с культурными и национальными особенностями местной жизни, сложностями в изучении языка. Это все выливается в чувство изолированности и тоски по родине. Кстати сказать, ностальгия – это основная причина, которая толкает переселенцев на то, чтобы вернуться. Ведь покидая свою привычную среду, человек ввергает в себя в постоянное чувство морального дискомфорта. В таком состоянии он начинает задаваться вопросом: «Зачем мне все это?».

Учитывая тот факт, что тяжело приходится и здесь, и там, многие предпочитают нести бремя забот на не слишком благополучной, но зато родине.

С 1990-х годов правительства многих стран начали осознавать несоответствие постоянно усложняющегося характера нынешних потоков мигрантов традиционным институциональным и юридическим системам обращения с иммиграцией, в соответствии с которыми каждая категория мигрантов получала свое четкое и недвусмысленное определение. Эта озабоченность привела к переоценке международных инструментов в области миграции. Ряд правительств счел более не соответствующим нынешнему положению дел существующий международный режим предоставления убежища, определенный Конвенцией о статусе беженцев 1951 года и Протоколом, касающимся статуса беженца, 1967 года к ней. Усилия Международной организации труда добиться ратификации международных конвенций о трудящихся-мигрантах натолкнулись на серьезную оппозицию значительного числа стран. Результаты работы, проделанной под эгидой Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека, указывают на неудовлетворительное обеспечение государственными органами прав человека применительно к мигрантам в большинстве регионов мира на фоне сообщений о росте проявлений расизма, ксенофобии и иных форм дискриминации в отношении мигрантов, бесчеловечного и унижительного обращения с ними [30].

Как отмечалось на состоявшейся в 1994 году Международной конференции по народонаселению и развитию, упорядоченная международная миграция может оказать позитивное воздействие как на страны происхождения, так и на принимающие страны. Миграция может также способствовать передаче навыков и культурному обогащению[31]. Подавляющее большинство мигрантов вносит весомый вклад в развитие принявших их стран. В то же время во многих странах происхождения международная миграция влечет за собой потерю человеческих ресурсов, а в принимающих странах она может привести к экономическим трудностям и социально-политической напряженности.

Озабоченность расширением масштабов дискриминации мигрантов, ненадлежащего и жестокого обращения с ними, о котором сообщали правительства стран, из которых выезжали мигранты, а также неправительственные организации, занимающиеся проблемами прав человека, привела к назначению в 1997 году Комиссией Организации Объединенных Наций по правам человека Специального докладчика по правам человека мигрантов. Комиссия также создала Рабочую группу правительственных экспертов в области прав человека мигрантов с задачей собирать всю имеющую отношение к делу информацию о существующих препятствиях к эффективной и всесторонней защите прав человека мигрантов и разрабатывать рекомендации по усилению пропаганды, защиты и осуществления прав человека мигрантов.

Основной вывод, сделанный Рабочей группой, заключается в том, что во многих регионах мира правительствам прекрасно известно об ухудшении положения дел с соблюдением прав человека мигрантов, но они редко сообщают о принятых мерах по исправлению такого положения. В результате этого лица, нарушающие права человека в отношении мигрантов, зачастую делают это безнаказанно. Ситуация показывает, что в глазах общественного мнения, а также по мнению лиц, определяющих политику, соблюдение прав человека мигрантов не выглядит такой же серьезной обязанностью, как соблюдение прав человека собственных граждан.

Сложившееся положение дел в значительной мере отражает как преобладание антииммигрантских настроений, так и тот факт, что общества стран пребывания приписывают мигрантам более низкий правовой и социальный статус. Тем не менее, частично это объясняется и тем, что нарушения прав человека мигрантов часто совершаются в отношении не имеющих документов мигрантов. Государственные органы часто воспринимают признание прав человека за не имеющими документов мигрантами как подрыв права государства на обеспечение законности; этот вопрос приобретает особое значение в случаях, когда пресечение нелегальной миграции занимает приоритетное место в программах деятельности правительств.

Система Организации Объединенных Наций занимается различными аспектами международной миграции. Например, Секретариат Организации Объединенных Наций занимается сбором, анализом и распространением информации о масштабах, тенденциях и национальной политике в области

международной миграции. Другие органы системы Организации Объединенных Наций занимаются такими вопросами, как права человека, лица, перемещенные внутри страны, воссоединение семей, нелегальные мигранты, незаконный провоз мигрантов через границы и социально-экономическая интеграция мигрантов. Кроме того, специализированные учреждения системы занимаются вопросами, входящими в их компетенцию и в их мандаты, в частности такими, как потоки рабочей силы, беженцы и лица, ищущие убежища, а также денежных переводов мигрантов.

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций неоднократно рассматривала вопросы, касающиеся международной миграции и развития. В своей резолюции [32]. Генеральная Ассамблея призвала систему Организации Объединенных Наций и другие соответствующие организации продолжать рассматривать вопрос о международной миграции и развитии и оказывать должную поддержку процессам и деятельности в области международной миграции и развития. В ответ на эту резолюцию, а также в целях предоставления Генеральной Ассамблее дополнительной информации относительно международной миграции Отдел народонаселения Организации Объединенных Наций организовал в июле 2002 года первое общесистемное координационное совещание, посвященное международной миграции.

Внимание к вопросам международной миграции на глобальном, региональном и национальном уровнях возросло после принятия Генеральной Ассамблеей в 2003 году решения о проведении Диалога на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития в 2006 году. Растет число субъектов, активно занимающихся пропагандой позитивных аспектов международной миграции. Динамика народонаселения и реструктуризация экономик содействуют более четкому осознанию лицами, ответственными за принятие решений, ключевой роли, которую играют международные мигранты в удовлетворении спроса на рабочую силу в конкретных секторах и в поддержании международных сетей, необходимых для функционирования глобальной экономики. В результате растет число правительств, осознающих тот факт, что международная миграция является неотъемлемой частью процесса развития и функционирования современных экономик. Однако в результате финансового кризиса, начавшегося в 2007 году, и последовавшего за ним экономического кризиса произошел рост безработицы в глобальных масштабах, особенно в развитых странах, которые являются основными пунктами назначения для международных мигрантов, что снижает уровень ожиданий в отношении будущих тенденций в области международной миграции.

Данных о влиянии кризиса на миграцию в развивающиеся страны немного. В 2010 году количество мигрантов из развивающихся стран, живущих в других развивающихся странах (73 миллиона), и количество мигрантов из развивающихся стран, живущих в развитых странах (74 миллиона), практически сравнялось. Имеются данные о потере работы и возрастающих оттоках трудящихся-мигрантов из Объединенных Арабских Эмиратов в связи с приостановкой инфраструктурных проектов стоимостью 582 млрд. долл. США,

но некоторые из этих мигрантов нашли работу в других странах Залива. Имеются данные о сокращении количества выданных разрешений на работу или о непродлении таких разрешений в других странах Азии, импортирующих рабочую силу, включая Казахстан, Малайзию, Республику Корея, Сингапур и Таиланд[33].

Международная организация по миграции (МОМ), созданная в 1951 году, является ведущим межправительственным учреждением в области миграции, она тесно взаимодействует с международными правительственными и неправительственными организациями.

В МОМ входят 146 государств-членов, еще 13 стран имеют статус наблюдателей. Отделения организации действуют более чем в 100 странах. С момента создания в 1951 г. организация помогла более чем 11 млн. человек. Задача МОМ – содействовать гуманизации и упорядочению процессов миграции ради всеобщего блага. Для решения этой задачи МОМ оказывает услуги и предоставляет консультации правительствам и мигрантам.

Деятельность МОМ направлена на упорядочение и гуманизацию мер регулирования миграции, развитию международного сотрудничества в сфере миграции, оказание помощи в поиске практических решений проблем миграции и предоставление гуманитарной помощи нуждающимся в ней мигрантам, в том числе беженцам и внутренним переселенцам.

В Уставе МОМ подчеркивается, что процессы миграции связаны с экономическим, социальным и культурным развитием, а также с правом людей на свободу передвижения.

Деятельность МОМ по регулированию миграции осуществляется по четырем основным направлениям:

- миграция и развитие;
- содействие миграции;
- регулирование миграции;
- вынужденная миграция.

Мероприятия МОМ, охватывающие все эти направления, направлены на содействие развитию международного миграционного законодательства, организацию дискуссий и подготовку рекомендаций по вопросам миграционной политики, защиту прав мигрантов, решение вопросов здравоохранения и защиты прав женщин в связи с процессами миграции.

Сегодня общее число лиц, проживающих за пределами стран, в которых они родились, достигло самого высокого за всю историю уровня — 214 миллионов человек, в то время как 10 лет назад эта цифра достигала 150 миллионов. В миграционный оборот втянуто 3,1% населения из 218 стран мира. Процентное соотношение мигрантов широко варьируется по странам. Страны, имеющие высокий процент мигрантов – Катар (87%), ОАЭ (70%), Иордания (46%), Сингапур (41%) и Саудовская Аравия (28%). Самый низкий процент жителей других стран среди населения Словакии (2,4%), Японии (1,7%), Нигерии (0,7%) и Индонезии (0,1%). Шесть из десяти международных мигрантов (128 миллионов) сегодня проживают в развитых странах и

большинство из них (74 миллиона) являются выходцами из развивающихся стран[34].

На усиление миграционных процессов в будущем будут влиять: дальнейшая глобализация экономики; рост экономического различия между богатыми и бедными странами; различия в социальных, политических и религиозных свободах между странами будут заставлять людей искать через миграцию способы улучшения своей жизни; возможные политические и гражданские конфликты могут заставить людей более безопасные места жительства; прогрессирующая деградация окружающей среды и т. д. По прогнозам МОМ ООН, к 2030 г. показатель миграционной активности населения в мире составит около 300 млн. человек[35, 24].

Влияние международной миграции на национальную экономику стран происхождения носит комплексный характер и с трудом поддается оценке. Изучение воздействия денежных переводов на долгосрочный экономический рост свидетельствует о том, что зачастую оно невелико, главным образом потому, что такое воздействие зависит от местных институтов и общей стратегии развития. Сами по себе денежные переводы не могут устранить структурные проблемы в области экономического роста, социальных преобразований и улучшения системы управления, которые характерны для многих стран с низким уровнем развития человеческого потенциала. Тем не менее, международная миграция может заложить основу для создания сетей, содействующих распространению знаний, инноваций и взглядов, которые могут способствовать развитию. Вызываемые миграцией изменения социального и культурного характера могут серьезно повлиять на предпринимательскую деятельность, общинные нормы и политические преобразования, а такие процессы зачастую приносят реальные плоды через несколько поколений.

Все большее число стран разрабатывают новаторские пути вовлечения в жизнь страны своих эмигрантских общин («диаспор»), в том числе путем направления коллективных денежных переводов на поддержку конкретных проектов развития. Некоторые страны, испытывающие в настоящее время нехватку капитала, которая угрожает экономическому росту и созданию рабочих мест, рассматривают возможность мобилизации поддержки своих мигрантов за рубежом путем выпуска «облигаций для диаспоры» или уже приступили к такой работе. Для инвесторов такие облигации являются одним из средств оказания помощи своим странам происхождения, используя при этом инвестиционные возможности. К числу стран, которые выпустили или планируют выпустить «облигации для диаспоры», относятся Израиль, Индия, Непал, Руанда, Сальвадор, Филиппины, Эфиопия и Шри-Ланка[36].

Среди потенциально неблагоприятных факторов воздействия международной миграции озабоченность развивающихся стран вызывает эмиграция высококвалифицированных кадров, особенно если она касается работников сферы здравоохранения, услуги которых имеют важнейшее значение для достижения соответствующих целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия[37].

Международной миграции с ее сложным взаимодействием множества социальных, экономических и политических факторов и их последствиями уделяется теперь первоочередное внимание, как в национальной, так и в международной повестке дня. В последние несколько лет во все большем количестве стран серьезную обеспокоенность вызывает проблема иммиграции. В связи с событиями 11 сентября 2001 года ряд стран еще более ужесточили свою политику в отношении иммигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежища.

Проблемы международной миграции остаются в числе приоритетных вопросов повестки дня ООН. В сентябре 2006 года на Генеральной Ассамблее ООН впервые был проведен диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии. Миграция носит глобальный характер, что требует применения глобальных подходов и принятия глобальных решений. 19 сентября 2016 года Генеральная Ассамблея ООН провела заседание высокого уровня, на котором был представлен доклад Генерального секретаря ООН «В условиях безопасности и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов».

Главы государств и высокие представители единогласно одобрили важнейший итоговый документ — Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах, в которой выражается политическая воля мировых лидеров, направленная на спасение жизней, защиту прав человека и справедливое распределение ответственности на глобальном уровне.

В марте 2017 года Генеральный секретарь ООН назначил Луизу Арбур своим Специальным представителем по международной миграции для работы с государствами-членами над проектом глобального договора в этой области.

В Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, принятой в сентябре 2016 года, Генеральная Ассамблея решила разработать глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции. В 2018 году Генеральная Ассамблея провела межправительственную конференцию с целью принятия глобального договора.

Принятие соглашения предоставило уникальную возможность улучшить управление миграционными процессами, ответить на вызовы современной миграции и укрепить вклад мигрантов в устойчивое развитие.

Основной информационной базой для анализа тенденций и перспектив международной миграции служит Глобальная база данных по миграции, поддерживаемая Отделом народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН. По данным этой базы в 2017 году число международных мигрантов достигло отметки в 258 миллионов, что на 14 миллионов превышает данные за 2015 год. Женщины составляют 48% от общего числа мигрантов, около 36,1 миллиона — дети, 4,4 миллиона — международные студенты и 150,3 миллиона — трудовые мигранты. Почти 31% всех мигрантов проживают в Азии, 30% — в Европе, 26% — в Северной и Южной Америке, 10% — в Африке и 3% — в Океании[38].

ООН занимается различными аспектами международной миграции. В частности, входящая в ее состав Международная организация по миграции совместно со своими партнерами в международном сообществе в рамках

содействия правительствам и гражданскому обществу многих государств осуществляет такие программы, как:

- миграция в гуманитарных целях (оказание помощи людям, пострадавшим от конфликтов и их последствий, беженцам и репатриантам, перемещенным лицам, как в пределах своей страны, так и за рубежом, лицам, желающим воссоединиться со своей семьей);
- миграция в целях развития (обеспечение притока квалифицированной рабочей силы в государства с учетом приоритетов их развития, потребностей и интересов местного населения в принимающих странах);
- программы технического сотрудничества (предоставление консультативных услуг в области миграции правительствам, межправительственным и неправительственным организациям, разработка необходимых комплексных мер для решения проблем миграции в меняющейся международной обстановке, а также укрепление собственного потенциала государств путем обучения персонала служб, ведающих регулированием миграции, и оказания им технической поддержки);
- осуществляет исследования и анализ информации (проведение региональных и международных семинаров и конференций для обсуждения проблем миграции, исследования причин и последствий миграционных процессов, положения и потребностей мигрантов, разработка и проведение информационных кампаний).

В Республике Казахстан, если посмотреть на график внешней миграции населения (приложение 1) видно, что с каждым годом граждане Республики стабильно выезжают за ее пределы, а вот приток мигрантов в страну ежегодно снижается (приложение 2). Причины такой ситуации разные, основная – снижение уровня жизни, а так же отрицательная ситуация с правами человека. Снижение уровня жизни напрямую влияет на уровень жизни уязвимых слоев населения, а так же на усиление дискриминации со стороны остального населения. В такой ситуации возрастает роль государства и в его лице полиции, когда защита прав граждан в особенности социально уязвимых выходит на первый план.

Республике Казахстан предстоит пройти длительный, сложный путь по обеспечению эффективной защиты прав человека в соответствии с международными стандартами. Несомненно, принятие «Закона о беженцах» является огромным шагом в приближении национального законодательства Республики Казахстан к международным стандартам в области защиты прав беженцев, доказательством того, что наше государство ставит превыше всего интересы и права человека, подтверждая гарантии защиты не только своих граждан, но и иностранцев. Кроме того, можно сделать вывод, что в ближайшие годы еще можно и нужно сделать все, чтобы морально и материально поддержать тех наших сограждан, которые могут и хотят вернуться на историческую родину. При этом можно согласиться с мнением Президента РК в том, что оралманы, которые хотят вернуться в Казахстан, «в первую очередь должны думать не о том, что даст им государство, а о том, что они смогут дать

своей родине». Тем более что «среди стран СНГ Казахстан - единственное государство, которое системно занимается репатриацией рассеянных по всему миру зарубежных казахов и выделяет для этого солидные бюджетные средства» [39]. Кроме того законодательная база государства, в частности «Закон о миграции РК», основное внимание уделяет внешним миграциям, тогда как внутренние процессы пущены на самотек. Республике Казахстан необходимо на законодательном уровне принять меры по упорядочиванию внутренней миграции.

1.3 Международные стандарты и законодательство Республики Казахстан в области защиты прав и основных свобод женщин.

Несомненную важность в аспекте изучения прав человека имеет вопрос об особой защите прав женщин – категории населения, нуждающейся в таковой в силу разных причин. Во-первых, это связано с исторически укоренившимся в большинстве государств несправедливым отношением к женщине как к существу «второго сорта» по сравнению с мужчиной. Во-вторых, это обуславливается особым вниманием к анатомо-физиологическим особенностям и репродуктивной роли женского организма.

Осознание государствами того факта, что права женщин являются составной и неотъемлемой частью прав человека, приводит к новому пониманию, во-первых, содержания прав женщин во-вторых, необходимости их обеспечения всеми государствами для построения демократического общества, в-третьих, определения механизмов защиты прав женщин. На современном этапе развития международного сотрудничества необходим иной подход к проблеме реализации прав женщин: от декларации имеющихся прав к реальному их осуществлению.

В целом проблема прав человека привлекает довольно большое внимание со стороны казахстанских ученых. Если до начала 90-х годов все авторы отмечали исключительно внутригосударственный характер прав и свобод человека, обеспеченность их в социалистических государствах, то в последнее время мнение начинает кардинально меняться в сторону трансформации понятия государственного суверенитета, а равно и возможность выхода прав человека из внутренней компетенции государства. Многие авторы отмечают и подробно анализируют процесс «срачивания» международного и внутригосударственного права в области прав человека, их взаимопроникновения и усиления влияния друг на друга[40,156].

Вопрос о защите прав женщин стал подниматься на международном уровне еще в конце XIX в. – начале XX в. преимущественно в контексте необходимости международно- правового урегулирования сотрудничества государств в отдельных специфических сферах. Так, в 1910 г. была принята Международная конвенция о борьбе с торговлей белыми рабынями. Однако наибольший интерес международное сообщество проявляло к теме охраны труда работающих женщин, поэтому на первых международных конференциях (Парижский рабочий конгресс 1889 г., Цюрихский международный конгресс об

охране труда 1897 г.) рассматривались и принимались документы именно этой тематической направленности. Среди них: Бернская конвенция 1906 г., Конвенция МОТ №3 «О труде женщин до и после родов» и Конвенция №4 МОТ «О труде женщин в ночное время», принятые в 1919 г. и некоторые другие. После Первой мировой войны был заключён ряд международных соглашений по вопросам гражданства замужней женщины. Однако в целом, интересы международного сообщества не выходили за рамки защиты отдельных прав женщин и не включали комплексное урегулирование правового статуса женщины на международном уровне, равно как и нормативное закрепление принципа равенства женщин и мужчин.

Эволюционным документом для развития международного права в области защиты прав женщин стал Статут Лиги Наций, в который были включены статьи о запрете торговли женщинами, а также обеспечении справедливых и гуманных условий труда для мужчины, женщины и ребёнка [41, 44]. Лига Наций активно занималась проблематикой обеспечения и защиты прав женщин: были проведены исследования положения женщин в разных странах, подготовлены несколько обзорных докладов. Однако общий принцип уважения к правам женщин, принцип равенства женщин и мужчин, гарантии обеспечения и защиты политических, экономических, социальных и культурных прав женщин так и не были сформулированы на универсальном уровне в период существования Лиги Наций.

На региональном уровне проблематикой защиты прав женщин в первой половине XX века наиболее активно занимались американские государства.

В 1923 г. в Сантьяго в Чили прошла пятая Международная конференция американских государств. Одно из решений конференции заключалось в том, чтобы программы последующих конференций включали изучение средств ликвидации конституционных и правовых ограничений дееспособности женщин, чтобы гарантировать женщинам всю полноту гражданских и политических прав. В 1928 г. очередная Международная конференция американских государств учредила Межамериканскую комиссию по положению женщин в американских республиках, в 1933 г. одобрила Конвенцию о гражданстве замужних женщин, которую два года спустя в 1935 г. Лига Наций рекомендовала принять всем государствам, а в 1948 г. приняла Конвенцию о политических правах женщин и Конвенцию о гражданских правах женщин.

Переломным моментом в формировании международных гарантий защиты прав женщин, как и прав человека в целом, стало подписание Устава ООН. В Уставе ООН нашли своё закрепление ориентиры, послужившие основой международных соглашений, касающихся защиты прав женщин. В преамбуле Устава народы ООН провозглашают свою решимость «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин». Одна из целей ООН, изложенных в ст. 1 Устава заключается в том, чтобы «осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, гуманитарного характера и в поощрении и

развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Статьи 8, 13, 55 и 76 прямо или косвенно закрепляют идею равенства в правах человека всех без исключения. Принцип запрещения дискриминации по признаку пола сформулирован во ВДПЧ, МПГПП.

В 1975 г. – в Международный год женщин – в Мехико прошла первая Всемирная конференция по положению женщин, объявившая период с 1976 по 1985 гг. Десятилетием женщин ООН. Участники конференции приняли Всемирный план действий, в котором отразилось стремление государств выявить и ликвидировать проблемы, которые ставят женщину в неравное положение; обеспечить полное вовлечение женщин в процесс развития, международного сотрудничества и укрепления мира во всем мире на основе равных прав, возможностей и обязанностей мужчин и женщин [42, 14]. Вторым документом, принятым конференцией стала Мексиканская декларация о равенстве женщин и их вкладе в развитие и мир [43, 469]. Наиболее прогрессивным положением Декларации 1975 г. стала констатация неразрывности проблем женщин с острыми проблемами современности и необходимость глубоких социально-экономических преобразований как условия достижения полного равенства женщин и мужчин.

В 1979 г. ГА ООН приняла Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которую часто называют международным биллем о правах женщин. В 30 статьях КЛДЖ дается четкое определение понятия дискриминации в отношении женщин и предлагается повестка дня для действий на национальном уровне, призванных положить конец такой дискриминации. КЛДЖ определяет культуру и традиции в качестве влиятельных сил формирования гендерных ролей и семейных отношений, а также является первым договором в области прав человека, закрепившим репродуктивные права женщин.

В 1980 г. в Копенгагене состоялась вторая Всемирная конференция по положению женщин. Принятая по ее итогам Программа действий содержит призыв к укреплению национальных мер по обеспечению прав женщин на владение собственностью и управление имуществом, а также прав в отношении наследства, опеки над детьми и утраты гражданства.

В 1985 г. в Найроби прошла Всемирная конференция для обзора и оценки достижений Десятилетия женщины ООН: равенство, развитие и мир. Найробийская конференция стала событием, которое часто называют «рождение глобального феминизма». 157 участвующих делегаций приняли Найробийские перспективные стратегии деятельности в области улучшения положения женщин на период с 1986 по 2000 годы, впервые заявив о том, что гендерный аспект присущ практически всем вопросам мировой политики. Найробийские стратегии отразили «взгляд женщины на все проблемы человечества: войны и мира, развития, прав человека, естественных ресурсов и экологии, культуры, политик и экономики, взаимоотношений между мужчинами и женщинами» [44, 45].

Именно на конференции в Найроби впервые широко обсуждался вопрос об особой защите отдельных категорий женщин. Согласно Итоговому документу конференции в особой защите нуждаются следующие группы женщин:

- женщины, проживающие в районах, пострадавших от засухи;
- женщины из бедных слоёв городского населения;
- женщины преклонного возраста;
- молодые женщины; женщины, подвергающиеся жестокому обращению;
- женщины, проживающие в нищете;
- женщины – объекты торговли и принуждения к проституции;
- женщины, лишённые традиционных средств к существованию;
- женщины, содержащие семьи;
- женщины с физическими и умственными недостатками;
- женщины-беженцы и перемещённые женщины и дети;
- женщины-мигранты;
- женщины, принадлежащее к национальным меньшинствам и коренному населению.

В Найробийских стратегиях отмечается, что группы женщин, нуждающиеся в особой защите сами по себе различны, но их объединяет общая потребность в ликвидации многочисленных препятствий, с которыми они сталкиваются и необходимость первостепенного рассмотрения социальных, экономических, человеческих факторов их уязвимости и, как следствие, их неблагоприятного положения. Найробийские стратегии призывали государства исследовать каждую из «уязвимых» групп в отдельности, чтобы в дальнейшем выработать общую политику и меры по защите их прав.

Среди значимых результатов работы конференции в Найроби – преобразование Фонда добровольных взносов для Десятилетия женщины ООН в Фонд ООН для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), который в настоящее время осуществляет свою деятельность как постоянный и автономный орган, работающий в сотрудничестве с Программой развития ООН, и оказывает поддержку проектам в области развития женщин и расширения их прав и возможностей по всему миру.

Конференция в Найроби дала импульс к проведению нескольких конференций, посвящённых защите прав отдельных групп населения, отнесённых Найробийскими стратегиями к числу нуждающихся в особой защите. В 1990 году прошло несколько таких конференций; в Тоledo состоялся семинар о вовлечении молодых женщин в жизнь общества; на международной конференции по проблемам старения в Японии обсуждались проблемы, стоящие перед женщинами пожилого возраста; на семинаре, организованном совместно с Комиссией ООН по положению женщин и Международной организацией инвалидов обсуждались вопросы, касающиеся женщин-инвалидов. Среди тем, ставших предметом особого внимания государств в указанный период, – уязвимость женщин-мигрантов; женщины-главы домашних хозяйств в развитых и развивающихся странах и многие другие.

Следующим шагом стало проведение Четвертой Всемирной конференции по положению женщин (Пекин, 1995 г.). В Пекинской платформе действий подтверждается, что права женщин и девочек являются неотъемлемой, составной и неделимой частью всеобщих прав человека и предлагается ряд конкретных действий по обеспечению соблюдения этих прав. Инновационным стал общий подход, сформулированный участниками Пекинской конференции: признавалась необходимость «сместить акцент с обобщенной концепции женщин в сторону гендерной концепции, признавая, что вся структура общества и все отношения между мужчинами и женщинами в его рамках подлежат кардинальному пересмотру. Только такая фундаментальная перестройка общества и его институтов поможет женщинам полноправно занять свое законное место в качестве равных партнеров с мужчинами во всех сферах жизни. Это изменение лишней раз подтверждает то, что права женщин являются правами человека и что проблема гендерного равенства имеет универсальную природу и ее решение пойдет на общее благо»[45].

После принятия Декларации тысячелетия 2000 г. на Саммите тысячелетия, гендерная проблематика была включена в последующие Цели развития тысячелетия (цель № 3 «Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин» и цель № 5 «Сократить на три четверти коэффициент материнской смертности»).

2 июля 2010 г. ГА ООН одобрила создание единого органа ООН, которому поручено ускорить темпы прогресса в достижении гендерного равенства и расширении прав и возможностей женщин «ООН-женщины», которое объединяет четыре подразделения ООН: ЮНИФЕМ, Отдел по улучшению положения женщин (ОУПЖ), Канцелярию Специального советника по гендерным вопросам и Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин (МУНИУЖ).

Начиная с 1975 г. по настоящее время, цель международного сообщества заключается в выработке и осуществлении эффективного плана действий по повсеместному улучшению положения женщин всего мира во всех сферах общественной и частной жизни.

В международном праве устанавливается запрет всех форм дискриминации по признаку пола. Согласно преамбуле КЛДЖ дискриминация женщин нарушает принципы равноправия и уважения человеческого достоинства, препятствует участию женщин наравне с мужчинами в политической, социальной, экономической и культурной жизни своей страны, мешает росту благосостояния общества и семьи и ещё большее затрудняет полное раскрытие возможностей женщин на благо своих стран и человечества.

В ст. 1 КЛДЖ дискриминация в отношении женщин определяется как любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, основных и свобод прав человека в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области[46].

КЛДЖ стала первым международным договором, в котором сформулировано определение понятия «дискриминация» применительно к женщинам. Цель КЛДЖ заключается в обеспечении женщине возможности пользоваться всеми правами человека наравне с мужчинами во всех сферах жизни общества, поэтому, провозглашая политические, экономические, социальные и культурные права женщин, КЛДЖ, в отличие от деклараторных документов, содержит перечень конкретных мер, направленных на их обеспечение и защиту.

Согласно ст. 3 государства-участники КЛДЖ принимают во всех областях, и в частности в политической, социальной, экономической и культурной областях, все соответствующие меры, включая законодательные, для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем, чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами. Статьи КЛДЖ раскрывают содержание данных мер применительно к вышеописанным областям, в частности: применительно к их участию в политической и общественной жизни той или иной страны или представлению своих правительств на международном уровне и участию в работе международных организаций; в отношении приобретения, изменения или сохранения гражданства женщинами и др.

КЛДЖ была принята ГА ООН с целью усиления положений существовавших международных договоров, направленных на прекращение практики дискриминации в отношении женщин. Признавая равенство женщин и мужчин, государства-участники КЛДЖ обязаны принимать все меры, включая законодательные, для изменения или отмены действующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин, а также для ликвидации дискриминации женщин в различных областях: образовании, здравоохранении, доступе к медицинскому обслуживанию.

Особое внимание в КЛДЖ уделяется мерам по искоренению дискриминации женщин в политической и общественной жизни страны: обеспечение на равных условиях с мужчинами права голосовать на всех выборах и публичных референдумах; избираться во все публично избираемые органы; участвовать в формировании и реализации политики государства, а также занимать государственные посты; принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.

Борьба женщин за свои политические права лежит в практически каждого женского движения, зародившегося в той или иной стране, поэтому закрепление на международном уровне политических прав женщин имело и имеет важнейшее значение для защиты прав женщин в аспекте общечеловеческих прав.

Согласно Конвенции о политических правах женщин[47], принятой ГА ООН 1952 г. женщинам предоставляются политические права на равных с мужчинами условиях без какой-либо дискриминации: голосовать на всех

выборах; избираться во все установленные национальным законом учреждения, требующие публичных выборов; занимать должности на общественно-государственной службе и выполнять все общественно-государственные функции, установленные национальным законом.

Конвенция 1952 г. не предусматривает никаких действенных механизмов обеспечения принципа равенства женщин и мужчин в реализации политических прав. Возможно поэтому, несмотря на длительный срок, в течении которого действует конвенция, даже законодательно некоторых государств, например, Кувейта, Йемена, Саудовской Аравии и других государств ограничивает активные и пассивные избирательные права женщин[48, 24].

Согласно п. 1 ст. 16 КЛДЖ государства-участники обязаны принимать меры для ликвидации дискриминации женщин во всех вопросах, связанных с браком и семейными отношениями, в частности, равные права женщин и мужчин на вступление в брак; на свободный выбор супруга и на вступление в брак только со своего свободного и полного согласия; равенство прав и обязанностей в период брака и при его расторжении; равенство прав и обязанностей женщин и мужчин как родителей, независимо от их семейного положения, в вопросах, касающихся их детей (причём во всех случаях интересы детей должны преобладать); равные личные права мужа и жены, в том числе право выбора фамилии, профессии и занятий, а также некоторые другие права.

Несомненное отрицательное влияние на осуществление женщинами своих прав в вопросах семьи и брака оказывают национально-культурные стереотипы.

Согласно Конвенции о гражданстве замужней женщины 1957[49, 243] ни заключение, ни расторжение брака между кем-либо из граждан государств – участник Конвенции 1957 г. и иностранцем, ни перемена гражданства мужем во время существования брачного союза не будут отражаться автоматически на гражданстве жены. Также не будут препятствовать сохранению своего гражданства женой этого гражданина ни добровольное приобретение кем-либо из его граждан гражданства какого-либо другого государства, ни отказ от своего гражданства. Иностранка, состоящая замужем за кем-либо из его граждан, может приобрести, по своей просьбе, гражданство своего мужа в специальном упрощенном порядке натурализации. В то же время дарование такого гражданства может быть объектом ограничений, устанавливаемых в интересах государственной безопасности или публичного порядка.

Традиционные законы о собственности зачастую дискриминируют женщин, например, если предусматривают право перехода собственности жены в собственность мужа после заключения брака или сохранение за мужчиной право собственности на всё имущество обеих супругов после расторжения брака. В некоторых странах женщине запрещается самостоятельно заключать какие-либо договоры или требуется подпись мужа для легализации такого договора. Такая практика распространяется и на те случаи, когда женщина хочет распорядиться собственным имуществом или доходами.

В целях борьбы против дискриминации по признаку пола в КЛДЖ государствам-участникам предписывается признать важность экономического и социального вклада женщин в благосостояние семьи и в развитие общества в целом. В Конвенции 1979 г. подчеркивается, что дискриминация мешает экономическому росту и повышению благосостояния, признается необходимость изменения сложившихся представлений посредством проведения просветительской работы среди женщин и мужчин в целях признания равенства прав и обязанностей и преодоления предрассудков и обычаев, основанных на стереотипах. Еще одна важная особенность КЛДЖ заключается в признании необходимости достижения не только юридического, но и фактического равенства, а также важности принятия временных специальных мер для достижения этой цели.

6 октября 1999 г. резолюцией 54/4 ГА ООН был одобрен Факультативный протокол к КЛДЖ. Этот акт определил основы функционирования специального органа – Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, цель которого – обеспечивать эффективную реализацию положений КЛДЖ.

Принятие КЛДЖ закрепило на уровне международном уровне задачу выравнивания прав и возможностей женщин и мужчин. К сожалению, эффективность действия КЛДЖ была существенно подорвана рекордным числом оговорок в отношении ключевых статей, таких как статьи 2 и 6, с помощью которых государства ограничили действие ряда положений КЛДЖ со ссылкой на необходимость сохранения определенных национальных, культурных и религиозных обычаев, поэтому многие женщины во всем мире по-прежнему не могут добиться признания наличия у них равных с мужчинами прав и пользования этими правами.

Равенство женщин и мужчин – центральная тема Найробийских стратегий – является и целью, и средством, с помощью которого отдельным лицам обеспечивается равный правовой режим и равные возможности пользоваться своими правами, развивать свои потенциальные возможности, вырабатывать умения и навыки, с тем, чтобы эти лица могли участвовать в политическом, экономическом, социальном и культурном развитии и пользоваться его достижениями. Применительно к женщинам равенство означает возможность осуществления прав, которой они лишены вследствие дискриминации в области культуры, в организационной структуре, нормах поведения, а также в отношениях мужчин и женщин. Равенство имеет большое значение для развития и мира, поскольку национальное и глобальное неравенство увековечивает несправедливость и обостряет конфликты всех видов. Фактически, равенство стало рассматриваться не только в смысле ликвидации дискриминации *de jure*, но и как равенство прав, обязанностей и возможностей для участия женщин в процессе развития не только как пользователя его благами (бенефициаров), но и в качестве активной действующей силы[50, 10].

Несмотря на успехи, достигнутые в области защиты женщин от дискриминации, их вряд ли можно признать достаточными для полного искоренения этого негативного явления.

Сегодня Республикой Казахстан сделано многое в вопросе обеспечения и защиты прав женщин. Основные положения о правах женщин нашли отражение в Конституции Республики Казахстан. Республика подписала основные международные пакты и договоры, касающиеся прав женщин: Международный пакт о гражданских и политических правах[51], Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах[52], Конвенция о правах ребенка[53], Конвенция о политических правах женщин[54], Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин[55], Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания[56], Конвенция о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности[57], Конвенция о гражданстве замужней женщины[58].

Однако существование нормативного регулирования защиты прав женщин недостаточно для правовой практики. Необходима постоянная планомерная работа государственных органов и общественных организаций в этой области. В связи с этим остаются актуальными основные вопросы, связанные с обеспечением и защитой прав женщин в Республике Казахстан. Конституцией Республики Казахстан женщинам были предоставлены равные с мужчинами возможности в получении образования, участии в общественно-политической и культурной деятельности, приняты меры, направленные на охрану труда и здоровья женщин, созданы условия для совмещения труда с материнством, правовой защиты материнства, оказания материальной и моральной поддержки семье, отцовству, материнству и детству. Помимо этого, сегодня Республика Казахстан присоединилась к более чем шестидесяти международно-правовым актам в области международной защиты прав и свобод человека, в том числе и прав женщин[59].

В 1999 г. принят Национальный план действий по улучшению положения женщин[60]. В 2003 г. принята Концепция гендерной политики[61]. Также по поручению Главы государства Н. А. Назарбаева разработана Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006—2016 годы[62]. В 2009 г. приняты Закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» [63] и Закон «О профилактике бытового насилия»[64].

Как показывает международная практика, существенное влияние на уровень функциональной устойчивости семьи оказывают модели гендерных отношений. Чем выше уровень гендерного равенства, тем больше ответственности, паритетности и результативности в выполнении членами семей своих бытовых, экономических, нравственно-воспитательных, защитных и других важных функций. В связи с этим Указом Президента Республики Казахстан от 6 декабря 2016 г. № 384 была утверждена Концепция семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года[65].

Вопросами защиты прав женщин в Республике Казахстан занимаются государственные органы и организации, деятельность которых связана с предупреждением и ликвидацией правонарушений в отношении женщин. Это Уполномоченный по правам человека (омбудсмен), Национальная комиссия по делам семьи и женщин при Президенте Республики Казахстан, Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан, ОО «Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности», индивидуальное подразделение по защите женщин от насилия, созданное в структуре МВД Республики Казахстан, органы социальной защиты, правоохранительные органы и неправительственные организации.

В обязанности сотрудников по защите женщин от насилия в структуре МВД входит выявление фактов насилия в отношении женщин, рассмотрение жалоб и заявлений физических и юридических лиц о нарушении конституционных прав и свобод женщин.

В целом все законодательство Республики Казахстан направлено на установление фактического равенства между мужчинами и женщинами. Специальные меры направлены на защиту материнства, детства и отцовства; защиту женщин в связи с беременностью и родами; защиту женщин в уголовном, уголовно- процессуальном и уголовно- исполнительном законодательстве.

Однако, несмотря на все принимаемые меры, правовое положение женщин нуждается в дальнейшем совершенствовании с учетом современных реалий и имеющихся проблем. В целях дальнейшего улучшения правового статуса женщин и защиты их прав необходимо изучить деятельность таких организаций, как Комиссия по положению женщин, Комитет по вопросам ликвидации дискриминации против женщин, действующих в рамках ООН, Комитет по правам человека, Комитет против пыток, Европейский суд по правам человека. Из международных институциональных механизмов защиты прав человека Казахстан признал компетенцию Комитета по правам человека, Комитета против пыток, Комитета по ликвидации расовой дискриминации и Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин по приему индивидуальных жалоб.

Кроме того, в законодательстве Республики Казахстан необходимо устранить антидискриминационные положения, касающиеся прав женщин. Такие положения присутствуют в законодательстве о социальном и пенсионном обеспечении, трудовом и семейно-брачном законодательстве. К примеру, согласно отчету о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2016 г., «в 1,02 % обращений о нарушении прав женщин поднимались вопросы бытового насилия со стороны супруга, оказания социальной помощи одиноким матерям, воспитывающим детей, жалобы на правоохранительные органы в части содержания и обращения с беременными женщинами, трудовые взаимоотношения женщин, имеющих малолетних детей»[66]. Также женщины не могут в полной мере реализовать свое право на управление делами государства, так как численность женщин на государственной службе остается невысокой. Это несмотря на то, что

Конституция Республики установила запрет на какую-либо дискриминацию по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам (п. 2 ст. 14). Кроме того, в ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе»[67] также говорится о недопущении при поступлении на государственную службу какой-либо дискриминации по половому признаку.

По данным Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан за 2016 г., количество женщин в Мажилисе Парламента Республики Казахстан составляло 27,1 %. В местных представительных органах власти всех уровней представительство женщин в 2016 г. составляло 22,2 %[68].

Некоторые исследователи отмечают, что эффективной реализации равных прав и возможностей женщин в Казахстане, возможно, препятствует существующая система традиционных стереотипов. По мнению экспертов, «без применения специальных мер, направленных на изменение общественного сознания в сторону улучшения положения женщин, в ближайшем будущем в Казахстане вряд ли возможно ожидать скорого изменения традиционных установок»[69]. Кроме того, необходимо больше внимания уделять дальнейшему улучшению правового статуса и прав сельских женщин в Казахстане, так как эта категория населения является наиболее уязвимой. «В законодательстве Республики Казахстан правовой статус сельской женщины требует дальнейшего развития, так как возможности по реализации конституционных прав сельской и городской женщины существенно различаются в уровнях материнской и младенческой смертности, грамотности населения, потребительской бедности, уровня здоровья и многое другое»[70]. В дальнейшем улучшении нуждается правовой статус и права многодетных и одиноких матерей. К примеру, многодетные и одинокие матери нуждаются в предоставлении им дополнительных льгот и поощрений, к которым можно отнести: освобождение от уплаты индивидуального подоходного налога как работникам; предоставление льгот при прохождении медицинского осмотра; предоставление специальных льгот при получении лекарственных средств.

Подписав Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Казахстан взял на себя обязанность проводить такую политику. Республикой предпринято много усилий в создании условий для практической реализации прав и возможностей женщин, имплементированы международные стандарты в области прав человека в национальное законодательство, которое нацелено на обеспечение гендерного равенства. Однако в дальнейшем для обеспечения и защиты прав женщин необходимо решить такие вопросы, как: устранение антидискриминационных положений, имеющих в законодательстве Республики Казахстан; дальнейшее улучшение правового статуса сельских женщин; расширение прав многодетных и одиноких матерей; приведение казахстанского законодательства в области защиты прав женщин и семейно-брачных отношений в соответствие с нормами международного права.

1.4 Международные стандарты и законодательство Республики Казахстан в области защиты прав и основных свобод несовершеннолетних.

Обеспечение и защита прав ребенка относится к глобальным проблемам современности, в решении которых заинтересовано все мировое сообщество. По данным ООН ежегодно почти десять миллионов детей умирают, не дожив до пяти лет, остаются физически или умственно больными, поскольку не имеют возможности для существования и процветания. Более шести миллионов смертей вызваны предотвращаемыми или легко излечиваемыми болезнями, губительными последствиями нищеты, невежества, дискриминации и насилия[71].

С начала XX в. до 1945 г. международное сотрудничество государств, имеющее отношение к правам ребенка, преимущественно осуществлялось по трем направлениям: борьба с рабством; вопросы торговли женщинами и детьми; международное регулирование труда детей и подростков. Первым свидетельством возрастающего интереса мирового сообщества к защите прав ребёнка стало учреждение Лигой Наций в 1919 г. Комитета детского благополучия, в задачу которого входила выработка предупредительных мер в отношении детского труда, беспризорных детей, торговли детьми и проституции несовершеннолетних. Результатом деятельности Комитета детского благополучия при активном участии международных неправительственных организаций стало принятие документов, затрагивавших лишь отдельные стороны правового положения детей: Конвенции о рабстве 1926 г., Конвенции о борьбе с торговлей женщинами и детьми 1921 г., Конвенции МОТ № 103 об охране материнства 1952 г., Конвенции МОТ о минимальном возрасте найма детей на работу в сельском хозяйстве (№ 10, 1921 г.), на море (№ 8, 1920 г.), в качестве рыбаков (№ 112, 1959 г.), в промышленности (№ 59, 1937 г.) и на непромышленные работы (№ 60, 1937 г.), Конвенцию МОТ №138 о минимальном возрасте для приёма на работу 1973 г. и др. Вышеуказанные конвенции послужили отправной точкой международной борьбы с торговлей и эксплуатацией детей, охраны материнства и детства.

Однако при всей многогранности работы, проделанной Комитетом детского благополучия, предупредительные меры оказались недостаточными. Дети по-прежнему рассматривались не как носители прав, а, в силу своей потребности в особой защите, как объекты заботы со стороны родителей или заменяющих их лиц. Государствами не ставился вопрос о разработке универсального международного документа, который содержал хотя бы минимальный каталог прав ребенка и нормы по обеспечению этих прав.

В 1920 г. был основан Международный Союз спасения детей, который занялся активной разработкой социальных стандартов защиты прав детей. Важнейшим достижением работы этой неправительственной организации стал проект Декларации прав ребёнка, принятый Лигой Наций в 1924 г. Женевская Декларация носила достаточно абстрактный характер, не включала конкретных обязательств государств и общества в сфере защиты прав, свобод и интересов ребёнка, а лишь призывала к достижению благополучия детей. Однако

Декларация 1924 г. стала первым международным документом, в котором были сформулированы принципы, лежащие в основе правового статуса ребёнка:

I. Ребёнку должны быть предоставлены средства, необходимые для его нормального развития, как физического, так и духовного.

II. Голодный ребёнок должен быть накормлен; больному ребёнку должна быть оказана помощь; ошибающийся ребёнок должен быть поправлен; а сирота и бездомный ребёнок должны получить приют и поддержку в трудную минуту.

III. Ребёнок должен получать помощь в тяжёлое время испытаний в первую очередь.

IV. Ребёнок должен расти в атмосфере любви и быть защищённым от всех форм эксплуатации.

V. Ребёнок должен воспитываться в сознании, что его лучшие качества должны служить на пользу другим людям[72].

Одна из особенностей Декларации 1924 г. заключается в том, что принципы защиты прав ребёнка провозглашены не от имени государств, а от имени «мужчин и женщин всех стран мира».

Создание ООН в 1945 г. открывает новую страницу в истории международного сотрудничества в области обеспечения и защиты прав ребёнка. В преамбуле Устава ООН выражена надежда «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности».

Во ВДПЧ правам ребёнка посвящено отдельное положение. Согласно ст. 25 «Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой». Ст. 26 ВДПЧ провозглашает право каждого человека на образование: «Образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования; начальное образование должно быть обязательным», – сохраняя за родителями «право приоритета в выборе вида образования для своих малолетних детей»[73]. В соответствии с п. 3 ст. 10 МПЭСКИ должны приниматься в отношении всех детей и подростков; детей и подростков необходимо защищать от политической и социальной эксплуатации; государства должны устанавливать возрастные пределы, ограничивающие использование платного детского труда, нарушение которых запрещается и карается законом[74]. Согласно ст. 24 МПГПП каждый ребёнок без всякой дискриминации имеет право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства[75].

20 ноября 1959 г. ГА ООН приняла Декларацию прав ребёнка, в которой отмечается, что «ребёнок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту как до, так и после рождения». Пять принципов Женевской декларации 1924 г. согласно Декларации 1959 г. были дополнены пятью следующими: дискриминация в отношении детей по каким-либо признакам не допускается (пр. 1); ребёнок имеет право на нормальное развитие (пр. 2) и на получение образования (пр. 7); ребёнок должен быть защищён от жестокости и

эксплуатации (пр. 9); ему предоставляется право на надлежащее питание, жилище, развлечения и медицинское обслуживание (пр. 4). В свою очередь, общество обязано осуществлять особую заботу о детях, неполноценных в физическом, психическом или социальном отношении (пр. 5). Последний принцип посвящен вопросам воспитания ребенка (пр. 10)[76].

Декларация прав ребёнка 1959 г. послужила основой для разработки проекта Конвенции о правах ребенка, которая была принята 20 ноября 1959 г. (вступила в силу 2 сентября 1990 г.).

Приняв КПП международное сообщество, окончательно признало особые потребности и уязвимость детей и впервые стало рассматривать ребенка не только как объект, требующий специальной защиты, но и как субъект права, которому предоставлен весь спектр прав человека.

Согласно ст. 1 КПП ребёнком является «каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону его государства он не достигает совершеннолетия раньше»[77].

КПП состоит из 54 статей и охватывает гражданско-политические, социально-экономические и культурные права детей, включая права любого человека применительно к ребёнку (право на жизнь, право свободно выражать своё мнение, право на личную и семейную жизнь, право на неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции и др.), а также специфические права ребёнка.

В КПП был включён ряд новых прав ребенка: на выживание и развитие (ст. 6), на сохранение индивидуальности (ст. 8), на право свободно выражать свои взгляды (ст. 12), на неучастие в военных действиях (ст. 38), на физическое и психологическое восстановление и социальную реинтеграцию жертв злоупотреблений и эксплуатации (ст. 39). В КПП впервые особо оговаривается роль средств массовой информации: государства-участники обязуются поощрять средства массовой информации к распространению информации и материалов, полезных для ребенка в социальном и культурном отношении, чтобы ребенок имел доступ к информации из различных национальных и международных источников (ст. 17). В соответствии со ст. 42 КПП государства-участники обязуются «широко информировать о принципах и положениях Конвенции как взрослых, так и детей». Новеллой стало и создание международного механизма контроля над выполнением положений КПП – Комитета по правам ребенка, который заслушивает периодические доклады государств-участников КПП о мерах, принятых ими для признания права, гарантируемых согласно КПП, и прогрессе, достигнутом в осуществлении этих прав. Комитет выступает координатором международного сотрудничества по выполнению целей, поставленных в КПП (ст. 45). Комитет может предложить специализированным учреждениям ООН, ЮНИСЕФ, международным неправительственным организациям и другим компетентным органам представить заключение экспертов и доклады относительно осуществления КПП. К числу правомочий Комитета отнесено право предложить ГА ООН провести от её имени исследования по отдельным вопросам, касающимся прав ребёнка, право вносить предложения и рекомендации общего характера,

основанные на информации, получаемой в соответствии с КПР, и некоторые другие.

Принятие КПР стимулировало международное сообщество к разработке договоров, направленных на защиту отдельных права ребенка. Например, в 1993 г. была одобрена Конвенция по защите детей и сотрудничеству в отношении международного усыновления. Международные региональные организации отреагировали на КПР принятием конвенций о правах ребенка. Так, в 1990 г. Организация африканского единства приняла Африканскую Хартию прав и благополучия детей; в 1996 г. Совет Европы одобрил Европейскую конвенцию о правах ребенка.

Следующий шаг на пути обеспечения эффективной защиты прав ребёнка был сделан 30 сентября 1990 г. в Нью-Йорке на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей. Участники встречи одобрили Всемирную декларацию об обеспечении выживания, защиты и развития детей и План действий по осуществлению Всемирной декларации. В этих документах сформулированы конкретные цели, которые должны быть достигнуты к концу двадцатого столетия: борьба с основными детскими заболеваниями; сокращение смертности детей в возрасте до 5 лет; снижение уровня материнской смертности; оказание повсеместной поддержки детям-инвалидам; предоставление защиты детям в условиях вооруженных конфликтов; обеспечение неотъемлемых прав ребёнка.

25 мая 2000 г. к КПР было принято два дополнительных протокола: Факультативный протокол, касающийся участия детей в вооружённых конфликтах (вступил в силу 12 февраля 2002 г.) и Факультативный протокол, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии (вступил в силу 18 января 2002 г.). Резолюцией ГА ООН 66/138 от 19 декабря 2011 г. был принят Факультативный протокол к КПР, касающийся процедуры сообщений. Существенный вклад в обеспечение и защиту прав детей вносит Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ). Основная цель ЮНИСЕФ – защита прав детей в интересах их выживания и развития. ЮНИСЕФ работает в сотрудничестве с правительствами, международными организациями, гражданским обществом и молодежью, содействуя обеспечению каждого ребенка в области здравоохранения и образования, а также равенству и процветанию. В настоящее время приоритетными направлениями деятельности ЮНИСЕФ являются выживание и развитие детей, повышение качества образования для всех детей, обеспечение условий, гарантирующих защиту детей с ВИЧ/СПИДом, защиту детей от насилия, жестокого обращения, эксплуатации, войны и стихийных бедствий. Перечисленные задачи соответствуют Целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия 2000 г., а также целям и задачам, изложенным в Итоговом документе специальной сессии ГА ООН по положению детей 2002 г. «Мир, пригодный для жизни детей». Новая повестка дня в интересах и при участии детей мира включает 21 конкретную цель и показатель на следующее десятилетие с упором на четыре главных приоритета: содействие здоровому образу жизни; содействие обеспечению качественного образования для всех; защита детей от жестокого обращения эксплуатации и

насилия; борьба с ВИЧ/СПИДом. План действий ориентирован на достижение следующих результатов: максимальные возможности для вступления в жизнь; доступ к качественному базовому образованию, в том числе к бесплатному обязательному начальному образованию; широкие возможности для детей и подростков в развитии индивидуальных способностей. В нем содержится настойчивый призыв к поддержке семьи, ликвидации дискриминации и решению проблемы бедности.

8 марта 2012 года в Женеве Совет ООН по правам человека провел ежегодное совещание по защите прав ребенка «Дети и применение норм права», на котором обсуждены наиболее важные и сложные вопросы, касающиеся прав ребенка, дана оценка деятельности государств по защите прав ребенка. Особое внимание уделено исключению совершаемых подростками правонарушений из юрисдикции уголовных судов и замене уголовной ответственности (заключения) альтернативными видами исправительного воздействия, в наибольшей мере соответствующего особенностям психического развития несовершеннолетних и позволяющего детям в полной мере развивать свой потенциал, чтобы вновь реинтегрироваться в общество. Рассмотрены также проблемы соблюдения прав детей, чьи родители находятся в заключении.

Особое внимание уделялось необходимости повышения нижней возрастной границы уголовной ответственности до «абсолютного минимума» 12 лет для тех государств, где эта планка ниже указанного возраста (это, как правило, африканские и южноамериканские страны, где дети созревают гораздо раньше, чем в странах постсоветского пространства), а в тех государствах, где возраст уголовной ответственности выше – ни в коем случае не допускать его снижения, поскольку это международный стандарт. Иначе, по мнению Совета ООН по правам человека, утрачивается смысл привлечения к уголовной ответственности, игнорируется принцип справедливости наказания, а привлечение к уголовной ответственности психически не созревших подростков, не осознающих в полной мере характер и значения действий, которые они совершают, не способных самостоятельно и осознанно руководить такими действиями, свидетельствует о карательной направленности государственной уголовной политики и стремлении упечь ребенка в заключение вместо того чтобы правильно организовать индивидуальную профилактическую работу с ним и обеспечить его исправление и реабилитацию без изоляции от семьи и позитивной социальной среды.

Режим международно-правовой защиты прав ребёнка варьируется в зависимости от ситуации, в которой ребёнок находится, поэтому Конвенция по правам ребёнка 1989 г., а также ряд иных международных договоров предусматривают особые меры защиты ребёнка в условиях, осложнённых внешними факторами и значительно повышающими степень его уязвимости.

Насилие в отношении детей не имеет оправданий, однако на практике дети подвергаются насильственным действиям со стороны других детей, а также взрослых во всех странах мира независимо от культурных особенностей, классовой принадлежности, уровня доходов или этнического происхождения.

Насилие над детьми часто является социально приемлемым и не нарушает действующее, одобряется (не порицается) государством и обществом.

Насилие, которому подвергаются дети, носит многоплановый характер, приобретает различные формы и определяется целым рядом факторов: от личных особенностей потерпевших и исполнителей до их социального окружения. Значительная часть информации о насилии в отношении детей остается сокрытой. Одна из основных причин, побуждающих самих детей и часто их родителей молчать – страх, особенно если насилие совершается супругом или другим членом семьи, более влиятельным членом общества, работодателем, сотрудником полиции или лидером общины. Страх ставится выше безопасности и благосостояния детей во имя сохранения семейной «чести». Например, сообщения о случаях изнасилования или других формах полового насилия могут повлечь за собой остракизм, дальнейшее насилие или смерть. Важным фактом является социальная приемлемость насилия, когда сами дети и те, кто применяет в отношении детей действия насильственного характера, считают физическое, половое и психологическое насилие неизбежным и нормальным явлением.

КПР содержит множество норм, прямо или косвенно устанавливающих запрещение применения насилия по отношению к детям, обязывая государства-участников договора принимать «все необходимые законодательные, административные, социальные и просветительские меры с целью защиты ребенка от всех форм физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного обращения, грубого обращения или эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление, со стороны родителей, законных опекунов или любого другого лица, заботящегося о ребенке» (ст. 19). Комитет по правам ребёнка уделяет особое внимание запрещению всех форм телесных наказаний по отношению к детям, какими бы лёгкими они не казались. Вместе с тем, в Замечаниях общего характера №8 2006 г. Комитет по правам ребёнка не отрицает возможность применения физических мер в отношении детей, особенно младшего возраста, для поддержания дисциплины, однако подчёркивает, что такие меры несравнимы с намеренным применением силы по отношению к детям, направленным на причинение физической боли, дискомфорта или для унижения ребёнка.

Формы насилия, которым подвергаются дети, отличаются в зависимости от возраста, пола и уровня развития ребёнка. Однако наиболее уязвим ребёнок становится с момента, когда начинает взаимодействовать с окружающим миром, помимо своей семьи [78, 50]. Дети в возрасте до 10 лет, в том числе младенцы чаще всего становятся жертвами своего ближайшего окружения (родителей, опекунов и других членов семьи). Дети старше 10-12 лет чаще подвержены опасности все дома и семьи. В семье дети преимущественно страдают от словесных оскорблений, применения физической силы, сексуального насилия, пагубных для ребёнка традиционных обрядов и практик, различным видам психологического насилия, прежде всего, унижению и моральной жестокости, пренебрежения при отсутствии заботы со стороны родителей.

В ст. 16 ВДПЧ и ст. ст. 10 и 23 МПГПП и МПЭСКП семья провозглашается естественной и основной ячейкой общества. Одна из краеугольных идей, сформулированных в преамбуле КПР, заключается в том, что семья – естественная среда для роста и благополучия всех ее членов, особенно детей, поэтому именно семья обладает самыми широкими возможностями для защиты ребёнка и обеспечения его физической и эмоциональной безопасности. Однако именно в семье дети часто подвергаются физическому насилию, сексуальной эксплуатации и моральной жестокости.

Физическое насилие можно определить как преднамеренное применение силы в отношении ребёнка, которое приводит или может привести к неблагоприятным последствиям для ребёнка, его развития и чувства собственного достоинства. Физическое насилие над детьми в семьях, как правило, не приводит к их смерти и не влечет за собой нанесения постоянных или серьезных видимых телесных повреждений. Насилие в отношении детей в семье, как правило, принимает форму физических и (или) унижающих достоинство наказаний[79]. Комитет по правам ребёнка физическое наказание как «любое наказание, в котором используется физическая сила, направленная на причинение боли или дискомфорта, какой бы незначительной она не была»[80]. Приводя примеры физического насилия, которому подвергаются дети, Комитет по правам ребёнка, в частности, называет нанесение детям ударов («порка», «шлепки», использование для битья тряпки) рукой или каким-либо предметом (кнутом, палкой, ремнем, туфлей и т.д.); пинки, встряхивание или швыряние детей, царапанье, щипание, кусание, выдергивание волос или оплеухами, принуждение детей оставаться в неудобном положении, обжигание, ошпаривание или принудительное заглывание (например, промывка рта ребёнка мылом или принудительное заглывание острых специй).

Физические наказания осуждаются не только ООН, но международными региональными организациями.

Например, ЕСПЧ, созданный в рамках СЕ, в ряде решений последовательно осуждал телесные наказания детей, сначала в пенитенциарной системе, затем – в школах, включая частные школы, а в самое последнее время – дома[81]. Европейский комитет по социальным вопросам, наблюдающий за соблюдением государствами – членами Совета Европы Европейской социальной хартии 1961 г. и пересмотренной ЕСХ 1996 г., установил, что соблюдение положений обеих ЕСХ требует запрещения на законодательном уровне всех форм насилия в отношении детей, будь то в школе, других учреждениях, дома или где-либо еще[82].

В консультативном заключении МСПЧ по вопросу о правовом статусе и правах человека ребенка (2002 г.) отмечается, что государства – участники АКПЧ «обязаны... принимать все позитивные меры, необходимые для обеспечения защиты детей от дурного обращения, будь то в их отношениях с государственными органами, отношениях между отдельными лицами или в отношениях с неправительственными образованиями». МСПЧ цитирует положения КПР, выводы Комитета по правам ребенка, а также решения ЕСПЧ,

касающиеся обязанностей государств по защите детей от насилия, в том числе от насилия в семье[83].

Физические наказания в семьях часто сопровождается насилием психологическим, которое также являются жестокими и унижающими достоинство и как таковое несовместимо с КПР. Например, наказание унижением, оскорблением, клеветой, превращение детей в предмет издевательств, использование угроз, запугивание или высмеивание ребенка, изоляция, и отторжение. Оставление без надзора, в том числе отказ от удовлетворения физических и эмоциональных потребностей детей, оставление их в опасности или неоказание медицинской помощи или иных необходимых услуг часто являются причиной смертности и заболеваемости среди детей младшего возраста. Инвалидность повышает опасность оставления без надзора[84]. Все чаще получают признание случаи полового насилия в семьях[85, 412].

Правовое положение детей, столкнувшихся с системой отправления правосудия, предмет особого внимания международного сообщества. Принципы отдельного содержания малолетних заключённых от взрослых в местах лишения свободы и местах предварительного содержания были закреплены ещё в 1955 г. в Минимальных стандартных правилах обращения с заключёнными.

Ст. 6 МПГПП запрещает вынесение смертного приговора за преступления, совершенные лицами в возрасте до 18 лет, равно как и его исполнение в отношении беременных женщин (п. 5). Схожая норма закреплена в ст. 37 КПР, которая предусматривает обязанность государств обеспечить запрет на вынесение смертного приговора, а также приговора пожизненного тюремного заключения за преступления, совершённые лицами моложе 18 лет. КПР запрещается применять в отношении детей пытки, другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения или наказания.

Однако, несмотря на запреты, предусмотренные в МПГПП и КПР, некоторые страны по-прежнему применяют смертную казнь за преступления, совершенные лицами в возрасте до 18 лет и санкционируют телесные наказания детей за совершение преступлений (избиение палками, порку кнутом, побивание камнями или отсечение частей тела). Государство часто нарушают и свою обязанность обеспечивать, чтобы лишение свободы детей применялось лишь в качестве крайней меры наказания и в течение как можно более короткого соответствующего периода времени (ст. 37 КПР).

Согласно ст. 14 МПГПП судебный процесс в отношении несовершеннолетних судебный процесс проводится с учётом их возраста и желательно содействовать их воспитанию. При этом все основные гарантии справедливого судопроизводства (независимость, беспристрастность и т.д.) в полной мере распространяются на детей, и дополняется рядом дополнительных мер, изложенных в ст. 40 КПР.

В 1985 г. резолюцией 40/33 ГА ООН был принят один фундаментальных международных документов об отпращивании правосудия в отношении несовершеннолетних – Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся

отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила). В 1990 г. резолюцией 45/112 ГА ООН приняла Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Риадские правила). Документ ориентирован на формирование международных подходов и стратегий предотвращения преступности несовершеннолетних, прежде всего, порождаемой неблагоприятными социально-экономическими условиями (преступность среди брошенных детей, детей – жертв насилия, детей, употребляющих наркотики и др.). В 1990 г. в рамках ООН были приняты Правила, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишённых свободы, цель которых – минимизировать пагубные последствия влияния заключения на ребёнка. Общей для всех международных стандартов в области защиты несовершеннолетних является норма, предписывающая государствам заменять содержание под стражей малолетних правонарушителей до суда другими альтернативными мерами:

«необходимо избегать, насколько это возможно, содержание под стражей несовершеннолетних до суда и прибегать к нему только в исключительных случаях. В тех случаях, когда такая мера, как превентивное содержание под стражей все же применяется, суды должны уделять первоочередное внимание максимально быстрому рассмотрению дел, с тем, чтобы период содержания под арестом был как можно менее продолжительным» (Пекинские правила, пр.17).

В соответствии с положениями КПП, национальным законодательством государств должно быть предусмотрено создание для детей, вступивших в конфликт с законом, специальных учреждений во избежание жестокого обращения и эксплуатации со стороны взрослых. Вместе с тем во многих странах дети часто содержатся вместе со взрослыми. Дети в местах лишения свободы также в большей степени подвергаются опасности нанесения ущерба самому себе или опасности самоубийств, особенно в случаях длительного или бессрочного лишения свободы, изоляции или содержания в местах лишения свободы для взрослых.

Каждое государство-участник разрабатывает и осуществляет программы действий и принимает меры законодательного характера по искоренению наихудших форм детского труда на своей территории.

Разнообразные внешние факторы и особенности некоторых категорий детей позволяют выделять всё новых групп детей, нуждающихся в особой защите. Например, дети уязвимы, если не получают необходимого медицинского ухода, включая профилактику заболеваний, если подвергаются риску заражения ВИЧ-инфекцией, используются для проведения медицинских опытов, если оказываются в зоне экологического бедствия, а также иных ситуациях, опасных для их жизни, физического и психического здоровья ребёнка. Однако неизменным остаётся общий правовой статус ребёнка, определённый в Конвенции о правах ребёнка 1989 г.

В 2017 году в Казахстане в среднем доля детей в общем количестве населения составляет 31 %, в городской местности – 28,7 %, в сельской – 33,8 %. Однако по областям эта доля варьирует. Самый низкий удельный вес детей в Костанайской (23 %), Северо-Казахстанской области (24 %) и Павлодарской (25

%) областях, самый высокий – в Южно-Казахстанской области (41 %), Мангистауской (38 %) и Кызылординской (37 %), Жамбылской (37 %) и Атырауской (36 %) областях»[86].

За годы независимости Республикой Казахстан сделано немало по обеспечению прав и свобод ребенка. В Казахстане сформирована национальная модель защиты прав ребенка, выстроенная на институциональном и законодательном уровнях в соответствии с международными стандартами. Кроме того, в республике ведется работа по имплементации в правовую сферу и применению на практике положений международных правовых документов. Ратифицировано около 60 международных документов, касающихся прав человека, из них 15 касаются защиты прав детей.

Наиболее важными законодательными актами, определяющими стратегию государства в вопросах предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних и защите их прав, можно назвать ратификацию в 1994 году Конвенции «О правах ребенка», а также принятие в 2002 году Закона «О правах ребенка» и в 2004 году Закона «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности».

Кроме того, за последние годы разработаны и приняты Законы, предусматривающие ряд мер по усилению ответственности несовершеннолетних за появление и распитие алкогольных напитков в общественных местах, введена ответственность родителей за посещение несовершеннолетними развлекательных заведений.

23 ноября 2010 года Законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения защиты прав ребенка», были внесены поправки, которые гуманизировали уголовную политику в отношении несовершеннолетних, в частности повышение возраста, с которого наступает уголовная ответственность с 14 до 16 лет за совершение таких преступлений как кража, грабеж и вымогательство.

Кроме того была ужесточена уголовная ответственность за преступления, совершенные в отношении несовершеннолетних. Так, впервые была установлена уголовная ответственность родителей и педагогов, на которых возложена обязанность по воспитанию несовершеннолетних, за насильственные действия сексуального характера (статьи 120, 121 и 124).

Уже в Уголовном кодексе Республики Казахстан 2014 года несовершеннолетнему судом предоставляется возможность освобождения от уголовной ответственности в связи с примирением сторон, в том числе в порядке медиации, и загладили причиненный вред, если несовершеннолетний совершил тяжкое преступление, не связанное с причинением смерти или тяжкого вреда здоровью человека[87].

В отдельный состав выделены преступления, сексуального характера, совершенные в отношении малолетних, если до внесения поправок за изнасилование несовершеннолетней предусматривалась уголовная ответственность в виде лишения свободы сроком от 5 до 10 лет, то в настоящее

время наказание составит от 10 до 15 лет, за изнасилование малолетней – от пятнадцати до двадцати лет с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью либо пожизненным лишением свободы[88].

Наряду с этим, установлена уголовная ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в проституцию (статья 134 УК РК, лишение свободы от 3 до 5 лет).

Также введена административная ответственность за продажу несовершеннолетним печатных изданий, или иных предметов эротического содержания. Совершение такого правонарушения, влечет штраф на физических лиц в размере двадцати, на субъектов малого предпринимательства - в размере сорока, на субъектов среднего предпринимательства - в размере шестидесяти, на субъектов крупного предпринимательства - в размере восьмидесяти месячных расчетных показателей, с конфискацией предметов и материалов эротического содержания[89].

Кроме того, в целях повышения эффективности законодательных норм по защите прав несовершеннолетних, в Уголовном Кодексе 2014 года предусмотрено ужесточение наказаний за преступления против детей.

Так, в новых редакциях статей 121 (Насильственные действия сексуального характера), 122 (Половое сношение или иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста), 124 (Развращение малолетних), 128 (Торговля людьми), 132 (Вовлечение несовершеннолетнего в совершение уголовных правонарушений), 134 (Вовлечение несовершеннолетнего в занятие проституцией) УК предусмотрено значительное увеличение сроков наказания, с установлением пожизненного лишения права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью.

Статья 105 (Доведение до самоубийства) УК дополнена частью 3 «Доведение лица до самоубийства или до покушения на самоубийство путем угроз, жестокого обращения или систематического унижения человеческого достоинства, совершенные в отношении несовершеннолетнего».

Более того, ряд статей Административного кодекса, касающийся защиты прав детей переведен в разряд уголовных проступков и преступлений.

Ранее 17 февраля 2012 года в Трудовой кодекс были внесены поправки, запрещающие заключать трудовой договор организациям и учреждениям в сфере образования, медицинского обеспечения, а также оказания социальных услуг, культуры и искусства с участием несовершеннолетних с лицами, имеющими или имевшими судимость за преступления в отношении несовершеннолетних (убийство, умышленное причинение вреда здоровью, против половой неприкосновенности).

С учетом норм международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, 4 июля 2013г. подписан Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия торговле людьми».

Целью разработки закона являлось совершенствование национального законодательства в области противодействия торговле людьми с учетом норм международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан.

В целях совершенствования национальной системы защиты прав детей 10 февраля 2016 года Указом Президента РК создан институт Уполномоченного по правам ребенка (УПР).

По инициативе УПР, при поддержке Мажилиса Парламента Республики Казахстан, Министерства образования и науки и представительства Детского фонда ООН ЮНИСЕФ в Казахстане, второй год проходит международная конференция «Казахстан, дружественный к ребенку», целями которой является дальнейшее развитие и совершенствование платформы для осуществления конструктивного диалога и объединения усилий международных, национальных, неправительственных, общественных организаций по актуальным вопросам обеспечения прав детей в соответствии с мировыми стандартами. В рамках данной конференции проходит и одноименный республиканский детский Форум – Фестиваль «Казахстан, дружественный к ребенку» среди творческих и одаренных детей[90, 13].

С 2007 года при Правительстве Республики Казахстан создана и активно действует Межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав (МВК).

С 2008 года функционирует Республиканский Совет руководителей организаций образования для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

С 2011 года действует консультативно-совещательный Совет неправительственных организаций при Комитете по охране прав детей Министерства образования Республики Казахстан.

Меры профилактики детской преступности реализуются в рамках межведомственных планов по профилактике правонарушений (2017-2019), предупреждению уголовных правонарушений против половой неприкосновенности несовершеннолетних (2015-2017), дорожных карт «Казахстан без насилия в семье», «Защитим детей вместе», проведение которых было инициировано Генеральной прокуратурой республики.

Ратифицировав Конвенцию о правах ребенка, Казахстан взял на себя обязательство по исполнению положений данной Конвенции.

Так, в Конвенции по правам ребенка в статьях 26-27 говорится, что «Каждый ребенок имеет право пользоваться социальными благами, в том числе и социальным страхованием жизни», а «Государство должно помогать тем родителям, которые не могут обеспечить своим детям необходимые условия». Национальное законодательство подтверждает это. Основными приоритетами Национальной модели социальной поддержки семей с детьми являются:

- 1) стимулирование рождаемости;
- 2) повышение престижа и авторитета многодетных матерей;
- 3) поддержка семей с детьми-инвалидами;
- 4) поддержка малообеспеченных семей[91].

Каждый из приоритетов обоснован системой пособий, которые ориентированы на поддержку детей. В частности, стимулирование рождаемости – единовременным пособием по рождению и пособиями по уходу за ребенком, единовременная социальная выплата по беременности и родам; повышение престижа многодетных матерей – наградами матерей и пособиями для многодетных; поддержка детей-инвалидов – пособиями по уходу за ними, поддержка малообеспеченных – государственной помощью детям до 18 лет и адресной помощью малообеспеченных, основная доля которых представлена многодетными семьями. Эффективность пособий разнится. Достижение цели социальной защиты детей должно решаться на основе комплексного подхода, в рамках решения вопросов благополучия семей, имеющих детей. Недостаточно концентрироваться на конкретных программах для детей, решающее значение имеет повышение эффективности социальной поддержки для всей семьи.

Система детских и материнских пособий включает:

- единовременные выплаты в связи с рождением ребенка;
- социальная выплата по беременности и родам;
- ежемесячное пособие по уходу за ребенком до 1 года;
- пособия многодетным матерям;
- ежемесячное пособие на детей до 18 лет из бедных семей;
- различные выплаты для уязвимых групп детей и их семей[92].

В некоторых регионах существуют дополнительные выплаты для различных категорий семей с детьми, установленные региональным законодательством.

Наряду с позитивными тенденциями в сфере обеспечения социальных и правовых гарантий качества жизни детей, остаются и проблемные вопросы.

Несмотря на существующую государственную поддержку многодетных и малообеспеченных семей, уязвимых детей, остается актуальной проблема фрагментарного охвата уязвимых групп населения социальной помощью, социальная поддержка часто оказывается недостаточной, чтобы удовлетворить основные потребности и снизить степень их уязвимости.

Тревожна ситуация в области правонарушений в отношении несовершеннолетних (насилие, жестокое обращение), дорожно-транспортных происшествий, детской преступности и суицидов.

В республике насущной остается проблема семейного неблагополучия. Несмотря на проводимую работу, к сожалению, в силу различных жизненных обстоятельств, не все дети могут воспользоваться правом жить и воспитываться в семье.

В Казахстане наблюдается усиление религиозных тенденций, замещение светских норм религиозными обрядами и требованиями, влекущими к десоциализации детей, запретам, отказам от мер охраны здоровья, утрате критического мышления, ранним беременностям и нарушению прав, особенно девочек, а также к прямым конфликтам среди населения на религиозной почве.

Для решения вышеуказанных проблем необходимо проводить следующие мероприятия на государственном уровне.

Своевременно оказывать комплексную социальную помощь по трудоустройству, решению бытовых проблем, получению медико-психологических услуг для семей группы риска;

Возникла необходимость в расширении сети социальных служб, для оказания социального сопровождения (оказание медицинской, психологической, бытовой, материальной помощи, обучения, трудоустройства и т.д.);

Необходимо усилить информационно-разъяснительную работу среди родителей и детей по вопросам предотвращения насилия и суицидального поведения.

Проводить разъяснительную работу с родителями и детьми, особенно подросткового возраста, относительно опасности деструктивных сообществ в социальных сетях; развивать альтернативные группы общения, основанные на позитивных интересах: путешествиях, интересных явлениях и людях, психологии, музыки, театрального и иного творчества, квестов и т.д.

Кроме того организовать работу по созданию комиксов, социальных роликов об угрозе насилия, их широкая ротация на всех телевизионных каналах, в СМИ, через социальные сети.

Своевременно выявлять семьи, находящиеся в трудной жизненной ситуации и оказывать психолого-педагогическую, социально-правовую помощь.

Проводить работу с семьей не только на уровне профилактических бесед, но и на уровне оказания поддержки в трудоустройстве, укрепления материального состояния, так как в большинстве случаев глубинными причинами, по которым родители лишаются прав на ребенка, являются отсутствие работы, собственного жилья, бедность в семье.

Среди несовершеннолетних необходимо формировать сознание, соответствующее традициям и культурным нормам светского общества и недопущение влияния религиозного радикализма и экстремизма. Кроме того очень важно усилить работу по формированию у учащихся научных знаний, воспитывать молодежь в духе мира, культурного многообразия.

В заключении необходимо отметить, что забота о детях является залогом процветания государства и общества, причем забота эта должна исходить в равной степени и от родителей, и от государства. Государство путем проведения социальной политики в отношении семьи и детства, способствует становлению полноценных граждан и развитию общества в целом. А родители в свою очередь должны воспитывать в детях целостную личность, не нарушая прав ребенка, воспитывая в них чувство патриотизма и любви к своей Родине. Только объединив усилия государства и родителей, будет достигнуто процветание государства на благо всего народа.

Раздел 2. Органы внутренних дел в реализации прав и свобод уязвимых слоев населения.

2.1 Принципы, цели и задачи подразделений органов внутренних дел при обеспечении прав и свобод уязвимых слоев населения.

Деятельность полиции и защита прав человека представляют собой динамичную и постоянно развивающуюся область исследований.

В последнее время правозащитное сообщество расширило сферу своего внимания, охватив не только действия государства и его субъектов как нарушителей прав человека, но и положительные обязательства государства в этой области. Подобная позиция даёт возможность рассматривать полицию как структуру, стоящую на защите прав человека. В то же время возникла идея о том, что права человека нарушают не только должностные лица, в том числе полицейские, но и негосударственные субъекты. Полиция и правозащитники стремятся к созданию общества, которое бы характеризовалось безопасностью, как для государства, так и для граждан. Данная концепция открывает перед полицией и НПО возможность перейти от противостояния к сотрудничеству. Тем не менее, реализация идеи о сотрудничестве полиции и НПО сопряжена с определёнными трудностями. Сотрудники полиции склонны придерживаться точки зрения, не совпадающей с мнением большинства правозащитников. Нередко они говорят на разных языках об одних и тех же проблемах и приходят к разным выводам относительно причин и следствий. В некоторых случаях это расхождение, очевидно, обусловлено различными ролями, которые играют в обществе полицейские и правозащитники, а иногда, возможно, – стереотипными представлениями.

Полиция как орган правопорядка имеет большое значение в защите прав и свобод граждан и государства. Компетенция полиции получает свое проявление в различных сферах деятельности общества, таких, например, как охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, исполнение судебных приговоров и многих других. Существует множество факторов в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина, влияющих на деятельность органов правопорядка в целом и их взаимоотношения с этими гражданами.

В каждой стране мира существует одна или несколько полицейских служб.

В общем и целом, в любом государстве работа полиции связана с охраной порядка, а также с предупреждением и раскрытием преступлений. В то же время полиция – не единственный государственный орган, задействованный в этой области, и выполнение указанных задач не является обязанностью одной лишь полиции. Скорее, основная ответственность за поддержание порядка на подконтрольной ему территории ложится на государство. Это обязательство возложено на государства нормами международного права, поскольку порядок и безопасность создают необходимые условия, при которых граждане могут в полной мере пользоваться экономическими, социальными, культурными,

гражданскими и политическими правами. Более того, государство обязано поддерживать порядок как жизненно важное условие его целостности: отсутствие порядка, в конце концов, создаёт угрозу существованию самого государства. Согласно Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ), обеспечение права на неприкосновенность входит в обязанности государства по поддержанию порядка и безопасности. Государства обязаны проследить за тем, чтобы должностные лица не только соблюдали нормы в области прав человека (то есть не превышали свои должностные полномочия), но и защищали права человека (то есть обеспечивали всем лицам на территории, подпадающей под юрисдикцию государства, физическую и психологическую неприкосновенность, а также возможность беспрепятственно пользоваться основными правами и свободами).

Понятия порядка и беспорядка не являются вполне нейтральными. Государство и его граждане могут иметь расхожие представления о порядке и его отсутствии. Однако международное право устанавливает основополагающие принципы, регулирующие то, каким образом государству следует обеспечивать порядок и улаживать беспорядки, причём деятельность полиции должна быть подчинена этим принципам. Особо следует отметить, что в основе порядка лежит верховенство права. Установление и соблюдение верховенства права – главное законное средство обеспечения порядка, которым располагает государство.

Верховенство права предполагает, что правительство подчиняется закону, граждане страны равны перед законом, суды выносят предсказуемые и эффективные постановления, а права человека являются при этом неотъемлемой составляющей. Для этих целей государства создают системы и институты, к которым относится комплексное законодательство, хорошо функционирующие суды, независимые судьи и правоохранительные органы. Те, кто работает в системе органов безопасности и юстиции, в том числе в полиции, иногда склонны рассматривать законодательство (и права человека) как помеху в работе. В действительности верно обратное: именно закон делает их работу возможной.

В систему органов безопасности входят структуры, функции которых отчасти пересекаются с функциями полиции, например вооружённые силы и разведслужбы. В этой связи важно провести чёткое разграничение между полицией и военными. В систему органов безопасности входят и негосударственные субъекты, например частные охранные предприятия.

Система уголовного правосудия отвечает за проведение расследования, уголовное преследование, вынесение судебных решений, а также за исполнение приговоров. К ней относятся полиция, органы прокуратуры, судебные инстанции, служба пробации и пенитенциарные учреждения.

Эффективность системы органов безопасности и юстиции в целом зависит от состояния всех относящихся к ней служб, поскольку, как гласит пословица, о прочности цепи судят по слабому звену: все службы прямо или косвенно влияют на работу полиции. Решающее значение для эффективности системы безопасности имеют чёткие руководящие принципы и указания

относительно задач, поставленных перед каждой из структур, а также касательно их места в системе органов безопасности, линий подотчётности и точек их взаимодействия (как правило, функции и обязанности полиции регламентируются законом о полиции).

Правозащитники должны быть хорошо осведомлены о роли и обязанностях различных органов безопасности и юстиции в рамках систем поддержания порядка, что позволит целенаправленно вести исследовательскую работу и кампании. Невозможно оценить оперативные действия полиции и выявить ответственных за несоблюдение прав человека без глубокого понимания и анализа всей системы, в рамках которой функционирует полиция и от которой она зависит. Причём такой анализ должен затрагивать не только законодательную базу, нормативные акты и правила, но и практику их применения. Полиция не может и не должна отвечать за противоправные действия, неэффективную внутриведомственную связь, отсутствие согласованности в действиях, недостатки политики и прочие упущения, за которые несут ответственность другие «партнёры» в рамках системы органов безопасности и юстиции.

С другой стороны, полиция может и должна отвечать за собственные действия в этих процессах.

Все структуры в системе органов безопасности и юстиции подчинены государственной власти и осуществляют деятельность в пределах государственного суверенитета. В основном это государственные учреждения (за исключением частных охранных предприятий, хотя и они обязаны подчиняться закону), которые отражают национальную (а также региональную или местную) действительность, политическую культуру, историю, социум и экономическую ситуацию. Порядок работы полиции складывается под воздействием условий политической и культурной среды. Если система государства не приемлет демократические ценности, полиция, вероятнее всего, не будет их защищать. Полиция – неотъемлемая часть общества, в котором поддерживает порядок, и, следовательно, разделяет и выражает те же взгляды. Например, в случае негативного отношения со стороны общества к некоторым его представителям, полиция с большой долей вероятности займёт ту же позицию. Решение подобных проблем сопряжено с серьёзными трудностями и требует участия не только полиции.

В системе органов безопасности и юстиции полиция считается основной структурой, отвечающей за обеспечение безопасности и поддержание порядка. Принято считать, что полиция осуществляет три основные функции:

- предупреждение и расследование преступлений;
- поддержание общественного порядка;
- оказание помощи населению.

Иногда эти функции поделены между рядом различных структур (например, в странах, где существует отдельная судебная или следственная полиция), тогда как в других их может выполнять единая централизованная или децентрализованная полицейская служба.

Деятельность полиции, ориентированная на права человека, требует, чтобы общество обеспечивалось по крайней мере этими тремя функциями (хотя полиция может выполнять и другие обязанности, например, заниматься тушением пожаров, пограничным контролем, защитой дипломатов и т.п.). Для этого полиции требуются необходимые материально/технические ресурсы и кадры.

Выполняя возложенные на неё функции, полиция может применять различные методологические принципы, которые отражены в концептуальных подходах к её деятельности (*policing philosophies*).

В основе таких подходов лежат две ёмкие позиции. Одна заключается в том, что полиция является инструментом государственного контроля. При этом действует предположение, что, должным образом контролируя свои территории, государство обеспечивает «закон и порядок» и гарантирует безопасность большинства людей, подпадающих под его юрисдикцию.

Такая «позиция силы», или позиция вертикали, чётко прослеживается в авторитарном стиле работы полиции, принятом на вооружение многими полицейскими службами. С другой точки зрения, полиция обслуживает население по месту жительства. Эта «позиция обслуживания», иначе – «позиция горизонтали», нашла отражение в концепции полиции на службе общества (*community policing*) и её производных – проблемно/ориентированном подходе и работе с опорой на оперативные данные (последний также встречается в авторитарном стиле работы полиции).

Кризисный подход особым образом отличает то, что он скорее свидетельствует о некомпетентности государства в деле поддержания порядка, нежели о компетентном выполнении основного обязательства по охране порядка.

Основной характеристикой полиции на службе общества является привлечение населения к выявлению проблем преступности и нарушения порядка, а также к их решению исходя из понимания того, что полиция не может делать этого в одиночку. Для большинства стран такой подход означает кардинально новый взгляд на роль, обязанности и возможности полиции. Концепция полиции на службе общества требует активного взаимодействия с населением, упора на предупреждение преступлений, а не на их расследование, установления причин, по которым граждане обращаются в полицию, а также стремления устранить факторы, вызывающие проблемы, а не их проявления. Кроме того, этот концептуальный подход создаёт необходимость преобразований организации полиции, при которых децентрализуются командные структуры и функции принятия решений (тем более, что восприимчивость к потребностям населения невозможно выработать исключительно на центральном уровне), а также развития сотрудничества с другими органами, обеспечивающими безопасность граждан. Нередко эти организационные сложности препятствуют воплощению данной концепции на практике.

Полиция на службе общества вовсе не предполагает передачу полицейских функций населению. Напротив, такой подход требует участия

хорошо подготовленных, профессиональных сотрудников полиции, целиком понимающих свою роль и обязанности, способных собирать и отсеивать информацию, которая давала бы направление в процессе принятия решений, а не наоборот.

Благодаря акценту на восприимчивости к нуждам населения, полиция на службе общества нередко видится как форма организации работы, наиболее «благоприятная» для прав человека. На деле же это не всегда так, главным образом потому, что понятие нередко используется некорректно и отчасти утратило своё значение. Практически любой вид деятельности полиции, предполагающей какой бы то ни было контакт с представителями общественности, стали подгонять под концепцию полиции на службе общества. Несмотря на это (а может и благодаря этому), на сегодняшний день она стала одним из ведущих концептуальных подходов к деятельности полиции.

Полиция традиционно была и остается силовым ведомством, наиболее часто, если не сказать постоянно, взаимодействующим с населением. Потому сегодня, в рамках реформы полиции в Республике Казахстан, делается акцент на формировании партнерской модели взаимоотношений между обществом и полицией.

Правозащитникам следует сосредоточить внимание не на риторике, окружающей полицию на службе общества, а на таких принципах прав человека, как способность реагировать на потребности населения, подотчётность и законность. Авторитарный или даже военизированный стиль работы полиции вовсе не обязательно чужд полиции, ориентированной на права человека. Напротив, в некоторых странах военизированная полиция (в отличие от полиции на службе общества), возможно, обеспечивает более надёжную защиту от нарушений прав человека, связанных с коррупцией и кумовством (если полиция служит интересам узкого круга лиц, либо иных сил, а не общества), поскольку именно такой стиль работы обеспечивает более строгий контроль за действиями отдельных сотрудников. Вместе с тем необходимо отметить, что во многих странах авторитарная полиция проявляет большую склонность к насилию.

Закон устанавливает пределы, в которых полиция осуществляет свои функции, а приоритетные направления её деятельности определяются (местной) политикой в области безопасности. То и другое формулируют представители народа. Как таковая, полиция всегда тесно связана с политикой, а её работа является политической деятельностью, в ходе которой полиция стремится уравновесить интересы различных слоёв общества, действуя от лица государства. Полиция призвана служить интересам общественности, а не какой-то отдельной партии либо этнической или религиозной группы. Поэтому для гарантии беспристрастности и нейтралитета, а значит – законности, профессионализма и отсутствия произвола в принятии решений, полицейскому руководству следует предоставить некоторую самостоятельность в том, какие ресурсы использовать при решении тех или иных проблем. Разумеется, эта самостоятельность не должна выходить за рамки закона и установленного направления политики. Такой подход называется оперативной независимостью.

Оперативная независимость командного состава полиции передаётся рядовым сотрудникам в виде свободы действий (или дискреционных полномочий). При исполнении служебных обязанностей полицейский, как правило, обладает широкой свободой действий и может самостоятельно принимать решения о том, что следует предпринять в случае неправомерного поведения. Разумеется, эти полномочия ограничиваются рамками внутреннего законодательства и политики.

Несмотря на то, что принципы оперативной независимости признаются не всеми странами, они составляют основу работы полиции. Решающее значение для эффективной деятельности имеют полицейские полномочия и определённая свобода действий в их применении. Работу полиции невозможно полностью регламентировать правилами и инструкциями, чётко предписывающими, что и когда следует предпринимать. Поскольку полиция действует в обстановке сложного переплетения различных интересов, ей необходимо умение уравнивать эти интересы и выносить собственные профессиональные суждения и при этом всегда нести за это ответственность. Полиция должна заслужить «право на оперативную независимость», работая на благо общества, соблюдая законы и не допуская произвола, а также эффективно выполняя свою деятельность, что укрепит доверие населения. В значительной степени доверие общества зависит от того, насколько полиция подотчётна и прозрачна в своих действиях. Общественное доверие – необходимое условие оперативной независимости, хотя верно и обратное: оперативная независимость может способствовать укреплению доверия к полиции со стороны населения. К сожалению, на деле во многих странах полиция недостаточно компетентна, чтобы профессионально оценить сложную ситуацию, и не желает нести ответственность за свои решения и поступки.

Аналогично, политическая элита многих государств стремится использовать полицию в собственных интересах и не способна, либо не готова осуществлять эффективный, но ограниченный контроль над полицией в рамках закона.

2.2 Нормативно- правовой аспект организации деятельности органов внутренних дел по защите прав и свобод уязвимых слоев населения.

Полицию можно определить по полномочиям, которыми она обладает, в особенности это касается полномочий ареста и задержания, а также применения силы. Все они признаны нормами международного и внутреннего права государств. Перечень полицейских полномочий обычно изложен в законах о полиции, уголовных и уголовно/процессуальных кодексах, а также в стандартных рабочих процедурах (СРП), которые также регулируют их практическое применение. Таким образом, оценку полиции в конкретной стране всегда необходимо начинать с изучения этих документов, при их наличии в открытом доступе. Как правило, чем глубже такие документы затрагивают практические аспекты работы полиции (СРП чаще всего содержат более конкретную и специализированную информацию, чем законы о

полиции), тем больше сложностей может возникнуть с их получением. В некоторых случаях они попросту не существуют на бумаге.

И так, какие же полномочия существуют у полицейских Республики Казахстан по защите прав и свобод уязвимых слоев населения. В первую очередь деятельность органов внутренних дел регламентируется законом Республики Казахстан «О правоохранительной службе» от 6 января 2011 года, в данном законе отражены специальные принципы правоохранительной службы одним из которых является обязательность защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств[93]. Так же деятельность органов внутренних дел регламентируется законом Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года № 199-V «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», в котором указано, что органы внутренних дел, призванные служить народу Казахстана, в целях обеспечения общественной безопасности осуществляют следующие задачи:

- 1) профилактику правонарушений;
- 2) охрану общественного порядка;
- 3) борьбу с преступностью;
- 4) исполнение уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия, а также административных взысканий;
- 5) предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности, организация гражданской обороны[94].

В первую очередь органы внутренних дел служат народу и защищают их права и свободы. Среди народа есть определенные слои населения, права которых ущемляются, права которых незащищены как в мирное время, так и в период чрезвычайных ситуаций, данные категории уязвимы с точки зрения их половой принадлежности, возраста, состояния здоровья или в результате непредвиденных жизненных обстоятельств.

Очень часто такие категории населения подвергаются дискриминации. Дискриминация – это неравноправное отношение к человеку на основании действительных или приписываемых ему признаков, безо всяких на то причин[95]. К дискриминирующим признакам можно отнести этническое происхождение, пол, религию или мировоззрение, ограниченные физические возможности, возраст и сексуальную идентичность.

Дискриминация может проявляться в различных жизненных сферах. В социальной жизни она выражается, например, в виде ограниченного доступа к общественным мероприятиям, образованию, профессиональной деятельности или как более низкая оплата труда. В этом случае в дискриминации виноваты действия организации, выступающей, например, в роли работодателя. В частной жизни дискриминация выражается, к примеру, как игнорирование одним человеком другого на основании присущего последнему признака (или нескольких признаков), исключение последнего из группы или пренебрежительное отношение к нему. Дискриминация имеет место, например, когда женщина получает за аналогичную работу на предприятии меньшую зарплату, чем мужчина. Для этого нет никаких оправданий, поэтому речь идет о

дискриминации по половому признаку. Очень часто именно уязвимые слои населения становятся жертвами дискриминации, а подчас и насилия со стороны остального населения. В связи с чем, каждый сотрудник при выполнении своих служебных обязанностей должен относиться ко всем категориям населения с уважением, не задевая чести и достоинства личности, не допускать ущемления прав человека по дискриминирующим признакам.

Сотрудники полиции должны придерживаться норм, закрепленных в международных и национальных нормативных правовых актах, которые направлены на защиту отдельных слоев населения. В Казахстане нет практики принятия закона «О правах уязвимых слоев населения», существуют отдельные нормативные правовые акты по отдельным категориям населения.

Так в Республике Казахстан 4 декабря 2009 года принят Закон Республики Казахстан «О беженцах», в котором обозначены основные принципы государственной политики по вопросам беженцев, которым должны придерживаться сотрудники органов внутренних дел. К ним относятся в первую очередь недопустимость дискриминации по мотивам социального происхождения, расы, национальности, гражданства, вероисповедания и политических убеждений при проведении процедур по присвоению статуса беженца; соблюдение конфиденциальности информации о личной жизни лиц, ищущих убежище, и беженцев; защита прав детей-беженцев, находящихся в Республике Казахстан, в соответствии с законодательством Республики Казахстан о правах ребенка[96].

Кроме того во Всеобщей декларации прав человека говорится, что: «Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами,.... без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения[97].

Положения Конвенции о статусе беженцев должны применяться к беженцам, без какой бы то ни было дискриминации по признаку их расы, религии или страны их происхождения[98].

Однако в вышеуказанных документах говорится не только о правах беженцев, но и об их обязанностях. Так, лица, имеющие статус беженцев, несут все обязанности, установленные Конституцией, законами и международными договорами Республики Казахстан для иностранцев и лиц без гражданства[99]. Бывают случаи, когда беженцы не соблюдают законы страны и сотрудникам органов внутренних дел приходится ограничивать их права и обязанности, в соответствии с национальным законодательством.

Кроме того, сотрудникам органов внутренних дел необходимо знать об особом положении беженцев закрепленных в статьях Всеобщей декларации прав человека:

1. право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность (ст.3);
2. запрет пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих его достоинство обращения и наказания (ст.5);
3. право на признание правосубъектности (ст. 6);

4. равенство перед законом и право, без всякого различия, на равную защиту закона (ст. 7);
5. защита от произвольного ареста и задержания (ст. 9);
6. для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом (ст.10);
7. защита от произвольного вмешательства в его личную и семейную жизнь, произвольного посягательства на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию (ст. 12);
8. право на мысли свободу совести и религии (ст. 18);
9. право на свободу убеждений и на свободное выражение их (ст. 19);
10. право на свободу мирных собраний и ассоциаций (ст. 20).

Обо всех вышеперечисленных запретах так же говорится и в других международных документах, направленных на защиту прав человека.

Во всем мире дети являются наиболее уязвимым слоем населения, в силу своего возраста. Дети не могут дать отпор взрослым, которые нарушают их права, совершают в отношении них насилие и эксплуатацию. Утверждение приоритета прав и свобод ребенка, защита его прав в значительной степени зависит от того насколько люди, в том числе и сотрудники органов внутренних дел знают международные и национальные стандарты по защите прав ребенка. В международной практике несовершеннолетние пользуются всеми правами, что и взрослые, а значит все международные документы в области прав человека, относятся и к ним. Так же как и взрослые дети не могут подвергаться произвольному аресту, а в случае задержания с ними должны обращаться гуманно и не подвергать их пыткам. На несовершеннолетних распространяется ограничение по применению огнестрельного оружия, а на малолетних применения специальных средств.

Однако есть документы, которые регулируют отдельно вопросы защиты прав детей. Это необходимо, потому что дети самая уязвимая категория населения т.к. они не могут сами защитить себя, зачастую они подвергаются насилию со стороны близких им людей, которые должны защищать их. Защита права ребенка в Республике Казахстан регулируется в первую очередь законом Республики Казахстан «О правах ребенка в Республике Казахстан» от 8 августа 2002 года. Следует отметить и другие нормативные правовые акты, принятые в целях улучшения положения детей, среди наиболее значимых из которых следует назвать Законы «О детских деревнях семейного типа и домах юношества» от 13 декабря 2000 года, «О профилактике бытового насилия» от 4 декабря 2009 года, «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности» от 9 июля 2004 года, а также Указ Президента Республики Казахстан от 2 апреля 1996 г. «О порядке решения вопросов, связанных с написанием фамилий и отчеств лиц казахской национальности».

Закон «О правах ребенка в Республике Казахстан» регулирует отношения, возникающие в связи с реализацией основных прав и законных интересов ребенка, гарантированных Конституцией Республики Казахстан, исходя из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в обществе, развития у них общественно значимой и творческой активности, воспитания в них высоких нравственных качеств, патриотизма и гражданственности, формирования национального самосознания на основе общечеловеческих ценностей мировой цивилизации.

В данном законе говорится что: «все дети имеют равные права независимо от происхождения, расовой и национальной принадлежности, социального и имущественного положения, пола, языка, образования, отношения к религии, места жительства, состояния здоровья и иных обстоятельств, касающихся ребенка и его родителей или других законных представителей» [100]. Более того в законе установлен запрет на ограничение прав ребенка, за исключением случаев, установленных законом (ст.5). В целях организации работы по безнадзорности, правонарушений среди несовершеннолетних, устройства и охраны прав несовершеннолетних, координации усилий государственных органов и общественных организаций по указанным вопросам, рассмотрения дел о правонарушениях несовершеннолетних и осуществления контроля над условиями содержания и проведением воспитательной работы с несовершеннолетними постановлением Республики Казахстан от 24 мая 2007 года создана Межведомственная комиссия по защите прав несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Республики Казахстан и комиссии в органах местной исполнительной власти. Работа данной комиссии направлена на защиту прав несовершеннолетних. Органы внутренних дел в обязательном порядке взаимодействуют с данной комиссией. Все вопросы о лишении родительских прав, об ограничении в родительских правах в отношении несовершеннолетних, прежде чем, направляются сотрудниками органов внутренних дел в суд для решения вопроса по существу, рассматриваются на заседаниях такой комиссии. Все национальные документы в области прав ребенка соответствуют международным стандартам в области защиты прав ребенка, ратифицированные республикой.

В международной практике базовым документом по защите прав ребенка является «Конвенция о правах ребенка», которую Казахстан ратифицировал 08.06.1994 года. Кроме того в июне 2000 года были открыты для подписания два факультативных протокола к Конвенции о правах ребенка касающийся участия детей в вооруженных конфликтах и касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии. Данные протокола также были ратифицированы Казахстаном 04.07.2001 года.

В современном мире одной из наиболее актуальных проблем является равенство и неравенство полов. Во многих странах женщины не обладают равными юридическими правами с мужчинами, и в залах судебных заседаний, и в полицейских участках с ними обращаются не должным образом. В отношении них совершается насилие, зачастую данное насилие носит бытовой

характер, т.е. женщины подвергаются насилию в семье. Женщин продают и покупают, существует трафик женщин в целях сексуальной эксплуатации.

Сотрудники органов внутренних дел обязаны исполнять свои функциональные обязанности без дискриминации по половому признаку, обязаны предупреждать проявление насилия и способствовать смягчению последствий такого насилия, при решении проблем женщин они должны обеспечивать защиту особого статуса женщин и удовлетворение их особых потребностей.

Очень часто женщины подвергаются насилию в семье, для искоренения данной проблемы в Республике Казахстан с 1999 года в системе органов внутренних дел действует единственное в СНГ специальное подразделение по защите женщин от насилия. Главное направление деятельности подразделения – защита прав, свобод и интересов женщин от противоправных посягательств, оказание населению правовой помощи в вопросах предупреждения и пресечения фактов насилия, а также анализ и обобщение сведений о насилии в отношении женщин. Данная проблема стояла настолько остро, что 4 декабря 2009 года принят закон Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия». Бытовое насилие может выражаться в виде физического, психологического, сексуального и (или) экономического насилия[101].

Преступления и правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений зачастую происходят на почве ревности и неприязненных отношений. Как правило, муж-тиран, обуреваемый буйными чувствами, ревностью и недоверием, систематически оказывает моральное и физическое насилие на жену и детей.

Согласно вышеуказанному закону, в компетенцию сотрудников органов внутренних дел входит:

- 1) участие в разработке проектов нормативных правовых актов в области профилактики бытового насилия;
- 2) осуществление мер по профилактике бытового насилия;
- 3) выявление родителей или лиц, их заменяющих, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих обязанности по воспитанию детей, совершающих в их отношении противоправные действия;
- 4) ведение профилактического учета и осуществление профилактического контроля;
- 5) рассмотрение заявлений и сообщений о фактах бытового насилия или об угрозе их совершения с выездом на место и принятие мер по их пресечению;
- 6) по просьбе потерпевших направление их в организации по оказанию помощи или организации здравоохранения;
- 7) проведение профилактических бесед;
- 8) доставление лица, совершившего бытовое насилие, в органы внутренних дел;
- 9) вынесение защитного предписания;
- 10) ходатайство перед прокурором о даче санкции на продление срока действия защитного предписания;
- 11) производят административное задержание;

12) ходатайство перед судом об установлении особых требований к поведению лица, совершившего бытовое насилие;

13) осуществление уголовного преследования, производство по делам об административных правонарушениях;

14) применение мер уголовно-процессуального принуждения;

15) применение уголовно-правовых мер безопасности потерпевшего;

16) обеспечение организации специальных учебных курсов по вопросам профилактики бытового насилия для сотрудников органов внутренних дел.

Все что входит в компетенцию органов внутренних дел направлено на искоренение бытового насилия и смягчения его последствий, как в отношении женщин, так и в отношении детей[102].

Раздел 3. Совершенствование деятельности органов внутренних дел по защите прав и свобод уязвимых слоев населения.

Вопросы обеспечения прав и свобод граждан занимают значительное место в деятельности всех государственных органов, поскольку это их важная конституционная обязанность. Но так как, содержание деятельности большинства из них подчинено претворению других главных задач, решение вопросов обеспечения прав и свобод выступает в качестве одного из условий, способствующих нормальному функционированию государственного органа и достижению поставленных целей.

В этой связи особую значимость в обеспечении реализации прав и свобод человека и гражданина приобретает деятельность правоохранительных органов непосредственно специализирующихся на осуществлении указанных задач.

Значительный объем работы по обеспечению реализации прав и свобод граждан, в рамках стройной системы правоохранительных органов специализирующихся на решении конкретных задач, но в то же время взаимодействующих между собой и дополняющих друг друга, выполняют органы внутренних дел (полиция). Это, прежде всего, обусловлено широтой их полномочий, позволяющей им активно, посредством самых разнообразных средств и методов, а также в различных формах участвовать в обеспечении прав и свобод граждан.

Первый Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в Плане нации «100 конкретных шагов» поставил важнейшие задачи и определил приоритеты, направленные на совершенствование деятельности органов внутренних дел, на повышение требований к их результатам[103]. Ведь надежный общественный порядок и безопасность, неукоснительное соблюдение и защита конституционных прав, свобод и законных интересов граждан – неотъемлемое условие развития любого государства.

В республике создана целостная правовая система по защите прав, свобод и законных интересов граждан, охране общественного порядка, обеспечению безопасности личности, общества и государства, предупреждению и профилактике правонарушений, особая роль в которой отводится органам внутренних дел.

Сотрудники органов внутренних дел осуществляют деятельность по защите прав и свобод уязвимых слоев населения в соответствии с нормами международного и национального права. Кроме Конвенций и законов Республики Казахстан, сотрудники органов внутренних дел должны исполнять свои служебные обязанности в соответствии с Кодексом поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, в котором говорится, что: «при выполнении своих обязанностей должностные лица по поддержанию правопорядка уважают и защищают человеческое достоинство и поддерживают и защищают права человека по отношению ко всем лицам»[104].

Безопасность гражданина в обществе и государстве обеспечивает механизм защиты всей системы социальных прав и свобод человека и гражданина: личных (гражданских), политических, экономических,

культурных. Охрана законных прав и свобод личности является одной из основных функций государства, которая осуществляется через деятельность системы правоохранительных органов [105, с. 104].

Место органов внутренних дел в механизме гарантий прав и свобод личности во многом определяется методами их деятельности, включая способы, средства воздействия, применяемые для осуществления возложенных на них задач. Основными методами, так же как и у других органов государственного управления, являются убеждение и принуждение.

Как метод воздействия убеждение состоит в передаче нравственных, интеллектуальных, эмоциональных и других представлений от одного субъекта к другому; «... являясь наиболее естественным способом воздействия на человека, призвано воспитывать у граждан внутреннюю потребность и стойкую привычку правомерного поведения» [106, с. 8]. Убеждение как метод деятельности органов внутренних дел заключается в воздействии на волю и сознание людей с целью побуждения их к осмысленному правомерному поведению, отказу от противоправных начинаний, строгому соблюдению нормативных актов, в особенности регулирующих общественные отношения в уголовно-правовой, административно-правовой сферах. Это воздействие выражается прежде всего в нравственном, правовом воспитании граждан. Можно упомянуть и поощрение граждан, содействующих полиции, и др. Первоочередная задача использования метода убеждения – повышение общей правовой культуры людей, объединение усилий в поддержании правопорядка.

Органы внутренних дел (прежде всего полиция) в качестве гаранта прав и свобод личности наряду с убеждением применяют и принуждение, органично свойственное их деятельности как деятельности силовой структуры. Являясь специфическим методом правового регулирования, принуждение неоднородно, оно включает в свой объем самые различные формы и меры, посредством и на основе которых компетентные органы государства и его должностные лица осуществляют конкретизированное воздействие на поведение людей в целях упорядочения, охраны, защиты или вытеснения из жизни общества соответствующих нежелательных общественных отношений [107, с. 287].

Применяемые меры административного и уголовно-процессуального принуждения направлены на защиту прав и свобод потерпевших и подвергаемых преступным и иным посягательствам граждан. Настоящие меры, как известно, достаточно жестки, однако не имеют цели причинить человеку физические или нравственные страдания, ущемить в связи с содеянным его права, унижить достоинство. Принуждение в таких случаях является законным силовым противодействием государства правонарушителю.

Одной из существенных особенностей применяемых органами внутренних дел мер принуждения является их подкрепленность особым правом сотрудников полиции применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие. Оказываемое таким образом «давление» на правонарушителя является одной из самых жестких, вынужденных акций государственной защиты важнейших прав человека на жизнь, здоровье, свободу и др. Разумеется, оно должно осуществляться в строгом соответствии с

действующим законодательством, сообразно обстоятельствам, т.е. быть необходимым и достаточным.

Однако право данное государством в применении физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, ограничивается самим государством в отношении уязвимых слоев населения на законодательном уровне. Так запрещается применять специальные средства и боевые приемы борьбы в отношении женщин и малолетних, кроме случаев совершения ими нападения, угрожающего жизни и здоровью окружающих, группового нападения либо оказания вооруженного сопротивления, а кроме того запрещается применять оружие в отношении женщин, несовершеннолетних, когда их возраст известен или очевиден, кроме случаев совершения ими вооруженного нападения, оказания вооруженного сопротивления, захвата заложников, транспортных средств, в том числе воздушного судна, либо группового нападения [108].

Поддерживая правопорядок на улицах, площадях, в парках, местах проведения крупных культурно-зрелищных мероприятий, зонах массового отдыха людей, полиция в известном плане создает условия безопасной, благоприятной реализации ими права на труд, отдых, благоприятную окружающую среду, пользование достижениями культуры и др., не говоря уже о защите непосредственно жизни, здоровья, собственности.

Роль полиции как гаранта прав и свобод личности проявляется и в процессе охраны правопорядка, обеспечения личной и общественной безопасности; она повышается в ситуациях чрезвычайного характера. Речь идет о стихийных бедствиях, крупных авариях и катастрофах, эпидемиях, массовых беспорядках, вооруженных межнациональных конфликтах, совершении актов терроризма и др. Обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина в подобных ситуациях приобретает повышенную сложность вследствие известного роста количества правонарушений, необходимости спасения большого числа людей, из-за сопутствующих эксцессов и во многом зависит от эффективности работы сотрудников полиции и других структур органов внутренних дел.

Фактически самостоятельный блок в административной деятельности полиции образуют ее мероприятия по целенаправленному организационно-правовому содействию гражданам в реализации определенных прав. Сюда традиционно относятся: розыск без вести пропавших родственников, с которыми человек утратил связь; предоставление гражданам информации в рамках компетенции; оказание неотложной медицинской и иной помощи лицам, пострадавшим от преступлений и несчастных случаев, а также находящимся в общественных местах в беспомощном состоянии, и др. В целом же возложение на полицию таких функций обосновывается тем, что она чаще любых других структур оказывается в ситуациях, когда кому-либо требуется помощь; из всех государственных служб находится в наибольшем контакте с населением вследствие круглосуточного характера работы; имеет широкие возможности в области информации, связи и транспорта; может быть быстро мобилизована.

Основное содержание охраны прав и свобод гражданина применительно к деятельности органов внутренних дел включает в себя профилактику их нарушений, в которой они занимают ведущее место. Одним из важных направлений деятельности органов внутренних дел является правовое воспитание и пропаганда, его специфика заключается в том, что орган внутренних дел реализует преимущественно административно-правовые и уголовно-правовые механизмы правового воспитания.

Помимо охраны, важным организационно-правовым средством в деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения прав и свобод уязвимых слоев населения является защита, осуществляя которую, они вмешиваются в поведение субъектов правоотношений, когда это поведение не соответствует требованиям специального режима реализации прав и свобод гражданина (неправомерное поведение). В случае нарушения прав и свобод уязвимых слоев населения органы внутренних дел специальными правовыми средствами осуществляют их восстановление. В частности, органы внутренних дел в пределах своей компетенции с помощью присущих им средств и методов проводят значительную работу по восстановлению прав необоснованно пострадавших в сфере уголовного судопроизводства, возврату похищенного имущества и др. Место органов внутренних дел в рассматриваемом механизме в значительной степени определяется и методами их деятельности, которые должны строго отвечать требованию принципа: запрещено все, что не разрешено законом.

Таким образом, основные направления деятельности полиции, такие как «защита личности, общества, государства от противоправных посягательств» и «предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений», неразрывно связаны между собой и гармонично дополняют друг друга.

Для совершенствования деятельности органов внутренних по защите прав уязвимых слоев населения предлагается следующее. В первую очередь сотрудник органов внутренних дел должен быть грамотным в области прав человека, знать международные и национальные стандарты по защите прав уязвимых слоев населения, а так же о механизмах их защиты. Этого можно достичь путем включения в программы обучения сотрудников полиции лекций на соответствующую тематику. Кроме того сотрудник полиции должен четко выполнять свои функциональные обязанности и соблюдать нормы действующего законодательства в области прав человека. Быть бдительным к любому проявлению дискриминации, ксенофобии, расизма в отношении беженцев, мигрантов, иммигрантов, оралманов. Обеспечивать безопасность жилища беженцев, мигрантов, иммигрантов, оралманов. Способствовать тому, чтобы каждый беженец, мигрант, иммигрант, оралман знал о своем праве обратиться в органы внутренних дел за защитой и помощью, не опасаясь депортации и иных негативных последствий.

Заключение

Подведя итоги нашего исследования, определяем и формулируем ряд научно-теоретических выводов, предложений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование деятельности органов внутренних дел по защите прав и свобод уязвимых слоев населения.

Как бы общественность ни воспринимала полицию — как службу или как силу, ей принадлежит важнейшая роль в защите прав человека. Полиция несет ответственность за защиту и безопасность людей, обеспечивая соблюдение законов. Международное право предусматривает обязанность сотрудников полиции по соблюдению прав человека в полном объеме, но оно также налагает на них обязанность по защите прав человека от нарушений со стороны других лиц.

Рассматривая проблему в контексте магистерского исследования можно сделать следующие выводы.

Ни в одном международном договоре нет ответа на вопрос, что же такое уязвимость, нет четкого определения и перечисления категорий населения относящихся к уязвимым группам населения. Существует пробел в праве, в основном превалирует методика установления уязвимости отдельных групп населения через определение основного фактора, доминирующего в отдельной группе населения, например, такого как одиночество, инвалидность, бедность и т.д. Так, в контексте проблемы защиты социальных прав человека и борьбы с социальной изоляцией, к числу уязвимых относят группы, которые подвержены повышенному риску бедности и социальной изоляции по сравнению с основным населением.

В большинстве случаев в национальном законодательстве государств есть прямое перечисление групп, которые нуждаются в особом покровительстве общества и государства, или перечисляются признаки и условия, при которых можно говорить о том, что данному человеку необходима дополнительная защита.

Уязвимость человека зависит от ряда факторов: внешние факторы и факторы, присущие именно этому индивиду. Эти факторы взаимосвязаны и не могут рассматриваться в качестве отдельных составляющих.

Если взять по отдельным категориям уязвимости, то к примеру проблема беженцев и лиц, ищущих убежище, носит многосторонний и глобальный характер, поэтому любой подход к ее анализу и любое ее решение должны быть всеобъемлющими и учитывать все ее аспекты, а именно, от причин вынужденного перемещения людей до разработки необходимых мер реагирования в самых разных ситуациях.

В последние годы наблюдается тенденция увеличения вынужденной миграции населения, как через международные границы, так и внутри страны. Существующая система защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, исключает лиц, перемещенных внутри страны из-под своего мандата. Подобная ситуация требует принятия соответствующих как превентивных мер, так и мер реагирования.

Положение беженцев является классическим примером взаимозависимости международного сообщества, иными словами, проблемы одной страны непосредственным образом сказываются на других странах.

Иммиграция, как и миграция населения в целом, представляет собой сложный социально-демографический процесс. Она тесно связана с другими социальными явлениями и развивается под их воздействием, что позволяет рассматривать их в едином русле законов миграции.

Сегодня Казахстан, наряду с Израилем и Германией, стал в мире одной из трех стран этнической иммиграции. Понятие «оралман» вошло в научный, законодательно- нормативный и реально- бытовой обиход с обретением Казахстаном независимости.

Оралманы являются основным объектом современной демографической политики и занимают центральное место в миграционной политике Казахстана, выступают главным объектом государственного регулирования в современной миграционной политике страны. Понятие «оралман» заключается в том, что они сохранили этническую идентичность, бытовые традиции, язык и множество национальных ценностей, несмотря на то, что расселены по всему миру.

События последних лет переросли в открытые случаи проявления дискриминации, нетерпимости, расизма и ксенофобии, которые сопровождаются насилием. Результатом такого положения вещей вполне резонно являются психологические проблемы эмигрантов. Справиться с ними не позволяют ни внешние факторы, ни внутренние ресурсы оказавшихся в чужой стране переселенцев.

Условия, в которых сегодня оказались жители большинства стран, нельзя назвать благополучными даже для коренных жителей. На данном историческом этапе политико-экономические проблемы незаметно переросли в социальные.

Вопрос о защите прав женщин стал подниматься на международном уровне еще в конце XIX в. – начале XX в. преимущественно в контексте необходимости международно- правового урегулирования сотрудничества государств в отдельных специфических сферах.

Несмотря на успехи, достигнутые в области защиты женщин от дискриминации, их вряд ли можно признать достаточными для полного искоренения этого негативного явления.

Как показывает международная практика, существенное влияние на уровень функциональной устойчивости семьи оказывают модели гендерных отношений. Чем выше уровень гендерного равенства, тем больше ответственности, паритетности и результативности в выполнении членами семей своих бытовых, экономических, нравственно-воспитательных, защитных и других важных функций.

Обеспечение и защита прав ребенка относится к глобальным проблемам современности, в решении которых заинтересовано все мировое сообщество.

Режим международно- правовой защиты прав ребёнка варьируется в зависимости от ситуации, в которой ребёнок находится, поэтому Конвенция по правам ребёнка 1989 г., а также ряд иных международных договоров

предусматривают особые меры защиты ребёнка в условиях, осложнённых внешними факторами и значительно повышающими степень его уязвимости.

Насилие в отношении детей не имеет оправданий, однако на практике дети подвергаются насильственным действиям со стороны других детей, а также взрослых во всех странах мира независимо от культурных особенностей, классовой принадлежности, уровня доходов или этнического происхождения. Насилие над детьми часто является социально приемлемым и не нарушает действующее, одобряется (не порицается) государством и обществом.

Проведенное исследование международной и национальной практики по защите прав и свобод уязвимых слоев населения, в том числе и в деятельности полиции, позволило сделать важнейший вывод в том, что необходима отдельная правовая регламентация в рамках обозначенных направлений.

Многосторонность данного магистерского исследования заключается в исследовании правоприменительной международной и национальной практики различных слоев населения, которые можно отнести к уязвимым категориям. Правоприменительная практика органов внутренних дел Республики Казахстан позволила сделать вывод, что защита прав уязвимых слоев населения полицией находится на стыке международного и внутригосударственного права, в связи с чем, возникает необходимость обучения, как действующих сотрудников органов внутренних дел, так и вновь поступающих на службу правым отдельных категорий населения.

Особая приоритетность нашего исследования направлена на изучение деятельности полиции по защите прав и свобод уязвимых слоев населения, в результате чего нами сформулированы выводы и предложения:

- безоговорочное соблюдение сотрудниками органов внутренних дел следующих прав: честь и достоинство человека, свобода от пыток, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, свобода совести, право на судебную или иную правомерную защиту, презумпция невиновности и т.д.;

- непосредственное соблюдение органами внутренних дел прав и свобод, то есть не активные действия, а наоборот, недопущение действий, нарушающих или способных нарушить права и свободы;

- обеспечение реального внедрения в правоохранительную практику самых передовых достижений науки и техники, в том числе новейших информационных технологий, что приведет к снижению нарушений прав и свобод человека и уязвимых слоев населения в том числе;

- обязательность условий организации работы полиции открытость, опора на население, эффективное управление и оптимизация правоохранительной деятельности, обеспечение надлежащего внутреннего и внешнего взаимодействия, разумная экономия ресурсов;

- обязанность оперативно реагировать на все заявления и сообщения о преступлениях и иных правонарушениях, быстро и качественно решать иные вопросы в пределах своей компетенции, реализуя весь комплекс правоохранительных услуг;

- системно повышать профессиональный уровень полицейских, включить в программы обучения тематику по правам уязвимых слоев населения (международные и национальные стандарты и механизмы защиты);

- запрет сотрудникам органов внутренних дел на злоупотребления при осуществлении своих полномочий в отношении уязвимых слоев населения, воспитание в духе толерантности, уважения достоинства, прав и свобод человека.

Исходя из вышесказанного, в процессе реформирования полицейской системы Республики Казахстан необходимо объективно оценивать степень демократизации общественных отношений, характер существующего политического режима, уровень развития гражданского общества и объем имеющихся в распоряжении государства ресурсов. Подобный рациональный подход к обозначенной проблематике позволит ставить цели и задачи, реально достижимые и выполнимые на текущем этапе общественного развития, а также оптимизировать усилия по их реализации, избегая при этом масштабных и дорогостоящих ошибок и не допуская пагубной для общества компрометации самой идеи о необходимости создания разностороннего и эффективного механизма обеспечения прав и свобод уязвимых слоев населения в повседневной работе правоохранительных органов. В противном случае, мы полагаем, с большой долей вероятности попытки осуществления демократических преобразований в рассматриваемой области будут иметь недостаточно продуманный или поверхностный (имитационный) характер, не затрагивая при этом действительного содержания назревших проблем или еще более усугубляя их негативное воздействие на процесс социального развития.

Только так можно получить и удержать доверие и уважение широкой общественности. Предлагаемые ориентиры не претендуют на исчерпывающее решение всех проблем, стоящих перед системой МВД Республики Казахстан, в том числе в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан, однако поддержка, опора на население, качественное исполнение служебных обязанностей, строжайшее соблюдение законности и дисциплины должны стать приоритетными в деятельности сотрудников полиции.

Проведенное магистерское исследование позволило сформулировать понятие «уязвимые слои населения», под которым по нашему мнению следует понимать отдельную категорию населения, которая в силу сложившихся сложных жизненных обстоятельств подвержена дискриминации и нуждается в особом покровительстве общества и государства, в дополнительной защите прав и свобод.

В заключении следует отметить, что проведенное нами исследование позволило определить слабые стороны в деятельности органов внутренних дел по защите прав и свобод уязвимых слоев населения.

В контексте магистерского исследования мы лишь обозначаем актуальность таких вопросов, обосновываем необходимость их отдельного исследования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 года. [Электр. ресурс] URL: [https:// www. un. org/ ru/ charter- united- nations/](https://www.un.org/ru/charter- united- nations/) (дата обращения 15.01.2019 год)
2. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года. [Электр. ресурс] URL https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения 15.01.2019 год)
3. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года [Электр. ресурс] URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения 15.01.2019 год)
4. Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 года [Электр. ресурс] URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения 15.01.2019 год)
5. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 года [Электр. ресурс] URL: [https:// www. un. org/ ru/ documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml) (дата обращения 15.01.2019 год)
6. Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений от 20 декабря 2006 года [Электр. ресурс] URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disappearance.shtml (дата обращения 15.01.2019 год)
7. Гендерное равенство. [Электр. ресурс] URL: [https:// www. un. org/ ru/ sections/issues-depth/gender-equality/index.html](https://www.un.org/ru/sections/issues-depth/gender-equality/index.html) (дата обращения 15.01.2019 год)
8. Мадридский международный план действий по проблемам старения 8–12 апреля 2002 года [Электр. ресурс] URL: [https:// www. un. org/ ru/ documents/ decl_conv/declarations/ageing_program.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ageing_program.shtml) (дата обращения 15.01.2019 год)
9. Вихтерих К. Женщины в условиях глобализации. Изд. Звенья ,2005 г. 152с.
10. Изменение климата планеты: последствия для Африки, Азии и беднейшего населения прибрежных районов [Электр. ресурс] URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/feature/2013/06/19/what-climate-change-means-africa-asia-coastal-poor> (дата обращения 15.01.2019 год)
11. Замечание общего порядка № 12: (Двадцатая сессия, 1999 год) [Электр. ресурс] URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Repcomm12s.html> (дата обращения 15.01.2019 год)
12. Нищета [Электр. ресурс] URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Нищета#cite_note-1 (дата обращения 15.01.2019 год)
13. Положение беженцев в мире 2000. Пятьдесят лет гуманитарной деятельности по их защите. Предисловие. - УВКБ ООН, «Интердиалект+», -X-XI.
14. Права человека: изложение фактов № 20 [Электр. ресурс] URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20ru.pdf> (дата обращения 29.05.2018 г.)
15. Конвенция о статусе беженцев, принята 28 июля 1951 года Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и

апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года. [Электр. ресурс] URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения 29.05.2018 г.)

16. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Конвенция_о_статусе_беженцев

17. Закон Республики Казахстан от 15 декабря 1998 года № 317-І «О присоединении Республики Казахстан к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев». [Электр. ресурс] URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1011867 (дата обращения 29.05.2018 г.)

18. [Прочент одобрения - Говорим про Америку](https://www.govorimpro.us.html) [Электр. ресурс] URL: <https://www.govorimpro.us.html> (дата обращения 29.05.2018 г.)

19. Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года № 204-І «О миграции населения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.07.2011 г.) (утратил силу) [Электр. ресурс] URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения 29.05.2018 г.)

20. В Казахстане необходимо принять закон о беженцах - рабочая группа по мониторингу Международной конвенции ООН «О статусе беженцев» [Электр. ресурс] URL: <https://www.zakon.kz/> (дата обращения 29.05.2018 г.)

21. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев [Электр. ресурс] <http://mfa.gov.kz/ru/geneva/content-view/high-commissioner-for-refugees>

22. URL: <https://unhcr.kz/rus/central-asia/kazakhstan/> [Электр. ресурс] (дата обращения 30.08.2018 г.)

23. Всесоюзная перепись населения 1926 года. – М.: 1930. Т. 42. – С. 41.

24. Мендикулова Г.М. Исторические судьбы казахской диаспоры. Происхождение и развитие. – Алматы : Ғылым, 1997. - 264с.

25. Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 года № 477-ІV «О миграции населения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 26.12.2018г.) [Электр. ресурс] URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31038298 (дата обращения 02.01.2019 г.)

26. Татимов М.Б. Сколько нас в мире? // Достык – Дружба, 2005. №4, – С.6.

27. Мустафаев Н. Казахи зарубежья. // Каз. правда. – 2006. 17 апр.

28. Статья 16-1. Закона Республики Казахстан от 20 декабря 1991 года № 1017- ХІІ «О гражданстве Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 16.04.2018 г.) [Электр. ресурс] URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1000816#pos=159;-80 (дата обращения 02.01.2019 г.)

29. Всеобщая декларация прав человека// [Резолюция 217 А \(III\)](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. [Электр. ресурс] URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения 02.01.2019 г.)

30. Доклад о мировом социальном положении «Социальная уязвимость: источники и задачи». Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам. А/58/153/Rev.1 2003. [Электр. ресурс] URL: <http://e-catalog.nlb.by/Record/BY-NLB-br582421> (дата обращения 02.01.2019 г.)

31. Доклад Генерального секретаря «Международная миграция 2002». Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций A/65/203. [Электр. ресурс] URL: https://www.un.org/ru/ga/third/65/third_res.shtml (дата обращения 02.01.2019 г.)
32. Резолюция 56/203 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 21 декабря 2001 года. [Электр. ресурс] URL: https://www.un.org/ru/ga/third/65/third_res.shtml (дата обращения 02.01.2019 г.)
33. Khalid Koser, “The impact of the global financial crisis on international migration”, The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations, vol. XI, No.1, winter/spring 2010, pp. 13–20.
34. Щербакова Е.М. Международная миграция: тенденции и перспективы// [Электр. ресурс] [«ДемоскопWeekly», №399-400, 23 ноября – 6 декабря 2009 г.](#)
35. Юдина Т.Н. Социология миграции: Учебное пособие для вузов. М: Академический Проект, 2006. 272с.
36. Доклад о развитии человека 2009 года «Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие» (ПРООН). Издательство «ВесьМир», 2009.
37. United Nations Population Division, Health Workers, International Migration and Development (Population Facts No. 2010/2/E), March 2010. United Nations Population Division, Health Workers, International Migration and Development (Population Facts No. 2010/2/E), March 2010.
38. [Migration data portal](https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2017&m=1) [Электр. ресурс] URL: https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2017&m=1 (дата обращения 02.01.2019 г.)
39. Назарбаев Н.А., Материалы III Всемирного курултая казахов // Казахстанская правда – 2005. 29 сентября.
40. Бекназар-Юзбашев Т. Права человека и международное право. М., 1996, 296с.
41. Статут Лиги Наций (Версаль, 28 июня 1919 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключённых СССР с иностранными государствами. Вып. VIII. М., 1935. – С. 44.
42. Report of the World conference of the International Women’ Year, Mexico cite, 1975. – N.Y. 1976. – VI. – P. 14.
43. СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., 1989. – С. 469.
44. Pietila H., Vickers J. Making women matter. The role of the United States. – London. 1990. – P. 45.
45. URL: <http://www.un.org/ru/globalissues/women/> [Электр. ресурс] (дата обращения: 30.09.2018).
46. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 года [Электр. ресурс] URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml (дата обращения: 30.09.2018).

47. Конвенция о политических правах женщин. Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 649 (VII) от 20 декабря 1952 г. [Электр. ресурс] URL: http://www.labex.ru/page/polit_jen_1.html (дата обращения: 30.09.2018).

48. Документ Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин ООН CEDAW/SP/2000/2 от 22 августа 2000 г. Доклад совещания государств-участников Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин. – С. 24.

49. Действующее международное право. Т. 1. М.: МНИМП. 1996. – С. 243-247.

50. Поленина С.В. Права женщин в системе прав человека: международный и национальный аспект. М., 2000. – С. 10.

51. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.). [Электр. ресурс] URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1010760 (дата обращения: 03.03.2018).

52. Закон Республики Казахстан «О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах» от 21 ноября 2005 г. № 87. [Электр. ресурс] URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000087> (дата обращения: 03.03.2018).

53. Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.). [Электр. ресурс] URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1006721 (дата обращения: 03.03.2018).

54. Конвенция о политических правах женщин (Нью-Йорк, 31 марта 1953 г.). [Электр. ресурс] URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30229991 (дата обращения: 03.03.2018).

55. Закон Республики Казахстан «О присоединении Республики Казахстан к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» от 29 июня 1998 г. № 248. [Электр. ресурс] URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000248> (дата обращения: 03.03.2018).

56. Закон Республики Казахстан «О присоединении Республики Казахстан к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания» от 29 июня 1998 г. № 247. [Электр. ресурс] URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000247> (дата обращения: 03.03.2018).

57. Закон Республики Казахстан «О ратификации Конвенции о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности» от 14 декабря 2000 г. № 115-II. [Электр. ресурс] URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000115> (дата обращения: 03.03.2018).

58. Закон Республики Казахстан «О присоединении Республики Казахстан к Конвенции о гражданстве замужней женщины» от 30 декабря 1999 г. № 19-II. [Электр. ресурс] URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000019> (дата обращения: 03.03.2018).

59. К вопросу о защите прав женщин в Республике Казахстан против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания // Вестн. КазНУ. Серия юридическая. 2015. № 3 (75).

60. Постановление Правительства Республики Казахстан «О Национальном плане действий по улучшению положения женщин в Республике Казахстан» от 19 июля 1999 г. № 999. [Электр. ресурс] URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P990000999> (дата обращения: 03.03.2018).

61. Постановление Правительства Республики Казахстан «О Концепции гендерной политики в Республике Казахстан» от 27 ноября 2003 г. № 1190. [Электр. ресурс] URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P030001190> (дата обращения: 03.03.2018).

62. Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Стратегии гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006—2016 годы» от 29 ноября 2005 г. № 1677. [Электр. ресурс] URL: <https://zakon.uchet.kz/rus/docs/U050001677> (дата обращения: 03.03.2018).

63. Закон Республики Казахстан «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» от 8 декабря 2009 г. № 223-IV (с изм. по сост. на 03.07.2013 г.). [Электр. ресурс] URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30526983 (дата обращения: 03.03.2018).

64. Закон Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия» от 4 декабря 2009 г. № 214-IV. [Электр. ресурс] URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000214> (дата обращения: 03.03.2018).

65. Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года» от 6 декабря 2016 г. № 384. [Электр. ресурс] URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37778759#pos=0;0 (дата обращения: 01.03.2018).

66. Отчет о деятельности уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2016 г. URL: <http://www.ombudsman.kz/upload/otchet2016.pdf> (дата обращения: 28.02.2018).

67. Закон Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 г. № 416-V ЗРК. [Электр. ресурс] URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения: 03.03.2018).

68. Что надо знать о Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года [Электр. ресурс] URL: <https://www.caravan.kz/news/chto-nado-znat-o-koncepcii-semejnoj-i-gendernoj-politiki-v-respublike-kazakhstan-do-2030-goda-403912/> (дата обращения: 01.03.2018).

69. Козырева Е. А. Раздел 10: Права женщин // Мониторинг выполнения Республикой Казахстан рекомендаций Национального плана действий в области прав человека на 2009—2012 гг. — Астана, 2013. [Электр. ресурс] URL: <https://bureau.kz/news/download/361.pdf> (дата обращения: 01.03.2018).

70. Тленчиева Г. Права женщин в Казахстане и их соответствие международно-правовому законодательству // Правовая реформа в Казахстане: Информационно-аналитический журнал. — 2001. — № 4. — С. 11—15.

71. URL: <http://www.un.org/ru/development/progareas/global/children.shtml> [Электр. ресурс] (дата обращения: 30.09.2018 год).

72. Женевская Декларация прав ребенка от 26 ноября 1924 года [Электр. ресурс] URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Женевская_декларация_прав_ребенка (дата обращения: 30.09.2018 год).

73. Всеобщая декларация прав человека принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года [Электр. ресурс] URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 30.09.2018 год).

74. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года [Электр. ресурс] URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 30.09.2018 год).

75. Международный пакт о гражданских и политических правах принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года [Электр. ресурс] URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 30.09.2018 год).

76. Декларация прав ребенка принята резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 года [Электр. ресурс] URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml (дата обращения: 30.09.2018 год).

77. Конвенция о правах ребенка принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года [Электр. ресурс] URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения: 30.09.2018 год).

78. Paulo Sergio Pinheiro. World Report on Violence Against Children. – United Nation’s Secretary-General’s Study on Violence against Children. – 2006. – P. 50.

79. Веб-сайт исследования Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросу о насилии в отношении детей [Электр. ресурс] URL: <http://www.violencestudy.org/r27> (дата обращения: 30.09.2018 год).

80. Замечание Общего порядка № 8 (2006) Комитета по правам ребёнка «Право ребенка на защиту от телесных наказаний и других жестоких или унижающих достоинство видов наказания» – п.11.

81. См. например, постановления Европейской комиссии по правам человека и Европейского суда по правам человека по делу «Тайрер против Соединенного Королевства», 1978 г.; дело «Кэмпбэлл и Козанс против Соединенного Королевства», 1982 г.; дело «Костелло-Робертс против Соединенного Королевства», 1993 г.; дело «А. против Соединенного Королевства», 1998 г.

82. Европейский комитет по социальным правам, замечания общего порядка по п. 10 ст. 7 и ст. 17. Conclusions XV – 2. Vol. 1. General Introduction. – P. 26, 2001; а также Eliminating corporal punishment: a human rights imperative for Europe’s children, Council of Europe Publishing, 2005.

83. Межамериканский суд по правам человека, консультативное заключение ОС -17/2002 от 28 августа 2002 года, пункты 87 и 91.

84. United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children, Regional Desk Review: Violence against Children in West and Central Africa, 2005, p. 11.

85. D. Finkelhor (1994) "The international epidemiology of child sexual abuse", Child Abuse & Neglect, vol. 18, No. 5 (2005), pp. 409–417.

86. Оперативные данные Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан URL: <https://stat.gov.kz/> (дата обращения: 30.09.2018 год).

87. Ч.2. ст.68 Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.01.2018 г.) [Электр. ресурс] URL: <https://online.zakon.kz/> (дата обращения: 30.09.2018 год).

88. Ч.4. ст. 120 Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.01.2018 г.) [Электр. ресурс] URL:<https://online.zakon.kz/> (дата обращения: 30.09.2018 год).

89. Ч. 1 ст. 134 Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 16.04.2018 г.) [Электр. ресурс] URL: <https://online.zakon.kz/> (дата обращения: 30.09.2018 год).

90. Доклад Комитета по охране прав детей министерства образования и науки Республики Казахстан о положении детей в Республике Казахстан, Астана 2017. с. 13.

91. URL: <http://www.akorda.kz/ru/osnovnie-napravleniya-nacionalnoi-komissii/demograficheskaya-politika/zashita-materinstva-i-detstva> [Электр. ресурс] (дата обращения: 30.09.2018 год).

92. URL: <http://www.akorda.kz/ru/osnovnie-napravleniya-nacionalnoi-komissii/demograficheskaya-politika/zashita-materinstva-i-detstva> [Электр. ресурс] (дата обращения: 30.09.2018 год).

93. п. 2 ст. 4 закона Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV «О правоохранительной службе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.12.2018г.) [Электр. ресурс] URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30916594#pos=220;-51 (дата обращения: 10.01.2019 год).

94. ст. 4 закона Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года № 199-V «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.12.2018 г.) [Электр. ресурс] URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31538985#pos=55;-43 (дата обращения: 10.01.2019 год).

95. Что такое дискриминация. [Электр. ресурс] URL: <https://www.vielfalt-freiburg.net/index.php/ru/2015-07-01-12-53-21> (дата обращения: 10.01.2019 год).

96. Ст. 4 закона Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года № 216-IV «О беженцах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.09.2014 г.) [Электр. ресурс] URL:

https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30525705#pos=25;-25 (дата обращения: 10.01.2019 год).

97. Ст. 2 Всеобщей декларации прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года [Электр. ресурс] URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 15.01.2019 год).

98. Ст. 3 Конвенции о статусе беженцев. Принята 28 июля 1951 года Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года [Электр. ресурс] URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения: 15.01.2019 год).

99. п. 3 ст. 9 закона Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года № 216-IV «О беженцах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.09.2014 г.) [Электр. ресурс] URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30525705#pos=25;-25 (дата обращения: 15.01.2019 год).

100. Ст. 9 закона Республики Казахстан от 8 августа 2002 года № 345-III «О правах ребенка в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.01.2019г.) [Электр. ресурс] URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1032460#pos=122;-29 (дата обращения: 15.01.2019 год).

101. п. 1 ст. 4 закона Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года № 214-IV «О профилактике бытового насилия» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.07.2018г.) [Электр. ресурс] URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30525680#pos=62;-33 (дата обращения: 15.01.2019 год).

102. Ст.10 закона Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года № 214-IV «О профилактике бытового насилия» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.07.2018г.) [Электр. ресурс] URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30525680#pos=62;-33 (дата обращения: 15.01.2019 год).

103. План нации - 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева (май 2015 года) [Электр. ресурс] URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31977084 (дата обращения: 15.01.2019 год).

104. Ст. 2 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года [Электр. ресурс] URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml (дата обращения: 15.01.2019 год).

105. Филиппова Э.М. К вопросу о юридических гарантиях охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер.: «Право». 2010. № 38. Вып. 24. С. 104-108.

106. Капустянский В.Г. Убеждение и принуждение в уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1983. 25 с.

107. Цыганкова Е.А. Классификация мер государственного принуждения по целевой направленности // Общество и право. 2009. № 4. С. 287-292.

108. ст. 60, 61 закона Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV «О правоохранительной службе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.12.2018г.) [Электр. ресурс] URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30916594#pos=220;-51 (дата обращения: 20.01.2019 год).