

До питання про співвідношення громадянських, політичних і соціально- економічних прав у Республіці Казахстан

Гульнар Іскакова,
кандидат історичних наук,
завідуюча кафедрою основ права і економіки
Семипалатинського державного педагогічного інституту
(Казахстан)

За роки незалежності Республіка Казахстан, здійснюючи поетапний процес демократизації суспільства, від конституційного закріплення прав і свобод людини впритул підійшла до створення реальних механізмів їх забезпечення і захисту. Реформування виконавчих, судових і правоохоронних органів, перетворення в економічній і соціальній сферах здійснювалися з метою приведення інституціональних утворень у відповідність з конституційними пріоритетами. Казахстан взяв курс на поступову реалізацію міжнародних принципів прав людини.

У період з 1991 по 2005 рік Казахстан приєднався до провідних міжнародних організацій, ратифікував понад 50 міжнародних договорів, у тому числі й з прав людини. Зокрема, ратифікація Міжнародного пакту про громадянські і політичні права стала важливим кроком у процесі демократизації суспільства. Подальший демократичний розвиток Казахстан пов'язує з активізацією своєї діяльності в межах універсальної (ООН) і регіональних (ОБСЄ, СНД тощо) міжнародних організацій. Зрозуміло, що зі зміцненням економічного потенціалу країни розширяться її можливості для активнішої участі в міжнародних договорах з прав людини.

Політико-правова система Казахстану, в міру її формування в 1990-і роки, звільнювалась від принципів радянської системи. Ключовою в конституційному законодавстві республіки стала ідея прав і свобод людини. Конституція Казахстану закріпила норму, згідно з якою „міжнародні договори, ратифіковані Республікою, мають пріоритет перед її законами”.

До питання про співвідношення громадянських, політичних і соціально-економічних прав у Республіці Казахстан

Гульнар Іскакова

Спад темпів економічного розвитку, що спостерігався в 1990-х роках, криза соціальної сфери, безробіття тощо стали причиною істотного розриву між положеннями міжнародних правових актів, конституційними нормами та реальним станом справ з проголошеними ними правами й свободами людини. З огляду на складне фінансово-економічне становище країни, органи державної (насамперед, законодавчої і виконавчої) влади змушені були мінімізувати властиві для радянського часу соціальні гарантії.

Поряд з об'єктивними причинами, пов'язаними із суперечливим процесом переходу до ринкової економіки, на ситуацію з правами людини впливали і суб'єктивні фактори. Так, державні органи, посадові особи в перші роки незалежності розглядали конституційні принципи скоріш як політичні декларації й безоглядно порушували законність, у тому числі й у сфері прав людини. Як свідчать соціологічні опитування 1990-х років, довіра громадян до органів влади (особливо місцевих) постійно знижувалася, а державні службовці виявились неспроможними професійно реагувати на нові соціальні практики. Те, що конституційне визнання пріоритетності прав людини перед інтересами держави не забезпечувалося реальними механізмами реалізації цього принципу, стало причиною розриву між ціннісним, нормативно-правовим та функціональним аспектами прав людини.

Розглядаючи питання про співвідношення громадянських, політичних і соціально-економічних прав у Казахстані, важливо відзначити, що національне законодавство не розмежовує у формально-правовому аспекті пріоритетність тієї чи іншої групи прав і в цілому встановлює гарантії їх однакового правового захисту. Проте в соціальній практиці ставлення до них неоднакове.

Так, у процесі законотворення парламентарі віддають пріоритет соціально-економічним правам. А законопроекти, які мають врегулювати суспільні відносини в політичній сфері, обговорюються довго і приймаються з великими потугами. Таке ставлення парламентаріїв до цих законодавчих актів відображає в цілому не тільки позицію державних діячів щодо прав людини, але й погляди, що утвердилися в масовій політичній свідомості.

Водночас актуалізується проблема законотворення у сферах, де правове врегулювання може забезпечити реальні результати в процесі демократизації суспільних відносин. Наприклад, давно назріла необхідність у прийнятті Закону „Про місцеве самоврядування” – його проект дебатують в парламенті вже кілька років. Вкрай потрібні якісно нові закони (про засоби масової інформації, некомерційні організації тощо), котрі можуть дати імпульс розвитку інститутів громадянського суспільства, підвищити відповідальність перед суспільством виконавчих і правоохоронних органів. Значною мірою на реалізацію конституційних

прав і свобод людини впливають підзаконні нормативні акти. Однак протягом минулого десятиліття було допущено чимало протиріч і в законах, і в нормативно-правових актах з цієї проблематики уряду та інших виконавчих органів влади, що тільки заплутувало справу. Як показала соціальна практика, органи державної влади вдосконалювали технології та методи розвитку економічної свободи, але не підтримували, а подекуди й гальмували реалізацію політичних прав і свобод громадян, що стало однією з причин незавершеної інституціоналізації демократичної політико-правової системи.

Значно стримували процес становлення громадянського суспільства й такі явища, як патерналізм, брак стійких традицій взаємовідносин особи і влади, суспільства і держави в режимі конституціоналізму, недооцінка механізмів самоврядування, подвійність суспільної свідомості, низький рівень правової та політичної культури як широких верств населення, так і політичної еліти.

Казахстанське суспільство в другій половині 1990-х років виявилось ідеологічно розколотим через різне ставлення до перших результатів ліберально-демократичних реформ. Якщо ліберальні цінності для декого ставали пріоритетними, то інші члени суспільства аж ніяк не сприймали їх як інструмент соціальних перетворень. Казахстанське суспільство, якому притаманні традиції колективізму й солідарності, виявилось схильним до ідеї соціального лібералізму. Попри розходження в оцінці ліберальних цінностей, однаковим виявилось сприйняття соціально-економічних прав як базисних, а розширення індивідуальної свободи пов'язувалося переважно з соціально-економічною, а не політико-правовою сферою. Соціологічні дослідження показали, що в цей період масова свідомість у Казахстані, як, до речі, і в більшості пострадянських суспільств, сприймала конституційні права і свободи людини крізь призму патерналістських настановлень, віддавала пріоритет груповій справедливості, а не принципам індивідуальної свободи, визнавала провідну роль держави в регулюванні соціального життя. Згідно з результатами соціологічного опитування, здійсненого міністерством культури, інформації та громадської згоди у другій половині 1990-х років, на першому місці були методи прямого і судового впливу (мітинги - 25,2 %, оскарження в суді - 24,7 %, листи до органів влади - 22,7 %). Низьким лишалася кількість прихильників голодувань (8,9 %) і збройних виступів (6,1 %). Немало виявилось осіб (29,9 %), готових пожертвувати політичною свободою заради економічного благополуччя і безпеки [1].

Це свідчить, що політичні мотиви соціального життя для громадян не такі важливі, як охорона здоров'я, сімейне благополуччя, матеріальні статки, особиста безпека. Аналіз звернень, одержаних Уповноваженим з прав людини Б. Байкадамовим 2004 року, показує, що громадяни звертаються до омбудсмена переважно з питань захисту їх соціально-

До питання про співвідношення громадянських, політичних і соціально-економічних прав у Республіці Казахстан

Гульнар Іскакова

економічних прав. За словами Б. Байкадамова, в його діяльності найскладнішою виявилася проблема подолати уявлення людей, що він не адвокат з питань захисту майнових інтересів, а стоїть на сторожі прав людини [2].

Незатребуваність громадянських і політичних прав і свобод пояснюється також низьким рівнем довіри населення до органів влади, зневірою у можливість реального захисту їх прав (основними порушниками прав людини є органи влади різних рівнів – такої думки дотримується 89 % респондентів). Подвійність сприйняття прав людини суспільством, ігнорування цих прав органами державної влади поряд з економічною нестабільністю, низькою правовою і політичною культурою людей помітно вплинули в 1990-і роки на сприйняття змісту концепції прав людини та на її реалізацію.

Реальна небезпека полягає в тому, що ідеї соціальної справедливості, котрі сприймаються як найвища цінність, можуть обернутися ідеологією тотального заперечення свободи. Як свідчать опитування, значна частина населення готова до можливих обмежень прав і свобод „в обмін” на підвищення рівня життя та „наведення порядку”.

Світова практика переконує, що неприпустима як абсолютизація свобод та інтересів окремої людини, так абсолютизація інтересів суспільних. Масова політична свідомість має поєднувати індивідуальні й громадські інтереси, що дозволяє віднайти їх оптимальний баланс, створити сприятливі умови для соціальної практики. Якщо на Заході йшли від громадянських і політичних прав до соціальних в міру визрівання економічних, правових та інших передумов і принцип конституціоналізму доповнювався принципом соціальності, то для казахстанського суспільства (як і для інших пострадянських суспільств) пріоритетною в 1990-і роки була реалізація соціально-економічних прав, хоча й усвідомлювалася необхідність політичних прав і свобод. У перспективі інституціоналізація громадянських і політичних прав і свобод підвищуватиметься із зростанням добробуту людей. Найбільш продуктивним, на нашу думку, буде одночасний розвиток громадсько-політичних і соціально-економічних прав людини.

З поліпшенням загальних макро- і мікроекономічних показників ситуація, хоча й повільно, змінюється. Якщо порушення соціально-економічних прав громадян у 1990-і роки були масовими, то в нинішньому десятилітті вони перестали носити такий характер, ці питання все частіше вирішуються в судах. Гуманізації карної політики сприяли поетапна передача кримінально-виконавчої системи до компетенції міністерства юстиції, декриміналізація карного законодавства, „демлітаризація” правоохоронних органів. Указ Президента Н. Назарбаєва про запровадження мораторію на смертну кару (2003 р.) став політично важливим кроком у справі гуманізації всієї системи суспільних відносин.

Однак у суспільстві, як показали соціологічні опитування, не склалося єдиної думки щодо смертної кари (понад 60 % опитаних висловилися проти її скасування). Причому, цієї думки дотримуються і представники політичної еліти, і керівники правоохоронних органів, і судді.

За роки державної незалежності громадяни Казахстану стали вимогливішими до дотримання своїх прав. Помітні з 2000 року соціально-економічні зрушення потребували інституціональних заходів у політико-правовій сфері. Вимоги громадян щодо дотримання їх основних прав можуть бути почуті владою у випадку, коли вони підтримуватимуться громадськими рухами, публічними діячами тощо. Принципи прав людини мають одержати підтримку з боку всіх інститутів громадянського суспільства й посісти важливе місце в публічній суспільній сфері. Громадянин повинен мати право захищати свої права, що передбачає участь громадян в суспільному житті в якості політичного суб'єкта, у тому числі й через членство в політичних партіях. Однак громадяни і досі мало вірять у реальні можливості свого впливу на політичні події через членство в тому чи іншому політичному об'єднанні.

Аналіз програм більшості політичних партій у контексті проблеми, що розглядається, показує, що, залежно від світоглядних уявлень, соціальної і політичної орієнтації, зв'язків з різними соціальними групами, існують різні підходи як до розуміння обсягу та змісту прав і свобод людини, так і до вироблення механізмів їх реалізації. Так, у програмах партій комуністичної і соціалістичної орієнтації, що базуються на гаслах рівності та соціальної справедливості, пріоритет віддається забезпеченню соціально-економічних прав людини. Хоча в останні роки комуністи стали приділяти більше уваги й розширенню політичних прав і свобод. Програмні документи політичних партій і громадсько-політичних рухів ліберально-демократичної спрямованості (наприклад, „Ак жол”) в цілому орієнтуються на максимальну емансипацію людини, громадський контроль над державними інститутами. Програмові положення партій і об'єднань центристського спрямування (наприклад, „Асар”) характеризуються взаємопроникненням принципів західної демократії, ринкової економіки і соціальної справедливості. Більшість політичних партій, визнаючи важливість інституту прав і свобод людини, вкладають у нього переважно соціально-економічний зміст і розглядають його в межах вдосконалення соціальної політики держави. Така позиція віддзеркалюється й у практичній діяльності партій. У 2002 - 2005 роках чітко виявилася тенденція ініціювання політичними партіями та інститутами громадянського суспільства внесення поправок до законів або й власних законопроектів, прийняття яких може істотно вплинути на ситуацію з дотриманням прав і свобод людини, а також на функціонування органів державної влади, їх взаємовідносини з суспільством та індивідом.

Гульнар Іскакова

Важливим суспільним інститутом утвердження прав людини є некомерційні організації. До 2003 року в Казахстані із загальної їх кількості (4,5 тисячі) власне правозахисні становили лише 7,6 % [3]. Аналіз їх практичної діяльності, взаємовідносин з органами влади свідчить, що останні схильні до співробітництва переважно з організаціями соціального та екологічного спрямування, оскільки їх діяльність доповнює роботу соціальних структур держави. Інакше сприймає влада організації правозахисного характеру, основна діяльність яких пов'язана з виявленням порушень прав людини (як правило, громадянських і політичних) саме з боку державних органів. Внаслідок цього стосовно правозахисних організацій переважала політика невизнання (особливо в 1990-і роки) або ж політика „мирного співіснування”.

Інститути громадянського суспільства створюють принципово нові правові, економічні, політичні й культурні реалії, що поступово змінюють суспільні інститути та органи державної влади. Казахстану для того, аби стати конкурентоспроможним в сучасних умовах, необхідно стимулювати ініціативу й творчий потенціал громадян, вибудувати конструктивний діалог і рівноправне партнерство інститутів громадянського суспільства і державної влади на республіканському, регіональному та місцевому рівнях і в міру економічного, політичного та культурного розвитку підвищувати функціональні можливості та ефективність цих інститутів.

Сучасна ситуація у сфері правового регулювання діяльності політичних партій, громадських організацій, у тому числі й правозахисних, не сприяє активному залученню громадян до правозахисної діяльності. Необхідним є створення на законодавчому рівні умов і механізмів для проведення досліджень з питань демократичних цінностей і прав людини та їх пропаганди, а також реальної участі НПО в процесі підготовки та обговорення найважливіших питань державної політики, залучення вітчизняного бізнесу до участі й підтримки „третього сектора” тощо.

В останні роки політика держави щодо політичних партій, громадських об'єднань і неурядових організацій зазнала певних коректив. Влада, усвідомлюючи, що формування громадянського суспільства та громадянського сектора є об'єктивною реальністю, що НПО відіграють значну роль у правозахисній діяльності й соціальній стабілізації суспільства, стала більше уваги приділяти взаємодії з „третьим сектором”. Ефективність державно-політичного управління багато в чому залежить від здатності функціонувати у форматі суспільної політики, що дозволяє одержувати досить об'єктивну й повну інформацію про ступінь впливу на суспільно-політичні процеси, про реальний стан суспільства, у тому числі й щодо дотримання прав і свобод людини. Проблеми, що

окреслилися у взаємодії інститутів громадянського суспільства і органів державної влади, певний конструктивізм останньої диктує необхідність інституціоналізації нових правил і принципів взаємовідносин.

Отже, державна політика у сфері прав і свобод людини на нинішньому етапі має спрямовуватися, по-перше, на вироблення і прийняття адекватних міжнародним стандартам нормативно-правових актів, що сприятиме демократизації політико-правової сфери й реалізації громадянських і політичних прав і свобод; по-друге, на створення політичних, соціально-економічних і культурних передумов реалізації всієї сукупності конституційних прав і свобод людини (як політичних, так і соціально-економічних); по-третє, на створення ефективної національної правозахисної системи.

Демократизація казахстанського суспільства й утвердження прав і свобод людини пов'язані з посиленням відповідальності держави в забезпеченні цих прав і свобод, моніторингом якості державних правозахисних послуг. Короткострокові й довгострокові політичні й соціальні наслідки політичних рішень, що нині ухвалюються, повинні аналізуватися з огляду на реалізацію прав людини. Утвердження у свідомості громадян принципів ліберальної свободи, підвищення їх громадянської активності здатні перебороти об'єктивні і суб'єктивні причини, що стоять на заваді реалізації прав і свобод людини. Ідеї прав і свобод людини можуть стати провідною соціокультурною тенденцією, якщо вони будуть представлені як цінності загальнолюдські, а також розглядатимуться крізь призму власної, перевіреної практикою системи національних цінностей. Тим самим Казахстан спроможеться зробити свій вклад в теорію і практику прав людини.

Республіка Казахстан, будучи основним носієм відповідальності перед народом і міжнародною спільнотою за забезпечення прав і свобод людини, за роки незалежності розробила державно-національну концепцію прав людини, спрямовану на поступову реалізацію громадянських, соціально-економічних і політичних прав та свобод (хоча Державну концепцію і програму розвитку прав людини і досі не прийнято). З 2000 року Казахстан розпочав якісно новий етап свого розвитку, який потребує політичної стабільності, громадянського миру, економічного зростання та соціальних змін. За визнанням світової спільноти, Казахстан за масштабами, темпами і якістю соціально-економічних перетворень лідирує серед країн СНД. Водночас чітко визначилася потреба демократизації політичної системи, що вимагає, по-перше, пошуку прийнятних для громадян способів управління, переходу від жорстких форм політичних технологій до гуманних; по-друге, підвищення життєздатності, стабільності й ефективності демократичних політичних інститутів. Особливо актуальною є проблема реального забезпечення свободи слова, об'єднань, участі громадян в управлінні державою (в

До питання про співвідношення громадянських, політичних і соціально-економічних прав у Республіці Казахстан

Гульнар Іскакова

тому числі й через інститут місцевого самоврядування) тощо. Динамізму демократичним процесам можуть надати розширення (паралельне) як соціально-економічних, так і громадянських та політичних прав і свобод. Перетворення в політичній та ідеологічній сфері мають пов'язуватися за термінами й темпами їх проведення з аналогічними заходами в соціально-економічній сфері. Адже всі групи прав (громадянські, політичні, соціальні, економічні, культурні) перебувають в тісній взаємозалежності. Казахстанському суспільству необхідно усвідомити, що смислом і рушійною силою суспільного прогресу є самореалізація людини шляхом розширення її прав і свобод. Всі структури й інститути суспільства і держави - лише інструменти, що забезпечують права і свободи людини.

Література:

1. **Коновалов С.** Соотношение выборного механизма и института общественного мнения // Саясат. – 2001. - №1. – С. 57 – 61.
2. Омбудсмен Байкадамов: „Результативность жалобщиков казахстанскому омбудсмену вполне соотносится с обычной международной практикой” // Панорама. - 2004. - 16 июля.
3. По принципу равных возможностей // Казахстанская правда. - 2004. - 27 апреля.