

Дехканова К.А.

**ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ И РОЛЬ ИНСТИТУТА
ОМБУДСМЕНА (АКЫЙКАТЧЫ) В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ И СВОБОД
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

K.A. Dekhkanova

**HISTORY OF THE ROLE OF THE INSTITUTE
OMBUDSMEN (THE OMBUDSMAN) IN ENSURING THE RIGHTS AND
FREEDOMS HUMAN AND CIVIL**

УДК: 342/347/17 (57.2)

В статье рассмотрена история создания и роль института акыйкатчы в обеспечении прав и свобод человека и гражданина.

The article considers the history of the institution and the role of ombudsmen to ensure the rights and freedoms of man and citizen.

Институт Акыйкатчы (Омбудсмена) в Кыргызской Республике является сравнительно молодым, тем не менее, он является важным дополнением правообеспечительного механизма, действующего в государстве. Его введение является закономерным итогом демократизации общества. Институт омбудсмена в правовых системах демократических стран неизменно становится важным механизмом не только защиты прав человека, но и укрепления законности в деятельности государственных органов. Широкие надзорные функции за деятельностью государственных органов власти и должностных лиц всех уровней, которыми наделен акыйкатчы (омбудсмен) с целью защиты прав и законных интересов граждан, определяют его высокий авторитет и широкое признание общественностью. Это связано с демократическими чертами, характеризующими его статус и обеспечивающими эффективность его действий. На сегодняшний день Институтом акыйкатчы (омбудсмен) Кыргызской Республики налажены тесные контакты с омбудсменами многих зарубежных стран. Подобного рода сотрудничество обеспечивает более оперативное и полное восстановление прав и свобод наших соотечественников за пределами республики.

Но все же, по нашему мнению, обосновывается необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство Кыргызской Республики, при разработке которых должно быть учтено следующее: а) акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики призван защищать права и свободы граждан не только путем их восстановления, но и способствовать совершенствованию национального законодательства в области прав человека, приведению его в соответствие с принципами и нормами международного права и международными договорами Кыргызской Республики; б) использовать знания и возможности акыйкатчы (омбудсмен), получать от него заключения на соответствующие законопроекты с целью недопущения нарушений прав и свобод граждан еще на стадии разработки нормативно-правовых актов в республике; в) наделить Правительство Кыргызской Республики правом получать консультации акыйкатчы (омбудсмен) по вопросам реализации международных стандартов в области прав человека, изложения своего мнения по вопросам, связанным с международными договорами по правам человека.

Создание и деятельность института омбудсмена открыли новую главу в отношениях между государством и гражданином, между лицами, наделенными властью, и управляемыми. Несмотря на усиливающуюся во всем мире критику государственной деятельности, общепризнано, что омбудсмен способствует росту публичного доверия к администрации. Поэтому сегодня этот институт справедливо считается важным фактором укрепления законности и правовой основы в деятельности исполнительной власти, формой внесудебного контроля. Его основной принцип - функциональное назначение в качестве инструмента защиты прав человека и гражданина, отличного от парламентского, судебного, административного и иных форм контроля и надзора.

Омбудсмен (от шведского - ombudsman) — в ряде стран специальное должностное лицо парламента, наблюдающее за законностью действий государственных органов и соблюдением прав и свобод граждан [1].

Институт Омбудсмена впервые был основан в Швеции в 1809 г. В современном его виде он явился прототипом королевского Омбудсмена. После того как король Швеции Карл XII потерпел поражение в битве под Полтавой (1709 г.), он покинул страну и уехал в Турцию. В этот период в Швеции начались волнения и беспорядки. Чтобы прекратить их, король, находясь в Турции, издал в 1713 г. закон о создании в Швеции королевского Омбудсмена, в обязанность которого входило следить за тем, чтобы законы и статуты в стране исполнялись, а гражданские служащие четко выполняли свои обязанности. Позднее этот пост получил название канцлера юстиции. С 1766 по 1772 г. шведский парламент почти все полномочия короля взял в свои руки, в том числе и назначение канцлера. Однако в 1772 г. король Густав III восстановил королевские прерогативы. В 1809 г. был свергнут король Густав IV Адольф, прославившийся своим деспотизмом, и за многие годы наконец-то

созывается риксдаг (парламент), который решил принять новую Конституцию, основывающуюся на принципе равновесия власти короля и парламента. Таким образом, либерализация общественных условий в начале XIX в. способствовала возникновению конституционных норм в Швеции. Шведский риксдаг в 1809 г. принял Документ правления (конституционный акт), созданный под влиянием теории Монтескье разделения властей. Чтобы как-то уравновесить широкие полномочия короля с полномочиями парламента, последнему предоставлялось право избрать специального парламентаского комиссара (Омбудсмена) для надзора за соблюдением законодательных актов парламента судами и другими органами власти [2].

На Кыргызской земле, как и повсеместно в Средней Азии, после принятия ислама действовала следующая система: казы (судья) не только улаживал споры, но и выносил решения по жалобам на чиновников. А в каждом кыргызском роду, по нашему мнению, роль омбудсменов исполняли авторитетные и неподкупные старейшины (аксакалы). Они могли высказать ханам, манапам и биям чаяния людей, пострадавших от их действий, произвола их управленцев, а также публично заявить о несправедливости и самодурстве того или иного властного человека либо его приспешников.

В качестве своеобразных омбудсменов могли выступать и некоторые высокопоставленные лица. К примеру, эпос "Манас" демонстрирует нам правозащитные качества медиатора - хана Бакая. Или при господстве кокандского хана, позже российского генерал-губернатора, царица Курманжан-Датка выполняла ту же миссию [3], что и при римском императоре - Defensor civitatis [4]. А именно: передавала им жалобы населения о несправедливых решениях и действиях административных органов колонизаторов, а также использовала право быть принятой ими и лично изложить жалобы своих подданных.

Таким образом, органы по проверке жалоб населения и контроля над действиями управленческого аппарата существовали во многих уголках планеты.

По окончании второй мировой войны - самой жестокой и кровопролитной за всю историю человечества, войны - полной презрения к ценностям человеческой жизни, войны - с беспрецедентным ограничением свобод и поражением в гражданских и человеческих правах, мир, впервые, глубоко осознал ценность как самой человеческой жизни, так права и свободы отдельно взятой личности. Результатом этого осознания стала "Всеобщая декларация прав человека" 1948 года (существовавшая до 1939 года Всемирная организация под названием "Лига наций" до принятия такой Декларации не возвысилась).

Если еще в 50-е годы XX века понятие "Омбудсмен" было почти неизвестно в мире, то в течение короткого времени оно стало таким известным и популярным, как это удалось достичь лишь немногим другим понятиям.

Отдельное внимание следует уделить процессам создания института Омбудсмена на посткоммунистическом пространстве. Так, первым здесь явился Защитник прав граждан в Польше, начавший свою деятельность с 1988 г., а годом позже должность Омбудсмена была учреждена в Венгрии. Затем аналогичные службы появились в Хорватии (1990), Румынии (1993), Литве (1994). Национальные институты Омбудсмена позже были учреждены в бывшей Югославской Федерации (к примеру, в Боснии и Герцеговине), в Российской Федерации (в этой стране, как в Австралии и Пакистане действуют федеральный и региональные Омбудсмены, тогда как в США и Канаде отсутствуют федеральные Омбудсмены), Узбекистане, Украине, Латвии, Грузии и Молдове. А в Эстонии был возрожден институт Канцлера юстиции. В 2001 - 2002 годах приступили к своим обязанностям омбудсмены Чехии, Словакии, Азербайджана, Казахстана и Кыргызстана.

Сегодня около ста государств мира имеют такой институт, хотя они и обладают различной степенью компетенции и правовым статусом, организационными формами, и возможностями воздействия. При всех национальных отличиях основные функции Омбудсмена заключаются в том, что он принимает жалобы граждан по нарушению их прав и свобод действиями (или бездействием) правительственных чиновников, рассматривает их и выносит свои заключения. И хотя эти заключения носят рекомендательный характер, в подавляющем большинстве случаев рекомендации Омбудсмена принимаются к исполнению.

В мировой практике известны три функциональные модели института Омбудсмена, которые различаются его местом в государственно-правовой системе, порядком его назначения, подчиненностью (подотчетностью) той или иной ветви власти или отсутствием таковой, объемом полномочий и т. д. Эти три модели - исполнительный Омбудсмен, независимый Омбудсмен, парламентаский Омбудсмен. Основной задачей классического парламентаского Омбудсмена является контроль над деятельностью администрации, и ее должностных лиц (в отличие от двух других моделей, в которых контроль распространяется как на исполнительную, так и на законодательную власть) [5].

В большинстве стран (и Кыргызстан - не исключение), где существует институт Омбудсмена, он принадлежит именно парламентаской модели. Это естественно, поскольку исторически Омбудсмен - дитя парламента. Он возник именно как орган парламентаского контроля над администрацией, как результат борьбы парламента (т. е. представителей народа) за права и свободы человека и гражданина, провозглашенные конституцией, но попираемые исполнительной властью. Парламентаская модель более органична не только с точки зрения истории, но и в современном контексте, поскольку основные нарушения прав граждан имеют место при их взаимоотношениях с исполнительными органами государственной власти. Именно чиновники повинны в большей части нарушений гражданских прав и свобод. О чем, свидетельствует не только история, но

и уже почти десятилетняя практика существования института Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики.

Предтечей воплощения идеи Института Омбудсмена в Кыргызстане явился указ Президента Кыргызской Республики А. Акаева "Об учреждении Комиссии по правам человека при Президенте Кыргызской Республики", подписанный в июле 1997 года. Председатель Комиссии и ее персональный состав, куда вошли видные государственные и общественные деятели (депутаты из обеих палат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, лидеры политических партий, в том числе представляющие оппозицию, правительственные чиновники, представители НПО, ученые, юристы и журналисты), был утвержден Президентом Кыргызской Республики в марте 1998 года.

После разработки и утверждения регламента деятельности, в июне 1998 года Комиссия начала свою работу. Это был один из первых специализированных государственных органов, созданный на основе "Парижских принципов", касающихся статуса национальных учреждений по содействию и защиты прав человека, исключительно в целях защиты прав граждан в Кыргызской Республике.

Весьма большое значение в этом аспекте имела Национальная программа "Права человека на 2002 - 2010 годы", утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 2 января 2002 года. Этой программой, в целях усиления эффективности национальной системы внесудебной защиты прав и свобод человека, было еще раз подтверждено взятое ранее Кыргызстаном международное обязательство по введению у себя института Омбудсмена путем принятия Закона "Об Уполномоченном по правам человека Кыргызской Республики".

В соответствии с пунктом 2 статьи 17 Закона Кыргызской Республики "Об Акыйкатчы (омбудсмен) Кыргызской Республики" выборы первого Омбудсмена должны были состояться не позднее, чем за один месяц до истечения года, в котором вступил в силу этот закон. Президентом Кыргызской Республики была внесена кандидатура экс-министра иностранных дел страны М. Иманалиева, внесены депутатскими группами и политическими партиями кандидатуры экс-депутата Ж. Казакбаева, лидера Правозащитного движения Кыргызстана Т. Акунова, депутатов Законодательного собрания Д. Садырбаева, А. Мамбеталиевой и Т. Бакир уулу, а также в качестве самовыдвижения - лидера Ассоциации независимых фермеров А. Базаркулова. Выборы состоялись 21 ноября 2002 года. В первом же туре голосования, 36 голосами "за", был избран Т. Бакир уулу.

Необходимо отметить также, что столь широкая распространенность института Омбудсмена - свидетельство тому, что он оказался крайне гибким и адаптивным, способным "вписываться" в самые различные правовые системы.

Литература:

1. Большой юридический словарь. / Под ред. А. Я. Сухарева, В.Е. Круских. М., 1998. С. 21.
2. Становление и пути совершенствования деятельности института Омбудсмена в Кыргызской Республики. /Под ред. С.К. Косакова. Б., 2003. С. 42
3. Кыргызстан - Россия: история взаимоотношений. Сборник документов и материалов. - Бишкек, 1998.
4. Алексеевко Н. А. Defensor civitatis и его роль в управленческом аппарате Херсона IX в. / Н. А. Алексеевко // Античная древность и средние века. - Екатеринбург: [б. и.], 2005.-Вып. 36: материалы XII Международных научных Сюзюмовских чтений (Севастополь, 6-10 сентября 2004 г.). - С. 67-75.
5. Доклад Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики "О состоянии прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республики в 2003 году". Б., 2005. С. 6.

Рецензент: к.ю.н., доцент Татенов М.Б.