

Маматашимов Д.С., Асанова У.А.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА АКЫЙКАТЧЫ ИНСТИТУТУНУН
ПАЙДА БОЛУШУ ЖАНА КАЛЫПТАНЫШЫ
(өткөн мезгил жана азыркы учур, чет элдик жана ата мекендик тажрыйба)**

Маматашимов Д.С., Асанова У.А.

**ВОЗНИКНОВЕНИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ
(прошлое и настоящее, зарубежный и отечественный опыт)**

D.S. Mamatashimov, U.A. Asanova

**THE ORIGIN AND FORMATION OF INSTITUTE OF THE
OMBUDSMAN IN KYRGYZ REPUBLIC
(past and present, foreign and domestic experience)**

УДК: 172.1:372/73

Макалада айрыкча кызыкчылыкты, Кыргыз Республикасындагы «Акыйкатчы институтунун» пайда болуусунун, өнүгүүсүнүн ордун жана ролун аныктоодо мамлекеттин механизми, саясий жана экономикалык шарттарда негиздөө, жарандык жана укуктук коомду түзүү болуп саналат.

Негизги сөздөр: *Акыйкатчы институту, кызмат адамы, мамлекет, мыйзам, адамдын укуктары, эл аралык келишимдер, жарандык коом, укуктук коом.*

В статье особый интерес представляет определение возникновения и становления, места и роли «Института Омбудсмена» в механизме государства, в условиях экономических и политических преобразований, формирования гражданского и правового общества, происходящих в Кыргызской Республике.

Ключевые слова: *институт Омбудсмена, должностное лицо, государство, закон, права человека, международные договоры, гражданское общество, правовое общество.*

The article of particular interest is the determination of the origin and development of the place and role of «Ombudsman» in the mechanism of the state in terms of economic and political reforms, formation of civil and legal society, originating in the Kyrgyz Republic.

Key words: *Ombudsman institution, official, state, law, human rights, international treaties, civil society, legal society.*

В ряде стран, если обратиться к современным словарям, омбудсменом является специальное должностное лицо парламента, наблюдающее за законностью действий государственных органов и соблюдением прав и свобод. А также чиновник, рассматривающий претензии граждан к правительственным служащим. В отличие от других структур, он осуществляет контроль и ведет расследование с точки зрения не только законности, но и эффективности, целесообразности, добросовестности, справедливости. Должностные лица этого рода имеют разные названия: собственно «омбудсмен» - в скандинавских странах; «народный защитник» - в Испании и Колумбии; «посредник» - во Франции; «адвокат» - в Румынии. Омбудсмен может избираться или назначаться различными способами. В подавляющем

большинстве стран любой гражданин вправе обратиться к омбудсмену непосредственно. Обнаружив упущение или злоупотребление, омбудсмен указывает на это соответствующему органу или должностному лицу и предлагает их устранить. В случае отказа он может обратиться в органы правосудия или в парламент. Омбудсмен действует не только по жалобам граждан, но и по собственной инициативе. Во Франции граждане обращаются к посреднику не непосредственно, а через своего сенатора или депутата. В РФ аналогичный омбудсмену институт носит название Уполномоченного по правам человека.

Институт Омбудсмена впервые возник в Швеции в XVI веке и выполнял контрольные функции королевской власти по отношению к судебным чиновникам. Решающую роль в изменении статуса и компетенции омбудсмена в Швеции сыграл разгром шведов под Полтавой русской армией под предводительством Петра I. Король Швеции Карл XII на протяжении нескольких лет находился в Турции, за время его отсутствия система управления в государстве пришла в упадок. Для наведения порядка среди чиновников и судей он учредил пост Королевского омбудсмена юстиции, в обязанности которого входил надзор за деятельностью правительственных чиновников. Основными принципами деятельности Омбудсмена были провозглашены: верховенства закона, независимости от властей, ответственности государственных служащих за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, вплоть до судебного преследования. Омбудсмен получил звание Канцлера юстиции и широкие полномочия по контролю органов правосудия и королевской администрации.

После смерти Карла XII в 1718 году в Швеции наступило парламентское правление; на протяжении определенного периода времени Канцлера юстиции назначал парламент. Затем вновь наступила эпоха сильных королей, назначавших Канцлера юстиции. И лишь после войны с Россией, когда Швеция потеряла территорию Финляндии, а король потерял трон, была принята Конституция, установившая баланс

власти короля и парламента. В результате в 1809 году в соответствии с Конституцией Швеции введен институт Омбудсмана юстиции, который был уже отделен от канцлера юстиции, подчиненного королю. Существенным отличием Парламентского омбудсмана от Канцлера юстиции являлось то, что Канцлер защищал интересы короля, а Парламентский омбудсмен – интересы простых людей от нарушений закона чиновниками. Омбудсмен юстиции назначался шведским парламентом (Ригсдагом) и был ему подотчетен. Омбудсмен осуществлял надзор за судами и административными органами, был наделен широкими прокурорскими полномочиями – обладал компетенцией возбуждения судебного производства против лиц, совершивших противоправные действия при исполнении должностных обязанностей.

Прошло почти два столетия, но и сегодня Парламентские Омбудсмены следуют основным принципам, которые сохранились с тех пор. В настоящее время статус Парламентского омбудсмана (Омбудсмана юстиции) практически не изменился. По-прежнему в соответствии с Конституцией Швеции омбудсменом юстиции может быть лицо, пользующееся широкой известностью и уважением в обществе. Омбудсмен избирается на 4 года, в своей деятельности независим, обладает чрезвычайными полномочиями и имеет доступ к любым, в том числе секретным документам. Бюджет Омбудсмана юстиции достаточно высок – около 10 млн. \$ США, а зарплата выше зарплаты судей Верховного суда. Как правило, Парламентскими омбудсменами избираются бывшие судьи, в аппарате омбудсмана также работают в большинстве своем бывшие судьи, работники судов – высокопрофессиональные юристы. В то же время Парламентский омбудсмен не обладает никакими привилегиями, может быть в любой момент досрочно отстранен от должности за противоправное поведение, чего, впрочем, ни разу за 200 лет существования института не случилось.

Отдельное внимание следует уделить процессам создания института Омбудсмана на постсоветском пространстве. Так, в СССР никогда не существовало подобного института, возможно, оно могло бы стать мощным импульсом активного поиска различных правовых инструментов методов и способов обеспечения и защиты прав, свобод, чести и достоинства личности. Никакие достижения омбудсменов в разных странах мира не могли убедить СССР в пользе этого института. Согласно традиционным советским представлениям аппарат омбудсмана – это лишь внешне независимое учреждение в буржуазных государствах и его незначительная эффективность уже предопределена законом.

Осуждая «буржуазный» институт омбудсмана, СССР упорно утверждал, что советский прокурор, наделенный полномочиями получать жалобы о действиях чиновников, лучше справляется с ролью независимого защитника прав личности. Правда защита прав личности была не единственной задачей

прокурора. Здесь мы сталкиваемся с принципиально существенным обстоятельством: прокурор по определению, должен одновременно и защищать интересы государства и выступать как государственный обвинитель. Неудивительно, что эти две роли оказались несовместимыми, и постепенно на первый план вышли государственные интересы.

Еще в 60-е годы этого столетия У.Геллхорн высказывал удивление, что «более эффективная и действенная система прокурорского надзора, принятая в социальных странах, особенно в СССР, не встречает такого же энтузиазма» как система шведского омбудсмана. Между тем в многочисленных зарубежных исследованиях института омбудсмана стал общепризнанным факт осуществления прокурорами в порядке общего надзора функции, аналогичной функции уполномоченного по правам человека.

В ноябре 1991 года Верховным Советом РСФСР была принята «Декларация прав и свобод человека и гражданина». Этот важный, но не имеющий силы документ предусматривал должность омбудсмана в России. Парламентский контроль за соблюдением прав человека в РСФСР будет осуществляться уполномоченным по правам человека. В поправках к конституции СССР 1977 года полномочий об омбудсмене не оказалась. С принятием в декабре 1993 года в новой конституции РФ был окончательно закреплен институт уполномоченного по правам человека.

Национальные институты Омбудсмана позже были учреждены в бывшей Югославской Федерации, в 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.

Уделяя внимание становлению института Омбудсмана в Кыргызстане, нужно отметить, что Кыргызстан объявил о своей приверженности принципам соблюдения прав человека, и это нашло отражение и развитие в правовой системе Кыргызской Республики. В Кыргызской Республике в конце 1999 года была создана рабочая группа для разработки законопроекта об омбудсмене, в состав которой вошли представители НПО, политических партий, различных общественных объединений по правам человека.

Когда вопрос был полностью изучен, парламентариями были подготовлены законопроекты на базе международных документов в этой области. На рассмотрение палаты поступило 7 проектов Закона, был принят вариант, предложенный депутатом Т. Бакир уулу. В его проект в ходе обсуждения было внесено немало изменений. Например, исключен возрастной и языковой ценз к кандидатуре на должность Омбудсмана. Разработчик предлагал Омбудсменом назначить гражданина Кыргызской Республики в возрасте 35-65 лет, владеющего государственными (кыргызским) и официальным (русским) языками.

25 июня 2002 года Жогорку Кенешем КР был принят закон «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», который определяет порядок назначения Омбудсмента в КР, его компетенцию, организационные формы и условия его деятельности.

31 июля 2002 года Президент Кыргызской Республики подписал закон «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики». Закон принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 21 ноября 2002 года состоялись выборы первого Омбудсмента (Акыйкатчы) КР, 13 декабря 2002 года первый Кыргызский Омбудсмен (Акыйкатчы) Турсунбай Бакир уулу официально вступил в должность. Эта должность в Кыргызстане учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими.

14 февраля 2008 года Жогорку Кенешом Кыргызской Республики Омбудсменом (Акыйкатчы) Кыргызской Республики был избран Турсунбек Акун. Он приступил к исполнению обязанностей 21 февраля 2008 года.

27 июня 2013 года на основании решения временной депутатской комиссии Жогорку Кенеша Кыргызской Республики досрочно освободил от занимаемой должности Акыйкатчы (Омбудсмента) КР Турсунбека Акуна. Причинами досрочного освобождения стало грубое нарушение Т.Акуном принятой присяги, неоднократные обращения омбудсмента к судье Нарынского суда с просьбой о досрочном освобождении от отбывания наказания А.Батукаевым, незаконная выдача доверенностей на право посещения мест лишения свободы, необоснованные увольнения целого ряда сотрудников аппарата Омбудсмента и нарушение их прав.

31 октября 2013 года Жогорку Кенешом Кыргызской Республики Акыйкатчы (Омбудсменом) КР был избран Бактыбек Аманбаев. 25 июня 2015 года Жогорку Кенеш КР принял решение о досрочном освобождении Бактыбека Аманбаева с занимаемой должности.

30 декабря 2015 года парламент большинством голосов принял решение избрать на должность Акыйкатчы (Омбудсмента) КР Кубата Табалдиевича Оторбаева, возложив на него обязанности по обеспечению парламентского контроля за соблюдением прав и свобод граждан Кыргызской Республики.

К сожалению, в Конституции Кыргызской Республики 1993 года не была предусмотрена система гарантий охраны законом прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью, а также правовое возмещение государством вреда причиненного незаконными действиями органов государственной власти и должностных лиц. Только с принятием закона «о новой редакции Конституции КР» на всенародном голосовании в главе 2 права и свободы человека, что граждане имеют право на возмещение вреда государством, причиненного ему незаконными действиями государственных органов и должностных лиц при исполнении служебных обязанностей. Далее в разделе седьмой иные государственные органы в ст.108 было конституционно закреплено, что парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике осуществляется Акыйкатчы (Омбудсменом).

А это означает, что именно институт омбудсмента возможно станет наглядным подтверждением решение этих проблем на пути создания правового государства.

Учреждение института Омбудсмента – это не только дань демократическому, гуманитарному опыту развитых государств, но и назревшая необходимость в силу наличия множества фактов нарушений прав человека.

Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010г. (1 декабря 2017г.)
2. Закон КР «Об Омбудсмене» 25.06.2002. (с изменением и дополнением от 11.06.2014.): Официальный сайт Омбудсмента Кыргызской Республики: www.ombudsmen.kg
3. Регламент деятельности Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмента) Кыргызской Республики от 3 декабря 2009г.
4. Исаков Р.К. Институт Омбудсмента (зарубежный и отечественный опыт). - Ош, 2003.
5. Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса уполномоченного по правам человека в РФ и проблема законодательного регулирования его деятельности // Государство и право. - 1997. - №9. - С. 28.
6. Бойцова В.В. Формирование института омбудсмента в России // Правоведение. - 1994. - № 5-6. - С. 67-80.
7. Бойцова В.В. Европейский Омбудсмен // Журнал Российского права. - 1998. - №9. - С. 96-103.
8. Альваро Хиль-Роблес. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмента) изд. «Ad Marginem». - М., 1997.

Рецензент: к.ю.н., доцент Матисакова З.У.