

Бакирова Ш.М.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН АКЫЙКАТЧЫСЫНЫН УКУКТУК СТАТУСУ

Бакирова Ш.М.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ОМБУДСМЕНА (АКЫЙКАТЧЫ) КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Sh.M. Bakirova

LEGAL STATUS OF THE OMBUDSMAN (AKYIKATCHYU)

УДК: 347.78(575.28)

Макалада Кыргыз Республикасынын Акыйкатчысынын укуктук абалынын конституциялык-укуктук негиздери каралган.

Негизги сөздөр: статус, укук, мамлекет, омбудсмен, укуктук абал.

В статье рассматриваются конституционно-правовые основы правового статуса Омбудсмана Кыргызской Республики.

Ключевые слова: статус, право, государство, омбудсмен, правовое явление.

The article examines the constitutional and legal fundamentals of the legal status of Ombudsman in the Kyrgyz Republic

Key words: status, right, the State, the Ombudsman, the legal phenomenon.

Институт Омбудсмана является для Кыргызской Республики сравнительно новым. Между тем в мировой практике он занимает важное место в системе органов, эффективно защищающих права и свободы человека и гражданина. Его содержание и деятельность открыли новую главу в отношениях между государством и гражданином, между лицами, наделенными властью, и управляемыми. Этот институт справедливо считается важным фактором укрепления законности и правовой основы в деятельности исполнительной власти. В разных странах он называется по-разному: омбудсмен, народный защитник, медиатор, уполномоченный и т.д.; обобщающее, почти общепринятое наименование «омбудсмен». Впервые такая должность была введена в Швеции в 1809 г. и получила название «парламентский омбудсмен». Изменения общественных условий на рубеже XVIII–XIX вв. способствовали возникновению в Швеции конституционных норм. Для того чтобы уравновесить широкие полномочия короля с полномочиями парламента, последнему предоставлялось право избирать специального парламентского комиссара (омбудсмана) для осуществления надзора за соблюдением законодательных актов парламента судами и другими органами власти. С самого начала этот орган был наделен функциями осуществлять конституционный контроль за деятельностью исполнительной власти и других органов, а также способствовать улучшению защиты прав граждан.

Отдельное внимание следует уделить процессам создания института Омбудсмана на посткомму-

нистическом пространстве. Так, первым здесь явился Защитник прав граждан в Польше, начавший свою деятельность с 1988 г., а годом позже должность Омбудсмана была учреждена в Венгрии. Затем аналогичные службы появились в Хорватии (1990г.), Румынии (1993г.), Литве (1994г.) Национальные институты Омбудсмана позже были учреждены в бывшей Югославской Федерации, в Российской федерации, 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.

История развития института омбудсмана в зарубежных странах, его место и роль в механизме защиты прав человека и гражданина различных государств, достаточно глубоко исследованы в отечественной и зарубежной юридической литературе, многочисленных монографиях и публикациях, в связи, чем нет необходимости подробно останавливаться на исторических аспектах этого правового явления¹.

В государственно-правовом смысле «омбудсмен» понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностными лицами, но без права изменения ими решений². Поэтому институт омбудсмана следует рассматривать как дополнительное, а не альтернативное средство правовой защиты в системе других государственных механизмов, направленных на осуществление этой деятельности.

Совершенствование процедур защиты прав и свобод человека представляет важнейшую и неотложную задачу нашего государства. Несмотря на наличие судебных, административных и прокурор-

¹ Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. – М., 1996.

² Леях И.А. Парламентские механизмы защиты прав человека. Институт парламентского Уполномоченного по правам человека // Общая теория прав человека / Под ред. Е.А.Лукашевой. – М., 1996. – С. 368–388.

ских средств охраны прав и свобод – в настоящее время в нашей стране права граждан часто нарушаются, а перечисленные способы недостаточно эффективны, так как не акцентированы исключительно на защите прав человека и гражданина. Вот почему возникает проблема не только совершенствования уже имеющихся методов, но и создания новых инструментов, гарантирующих и охраняющих права личности.

Эти вопросы взаимосвязаны, не могут находиться в отрыве друг от друга, ибо, чем больше существует действенных способов защиты прав гражданина в современном государстве, тем человечнее данное общество.

В Кыргызской Республике в целях усиления эффективности национальной правовой системы несудебной защиты прав и свобод человека был принят Закон Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» 31 июля 2002 года.

Деятельность Омбудсмента (Акыйкатчы) Кыргызской Республики не заменяет и не подменяет деятельность других государственных органов, осуществляющих в рамках своих полномочий защиту и восстановление прав и свобод граждан. Она должна способствовать совершенствованию данной работы в этой области, указывать на имеющиеся недостатки и проблемы, связанные с действиями или бездействием тех или иных органов и должностных лиц, и таким образом обеспечивает более полную реализацию прав граждан. Омбудсмен, таким образом, выступает в роли непосредственного представителя государства в общении с населением, оказывает бесплатную юридическую помощь всем нуждающимся в этом лицам. Омбудсмен, посредством подробного изучения каждой конкретной жалобы, нормативных правовых актов, регламентирующих рассматриваемые вопросы, осуществляет основную цель – защиту прав и свобод человека. Цели и задачи его деятельности подробно изложены в принятом законе.

Несмотря на то, что все годы суверенитета и независимости никто из государственных деятелей, политиков, ученых и т.д. не высказывался открыто против введения института парламентского уполномоченного по правам человека, процесс создания такого института занял сравнительно долгий для нашей страны срок. Это связано с внимательным изучением проблемы введения новой формы правозащитного контроля, не известной ранее в национальной правовой системе.

В соответствии с 1 статьей Закона Омбудсмен (Акыйкатчы) призван осуществлять контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории Кыргызской Республики, гарантированных [Конституцией](#), законами Кыргызской Республики, действующими международными договорами и соглашениями, к которым присоединилась Кыргызская Республика, а также общепризнанными принципами и нормами меж-

дународного права¹. Важно отметить также, что деятельность Омбудсмента дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод индивида. Он должен собственными средствами способствовать восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Кыргызской Республики о правах человека и гражданина, а также приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

В соответствии с Законом, на должность Омбудсмента избирается лицо, являющееся гражданином Кыргызской Республики, не имеющее судимости. К сожалению, Закон не устанавливает, как это сделано в большинстве государств, что омбудсмен должен иметь опыт работы в области защиты прав и свобод человека и гражданина. И было бы неплохо установить определенные квалификационные требования, имеющиеся познаний в области прав и свобод человека и гражданина, опыта правозащитной деятельности, наличия высшего, в первую очередь – юридического образования.

Представления на кандидатов на должность Омбудсмента могут вносить в Жогорку Кенеш Президент Кыргызской Республики, депутатские объединения, а также политические партии и общественные объединения. По каждой из кандидатур представляется мотивированное заключение соответствующего комитета Жогорку Кенеша. Омбудсмен избирается за тридцать дней до окончания срока полномочий его предшественника.

Омбудсмен (Акыйкатчы) избирается на должность Жогорку Кенешем тайным голосованием с использованием бюллетеней. За каждого кандидата депутаты голосуют в отдельности. Омбудсмен считается избранным, если его кандидатура набрала простое большинство голосов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Если достаточное для избрания количество голосов получил больше чем один кандидат, но ввиду равного числа поданных за них голосов избранныка выявить не удалось, голосование за эти кандидатуры проводится вместе и избранным считается тот, кто получит больше голосов. В случае равного количества полученных голосов процедура голосования продолжается вплоть до выявления Омбудсмента.

Если достаточного для избрания количества голосов не получил ни один из кандидатов, не ранее 7 и не позднее 14 дней со времени голосования проводятся повторные выборы. В одном цикле выборов

¹ Закон Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» в редакции от 23 июня 2011 года ст. 1.

представлять одну и ту же кандидатуру можно только дважды.

По истечении срока полномочий Омбудсмен остается на своем посту до момента вступления в эту должность его преемника. Омбудсмен избирается сроком на 5 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Омбудсмeна более двух сроков подряд¹.

В Законе содержатся и другие важные ограничения его правосубъектности. Так статус Омбудсмeна несовместим с мандатом депутата, политической должностью либо политической пропагандистской деятельностью; с активной службой в государственных органах власти; с принадлежностью к политической партии либо исполнением руководящей функции в политической партии, принадлежностью к профессиональному союзу, объединению либо фонду, а также с работой в них; с исполнением юридических и фискальных функций, а также с какой бы то ни было профессиональной, торговой или трудовой активностью. Следовательно, Омбудсмен должен быть вне политики, что соответствует мировой практике. Последнее же положение, на наш взгляд, требует толкования относится ли к понятию «профессиональная и трудовая активность» преподавательская или научная деятельность? Ведь не секрет, что должностные лица такого ранга нередко приглашаются для чтения лекций, участия в научно-исследовательских конференциях и семинарах, в том числе и международного уровня, могут выступать в качестве эксперта или публиковаться в научных изданиях, где предусмотрено соответствующее вознаграждение (гонорар).

Омбудсмен обладает неприкосновенностью в течение всего срока полномочий, а также в течение 24 месяцев после их окончания. Он может быть досрочно освобожден от занимаемой должности только в случаях, определенных в Законе. Если произошло досрочное освобождение, новый должен быть избран в месячный срок. Следует отметить, что законодатель распространил неприкосновенность Омбудсмeна на его жилье и служебное помещение, багаж, личный и служебный транспорт, переписку, средства связи и документы.

Необходимо особо подчеркнуть, что введение чрезвычайного или военного положения на всей территории Кыргызской Республики не прекращает, не ограничивает и не приостанавливает деятельности Омбудсмeна.

При вступлении в должность Омбудсмен на заседании Жогорку Кенеша приносит присягу, текст которой установлен Законом.

Из логики Закона видно, что полномочия Омбудсмeна прекращаются с момента принесения присяги вновь избранным Омбудсменом. К сожалe-

нию, в законе точно не определено - влечет ли истечение полномочий парламента или его роспуск прекращение полномочий Омбудсмeна?

Еще один вопрос возникает в связи с досрочным прекращением полномочий Омбудсмeна (Акыйкатчы). В соответствии со статьей 7 Закона Кыргызской Республики «Об Омбудсмeне (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» досрочно прекращаются полномочия Омбудсмeна (Акыйкатчы) в следующих случаях:

1) отказа от дальнейшего исполнения обязанностей путем подачи письменного заявления о сложении своих полномочий;

2) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Омбудсмeна (Акыйкатчы), заместителей Омбудсмeна (Акыйкатчы);

3) вступления в законную силу решения суда о признании лица, занимающего должность Омбудсмeна (Акыйкатчы), заместителя Омбудсмeна (Акыйкатчы), пропавшим без вести или умершим;

4) смерти лица, занимающего должность Омбудсмeна (Акыйкатчы), заместителя Омбудсмeна (Акыйкатчы);

5) нарушения ими присяги;

6) перехода на работу или неоставления до принесения присяги работы, не совместимой с выполнением полномочий Омбудсмeна (Акыйкатчы), заместителя Омбудсмeна (Акыйкатчы);

7) в случае неодобрения доклада Омбудсмeна (Акыйкатчы) Жогорку Кенешем;

8) прекращения Омбудсменом (Акыйкатчы), заместителем Омбудсмeна (Акыйкатчы) гражданства Кыргызской Республики;

9) признания Омбудсмeна (Акыйкатчы), заместителя Омбудсмeна (Акыйкатчы) судом недееспособным.

А в п.11 статьи 6 данного Закона устанавливается что, в случае досрочного прекращения полномочий и освобождения от должности в связи с окончанием срока полномочий Омбудсмену (Акыйкатчы) предоставляется прежняя работа, а при ее отсутствии – другая равноценная работа (должность) по предыдущему месту работы либо с его согласия на другом предприятии, учреждении, организации, государственном органе или органе местного самоуправления. Здесь нужно было уточнить в каких именно случаях, предусмотренных законом Омбудсмен (Акыйкатчы) имеет право на предоставления прежней работы или равноценной другой работы.

Человечество в вековой борьбе обрело надежные институты защиты прав человека, четко регламентировала ее необходимые процедуры (например, судебную и внесудебную защиту прав и свобод). Права человека призваны занять достойное место в обществе, как это предусмотрено в ст.15 Конституции Кыргызской Республики. Укрепление кыргызской государственности, признающей приоритет прав и свобод человека, должно начинаться с совершенствования уже существующих процедур защиты прав и свобод индивида (института

¹ Закон Кыргызской Республики «Об Омбудсмeне (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» в редакции от 3 июня 2011 года.

Омбудсмена). Общие ценностные подходы к охране и защите прав человека сформулированы в ст.15 Конституции КР, которая утверждает: «Права и свободы человека являются высшей ценностью. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти и органов местного самоуправления. Кыргызская Республика уважает и обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, права и свободы человека»¹.

Таким образом, уроки и выводы из истории становления и развития института Омбудсмена в Кыргызской Республике предполагают последовательное и глубокое усовершенствование законодательной базы. Без этого было бы крайне затруднительно преодолеть негативные последствия и утвердить демократическую систему внесудебной защиты прав и свобод граждан.

Литература:

1. Закон Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики в редакции от 23 июня 2011 года.

2. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года.
3. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. - М., 1996.
4. Ледах И.А. Парламентские механизмы защиты прав человека. Институт парламентского Уполномоченного по правам человека //Общая теория прав человека / Под ред. Е.А.Лукашевой. - М., 1996. - С. 368-388.
5. Сравнительное конституционное право. - М., 1996.
6. Малабаев Б.Н. Институт омбудсмена // Права человека: теория и практика / Под общ. ред. Л.Ч.Сыдыковой, Б.Н.Малабаева. - Бишкек, 1998. - С. 185-193.
7. Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса уполномоченного по правам человека в РФ и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Гос-во и право. 1997. - № 9.
8. Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека - защитник прав граждан. - М., 1998. и др.

¹ Конституция Кыргызской Республики – Б., 2010 г.

Рецензент: доктор юридических наук Джоробекова А.