

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН И В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: НАЦИОНАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

Исабекова В.С., докторан, Карагандинский университет им. академика Е.А. Букетова

Тенденции современного времени в развитии и укреплении демократических основ государства, все чаще направлены на создание надежной и эффективной системы защиты прав личности. Одной из действенных и существенных форм внесудебной защиты прав личности, более чем в ста странах мира признается институт Уполномоченного по правам человека. Омбудсмен в современном мире становится необходимым и незаменимым, а также все больше ценится наряду с деятельностью других институтов, органов исполнительной и законодательной власти, которые призваны выполнять задачу защиты прав человека. Институт защитника является на наш взгляд ключевым институтом демократического общества, который обладает определенными отличительными характеристиками, прежде всего, это способность на безвозмездной основе, гибко и своевременно реагировать на жалобы граждан в отношении неправомерных действий органов государственной власти и их должностных лиц в области нарушения и восстановления прав человека.

Необходимо отметить, что в то время как, в странах Европы данные институты являются устоявшимися, в сравнительно молодых демократиях наблюдается их стремительное развитие в различных формах. Таким образом, исследования показали, данный институт может выступать в разнообразных формах что приводит к значительному разнообразию их статуса, и то, какая модель организации и функционирования принята, зависит от страны – ее потребностей, типа политической системы, механизмов осуществления власти, культурные и исторические условия, а также традиции. Различия чаще всего существуют с точки зрения: 1) организации учреждений на различных уровнях функционирования – локальном (Швейцария, Италия), общенациональном (Чешская Республика, Хорватия) или обоих (Республика Казахстан, Бельгия, Франция); 2) способ назначения – это может быть сделано парламентом (Казахстан, Эстония), время от времени правительствами (Франция), а также главой государства (Кипр), что также встречается редко; 3) продолжительность срока полномочий – чаще всего срок полномочий президента, и соответственно срок полномочий составляет от 4 до 6 лет, назначение на один срок встречается редко, обычно это два срока, однако, существуют также решения сохранить эту функцию до дальнейшего выхода на пенсию (Великобритания, Ирландия); 4) контрольные полномочия – могут включать в сферу своей деятельности различные конфигурации – судебную, исполнительную и законодательную власть или обладать только способностью контролировать деятельность государственного управления; 5) законодательная основа которым ведомство наделено полномочиями – обычно, в незначительной степени, формулируются конституционные положения и законы или только законы; 6) доступность ведомства – подача заявления, жалобы осуществляется через парламент (Франция, Великобритания) или напрямую (Казахстан, Польша), а в некоторых решениях установлен крайний срок, по истечении которого (считая с даты издания конкретного акта) омбудсмен не предпринимает никаких действий (Нидерланды, Швеция, Финляндия); 7) требуемая квалификация претендентов на эту должность – необходимость иметь соответствующее образование, например юридическое (Дания) соответствующие юридические знания в области защиты прав личности (Казахстан, Польша) или отсутствие определенных требований в отношении образования, опыта, профессионализма (Латвия); 8) организация управления – как коллективного органа (Казахстан, Австрия, Бельгия), где компетенции разделены между ними, или монархического (Польша); 9) возможные действия, которые должен предпринять омбудсмен – универсальный, где он занимается всеми вопросами (Польша), или специализированный, в этом случае он предпринимает действия перечисленным образом или в конкретных случаях (Германия)[1;34].

Принимая во внимание все указанные различия, множество решений в функциональный и организационный охват, отчетливая специфика действий, вытекающих из системных решений данной страны, могут быть указаны некоторые общие черты. Научные взгляды зарубежного исследователя Р.Хрынкевича основываются на том, что правовые решения делают этот институт самодостаточным, кроме того, конституционная легитимность во многих странах укрепляет его позиции и, следовательно, независимость и деятельность его основана на рекомендациях конкретного действия, корректирующих решениях, сосредоточении внимания на определенных решениях и несмотря на отсутствие властных полномочий, он действует, опираясь на силу своего собственного авторитета, а контрольные процедуры проводятся на основе принципов надлежащего управления, но также и на основе критериев справедливости, равноправия или законности. Вместе с тем, в большинстве случаев это независимое ведомство, отделенное от других государственных органов, в частности от исполнительной власти. Также, в области судебной защиты прав и свобод человека и гражданина это дополняет понятием институциональные решения в стандартной комплектации, он общедоступен. Необходимо отметить, что деятельность омбудсмена осуществляется двумя способами: по запросу или - в случае действий или нарушений прав и свобод со стороны органов, подконтрольных Омбудсмену. Безусловно важным фактом для этого органа являются характерные упрощенные процедуры и неоплачиваемая помощь[2;9].

История омбудсмена не ограничивается только созданием института, но и пониманием основ, динамики и процессов развития, вариаций и реформ, которые привели к созданию этой организации. В последние годы во многих странах были основаны учреждения омбудсменов, приняты или дополнены соответствующие законы, усилено внимание к проблемам прав человека, в данном отношении наше государство, не осталось в стороне. Многочисленные реформы и конституционные преобразования на протяжении всего пути становления нынешнего независимого государства явились результатом сегодняшних реалий функционирующей модели Уполномоченного по правам человека в Казахстане.

Создание учреждения Омбудсмена в Казахстане явилось плодом многолетних продолжительных усилий по поощрению данного института, освещению его роли и международной практики, выявлению положительного воздействия на ситуацию с правами человека и изучению мирового опыта. Особо следует отметить роль международных организаций, таких как Программа Развития ООН, Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека, Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе и других, которые целенаправленно предпринимали все необходимые шаги для выработки законодательства об Омбудсмене в соответствии с международными стандартами и, в первую очередь, Парижскими и Венецианскими Принципами о статусе национальных учреждений.

Несмотря на непродолжительную историю существования в нашем государстве институт имеет свое прошлое и настоящее. Проведенный анализ эволюции института уполномоченного позволил условно выделить и обозначить следующие этапы его развития: 1 этап (1995-1996 годы) положивший начало возникновению идеи о создании института; 2 этап (1997-2000 годы) характеризуется разработкой правовой базы регламентации института Уполномоченного по правам человека; 3 этап (2001-2002 годы) был ознаменован принятием Указа Президента «Об учреждении должности уполномоченного по правам человека»; 4 этап (2003 -2016 годы) явился длительным периодом поиска своей модели, приобретения своих отличительных черт и характеристик; на 5 этапе (2017 – 2021 годы) происходило укрепление нормативно-правовой базы данного института; 6 этап (2022 г. - по настоящее время) трансформационный период, правовых реформ, придание Уполномоченному конституционного статуса, расширение его полномочий и использования принципиально новых механизмов в сфере его деятельности. Обозначенные этапы, с течением времени могут иметь совершенно иную интерпретацию в зависимости от дальнейшего исследования и развития данного института.

В контексте проведенной хронологии этапов развития института Уполномоченного по правам человека, за двадцатилетний период функционирования до момента принятия Конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека» 5 ноября 2022 года [3], прослеживаются значительные изменения в отношении его правового статуса и компетенций. Так, анализ норм ранее действующих основных нормативно-правовых актов Положения «Об уполномоченном по правам человека» утвержденного Указом Президента РК от 19 сентября 2002 г. [4] и Закона Республики Казахстан «Об Уполномоченном по правам человека» от 29 декабря 2021 г. [5] показал существенные различия между ними, прежде всего статус уполномоченного ранее был закреплен подзаконным нормативно-правовым актом, после уже законом, и в конечном итоге конституционным законом, из этого следует что правовой статус уполномоченного претерпел существенные изменения и на данный момент имеет конституционно - правовой статус, с закреплением в Основном законе государства. Важным моментом, для дальнейшего укрепления позиций и статуса института уполномоченного по правам человека, на наш взгляд явилось расширение его аппарата и внедрение региональных омбудсменов, что будет являться обеспечением дополнительных гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на всей территории Казахстана, а также позволит сделать обращение к уполномоченному доступным для граждан для защиты своих прав, особенно проживающих в сельской местности.

Исходя из практики и опыта других зарубежных стран, можно отметить, что институт защитника прав человека может функционировать как централизованно, на национальном, так и на региональном (местном) уровне. Учреждение региональных омбудсменов более характерно для государств с федеративным территориальным устройством, и государств, в которых развиты региональные традиции, при этом функции и должностные полномочия региональных представителей практически не отличаются от национальных, но сфера их компетенции ограничивается административным округом, в котором они избираются или назначаются.

В современном мире существуют две основные модели института регионального представительства омбудсмена: самостоятельно он существует в таких странах как: Италия, Германия, одновременно параллельно региональный омбудсмен действует с национальным омбудсменом в Испании, и с недавнего времени, также в нашей стране. Кроме того, в Испании наряду с народным защитником на общегосударственном уровне утвержден институт народного защитника в автономных областях. Он осуществляет проверки в связи с нарушением прав человека исключительно в административных структурах автономной области. Присутствует практика в некоторых странах, где институт омбудсмена может действовать только в отдельных административных единицах — как правило, в крупных городах например: в Лондоне, Амстердаме, в Казахстане Уполномоченный функционирует, кроме областных центров, также в городах республиканского значения Алматы, Шымкенте.

В Италии, где отсутствует центральный институт парламентского уполномоченного, в большинстве административных единиц и территориальных общин существует должность уполномоченного по правам человека. Практика регионального омбудсменства также характерна для федеративных государств, например Германии и Швейцарии, Российской Федерации. В США идея федерального омбудсмена не нашла поддержки, но он появился в ряде штатов и городов [6].

Как правило, региональный Уполномоченный осуществляет содействие восстановлению нарушенных прав человека и гражданина, находящегося на подотчетной ему территориальной единице. В Республике Казахстан статус регионального представителя закреплен на основании Конституционного закона РК «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан» [3] и в соответствии с которым в регионах уже приступили к работе 17 представителей. Уполномоченного по правам человека, они наделены широкими полномочиями по обращению в органы государственной власти, в правоохранительные и судебные органы с целью восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию нормативных правовых актов Республики

Казахстан, поощрению и продвижению прав и свобод граждан в регионе. К представителям могут обращаться граждане Республики Казахстан и находящиеся на ее территории иностранцы и лица без гражданства либо их представители.

За время непродолжительного срока существования представительства Уполномоченного в регионах удалось восстановить права множества граждан, принять участие в правовом просвещении и борьбе с правовым нигилизмом, укреплении авторитета и повышения доверия к институту Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан среди представителей гражданского общества и народа Казахстана. Согласно официальной статистике и отчету регионального уполномоченного, на примере представительства Карагандинской области за 2023 г. в тесном взаимодействии с судебной властью, органами прокуратуры, другими государственными и общественными правозащитными институтами, представителем Уполномоченного по правам человека Карагандинского региона была оказана помощь в реализации прав в 142 случаях обращения, из них удовлетворено 10, даны ответы разъяснительного характера 132 заявителям[7].

Основная часть обращений (104) о несогласии с приговорами судов, с привлечением к уголовной ответственности, о нарушениях норм уголовно-процессуального законодательства на стадии досудебного расследования, о несогласии с прекращением производства по уголовному делу, необоснованных отказах судами в удовлетворении ходатайств осужденных об условно-досрочном освобождении, а также о нарушении прав осужденных, отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы (далее-УИС) (некачественное питание, ненадлежащее оказание медицинских услуг, антисанитарные условия содержания) и т.д.

Относительно, 1 квартала 2024 года по официальным данным в представительство по Карагандинской области поступило 44 обращения, из которых рассмотрено 34 (по 26 дано разъяснение, 1 удовлетворено), из них: 7 обращений поступило по вопросам досудебного расследования, а также надзора законностью досудебного расследования; 9 по вопросам связанным с вступившим в законную силу судебных актов (приговоров) в том числе: 8- на приговоры суда по уголовным делам; 1- на решение суда по гражданским делам; 0 -на решение суда по административным делам; 1 - по вопросам социального обеспечения; 3 - по вопросам оказания медицинской помощи, в том числе: 1-лекарственная политика; 2 - по оказанию медицинской помощи осужденным; 3 - по вопросам злоупотребления и превышения должностными полномочиями (факты не подтвердились); 2 - незаконные действия в отношении осужденных в УИС; 1 - нарушение прав детей; 8 – иные[7].

Таким образом, из анализа официальных данных регионального представительства одного из самых крупных регионов страны, наблюдается положительная тенденция в разрешении и удовлетворении жалоб граждан, что в полной мере оправдывает решение об учреждении уполномоченных на «местах», что в значительной степени на наш взгляд облегчает задачи мониторинга проблем граждан в регионах, и кроме того обеспечивает легкодоступность для обращения граждан всех регионов страны, в том числе и для отдаленных сельских местностей.

На сегодняшний день, в Республике Казахстан все еще продолжается процесс активной модернизации политической системы государства, преобразование наиболее важных направлений в государственной и общественной жизни. В связи с чем в 2022 году была проведена конституционная реформа, направленная на усиление демократических процессов в государстве, прежде всего в области обеспечения и защиты законных интересов прав граждан, посредством трансформации уже имеющихся механизмов и институтов, предания им особого статуса, обновления законодательства и расширения полномочий, а также внедрения совершенно новых инструментов правовой поддержки населения.

Институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмен), занимает важное место в системе внесудебных правозащитных органов, осуществляющих контроль за деятельностью государственной власти, существующий в более чем ста странах мира, и на наш взгляд, подтвердивший свою высокую эффективность. Предназначение защитника заключается в

служении обществу, в качестве связующего звена в отношениях государства и народа, так как он призван урегулировать конфликты государственных или индивидуальных интересов, его деятельность направлена на восстановление прав человека, нарушенных органами государственной власти, а также должностными лицами.

Текущие изменения и обновления законодательной базы, регламентирующей компетенцию Института Уполномоченного по правам человека в Казахстане, все больше вызывает значительный интерес среди исследователей и практических работников, а также эскалацию со стороны отдельных представителей гражданского общества. Развитие научных идей приводит к появлению новых взглядов и представлений о различных аспектах деятельности института, в том числе о его функционировании, особенностях формирования, избрания или назначения на уполномоченного лица на должность, применения опыта функционирования в правоприменительной практике зарубежных стран. Частичное обновление полномочий и особенностей их реализации в отношении взаимодействия с государственными органами власти, расширение структуры и внедрение региональных уполномоченных в областях должны привести к положительному результату и укреплению позиций защитника прав человека в обществе.

Список литературы:

1. J. Świątkiewicz, Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym, Warszawa 2001, p. 18- 23; J. Arcimowicz, Urząd p. 8; I. Malinowska, Rzecznik p. 60-64; A. Domańska, Pozycja p. 34./ <https://www.humanitas.edu.pl/resources/upload/dokumenty>
2. Radosław Hrynkiewicz. The organizational model, constitutive features and scope of activities of polish ombudsman in protection of rights and freedoms of individuals// September 2020. Roczniki Administracji i Prawa 3(XX):37-54/ <https://www.researchgate.net/publication>
3. Конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека» от 5 ноября 2022 г. № 154-VII ЗПК (в действ. ред.)/ <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000154>.
4. Указ Президента Республики Казахстан «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека» от 19 сентября 2002 г. N 947. (утрат. силу) / <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000947>.
5. Закон Республики Казахстан «Об Уполномоченном по правам человека» от 29 декабря 2021 г. № 90-VII ЗПК (утрат. силу)/ <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000090>.
6. Омбудсмены за рубежом. Выпуск №11 (481) - Трудовое право. Рубрика зарубежная практика// <https://pravo.ua/articles/ombudsmeny-za-rubezhom/>
7. <https://www.gov.kz/memleket/entities/ombudsman-karaganda-oblysy?lang=ru>

TERMINATION OF CITIZENSHIP IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN AND FOREIGN COUNTRIES

Bilyalova M.I. - PhD, associate professor, Karaganda University named after E.A. Buketov
Abikenova G.B. - m.j.s., senior lecturer, Karaganda University named after E.A. Buketov
Aidarova L.A. - 3rd year student, Karaganda University named after E.A. Buketov

In the modern world, one of the main elements of the institution of fundamental human and civil rights and freedoms is citizenship. Its peculiarity lies in the fact that only if a person has citizenship, he or she is subject to all the rights, freedoms and duties guaranteed to citizens of a given state.

Citizenship is one of the main features of state sovereignty, and the sovereignty of an individual state, in turn, contains the source of existence and development of citizenship. The institution of citizenship is associated not only with the realization of state sovereignty, but also with the obligation of the state to ensure the protection of the rights and legitimate interests of citizens of this state.