

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В КАЗАХСТАНЕ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Е.Ж.Ешаманова, А.Ж.Садыкова, А.Б.Танатарова
ЮКГУ им. М.Ауезова, г.Шымкент

В 2003 г. международное сообщество отметило 55 – летнюю годовщину принятия Всеобщей декларации прав человека. Можно без преувеличения сказать, что за эти годы в общественном сознании и практике большинства государств мира произошли поистине революционные перемены: максимально полное обеспечение прав человека сегодня, несомненно, является высшей ценностью современного демократического государства. Конституция Республики Казахстан, определяя Казахстан как демократическое правовое государство, подтверждает приверженность данному идеалу: «Высшими ценностями Республики Казахстан является человек, его жизнь, права и свободы» (ст.1) //1/. Казахстан, объявив человека, его жизнь и права высшей ценностью общества и государства, считает необходимым поэтапное вхождение в правовое пространство международно-правовых актов в области прав и свобод человека. Осознавая сложность переходных процессов и трудность реализации собственных национальных стандартов, выработанных на основе международных, РК приступила к созданию национальной системы защиты прав и свобод человека и гражданина, важнейшими структурными элементами которой являются государственные органы власти: Президент как гарант прав и свобод человека и гражданина, Парламент, Конституционный Совет, исполнительные органы власти, органы прокуратуры, судебные органы как главный правозащитный институт, институт адвокатуры, общественные организации и неправительственные правозащитные организации //1/.

Основным носителем ответственности перед народом и международным сообществом по обеспечению прав и свобод граждан является государство, для осуществления этой особой функции государственная власть должна быть оснащена соответствующей системой институтов, механизмов и процедур. На первом этапе создания национальной системы защиты прав человека в Казахстане, государство направило усилия на совершенствование законодательной базы и политической системы, постепенное изменение общественного мнения. В связи с этим, Республика Казахстан приняла решение о создании сначала Комиссии по правам человека, которая должна была сформулировать необходимые правовые и общественные условия для введения института уполномоченного. Комиссия по правам человека, которая была создана согласно Указу Президента Республики Казахстан в феврале 1994 г, стала первым национальным правозащитным учреждением. Комиссия должна была содействовать главе государства в реализации его конституционного статуса гаранта прав и свобод человека, стать конституционным институтом по формированию государственной политики в области прав и свобод человека. За годы своей деятельности Комиссия по правам человека заняла достойное место в национальной системе правозащитных органов, но к сожалению, имеющийся у комиссии статус только консультативно-совещательного органа, не обладающего реальными полномочиями, не позволил ей выполнять возложенные на нее функции в полном объеме. В связи с этим на основе изучения мирового опыта в правозащитной сфере, было принято решение о создании института омбудсмана //5/.

Зародившись в Швеции в 1809 году, институт омбудсмана получил широкое распространение во всем мире во второй половине XX века. Введенный в политико-правовую систему европейских стран, институт омбудсмана призван был защищать интересы и права человека и гражданина и, с другой стороны, способствовать установлению взаимопонимания и доверия между властью и обществом. В настоящее время данный институт получил законодательное и общественное признание в странах с разнообразными формами правления, принадлежащих к различным правовым системам (в том числе и в СНГ – РФ, Узбекистане, Грузии). В Казахстане институт уполномоченного по правам человека учрежден Указом Президента РК от 20 сентября 2002 года, т.к. Конституция 1995 г. не предусматривает в

структуре государственной власти института уполномоченного по правам человека. Таким образом, уполномоченный по правам человека – новейший институт политико-правовой системы страны. Разумеется, уполномоченный по правам человека в силу специфики своей природы и статуса, а также чрезвычайной сложности задач обеспечения прав человека в Республике Казахстан, не в состоянии коренным образом изменить ситуацию в данной области, но он может и обязан совершенствовать правозащитную систему.

Новый демократический институт уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан делает первые и успешные шаги. В связи с чем проблема развития и совершенствования конституционно-правового института омбудсмана является одной из важнейших. Поскольку в Европе институт омбудсмана, занимающий важное место в системе органов, обеспечивающих защиту прав человека, имеет почти двухсотлетнюю историю, актуальность изучения зарубежного опыта правового закрепления и функционирования этого института в процессе развития института уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан не вызывает сомнений.

Восприятие зарубежного опыта демократического развития, разумеется, не означает его слепого копирования без оглядки на особенности той или иной страны и казахстанскую специфику. Вместе с тем такое копирование иногда допускается и не только у нас в Казахстане. Поэтому, развивая институт омбудсмана на отечественной почве, мы должны учиться и на чужих ошибках. Так, в США в последние годы престиж института омбудсмана заметно упал, поскольку его деятельность не принесла ожидаемых результатов. Исследователи этой проблемы основную причину видят в том, что введение данного института по иностранной модели не всегда соответствовало реалиям США /6/.

Посредническая миссия омбудсмана находит отражение в титулах, присваиваемых ему в различных странах: Народный защитник, Публичный защитник, Посредник. Положение об Уполномоченном по правам человека, утвержденное Указом Президента Республики Казахстан, дает следующее определение уполномоченного по правам человека: «должностное лицо, осуществляющее наблюдение за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, наделенное в пределах своей компетенции полномочиями принимать меры по восстановлению нарушенных прав человека и гражданина» /3/.

Мировой опыт свидетельствует о том, что омбудсман существует наряду с судебными и правоохранительными органами, дополняя существующую систему защиты прав и свобод граждан. Его учреждение не влечет пересмотра компетенции государственных правообеспечительных органов.

По образному выражению авторитетнейшего аргентинского уполномоченного по правам человека Хорхе Луиса Майрано, до октября 1999 года возглавлявшего Международный институт омбудсмана, омбудсман – это «человек-институт». В этой формуле во многом выражена специфика рассматриваемого института, обеспечивающая его привлекательность и преимущества в сравнении с иными существующими механизмами защиты прав человека.

Во-первых, при обращении к омбудсману гарантируется помощь беспристрастного и квалифицированного органа, который действует неформально, безотлагательно, бесплатно. Не требуется привлечение адвоката, проведение состязательного процесса.

Во-вторых, Уполномоченный не связан строгими обязательными процедурами при осуществлении своих функций.

В-третьих, в отличие от других институтов защиты гражданских прав и свобод, омбудсман осуществляет контроль не только с точки зрения законности и соблюдения правовых норм, но и действует, исходя из моральных соображений и идеалов справедливости.

В-четвертых, институт уполномоченного, как правило, доступен не только гражданам того или иного государства, но и иностранным гражданам, лицам без гражданства, т.е. данная служба привлекательна для социально и политически незащищенных членов общества, которые могут рассчитывать на ее помощь /4/.

Уполномоченный в Казахстане назначается и освобождается от должности Президентом после консультации с Комитетами Палат Парламента Республики Казахстан, перечень которых определяется Президентом Республики Казахстан. Уполномоченный по правам человека признается независимым и руководствуется в своей деятельности принципами законности, приоритетности прав и свобод человека и гражданина, объективности и гласности.

На обеспечение независимости направлено и положение, устанавливающее запрет на незаконное вмешательство в деятельность уполномоченного. К его компетенции относятся проверки по обращению граждан, по результатам которых уполномоченный вправе направить должностному лицу, нарушившему действиями (бездействием) права и свободы заявителя, рекомендации относительно мер, которые надлежит принять для восстановления нарушенных прав. Должностное лицо, получившее рекомендации уполномоченного, обязано в течение одного месяца со дня их поступления рассмотреть рекомендации и направить сообщение о результатах их рассмотрения /3/. Такая практика рассмотрения обращений граждан направлена на повышение ответственности должностных лиц за свою деятельность, что содействует расширению компетенции уполномоченного и его возможностей в инициировании процесса отстранения и освобождения от занимаемой должности лиц, виновных в нарушении прав и свобод граждан.

Важнейший принцип деятельности уполномоченного – принцип доступности, оперативности. Доступность может быть обеспечена и путем открытия представительств института уполномоченного во всех областных центрах Казахстана. Такой опыт имеется в РФ, где принят конституционный федеральный закон и создана служба омбудсмена – Уполномоченного по правам человека. Закон об Уполномоченном по правам человека в РФ принят Государственной Думой 25.12.1996 г./4/. К сожалению, в действующей Конституции РФ отсутствует специальная норма, посвященная уполномоченному по правам человека. В п. «д» ст.103 Конституции РФ, содержится лишь упоминание об Уполномоченном в связи с закреплением полномочий Государственной Думы по назначению и освобождению на должность уполномоченного /2/. Может ли гражданин России составить даже самое общее представление об этом способе защиты своих прав, прочитав эту «скудную» строку. Очевидно, нет. Поэтому закрепление конституционного статуса российского и казахстанского омбудсмена, безусловно повысило бы авторитет и эффективность этого демократического института, способствовало бы его популяризации в обществе как важнейшего правозащитного института. Насущная потребность в эффективном функционировании института уполномоченного в России обусловила то, что наряду с уполномоченными общей компетенции в РФ складывается система специальных уполномоченных по делам молодежи, по правам женщин, семьи, детей, военнослужащих (например, в г. Екатеринбурге успешно действует уполномоченный по защите прав детей).

Интересный опыт в этой области накоплен в Швеции, Германии, Великобритании и некоторых других странах. Широко известна, например, эффективная деятельность омбудсманов в ФРГ по защите прав и интересов женщины на уровне местного самоуправления. Введение специальных уполномоченных в Казахстане позволит сделать более продуктивным и деловым сотрудничество с соответствующими общественными объединениями, полнее использовать их потенциал, в связи с представлением уполномоченному всесторонней информации относительно нарушений прав человека в конкретной сфере, оказанием ему реальной помощи в осуществлении правозащитной деятельности. Для всемерного содействия деятельности уполномоченного в осуществлении мониторинга за соблюдением прав и свобод человека и обеспечению его деятельности по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан создано государственное учреждение – Национальный центр по правам человека, который согласно Положению об уполномоченном осуществляет информационно-аналитическое, организационно-правовое и иное обеспечение деятельности уполномоченного. Национальный центр призван содействовать выработке предложений по совершенствованию законодательства республики в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты, развитию международного сотрудничества в этой сфере /5/.

Как известно из мировой практики, омбудсман не наделен юридически – властными полномочиями, его решения не носят императивного характера. Суть рассматриваемого института право защиты в том, что он разрешает жалобы граждан и готовит по результатам рассмотрения заключения. Уполномоченный по правам человека не принимает решения, равнозначные по юридическим последствиям решениям суда, но их легитимность неоспорима, а социально-политический вес не ниже. Специфические особенности института определяют его реальные возможности исследовать и пресекать распространенное явление злоупотребления правом. По мнению сотрудника Директората прав человека Совета Европы

Д.Брибосиа, «хороший уполномоченный по правам человека должен пользоваться реальной властью: властью давать предписания, рекомендации, властью «поднимать шум» если это необходимо, т.е. обращаться к прессе /8/.

В связи с этим, целесообразным на нынешнем этапе представляется законодательная регламентация отношений омбудсмана и СМИ в РК, можно опираться на продуманный опыт России, согласно которому Уполномоченный в РФ может публиковать принятое им заключение в периодических российских печатных изданиях.

Сегодня проблемы гарантии прав и свобод человека и гражданина в Казахстане требуют особенно пристального внимания. Существующий в РК уже более года институт уполномоченного все еще переживает этап реформирования и оценка эффективности практической деятельности Уполномоченного за столь короткий период существования не может быть дана. Разумеется, совершенствованию казахстанского законодательства статуса Уполномоченного – не единственное средство активизации его деятельности. Однако это первый необходимый шаг, не сделав которого, мы вряд ли сможем рассчитывать на быстрое и успешное развитие этого демократического института, столь необходимого гражданам Казахстана в наше трудное время.

Литература

1. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.- Алматы, 2002.
2. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г.- М., 2001г.
3. Положения об Уполномоченном по правам человека. Утверждено Указом Президента РК от 19.09.2002 г. // Казахстанская правда. 2002, 21 сентября.
4. Федеральный конституционный закон Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека. Принят Государственной Думой 25.12.1996г. Одобрен Советом Федерации 12.02.1997 г. Москва, 1997.
5. Исакова Г. Национальные учреждения по защите прав человека: проблемы становления и функционирования // Саясат.- 2003.- № 8.-С.4-5.
6. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. – М., 1999.-С.152.
7. Галямова Я.Р. Условия и факторы эффективности института, уполномоченного по правам человека (омбудсмана) // «Analitic» аналитическое обозрение. -2003, № 2.-С.36-37.
8. Брибосиа Д. Совет Европы и функции омбудсмана //Материалы международной конференции 27-29 октября 1998 г.- Екатеринбург, 1998.-С.18-19.

Қорытынды

Бұл мақалада Қазақстандағы конституциялық заң институтының қалыптасуы, адам заңдылықтары жүйесінің мәселелері қарастырылған.

Summary

The article examines Ombudsman, a new institution for Kazakhstan (ombudsman – a person or a state body authorized in the matters of human rights). The authorized