

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН:

ВОЗМОЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА



А. О. ШАКИРОВ,
Уполномоченный по правам человека
в Республике Казахстан

В статье рассмотрен опыт функционирования учреждения Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан, на основании чего сделан вывод о необходимости дальнейшей модернизации учреждения. Автор выдвигает ряд предложений по совершенствованию казахстанской модели омбудсмена, исходя из исследования опыта этого института в зарубежных странах.

Ключевые слова: омбудсмен, Казахстан, Национальный центр по правам человека, правозащитный институт, медиация, права человека, обращения граждан, зарубежный опыт, модернизация, законодательство.

1. О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Одним из важнейших направлений государственной политики в Казахстане является обеспечение благоприятных условий для развития системы защиты прав человека. В рамках этого направления в стране была учреждена должность Уполномоченного по правам человека (далее – Уполномоченный или Омбудсмен) на основании Указа Президента Республики Казахстана № 947 от 19 сентября 2002 г.¹ Согласно законодательству, роль Уполномоченного в современной государственной системе Казахстана заключается в том, чтобы наблюдать за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и в пределах своей компетенции восстанавливать нарушенные права.

Без сомнения, институт Омбудсмена не является типичным государственным органом, так как имеет особое предназначение, выступая в качестве медиатора в отношениях между другими го-

сударственными органами и обществом. В этой связи повышается необходимость изучения нынешней роли Омбудсмена в стране для нахождения оптимальных вариантов модернизации данного государственного правозащитного института.

Стоит начать с того, что статус Уполномоченного является независимым и никакое иное лицо не вправе вмешиваться в его деятельность. Нормативная правовая база устанавливает его прямую подотчетность Главе государства. Назначение Уполномоченного является прерогативой Президента Казахстана, который прежде проводит соответствующие консультации с Палатами Парламента РК. Срок полномочий назначенного лица составляет пять лет и может быть продлен еще на один срок. Освобождение Уполномоченного от должности осуществляется только Главой государства и только в строго установленных случаях. Такой подход с четким определением времени пребывания в должности повышает степень независимости лица. Основное преимущество заключается в отсутствии стремления удержаться в должности. Снижается вероятность проявления лояльности к определенным обстоятельствам и таким образом формируется самостоятельность, беспристрастность и объективность.

Обеспечение деятельности Уполномоченного и содействие в реализации его полномочий осуществляет Национальный центр по правам человека (далее – Национальный центр / учреждение Уполномоченного). Национальный центр является рабочим органом Уполномоченного и одна из основных его функций заключается в рассмотрении жалоб поступающих в адрес Омбудсмена на нарушения прав и свобод человека и гражданина. Ежегодно сотрудники учреждения рассматривают около полутора тысяч таких обращений. Обращения граждан являются основным источником информации о нарушении прав человека. Данному направлению работы уделяется значительное внимание, как одному из способов продвижения и защиты прав человека в Казахстане.

В ходе рассмотрения обращений Омбудсмен вправе в законодательном порядке запрашивать у организаций и должностных лиц любую информацию, необходимую для исполнения своих пра-

© А. О. Шакиров, 2016

¹Указ Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года N 947 «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека» - <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000947> Здесь и далее материалы из Интернета приводятся по состоянию на 30.01.2017 г.



Уполномоченный по правам человека А.О. Шакиров на приеме у Главы государства Н.А. Назарбаева

возащитных функций, за исключением Президента, Парламента и его депутатов, Правительства, Конституционного совета, Генерального прокурора, Центральной избирательной комиссии и судов Республики Казахстан.

Поступающие обращения затрагивают достаточно большой спектр вопросов. Среди них сферы трудовых, жилищных, пенсионных прав, прав детей, женщин, инвалидов, вопросы администрирования в центральных и местных исполнительных органах, исполнения судебных решений, вопросы, связанные с действием и бездействием правоохранительных органов и администрации пенитенциарных учреждений. Как показывает статистика последних лет, приблизительно 18,9 % обращений от общего числа принятых в производство, завершились принятием положительного решения в пользу заявителей с последующим восстановлением нарушенных прав.²

Важно отметить, что помимо рассмотрения поступивших жалоб, Уполномоченный вправе самостоятельно инициировать рассмотрение других общественно значимых вопросов, связанных с нарушениями прав человека.

Конечным и важным результатом работы института Омбудсмана является составление ежегодного отчета о проделанной работе, в котором приводятся соответствующие статистические данные и комплексный анализ деятельности Уполномоченного за указанный период. Данный отчет представляется в первую очередь Главе государства, а в последующем презентуется широкой общественности, в том числе представителям научной среды, международным организациям, гражданскому обществу и средствам массовой информации.

Учитывая то, что единственным инструментом реагирования Омбудсмана являются рекомендации, возрастает необходимость поддержания постоянных связей с другими государственными органами, должностными лицами и представителями СМИ. Так, несмотря на то, что институт Омбудсмана не имеет полномочий

по рассмотрению жалоб на действия судов, благодаря заключенному двустороннему меморандуму о сотрудничестве между Уполномоченным и Председателем Верховного Суда, имеется возможность в порядке обобщения судебной практики обращаться к последнему с официальным письмом об имевших место случаях обращений граждан на нарушение их прав при отправлении правосудия.

Кроме того, при возникновении резонансных вопросов в обществе, связанных с правами человека, Омбудсмен направляет открытые обращения в СМИ, соответствующим должностным лицам или государственным органам. Из последних подобных случаев стоит выделить ситуации проведения реформ в образовании, а также с принятием решения об обязательной временной регистрации граждан, которые вызвали острые дискуссии в обществе. В последнем случае, подчеркивая важность принятого решения в целях обеспечения безопасности страны, Омбудсмен отметил слабость его правоприменительной практики. В качестве одной из возможных мер преодоления сложившейся ситуации Омбудсмен предложил Правительству в установленном порядке рассмотреть вопрос об отсрочке в приемлемые сроки применения предусмотренных штрафных санкций.³ В результате чего применение штрафов в отношении граждан было отложено до середины марта т.г.⁴

Очевидно, что в арсенале Уполномоченного вышеизложенное является наиболее действенным и эффективным средством защиты прав человека, а во взаимодействии с медиа повышают легитимность института в глазах общества, способствуют правовой просвещенности населения и усиливают институциональный имидж Омбудсмана.

Немаловажно то, что усилиями учреждения Уполномоченного удалось обратить внимание руководства страны и общества на

²Отчет Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2015 год. Астана, 2016; Отчет Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2016 год (в процессе издания).

³Отсрочить штрафные санкции за отсутствие регистрации предлагает Уполномоченный по правам человека – <https://vlast.kz/novosti/21231-otsrocit-strafnyesankcii-za-otsutstvie-registracii-predlagaet-upolnomocennyy-po-pravam-celoveka.html>

⁴Штрафовать казахстанцев за отсутствие временной регистрации начнут с середины марта – https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/shtrafovat-kazahstancsev-otsutstvie-vremennoy-registratsii-310658/



Посещение Уполномоченным по правам человека Дома-интерната для престарелых и инвалидов г. Астаны

имеющие особую важность проблемы, в частности интеграцию лиц с ограниченными возможностями в общественную и политическую жизнь, ресоциализацию осужденных, предотвращение социальных и трудовых конфликтов, обеспечение прав детей и многие другие.

Нормотворческую деятельность Омбудсмен осуществляет посредством участия в Совете по правовой политике при Президенте Республики Казахстан, где ведется работа по совершенствованию законодательства и практики реализации прав граждан. В том же направлении действуют Межведомственные комиссии Правительства и центральных государственных органов, в которых активное участие принимают сотрудники Национального центра, в том числе в Диалоговой площадке по человеческому измерению при Министерстве иностранных дел и в рамках Диалога о правах человека между РК и ЕС.

Следует отдельно затронуть деятельность консультативно-совещательных органов при Уполномоченном, к которым относятся Экспертный совет и Координационный совет. Членами Экспертного совета являются ведущие ученые-правоведы, которые в рамках своей деятельности осуществляют экспертную поддержку по различным законодательным вопросам. В свою очередь Координационный совет занимается координацией деятельности Национального превентивного механизма против пыток (НПМ), обеспечивая повышение эффективности модели НПМ в Казахстане.

В работе НПМ также задействованы сотрудники Национального центра. В рамках этого направления учреждением Уполномоченного осуществляется постоянное взаимодействие с государ-

ственными органами, подмандатными учреждениями и СМИ. Опыт функционирования НПМ свидетельствует о действенности этой мониторинговой модели, позволяющей фиксировать нарушения прав в закрытых учреждениях и вырабатывать предметные, обоснованные и актуальные рекомендации.

На законодательном уровне положения об НПМ закреплены в четырех кодексах и четырех профильных законах РК. В настоящее время проводится работа, в том числе сотрудниками Национального центра, по разработке законопроекта о расширении мандата НПМ в Казахстане.

Большое значение в работе учреждения Уполномоченного имеет сотрудничество с международными и неправительственными организациями (НПО). Так, на постоянной основе осуществляется взаимодействие в рамках проектной деятельности с рядом международных организаций, в том числе с ОБСЕ, ПРООН, УВКПЧ, ЮНИСЕФ, PRI с посольствами Норвегии, Финляндии, Великобритании. Кроме того, Уполномоченный и сотрудники Национального центра активно участвуют в правозащитных мероприятиях, проводимых на полях ОБСЕ, ЕС, ООН. Для иностранных коллег взаимодействие с Омбудсменом – это возможность получения объективной и непредвзятой информации о ситуации с правами человека в Казахстане. Контакты с НПО поддерживаются при рассмотрении обращений граждан, часто пересылаемых от институтов гражданского общества, при проведении экспертизы законопроектов и обмена мнениями, при осуществлении просветительской деятельности и т.д. Важно отметить участие представителей НПО в работе Экспертного сове-





Посещение Уполномоченным по правам человека воинской части в Южно-Казахстанской области



та при Уполномоченном и в работе НПМ по предотвращению пыток.

Резюмируя вышеприведенный краткий анализ, можно утверждать о том, что Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстане, как национальный правозащитный институт, демонстрирует свою эффективность и что еще более важно свою необходимость для правовой системы страны. Несмотря на ограниченный инструментарий, Омбудсмен в значительной степени повысил общественное доверие к государственным органам, сумел наладить тесные контакты с неправительственным сектором и укрепить внешнеполитический имидж страны за счет позитивного опыта взаимодействия с международными организациями. На сегодняшний день, на повестку дня следует вынести вопрос о дальнейшем развитии и расширении полномочий казахстанского Омбудсмена в виду имеющихся положительных результатов его работы и растущей значимости института для современного демократического государства.

2. О ЗАРУБЕЖНОМ ОПЫТЕ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

Анализ опыта институтов Омбудсмена в зарубежных странах дает возможность выявить положительную практику, применимую в нашей стране для усовершенствования казахстанской правозащитной модели.

Стоит начать с рассмотрения существующей в научной среде классификации данного института. Обычно выделяют три основных вида: *парламентский омбудсмен*, *исполнительный омбудсмен* и *независимый омбудсмен*. Классический парламентский омбудсмен существует в Швеции, Гер-

мании, Финляндии, России, и, как становится ясно из названия, он является подотчетным Парламенту страны. Характеристикам исполнительного омбудсмена отвечает Французский медиатор назначаемый Советом министров. Примером независимого омбудсмена служат Нидерланды и Португалия. Данная модель примечательна тем, что Омбудсмен не подотчетен ни одной из трех ветвей власти.⁵

Согласно данной классификации, можно определить принадлежность Уполномоченного Казахстана ко второму виду исполнительного омбудсмена, который является частью исполнительной системы, назначается Президентом страны и прямо подотчетен ему.

В мировой практике существуют различные способы законодательного введения и закрепления института Омбудсмена. Так, в Швеции, Дании, Испании, Венгрии, России и Кыргызстане институт Омбудсмена был утвержден на конституционном уровне и в дальнейшем соответствующие конституционные положения были развиты в законодательстве. В таких странах, как Португалия и Польша, напротив, институт был утвержден на основании специального закона и только впоследствии был закреплён в Конституции. В Великобритании, Франции, Австралии был выбран третий вариант – принятие специального закона без закрепления в Конституции.⁶



⁵Волков Д.Н. Сравнительный анализ моделей института Омбудсмена в мире // Историческая и социально-образовательная мысль. 2015. Т. 7. № 2. С. 111 – 114.

⁶Тхаркахо М.М. Особенности формирования института омбудсмена в зарубежных странах – <http://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-formirovaniya-instituta-ombudsmena-varubezhnyh-stranah>



Заседание Комиссии по избранию членов Координационного совета Национального превентивного механизма против пыток под председательством Уполномоченного по правам человека

Должность Уполномоченного в Казахстане введена на основе Указа Президента, в связи с чем можно условно отнести нас к третьей группе стран. Вместе с тем, в свете инициированного Президентом предстоящего перераспределения властных полномочий между ветвями власти положение Омбудсмана, возможно, потребует пересмотра. В своем специальном обращении Глава государства отметил, что «нормы о возможности принятия президентских указов, имеющих силу закона, утратили актуальность».⁷ В данном контексте вполне уместным стало бы закрепление полномочий Омбудсмана на уровне полноценного Закона Республики Казахстан.

Общей чертой для большинства стран является наличие у омбудсменов основной формы реагирования в виде рекомендаций. Рекомендации омбудсменов не имеют юридической силы и основываются в первую очередь на авторитете самого Омбудсмана и добросовестности государственных органов. Вместе с тем, в большинстве стран у омбудсменов имеются в запасе дополнительные преимущества. Так, Французский медиатор имеет право обратиться к гражданскому прокурору с апелляцией. Кроме того, у него есть право возбуждения дисциплинарного дела против должностного лица – нарушителя, если соответствующие санкции не применяются со стороны его руководства.⁸ Наглядным исключением из общих правил являются Канада и Великобритания, где решения омбудсменов имеют обязательную силу.⁹

Как известно, наличие полномочий требует соответствующего механизма их реализации. Отсутствие возможности по привлечению лица к ответственности значительно снижает эффектив-

ность правозащитных функций Омбудсмана. В этой связи положительный опыт Франции может быть применим в части передачи Омбудсмену возможности привлекать должностных лиц к ответственности.

Во многих странах сходство наблюдается и в правовой возможности прямого обращения Омбудсмана в Парламент и Правительство страны по тем или иным правозащитным вопросам. В отдельных странах пошли намного дальше, наделив Омбудсмана полномочиями обращаться в Конституционный суд и в судебные инстанции с ходатайством о применении санкций, а также с правом инициировать уголовные дела.¹⁰

В контексте рассматриваемых качественных изменений важно не забывать и об увеличении потенциала самого института. В частности, Национальный центр в некотором роде ограничен в доступе к информации о правах человека в регионах страны из-за отсутствия соответствующих представительств на местах. Несмотря на наличие полномочий по посещению различных учреждений в регионах, немногочисленный штат и текущая загруженность не позволяют осуществлять подобный мониторинг больше одного раза в год. В свою очередь, наличие региональных представительств значительно облегчает доступ граждан к Омбудсмену, усиливает контроль над ситуацией с правами человека и одновременно содействует правовой просвещенности граждан в регионах. В случае модернизации института Омбудсмана и возложения на него новых полномочий в соответствии с вышеизложенным, открытие представительств в регионах страны приобретает еще большую актуальность.

Приведенный краткий анализ опыта институтов Омбудсмана в зарубежных странах позволил нам выявить положительную практику, применимую в нашей стране для усовершенствования казахстанской правозащитной модели. Имплементация зарубежного опыта может существенно повысить авторитет страны в гла-

⁷Опубликован полный текст специального обращения Президента Казахстана – https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/opublikovan-polnyiy-tekst-spetsialnogo-obrascheniya-310881/

⁸Website of the Ombudsman of the French Republic - <http://www.defenseurdesdroits.fr/competences/missions-objectifs/droit-des-usagers>

⁹Мешкова А.В. Становление и развитие института Омбудсмана в зарубежных странах – <http://www.evsnik-mgou.ru/ru/Articles/Doc/553>

¹⁰Там же.



Выступление Уполномоченного по правам человека А.О. Шакирова в Парламенте РК

зах международного сообщества и стать образцовой моделью. Кроме того, применение предложенных законодательных изменений в Казахстане полностью соответствует существующим Парижским принципам о статусе национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека.

А.О. Шәкіров: Қазақстан Республикасындағы Адам құқықтары жөніндегі уәкілдің қызметі: шетел тәжірибесін қолдану негізінде жетілдіру мүмкіндіктері.

Мақалада Қазақстан Республикасының Адам құқықтары жөніндегі уәкіл мекемесінің қызмет ету тәжірибесі қарастырылған, оның негізінде мекемені одан әрі жаңғырту қажеттігі туралы қорытынды жасалған. Автор омбудсменнің қазақстандық моделін жетілдіру бойынша шет елдердегі осы институттың тәжірибесін зерттеу негізінде бірқатар ұсыныстар жасайды.

Түйінді сөздер: омбудсмен, Қазақстан, Адам құқықтары жөніндегі ұлттық орталық, құқық қорғау институты, медиация, адам құқықтары, азаматтардың арыздары, шетелдік тәжірибе, жаңғырту, заңнама.

A. Shakirov: The Activity of Ombudsman of the Republic of Kazakhstan: the possibility for improvement based on foreign experience.

This article describes the functioning process of the Ombudsman institution in the Republic of Kazakhstan and concludes that there is a need for further modernization of the institution. The author puts forward a number of proposals to improve the Kazakhstani model of Ombudsman based on international experience in this area.

Keywords: Ombudsman, Kazakhstan, National Center for Human Rights, human rights institution, mediation, human rights, citizens' appeals, foreign experience, modernization, legislation.