

Карагулов Э.

**КЫРГЫЗСТАНДА АДАМ УКУКТАРЫ БОЮНЧА ЫЙГАРЫМ УКУКТУУНУН
ИНСТИТУТУН ӨНУКТУРУУНУН ДҮЙНӨЛҮК ТАЖРЫЙБАЛАРЫН КОЛДОНУУ
МҮМКҮНЧҮЛҮКТӨРҮ**

Карагулов Э.

**ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ МИРОВОГО ОПЫТА
РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

E. Karagulov

**POSSIBILITIES OF USE IN KYRGYZSTAN OF WORLD EXPERIENCE IN THE
DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE FOR THE AUTHORIZED UNDER HUMAN
RIGHTS**

УДК: 342.7

Макалада ар кайсы өлкөлөрдөгү адам укуктары боюнча ыйгарым укуктуулардын (омбудсмендин) иштөө тажрыйбасы, алардын укуктук абалынын жана компетенцияларынын өзгөчөлүктөрү талдоого алынат; ушулардын негизинде Кыргызстандагы Омбудсмен институтунун түзүмдүк-функционалык мүнөздөмөсүн өркүндөтүү боюнча негизги механизмдер аныкталат.

Негизги сөздөр: демократиялык мамлекет, омбудсмен, адам укуктары, региондук өкүлдөр, адистештирилген омбудсмендер, омбудсмендин көз карандысыздыгы, өз алдынчалуулук, эл аралык тажрыйба.

В статье анализируется опыт функционирования уполномоченных по правам человека (омбудсменов) в разных странах, особенности их правового положения и компетенций; на этой основе определяются основные механизмы по совершенствованию структурно-функциональных характеристик института омбудсмена в Кыргызстане.

Ключевые слова: демократическое государство, омбудсмен, права человека, региональные представители, специализированные омбудсмены, независимость омбудсмена, самостоятельность, международный опыт.

The article analyzes the experience of the functioning of human rights ombudsmen (ombudsmen) in different countries, peculiarities of their legal status and competencies; on this basis, the main mechanisms for improving the structural and functional characteristics of the ombudsman institution in Kyrgyzstan are identified.

Key words: democratic state, ombudsman, human rights, regional representatives, specialized ombudsmen, independence of the ombudsman, international experience.

Сегодня во многих странах мира все чаще звучат идеи отказа от превалирующей роли международного права и возврата государств к своим национальным традициям и интересам. Вместе с тем не стоит забывать, что после окончания второй мировой войны все мировое сообщество предприняло неимо-

верные усилия к тому, чтобы права и свободы человека, их реализация и защита стали ключевыми во внутригосударственной политике многих стран. Сегодня этого подхода придерживаются 193 из 195 независимых государств. Приоритеты прав человека внедряются на всех уровнях и во внутреннюю повестку 12 непризнанных государств [среди них: Луганская и Донецкая народные республики (Украина), Приднестровье (Молдова), Нагорный Карабах (Азербайджан)] и 62 территорий с неопределенным статусом [в том числе: Абхазия, Косово, Южная Осетия, Северный Кипр и т.д.].

Очевидно, для того чтобы и дальше двигаться в цивилизационном русле, Кыргызстану необходимо заимствовать все самое ценное, что наработано мировым сообществом в области прав человека, но при этом творчески переработать мировой опыт, приспособив его к культурно-историческим и ментальным традициям кыргызского народа. Вместе с тем следует отметить, что Кыргызстан, как типично азиатская страна, имеет многовековые традиции авторитарного управления обществом. Раньше это были бии и манапы, родоправители; в советское время – партийная верхушка, в современное время – многочисленная прослойка государственных чиновников. При этом гражданское общество в нашей стране пока еще только формируется, поэтому оно еще слабо. Однако общеизвестно, что «чем более слабым является гражданское общество в стране, тем более мощными должны быть инструменты защиты его от претензий государственного аппарата на господствующее положение» [1, с. 15]. Поэтому нам необходимо, если мы хотим и в будущем оставаться демократическим государством, не просто перенимать опыт демократических институтов развитых стран, а удваивать их мощь, укрепляя при этом все правозащитные институты в своей стране. И

в первую очередь это касается института Уполномоченного по правам человека (далее – омбудсмен), который создан во многих странах как публичный надзорно-корректирующий инструмент за деятельностью органов публичной администрации.

Должность омбудсмена за рубежом вводится не только на уровне центральной власти, но и в отдельных регионах (в штатах США, Индии, в землях Австрии), на муниципальном уровне, в больших городах. Региональный омбудсмен есть во всех областях Италии, провинциях Канады, штатах Австралии. Во Франции в каждой префектуре имеется представитель медиатора [2, с. 40]. У нас в Кыргызстане в каждой области действуют только региональные представители аппарата омбудсмена, которые не обладают полномочиями самостоятельно решать проблемы местных жителей: они только проводят мониторинг ситуации и готовят доклады омбудсмену; ни одно, даже срочное, решение не принимается без консультации с центром.

Разделение труда полезно в условиях получения омбудсменом огромного количества жалоб со всей республики совершенно разного характера. Только в 2016 году к омбудсмену с жалобой обратились 15 258 человек [3]. В связи с этим омбудсмен (акый-катчы) вынужден подготавливать специальные доклады по нарушению прав граждан в отдельных сферах административной деятельности. Например, только в 2016 году аппарат омбудсмена подготовил 10 специальных докладов о нарушениях прав разной категории граждан: 1) пациентов Республиканской психиатрической больницы (РПБ) Кызыл-Жар; 2) жителей новостроек г. Бишкека; 3) детей, подвергающихся насилию в семьях; 4) военнослужащих; 5) призывников; 6) женщин-работников; 7) женщин-роженниц; 8) этнических кыргызов, переселившихся в Кыргызстан; 9) заключенных; 10) безработных; 11) сотрудников органов внутренних дел [3].

Многие зарубежные страны пошли по пути введения омбудсменов, защищающих права человека в какой-то одной сфере административной деятельности. Например, в Швеции на единой должности омбудсмена до 1975 года находились три человека: первый осуществлял надзор за судами; второй – занимался социальными вопросами, образованием, здравоохранением, средствами массовой информации; третий – отвечал за остальные вопросы управления (транспорт, налоги и т.д.). С 1975 года в этой стране уже работают четыре омбудсмена [4, с. 43]. В Норвегии действует три структуры – военный омбудсмен (отвечает за соблюдение прав человека на военной службе); гражданский омбудсмен; омбудсмен потребителей. В Дании к этому списку добавляется еще омбудсмен по делам медицины и здравоохранения [4, с. 81]. В США введена должность омбудсмена в сфере защиты окружающей среды; в штате Орегона учрежден институт омбудсмена по малому бизнесу; в штате Монтгомери введен институт омбудсмена в органах образования. В Северной Ирландии и Израиле существует даже

должность омбудсмена по разбору жалоб [4, с. 119, 179]. И что удивительно, штат сотрудников при этом уполномоченном, например в Северной Ирландии, гораздо больше, чем у парламентского омбудсмена (32 сотрудника против 10) [4, с. 122].

Из стран СНГ отметим Россию, в которой наряду с региональными омбудсменами введены должности так называемых «специализированных омбудсменов», т.е. уполномоченных по правам: 1) детей; 2) предпринимателей; 3) коренных малочисленных народов. Россия – огромная и богатая страна, с многомиллионным населением. Кыргызстану такое количество омбудсменов, конечно же, ни к чему. У нас скромные по объему территории, далеко не богатая экономика и, по сравнению с соседними государствами, малочисленное население, третья часть которого – внешние трудовые мигранты. Но все же частично данный опыт стран мира необходимо перенять. И в первую очередь срочно необходимо внедрять институт Детского омбудсмена. Поскольку для этого существуют крайне серьезные причины.

В последние годы растет количество детей, которые подвергаются жестокому обращению со стороны самых близких – бабушек, дедушек, тетя и дядя. В основном это дети трудовых мигрантов, которых в лучшем случае родители оставляют родственникам, а в худшем – совершенно чужим людям (соседям, знакомым). По данным омбудсмена КР, таких «пристроенных» детей сегодня в Кыргызстане насчитывается около 35 тысяч [5]. Чтобы наглядно увидеть наметившуюся катастрофу, приведем только сухие цифры. Для сравнения: по данным территориальных подразделений МВД КР, в 2014 году жестокому обращению подверглось 27 детей, а в 2015-м – уже 108 (!); за первые три месяца 2016 года – с порезами, ожогами и серьезными травмами в больницах поступили уже 33 ребенка, самому младшему из них не было еще и года [6]. И думаем, что реальных цифр намного больше, чем дает нам официальная статистика. Представители ООН считают, что в Кыргызстане 57% детей в той или иной форме подвергаются постоянному насилию [7]. На сегодняшний день ни одна государственная или негосударственная структура не обладает сколько-нибудь точной и объективной информацией, поскольку о том, что творится в каждой семье за закрытыми дверями, становится известно только после публичного скандала. Особую тревогу вызывает рост сексуального насилия. Как отмечается в исследовании «Соблюдение прав ребенка в постконфликтной ситуации на юге Кыргызстана», «насилию чаще всего дети подвергаются именно в семейном окружении» [8, с. 29]. Только в 2016 году близкими родственниками (отцом, дядей, старшими братьями) было изнасиловано 182 ребенка [9, с. 95]. Более 80 из них – младше 10 лет [10].

По вопросу защиты прав детей необходимо присмотреться к опыту Казахстана, где при участии президента Н. Назарбаева в начале 2016 года создан и сегодня довольно успешно действует Институт

уполномоченного по правам ребенка. Детский омбудсмен: 1) оказывает содействие беспрепятственной реализации и восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка; 2) вырабатывает и вносит в Правительство Республики Казахстан рекомендации по совершенствованию законодательства Республики Казахстан [11].

С 2014 года в экспертных кругах Кыргызстана также обсуждается вопрос о необходимости введения в Кыргызстане финансового омбудсмана, который займется внесудебным решением споров между клиентами и финансовыми организациями, а также примирением сторон. Уже создана и работает межведомственная рабочая группа под руководством одного из вице-премьеров, которая прорабатывает возможность внедрения института и механизмы реализации этой инициативы, а также разрабатывает поправки в законодательство и готовит новые специализированные законопроекты, чтобы создать правовую основу для внедрения финансового омбудсмана. Точные сроки реализации этой инициативы пока Правительством КР не определены, поэтому подготовительный процесс может затянуться еще на несколько лет.

Также в республике с 2008 года обсуждали идею введения института военного омбудсмана, который должен был заниматься вопросами защиты прав военнослужащих вооруженных сил и правоохранительных органов. Введение в Кыргызской Республике института военного омбудсмана, считали эксперты, должно было сыграть положительную роль в контроле за соблюдением прав военнослужащих. Но к 2017 году эта идея окончательно растворилась. В конце 2016 года президент в рамках проведения в стране судебно-правовой реформы подписал Закон КР «Об упразднении всех военных судов республики», содержание которых оказалось слишком затратным для бюджета.

Законы об омбудсмене некоторых зарубежных стран ставят на первое место принцип его независимости при осуществлении своих функций. Так, ст. 1 Закона № 9/91 Португалии от 9 апреля 1991 года «О проведоре юстиции» говорит о том, что проведор (омбудсмен) при исполнении своих функций должен обладать *полной* независимостью [2, с. 41]. Институциональная независимость предполагает независимость института от правительства, включает такие критерии, как возможность свободно инициировать любое расследование, широкий доступ к ресурсам. Независимость должна быть гарантирована законом и Конституцией. Такие законодательные положения установлены в Швеции и Финляндии [12, с. 12]. Способствует независимости и финансовая самостоятельность института омбудсмана. Финансовая независимость означает, что службы омбудсмана имеют свои собственные фонды и управляют ими независимо от любого из ведомств. Независимость должностного лица должна быть подкреплена определенными гарантиями. Например, Европейский Омбудсмен имеет такой же уровень и

размер вознаграждения, довольствия и пенсию, как судья Суда Справедливости Европейских Сообществ (ч. 2 ст. 10 Statute of the European Ombudsman) На него и его аппарат распространяются привилегии и иммунитеты, предусмотренные Протоколом о привилегиях и иммунитетах Европейских Сообществ (ч. 3 ст. 10 Statute of the European Ombudsman). В Дании пенсия и оплата труда омбудсмана приравнивается к министерской (ст. 5 The Ombudsman Act No. 473 of 12 June 1996) [2, с. 40-41].

Независимость омбудсмана обеспечивается также особым порядком отрешения его от должности, исключаящим произвол и реализацию политических целей. Право освобождения омбудсмана от должности любым представительным органом дает возможность осуществлять политическую расправу над активным правозащитником. Статья 8 Статуса о Европейском Омбудсмене, например, предусматривает судебный способ отрешения его от должности в случае нарушения предъявляемых к нему требований [2, с. 41]. Почему бы этот способ не перенять и нам? Кыргызстану, где положение с правами человека, по данным Регионального офиса УВКПЧ ООН вызывает тревогу и озабоченность [13], а государственный аппарат так же сплочен, как в любом государстве восточного типа, необходим сильный омбудсмен.

Во многих странах мира омбудсмены также имеют право обращаться в суд с исками с целью защиты прав граждан. В Швеции, например, омбудсмен выступает в роли общественного обвинителя в делах против государственных служащих [14, с. 90]. Омбудсмен (акыйкатчы) Кыргызстана не имеет таких полномочий, но все же наделен правом обращаться в суд с заявлением о защите прав и свобод человека и гражданина, которые по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не могут этого сделать самостоятельно, а также лично или через своего представителя принимать участие в судебном процессе в случаях и порядке, установленных законом (п. 12 ст. 8 Закона КР «Об омбудсмене») [15], что тоже считаем неплохо.

В ряде зарубежных стран омбудсмен, в отличие от Кыргызстана, имеет более широкие права по собственной инициативе расследовать факты нарушения прав человека при отсутствии жалоб. Шведский омбудсмен в некоторых случаях прибегает к подобным инспекциям. Омбудсмены Дании, Норвегии, Новой Зеландии, Канады, Австралии, США такую практику используют реже. А вот Уполномоченный по правам человека Польши имеет право вносить протесты, но только в том случае, если жалоба подавалась на имя Генерального прокурора и осталась без внимания [14, с. 90].

Во многих странах существует облегченный доступ с жалобами к омбудсмену. В США 90% жалоб поступает просто по телефону [2, с. 41]. В кыргызском же законодательстве подача жалобы омбудсмену, на наш взгляд, излишне заформализована. Например, обращения подаются омбудсмену

(акыйкатчы) в письменной форме в течение года со дня выявления нарушения прав и свобод человека и гражданина. При наличии исключительных обстоятельств этот срок может быть продлен омбудсменом, но не более чем до двух лет (ч.9 ст.10). Жалоба подается в письменной форме, которая обязательно должна быть подписана заинтересованным лицом, содержать все реквизиты заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы, а также сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, если таковые принимались (ч. 9,10 ст. 10 Закона КР «Об омбудсмене») [15].

Таким образом, богатый международный опыт внедрения института омбудсмена в разных странах позволяет творчески подходить к разработке национальных законов о правах человека и их защите и совершенствовать уже принятые законы.

Литература:

1. Алексеев Р.А. Гражданское общество. Проблемы становления и развития в России (правовой аспект) [Текст]: монография / Р.А. Алексеев. – М.: ИИУ МГОУ, 2013. – 96 с.
2. Денисов С.А. Сборник публикаций по проблемам защиты прав человека омбудсменом / С.А. Денисов. – Тюмень: ИД БиС, 2003. – 77 с.
3. Институт Омбудсмена подводит итоги за 2016 год [Электронный ресурс] / Официальный сайт Омбудсмена (Акыйкатчы). Раздел: Новости. – URL: <http://www.ombudsman.kg/ru/content/>
4. Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмена) [Текст] / А. Хиль-Роблес. – М.: Моск. школа полит. исследований, 2004. – 360 с.
5. Интервью Омбудсмена КР газете «Gezitter.org» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gezitter.org/society/47758>
6. За I квартал 2016 года в КР выявлено 33 ребенка, подвергшихся жестокому обращению [Электронный ресурс] // Информационное агентство «24.kg». – URL: 24.kg/obschestvo/32039
7. В Кыргызстане 57% детей подвергаются насилию [Электронный ресурс] – URL: <http://zanoza.kg/doc/341454>
8. Соблюдение прав человека в учреждениях для детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки и попечительства [Текст]: отчет по мониторингу. – Бишкек, 2012. – 73 с.
9. Сопубекова Н.Т. Административно-правовое регулирование системы предупреждения и пресечения правонарушений несовершеннолетних [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Н.Т. Сопубекова [Место защиты: КГЮА. – Бишкек, 2016. – 187 с.
10. Насилие в Кыргызстане над детьми: сломленные судьбы [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.stanradar.com/news/full/2137/>
11. Указ Президента РК от 10 февраля 2016 года №192 «О создании института Уполномоченного по правам ребенка в Республике Казахстан» [Электронный ресурс] / Информационно-правовая система Нормативных правовых актов «Адилет». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000192>
12. Сравнительная перспектива институтов омбудсмена [Текст]: Программный документ №34/ Сост.: Г. Борн, Э. Вилс, Б. Букланд; Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (DCAF). – Женева, 2011. – 45 с.
13. Офис ООН по правам человека выражает озабоченность по поводу участившихся угроз в отношении правозащитников Кыргызстана / Система ООН в Кыргызской Республике [Электронный ресурс]. – URL: <http://kg.one.un.org/content/unct/kyrgyzstan/ru/home/news/kg-news/2016/>
14. Доспаев М.А. Международный опыт развития института омбудсмена [Текст] / М.А. Доспаев // Вестник КРСУ. – 2008. – Т. 8(№ 2). – С. 89-91.
15. Закон КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года № 136 (В ред. 7 июля 2014 года № 114 [Текст] // Эркин-Тоо –2014. – 11 июля (№ 54).

Рецензент: д.ю.н. Камытов К.Т.