

E. N. МУХИТДИНОВ

ИНСТИТУТ ОМБУДСМАНА*
(УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА)
В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ: ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ
И РАЗВИТИЯ В СТРАНАХ МИРА И КАЗАХСТАНЕ

(Представлена академиком НАН РК С. Н. Сабиженовым)

Рассмотрена история становления и развития института омбудсмана (уполномоченного по правам человека) в мире и Казахстане. Проведен сравнительный анализ понятия омбудсмана в странах с разными государственно-правовыми системами, отмечены их различия, выделены общие черты их функционирования в деле защиты прав и свобод человека посредством проведения расследований и дачи рекомендаций в отношении действия (бездействия) органов государственной или судебной власти.

Важное место в теории и практике международного права занимают тенденции развития современных международных отношений в области охраны прав и свобод человека, представляющих собой систему международных и национальных правовых норм, устанавливающих правовой статус личности, закрепляющих ее положение, правило взаимоотношений между индивидами, отношения человека и государства [1-5]. Права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому человеку от рождения, независимо от социального положения и являются неотъемлемой составной частью его отношений с государством [2, 3]. На протяжении многих веков проходил процесс постепенного признания индивидуальной свободы и ограничения власти государства.

После второй мировой войны, после чудовищных преступлений фашизма против человечества идея ценности человеческой личности приобрела особую актуальность. Концепция прав и свобод человека в ее современном виде оформилась именно в то время.

В этот же период принимаются международно-правовые акты о правах человека (Всеобщая декларация прав человека, Пакт об экономических, социальных и культурных правах, Пакт о гражданских и политических правах и др.)** [5], образуются международные организации, призванные осуществлять контроль за выполнением государствами взятых на себя в этой области обязательств [1], получают развитие национальные системы защиты прав и свобод человека и гражданина [2]. Процесс формирования международно-правовых принципов и норм по правам человека продолжается и сейчас. Здесь необходимо сотрудничество в общемировом масштабе, на основе полного равноправия, уважения суверенитета каждого, добросовестного выполнения норм международного права.

В настоящее время в государственных системах защиты прав и свобод граждан от произвола государственных органов управления и от злоупотребления властью со стороны чиновников активно используется институт омбудсмана (Уполномоченного по правам человека), сформи-

* В настоящее время в общественно-политической литературе наблюдается употребление двух вариантов написания – “омбудсмен” и “омбудсман”. Так, “Современный словарь иностранных слов” (М., 1999. С. 423) дает написание “омбудсмен”, “Краткий юридический словарь” (М., 2000. С. 167) дает написание “омбудсман”. Известные правоведы Хаманева Н.Ю., Бойцова В.В., Башимов М.С. и др. отдают предпочтение написанию «омбудсмен»; Автономов А.С., Сунгурев А.Ю., Цымбалова Н., Тимофеев М.Т. и др. - “омбудсман”. Судя по широкому употреблению этого слова в двух вариантах, направляется вывод, что оба написания правомочны. В связи с этим автор статьи (М.Е.) далее употребляет это слово в том варианте, в каком оно приводится в первоисточнике.

** «Предложенный мировым сообществом путь закрепления ограниченного, пока минимального круга прав и свобод должен быть продолжен по восходящей линии путем заключения новых соглашений более богатого содержания в отношении прав и свобод человека... Возможно заключение новых соглашений и в отношении прав человека, уже урегулированных международным правом...» [5, стр. 129].

ровавшийся в рамках европейской правовой традиции [3]. Мировой опыт становления и развития его свидетельствует о том, что он является эффективным инструментом правового демократического государства. Основная роль омбудсмана - контроль за балансом между законодательной, исполнительной и судебной ветвями государственной власти, за соблюдением законности деятельности государственных органов и должностных лиц, а также в защите нарушенных законных прав и интересов граждан в результате действия (бездействия) государственных органов и должностных лиц.

Международные организации - ООН и ее специализированные органы, ОБСЕ, Совет Европы - рассматривают создание института омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) как одно из важнейших условий формирования институтов демократии, обеспечения эффективной «обратной связи» между государственными структурами и гражданским обществом. Анализ опыта его деятельности во многих странах мира свидетельствует о том, что институт омбудсмана пользуется заслуженным авторитетом и популярностью в мировом сообществе и перспективы развития этого института очевидны.

Институт омбудсмана, возникший впервые [6] в Швеции уже почти 200 лет назад, долгое время оставался чисто шведским правовым феноменом: на протяжении первых 150 лет своей истории не привлекал к себе внимания других стран. Однако, во второй половине XIX столетия, после второй мировой войны, когда наблюдались вопиющие нарушения прав и свобод человека, а комиссии по правам человека и «специализированные» национальные учреждения по защите прав особых уязвимых групп населения не справлялись с возложенной на них миссией, он начинает стремительно завоевывать популярность в странах мира с различными правовыми семьями (англо-саксонского и континентального права) и поли-

тическими системами как с республиканской формой правления (президентских, полупрезидентских, парламентских республиках), так и в конституционных монархиях.

Сегодня аналогичный институт имеют в своей государственно-правовой системе более ста двадцати государств мира. Благодаря лабильности этого института, возможности встраиваться в различные государственно-правовые системы, независимо от политических, правовых, культурных и иных традиций стран, он отступил от своей первоначальной модели и приобрел с точки зрения компетенции, структуры полномочий, процедуры назначения, процедуры переизбрания, подотчетности множество разновидностей*, сохранив однако основные функции омбудсмана в целом неизменными. Известно свыше 20 типов омбудсманов, специализирующихся по двум направлениям: защита прав отдельных категорий граждан - военнослужащих, детей, студентов, женщин, мужчин и т. д., и защита прав в отдельных сферах - страхование, здравоохранение, экология и т. д.).

Определение омбудсмана

Дефиницию омбудсмана как уполномоченного законодательного органа, который призван разбирать жалобы граждан на злоупотребления бюрократического аппарата, дает Британская энциклопедия (1972 г.) [7]: «омбудсман - это независимое публичное должностное лицо, которое расследует жалобы граждан на должностных лиц правительственные органов. Значительную часть его работы занимают жалобы на несправедливость или грубое обращение должностных лиц полиции, прокуроров или судей в таких делах, как жилищные, о взимании налогов, об участии в выборах, о выплате благотворительных пособий. После расследования жалобы омбудсман может отклонить ее с обоснованием своих действий. Либо он может искать способы исправления

* Комиссар по правам человека Совета Европы Альваро Хиль Роблес говорит по этому поводу следующее: «... я небольшой сторонник специализации института омбудсмана... Омбудсман должен обладать глобальным взглядом на вещи... Мне кажется, что компетенция омбудсмана должна быть всеохватывающей и касаться всех категорий населения, потому что раздробление сил, как правило, ослабляет функции... Один единственный омбудсман на национальном уровне, оснащенный и наделенный правами, полномочиями. Могут быть региональные омбудсманы, взаимодействующие с социальными...» (А. Сунгурев. Комиссар по правам человека Совета Европы Альваро Хиль Роблес на Семинаре Московской школы политических исследований «Демократический институт уполномоченного по правам человека - омбудсмана». Голицыно, 31 октября - 1 ноября 1999 г. // Журнал «Индекс. Единое право» [Электронный ресурс]/Режим доступа // <http://index.org.ru/othproj/crimcrt/toblez0101.html>).

ситуации путем убеждения, придания делу гласности или, что редко, рекомендации о привлечении к ответственности.»

Юридическая энциклопедия дает более краткое, но четкое определение [8]: «омбудсмен (от шведского - *ombudsman*) - в ряде стран специальное должностное лицо парламента, наблюдающее за законностью действий государственных органов и соблюдением прав и свобод граждан».

Международная Ассоциация Юристов официально определила омбудсмана как службу, предусмотренную Конституцией или актом законодательной власти и возглавляемую независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которое ответственно перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению, и уполномочено проводить расследование, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады.

В зависимости от предыстории возникновения омбудсмана и предстоящих функций он приобретает в странах мира разные названия: в скандинавских странах – Омбудсман юстиции, в англоязычных странах – парламентский уполномоченный (Парламентский уполномоченный по делам администрации - Великобритания, Северная Ирландия, Шри Ланка), Парламентский уполномоченный для расследований (Новая Зеландия), просто парламентский уполномоченный (омбудсман) – англоязычные провинции Канады; в трех странах термин «уполномоченный» применяется без упоминания «парламентский»: уполномоченный по публичным расследованиям (Канада), уполномоченный по жалобам (Израиль), уполномоченный по правам граждан (Польша), уполномоченный по правам человека (Россия, Казахстан, Азербайджан), уполномоченный Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (Узбекистан), народный Защитник Грузии, уполномоченный Верховной Рады по правам человека (Украина), парламентский адвокат (Молдова) и т.д.. Используются также такие названия как медиатор (Франция), проведор (поручитель) юстиции (Португалия), помощник граждан (США, штат Айова); использование термина «защитник» подчеркивает предназначение омбудсмена: народный защитник) - омбудсмен (Испания), гражданский защитник (итальянские

провинции), защитник граждан (Канада, провинция Квебек), публичный защитник (США, штат Небраска), народный правозащитник (Хорватия); национальный омбудсмен (Нидерланды), общественный адвокат и помощник граждан (США).

Взгляды ученых-правоведов на определение омбудсмана различаются из-за наличия специфических особенностей омбудсманов различных стран, обусловленных как различной средой его формирования, неодинаковой правовой культурой, разными философскими подходами, так и влиянием конституционно-политических систем. Так, один из ученых бывшего Союза, первым проведший анализ института омбудсмана в советской науке, Ю. С. Шемшученко [9] (совместно с Г. А. Мурашиным) рассматривал омбудсмена как должностное лицо, действующее от имени парламента и в соответствии с конституциями и другими законодательными актами буржуазных государств, призванное наблюдать за государственными органами, а также принимать меры по защите прав и свобод граждан.

В. А. Туманов считает [10], что сама идея назначения омбудсмена состоит в специфической деятельности по рассмотрению жалоб граждан на действия (бездействие) органов государственного управления.

В. Бойцова полагает [11], что омбудсмен – защитник гражданских прав. Л. Фридмен дает определение [12]: «омбудсмен – это чиновник, являющийся независимым и непредвзятым, который выслушивает жалобы от служащих и прочих и пытается в них разобраться».

Давид Р., Жоффре-Спинози К. квалифицируют омбудсмана как специальный институт контроля за администрацией [13].

Йозеф Скала и Н. Ю. Хаманева предлагают понятие омбудсмена рассматривать с двух позиций [14; 15, стр. 32]: с государственно-правовой и гражданской. В первом случае омбудсмен понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав граждан и на опосредованный парламентский контроль в форме надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения их решений. С позиции гражданина омбудсмен – должностное лицо, к которому можно обратиться, если гражданин не удовлетворен административными решениями, действиями работников государственного аппарата.

При этом главную задачу института омбудсмана Йозеф Скала [16] видит в «обеспечении прав человека в международном смысле. Институт Омбудсмана будет действовать эффективно в том случае, если государство соблюдает международные права человека».

М. С. Башимов справедливо отмечает: «Институт омбудсмена..., находясь между государством и гражданским обществом, осуществляет обеспечение прав и свобод человека, контролирует исполнительную власть от злоупотреблений в этой сфере, проводит социальный анализ действующего права» [17].

Как пишет С. А. Борсученко [18]: «Омбудсмен – призван установить горизонтальные отношения между гражданином и обществом, гражданином и государством (государственным служащим)... В государственно-правовом смысле, омбудсмен понимается как лицо, профессионально осуществляющее на основании закона контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц, но без права изменения принятых ими решений».

В дополнение к уже отмеченным характеристикам омбудсмен характеризуют как внесудебный орган, независимый от исполнительной власти, в который гражданам можно обратиться со своими жалобами на публичные власти на безвозмездной основе [19].

Комиссар по правам человека Совета Европы Альваро Хиль Роблес утверждает, что «смысл деятельности омбудсмена заключается в защите и охране того беспомощного, и как это ни парадоксально, с каждым днем все более беззащитного в современном обществе существа, как человек администрируемый, а теперь еще и гражданин» [20].

Первый омбудсман Польши Эва Лентовска считает [21], что омбудсмен назначается для того, чтобы следить за соблюдением законности.

Заслуживает внимания определение омбудсмана, данное Американской ассоциацией адвокатов – административного права и альтернативного урегулирования споров: «омбудсмен – это независимое, беспристрастное лицо, занимающее должность высокого уровня, которое уполномочено получать и конфиденциально рассматривать жалобы и заявления, связанные с нарушениями прав или совершением неправомерных действий

администрацией, должностными или другими лицами. Руководствуясь полученными жалобами, заявлениями или собственной инициативой, омбудсмен расследует или изучает дело и принимает меры к урегулированию конкретных разногласий или дает рекомендации для решения более широких проблем. Омбудсмен не уполномочен принимать, изменять или отклонять действующие нормы права, провозглашенную университетом политику или административные решения». Как справедливо отмечает Е. И. Носырева [22] «это определение, с одной стороны, отражает особенности американского омбудсмена, с другой – основано на главных свойствах модели классического омбудсмена и демонстрирует ее универсальность и возможность модификации применительно к потребностям той или иной правовой системы».

«В целом, под омбудсманом понимается достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений» – считает А. Ю. Сунгуров [23].

Таким образом, Институт по своей природе принадлежит в равной мере и государству и гражданскому обществу, поскольку призван разрешать конфликты государственных и индивидуальных интересов. Институт омбудсмена может быть отнесен, по мнению многих ученых, к специальным институтам публично-правового надзора [24].

Обобщая приведенные определения понятия омбудсмена, можно выделить наиболее характерные общие признаки, подчеркивающие его сущность и единую концепцию:

- ведомство омбудсмана относится к высшим органам государства;
- является субсидиарным (дополнительным), а не альтернативным способом правообеспечения;
- независим в системе государственных органов;
- осуществляет контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан;
- обладает правом законодательной инициативы, рекомендательной деятельности в отношении органов государственной власти и должностных лиц, нарушивших права и свободы гражданина;

– прост в процедурном отношении, бесплатен и доступен для граждан (кроме Великобритании и Франции – исключительно через членов парламента).

Приведенный выше анализ понятий омбудсмана позволяет заметить, что наиболее часто употребляемое в советской юридической науке толкование понятию омбудсман - «должностное лицо, на которое возлагаются функции контроля за деятельностью правительственные учреждений» - не учитывало специфику института омбудсмана как государственного правозащитного органа. Основная правозащитная функция омбудсмана - осуществление контроля за соблюдением прав и свобод граждан, принятие мер по их восстановлению в случаях нарушения – оставалась в стороне.

Длительное время в советской юридической науке идея института омбудсмана находилась в тени других концепций и институтов защиты прав и законных интересов личности. До последнего времени этот институт исследовался, главным образом, в рамках изучения конституционного и административного права зарубежных стран. Однако анализ деятельности института омбудсмана позволяет заметить, что роль международных контрольных механизмов в современных условиях постоянно возрастает. Международное право не только закрепляет перечень основных прав и свобод, которыми обладает каждый человек, но и предоставляет ему возможность прямого доступа в межгосударственные судебные и несудебные органы для их защиты. Создание через институт омбудсмана системы международного контроля за претворением в жизнь обязательств, взятых на себя государствами в области прав человека, является одним из наиболее значительных достижений в международном регулировании этой сферы.

Потребность общества в таком правозащитном органе возникла там и тогда, где и когда оно начало осознавать неспособность государственных институтов решать возложенные на них задачи по охране прав и свобод человека (в связи со все большим проникновением государства во все социальные сферы жизни общества, присвоением не свойственных ему полномочий, ростом административного аппарата, естественным следствием чего явилось столкновение интересов власти и человека).

Экономический и Социальный Совет ООН, оказывающий государствам большую практическую помощь в реализации одной из ее основных целей – поощрение и защиту прав человека, впервые проявив интерес к национальным учреждениям по правам человека еще в 1946 г., предложил государствам-членам рассмотреть вопрос «о желательности учреждения информационных групп или местных комитетов по правам человека в пределах своих стран для сотрудничества с ними в развитии деятельности Комиссии по правам человека» [25, стр.4].

Большинство существующих в настоящее время национальных учреждений по охране прав и свобод человека образуют две большие категории [25, стр.5]: «комиссии по правам человека» и «омбудсмены». Еще одну, менее распространенную, но не менее важную категорию составляют «специализированные» национальные учреждения, призванные защищать права особых уязвимых групп населения, например, этнических и языковых меньшинств, коренного населения, детей, беженцев или женщин».

Мировое сообщество выработало требования международных стандартов по правам человека, которые закреплены во Всеобщей декларации прав человека [26], принятой Генеральной Ассамблей ООН 10 декабря 1948 г., Международном пакте о гражданских и политических правах (1966); Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966), в документах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975), в различных международных договорах. Большинство из этих стандартов рассматривается международным сообществом в качестве общепризнанных принципов и норм международного права, имеющих обязательную силу для всех государств мира.

Таким образом, создание эффективной системы охраны прав и свобод человека, будучи одной из наиболее актуальных проблем на всем протяжении XX столетия, остается таковой и в XXI веке [27, 28]. Не случайно в юридической литературе, как у нас, так и за рубежом этой проблеме уделяется значительное внимание [29-33].

История создания института омбудсмана в странах мира

Институт омбудсмана имеет скандинавское происхождение [6]. Впервые он был создан в

Швеции в начале XIX века, когда в Конституции 1809 года была введена должность омбудсмана юстиции. Однако сам термин «омбудсман» появился в Швеции еще в XIII веке. Он имеет немецкое происхождение, и его корни восходят к раннему периоду истории германских племен. Омбудсманом называлось лицо, которое избиралось для сбора от имени пострадавшей стороны денежной пени (виры) с преступников, совершивших убийство. Шведы и другие скандинавские народы переводили слово «омбудсман» как «проверенный», «управляющий делами», «доверенное лицо». Предполагают также [6], что корни компетенции этой фигуры просматриваются в римских должностях цензоров, трибунов, провинциальных прокураторов. Право прямого воздействия на судебного чиновника, вплоть до его обвинения в суде, было возложено с 1683 г. на General Richz Schultz. В 1713 г. Карл XII возложил полномочия омбудсмана на администрацию королевства (Указ от 26 октября 1713 г. об учреждении Konungens Hogsta Ombudsmanem). В 1719 г. он получил звание Justitie-Kansler (канцлера юстиции) и широкие полномочия для вмешательства в дела королевской администрации и правосудия. По Конституции 1809 г. введен институт Justitie-Ombudsmannen (омбудсмана юстиции). В отличие от канцлера (эта должность также сохранилась, как королевский чиновник), омбудсман юстиции выходил из-под опеки короля и становился подотчетен парламенту, который его избирал специально учрежденной комиссией Рикстага (парламент страны) [34], состав которой тщательно формировался, чтобы избежать партийной пристрастности омбудсмана и которому он должен был представлять ежегодный доклад о своей деятельности, будучи в своей деятельности независимым и не подчиняющимся никому, кроме закона. В сферу его компетенции входил надзор за администрацией, юстицией и даже Церковью [20, стр. 37]. С 1915 г. в стране два омбудсмана (второй - контроль за военной администрацией и расследование жалоб солдат), с 1967 по 1976 г. - три омбудсмана (1 - надзор за судами, прокуратурой, армией и полицией, 2 - социальные вопросы, информация, пресса и народное образование, 3 - остальные вопросы (транспорт, налоги и т.д.). С 1976 г. - четыре омбудсмана: Главный парламентский омбудсман и три Парламентских омбудсмана [35]. Имеются также омбудсман

потребителей (назначается правительством), омбудсман по делам экономической свободы (назначается королем на Совете) и омбудсман по делам прессы (назначается представителями СМИ, следит за вопросами деонтологии, профессиональной этики, вторжении в частную жизнь).

Второй страной, где была введена должность омбудсмана, стала **Финляндия** [36]. Омбудсман юстиции (Justitie-Ombudsmanen) назначается Риксдагом, которому подотчетен. До 1919 г. существовал канцлер юстиции, назначался генерал-губернатором для контроля за деятельностью правительства и администрации. В принятой 17 июля 1919 г. Конституции подтверждалось создание омбудсмана юстиции, действующего параллельно и независимо от канцлера юстиции, укрепившего свои позиции. В 1933 г. позиции омбудсмана упрочились и в правовом контексте страны. Имеется один омбудсман, с 1976 - возможно два.

С середины XX века этот институт стал распространяться и среди других стран мира – как в Европе, так и в других регионах: в **Норвегии** - Гражданский омбудсман юстиции (Justitie-Ombudsmanen) [37]. С 1952 г. Стортинг принял закон о военном омбудсмане. В 1962 г. - появился гражданский омбудсман юстиции, затем и омбудсман потребителей (избираются Стортингом). В стране три омбудсмана; в **Дании** - Омбудсман юстиции (Justitie-Ombudsmanen) учрежден законом от 11 июня 1954 г. [38] Согласно 55 статье конституции, назначается Фолькетингом, при условии, что не член парламента. Именно датская модель омбудсмена получила наибольшее признание в мире, так как правовая система в Дании более всего близка англо-американской и европейской континентальной правовой культуре [15, стр. 139]. В перспективе возможно создание омбудсмана потребителя и омбудсмана по делам медицины и здравоохранения; в **Новой Зеландии** (первой из англоязычных стран) с однопалатным парламентом внедрена датская модель [15, стр. 139; 39]. Парламентский уполномоченный для расследований назначается генерал-губернатором по предварительной рекомендации Палаты представителей в начале каждого нового срока. В 1959 г. инициирован (на семинаре ООН в Цейлоне), в 1962 г. принят закон об омбудсмане, в 1976 г. - новый закон об омбудсмане; в **Австрии** функцию омбудсмана

выполняет коллективный орган - коллегия народной правозащиты - избираются национальным советом из списка кандидатур, подготовленного главным комитетом [40]. Коллегия народной правозащиты является общефедеральной, но Конституция допускает создание аналогичных органов в землях; в Великобритании - Парламентский уполномоченный по делам администрации (Parliamentary Commissioner for Administration) - назначается «Letters Patent» Ее Величества, т.е. формально по прямому предложению правительства, однако его назначению предшествует согласие лидеров партий, представленных в парламенте [32, 39, 41]. Основанием для учреждения должности омбудсмена в стране явилась ситуация, когда правовые и парламентские меры контроля в их традиционной форме оказались недостаточными для защиты населения от растущего произвола административной и судебной власти. В 1955 г. была создана комиссия по административным судам и расследованиям (комиссия Фрэнкса), однако, положение со средствами защиты граждан оставалось нестабильным. В 1959 г. в докладе Whyatt Report британского подразделения комиссии международного права была высказана целесообразность использования опыта омбудсмана в стране. Консервативное правительство Мак-Миллана встретило это предложение в штыки. Г. Вильсон включил эту идею в свою политическую программу и, победив на выборах в 1964 г. начал реализацию закона, который был принят в 1967 г. Однако область контроля омбудсмена была крайне ограничена: вопросы, касающиеся национальной промышленности, здравоохранения и персональные дела военной и гражданской администрации были вне сферы его контроля. Уполномоченный по делам здравоохранения приступил к работе в Англии, Шотландии и Уэльсе только в 1973 г. Во главе этого института стал парламентский уполномоченный по делам администрации; в Северной Ирландии два вида омбудсмана [32], которые исполняет одно лицо (с 1969 г.) - Парламентский уполномоченный по делам администрации, уполномоченный по разбору жалоб - назначается «Letters Patent» Ее Величества, т.е. формально по прямому предложению правительства, однако его назначению предшествует согласие лидеров партий, представленных в парламенте; в Канаде - Парламентский уполномоченный (омбуд-

сман) [42], Зашитник граждан - избирается Законодательной ассамблей, в провинциях - Принципиальной ассамблей. Существуют два отраслевых федеральных омбудсмана: уполномоченный по вопросам государственных языков (1969) и следователь по делам исправительных учреждений (1973), омбудсманы в девяти провинциях появились с 1967 г. (Альберта) по 1977 г. (Британская Колумбия); в США - Омбудсман (ombudsman) [43]. Займствовав скандинавскую модель, США пошли по пути ее дальнейшего развития и дифференциации. В отличие от многих других государств, где институт омбудсмена внедрялся с трудом, преодолевая определенные политические, социальные, правовые барьеры, его становление в США получило активную общественную поддержку, в том числе и со стороны юридического сообщества. Уже в 1967 г. Американская ассоциация адвокатов в рамках секции административного права создает комитет омбудсмена и в 1971 г. принимает резолюцию о необходимости политики благоприятствования в развитии концепции омбудсмена, как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. Идея федерального омбудсмена не была поддержанна, но он появился в некоторых штатах (Айова, Аляска, Гавайи, Небраска, Нью-Джерси). Появился и целый ряд псевдоомбудсманов (квазиомбудсманов: исполнительных омбудсманов, подчиненных или назначаемых исполнительными органами власти). Помимо омбудсменов штатов назначаются городские омбудсмены. Подобная инициатива исходила от школы права Университета Буффало (именно в этом городе была впервые использована эта идея). Для обеспечения взаимодействия между разрастающимися по всей стране офисами омбудсменов классического типа, обмена опытом, в образовательных и научных целях в 1977 г. образуется Американская ассоциация омбудсменов (The United States Association of Ombudsman). Первым результатом ее работы стали стандарты деятельности классического омбудсмена, которые близки к рекомендациям, данным Американской ассоциацией адвокатов, а также соответствуют определению института парламентского омбудсмена, разработанному Международной ассоциацией юристов. Омбудсманы появились в ряде городов: Дейтон (Огайо), Эри (Пенсильвания), Джеймстаун (Нью-Йорк), Сан-Хосе (Калифорния) и др. В штатах

Гавайи, Небраска, Айова, Аляска и Нью-Джерси назначается легислатурой и подотчетен ей. В остальных штатах они назначаются губернатором штата, в большой степени зависят от политических факторов и лишь весьма относительно отвечают начальному понятию омбудсмана. В Нью-Мексико, например, должность омбудсмана должен исполнять вице-губернатор. Избирают на срок от трех лет до шести, с возможным переизбранием до трех раз; **во Франции**, имеющей хорошо развитую систему административной юстиции, Законом от 3 января 1973 г.* [44] введена должность посредника (медиатора) – омбудсмана** [15, с.140], которая назначается указом Совета Министров сроком на шесть лет [45].

Институт медиатора получил здесь также распространение на региональном (Иль-де-Франс) и местном уровне (Париж). В 1974 году были созданы комитеты пользователей в 17 министерствах и госсекретариатах, основная задача которых состоит в «выслушивании мнения заинтересованных сторон и предложении мер, способных гуманизировать отношения между гражданами и администрацией»; в Швейцарии при отсутствии общешвейцарского Омбудсмана действует уполномоченный города (вариант омбудсмана) в Цюрихском кантоне и Омбудсман Базеля, в других кантонах и на уровне федерации аналогичных органов нет [46]. Омбудсманы назначаются парламентом соответствующих субъектов федерации; в Бельгии существуют свои Омбудсманы для валлонской и фландрской областей страны [23]; в

Индии идея федерального Омбудсмена не нашла поддержки, но существуют омбудсманы штатов [23]; в **Израиле** – Парламентский уполномоченный (омбудсман) [47]. В 1971 г. подготовлен закон, однако на деле Закон о генеральном цензоре был дополнен седьмой главой о деятельности уполномоченного по жалобам, т.е.

генеральный цензор брал также полномочия Уполномоченного по жалобам. Уполномоченный назначается президентом по рекомендации постоянной комиссии кнессета на пять лет. Не зависит от правительства и подотчетен только кнессету. Помимо омбудсманов по делам армии и полиции, есть также три муниципальных омбудсмана – в Иерусалиме, Хайфе и Тель-Авиве; в **Португалии** – Уполномоченный по жалобам – избирается Собранием республики, хотя на первом этапе назначался президентом. Законом № 212 от 21 апреля 1975 года создано учреждение Проведора (поручителя) юстиции [48]; в **Германии** [49] на федеральном уровне с 1957 г. существует Уполномоченный Бундестага по делам армии, с 1975 г. возросла роль комиссии Бундестага по жалобам. На Уровне земель с 1974 г. в Земле Рейнгальт-Вестфалия введена должность гражданского омбудсмана - Поверенный граждан, подчиняющийся Собранию этой земли, в Земля Гессен - 1970 г. - институт уполномоченного по защите частной жизни. Уполномоченный по делам армии избирается бундестагом сроком на 5 лет, в Земле Рейнальд-Пфальц - собрание земли; в **Австралии** [50] на Федеральном уровне Закон от 13 апреля 1977 г. учредил институт омбудсмана федерации (первый опыт федерального омбудсмана), с 1975 г. – Омбудсман по делам сил обороны. Во всех федеральных штатах существуют омбудсманы – с 1971 г. (Западная Австралия) до 1979 г. (Тасмания). На острове он работает в двойном качестве – местного и федерального Омбудсмана в тех случаях, когда ему делегированы соответствующие полномочия. Федеральный омбудсман избирается на 2 года; **Пакистан** последовал опыту Австралии – имеется один федеральный омбудсман и региональные омбудсманы в каждой провинции [23]; в **Испании***** [51] на этапе перехода от диктаторского режима Франко к демократии Органи-

* Введение этой должности связывают с административной реформой и парламентскими выборами 1973 г., после которых президент Помпиду открыто объявил о необходимости института посредничества между управляемыми и управляющими. Это позволяло гражданам обращаться к посреднику (через члена парламента) по любому вопросу, касающемуся защиты его прав, минуя громоздкую и дорогостоящую процедуру административной юстиции. Это повышало роль парламентариев как символа парламентского контроля за управленческой деятельностью, которая выходит за рамки сферы деятельности правительства.

** Отмечают [10], что французский институт посредника в значительной мере тяготеет к исполнительной, чем законодательной ветви власти. Он содержит в себе ветви скандинавской (в отношении компетенции) и английской (в усвоении так называемого парламентского фильтра) моделей.

*** Испанская модель омбудсмана считается «сильной» моделью, приближенной к классическому шведскому образцу.

ческий закон №3 от 6 апреля 1981 года, используя португальский и французский образцы, определил институт Защитника народа (*Defensor del Pueblo*). Пленум Конгресса избирает Народного защитника большинством в 3/5 голосов или отклоняет. Сенат ратифицирует предложенную Конгрессом кандидатуру также большинством в 3/5 голосов (либо отклоняет); в Италии* [52] должность единого национального Омбудсмана отсутствует, вместе с тем функционируют местные и региональные омбудсманы, количество которых превышает сотню; в 1981 году был принят Закон о Национальном омбудсмане Нидерландов [53]. К этому времени в этой стране уже существовали комитеты по рассмотрению жалоб граждан на действия администрации в нижней и верхней палатах парламента и была создана разветвленная система административного правосудия; Польша [54] – первая из стран Восточной Европы, а также первое социалистическое государство, где начал действовать омбудсман – уполномоченный по правам человека – «орган, призванный охранять права граждан от бюрократических опасностей», решение о его создании было принято на X съезде ПОРП на основе предложения, выдвинутого Патриотическим движением национального возрождения на ее первом конгрессе. Закон «Об Уполномоченном по Гражданским Правам» был принят 15 июля 1987 г. и вступил в силу 1 января 1988 г., за исключением правил избрания Уполномоченного и организации его Бюро. Уполномоченный назначается Сеймом по предложению президиума Сейма, внесенному по согласованию с Отечественным советом Патриотического движения национального возрождения и несет ответственность (также как и парламентский уполномоченный Великобритании) только перед Сеймом; в Венгерской Республике [55] должность омбудсмана – Уполномоченного государственного собрания по гражданским правам – была учреждена в 1989 г. Конституцией, а в 1993 г. принят Закон об Уполномоченном Государственного собрания по гражданским

правам. Он обязал Уполномоченного заниматься «проверкой или организацией проверки любых ставших ему известными нарушений конституционных прав и принятие общих или отдельных мер с целью их исправления». В 1995 г. были избраны три Парламентских уполномоченных – Уполномоченный Государственного Собрания по гражданским делам, его Главный заместитель, а также Уполномоченный Государственного собрания по правам национальных и этнических меньшинств; в Литве [56] – одной из первых не только из стран Центральной и Восточной Европы, но и первой из государств на территории бывшего СССР, учредивших институт омбудсмена, предусмотрена служба Контроллеров Сейма – т.е. института омбудсмена. Закон о Контроллерах Сейма № 1-363 был принят Сеймом 11 января 1994 г. и вступил в силу с 24 марта 1994 г. Организация службы Контроллеров Сейма (КС) была построена под несомненным влиянием шведской модели. Классическая скандинавская концепция службы КС способствовала тому, что литовская модель омбудсмена довольно быстро снискала европейское и международное признание и 20 марта 1995 г. институт КС стал членом Европейского Института Омбудсмена, а 6 августа 1996 г. – Международного Института Омбудсмена; в Латвийской Республике [57] в основу нового Закона «Об омбудсмене» от 25 апреля 2006 г. была положена концепция, разработанная рабочей группой при Президенте еще в 2000 г., а сам законопроект, несмотря на мощное лobbирование со стороны Президента Латвии Вайры Вике-Фрейберги, рассматривался Сеймом более двух лет. Примечательно, что латвийские законодатели позаботились о сохранении преемственности национального правозащитного института: в переходных 38 положениях Закона «Об омбудсмене», указывается, что Служба Омбудсмена является правопреемником Государственного Бюро по Правам Человека Латвии и продолжает дела по обращениям, жалобам и предложениям, направленным в Бюро до вступления в силу нового

*Функционирование омбудсманов в Италии является интересным примером интеграции международных правовых инструментов по правам человека в правовые основы национальной системы: правовой базой деятельности омбудсманов является стандартное положение, так называемая «мирная норма прав человека», которая опирается на национальную конституцию и международное право по правам человека. (Антонио Паписка, университет Падуи. Институт омбудсмана в национальных системах прав человека/Международная конференция «Институт омбудсмана в старых и новых демократиях», г. Инсбрук (Австрия), 26 июня 2003 года. [Электронный ресурс]/Режим доступа/<http://www.ombu.ru/node/16>. Опубликовано: Admin, 07/20/2003.

закона. Новый закон не только значительно укрепил и детализировал правовой статус национального правозащитника, но и распространил компетенцию института на неограниченный круг субъектов, выполняющих задачи публичного управления и добавил к существовавшим правозащитной и антидискриминационной функцию по контролю за осуществлением публичной власти на основе принципов законности, эффективности и надлежащего управления; в Эстонии [58] конституцией Республики с 1 января 1938 г. был закреплен институт канцлера юстиции (КЮ). КЮ, обладая в сфере своей компетенции правами министра, являлся высшим чиновником при Президенте и был ему подотчетен. В соответствии с Конституцией он был обязан представлять Президенту отчет о своей служебной деятельности, о выявленных им недостатках и предпринятых действиях по их устраниению, изданных им распоряжений, а также представлять обзоры своей деятельности для ознакомления обеим палатам Парламента Эстонии (Государственному собранию и Государственному совету). Конституция 1938 г. также определила правовое положение КЮ по отношению к Правительству, в частности, его полномочие участвовать с правом голоса в заседаниях Правительства. Новый закон о КЮ, принятый 25 февраля 1999 г. и вступивший в силу 1 июня 1999 г. официально наделил КЮ правами омбудсмена. Таким образом, в Эстонии создалось *de jure* уникальное положение совмещения функций омбудсмена с задачами КЮ. В Закон о КЮ с 1999 по 2006 гг. отдельными законами был внесен ряд поправок, наиболее значимые из которых были оформлены Законом о внесении изменений в Закон о КЮ от 11 февраля 2003 г. (вступил в силу с 1 января 2004 г.) и наделили КЮ новой функцией - по борьбе с дискриминацией, распространяя его компетенцию на физические и частноправовые юридические лица; на Тайване [59, 60] действует Контрольный юань (состоит из 29 депутатов, включая председателя и его заместителя), получивший свое конституционное закрепление 25 декабря 1947 г., работает с жалобами граждан на предмет нарушения их конституционных прав, выполняя тем самым роль своеобразного коллегиального омбудсмена. Назначается Президентом Китайской Республики с согласия Законодательного юаня.

В настоящее время правовой институт омбудсмана существует также в Чехии, Словакии, Болгарии, Румынии, Хорватии, Боснии и Герцеговине, Македонии, в государствах-участниках СНГ (России, Украине, Грузии, Молдове, Узбекистане, Азербайджане, Армении, Киргизии, Казахстане), во многих развивающихся странах мира.

Приведенный далеко не полный перечень омбудсманов различных государств позволяет составить общее представление об истории возникновения этого института.

В разных странах институт омбудсмана создается как на национальном уровне, так и на уровне регионов, а иногда и на уровне муниципалитетов, а также могут вводиться должности «специализированных» омбудсманов, т.е. работающих по конкретным направлениям защиты прав человека (по делам армии, по правам потребителей, по проблемам гендерной дискриминации и т.п.).

Иногда функцию института омбудсмана выполняет коллективный орган: коллегия народной правозащиты (Австрия), комиссия по расследованиям злоупотреблений администрации (Непал), парламентская комиссия по правам человека (Латвия), Уполномоченный Государственного Собрания Венгрии по правам национальных и этнических меньшинств, Контрольный юань (Тайвань) или в одном омбудсмане совмещаются две должности (Австралия - местный и федеральный омбудсмен в одном лице, когда ему назначаются такие полномочия, Северная Ирландия – в одном лице Парламентский уполномоченный по делам администрации и уполномоченный по разбору жалоб).

Различают [61] три модели института омбудсмана, отличающиеся его местом в государственно-правовой системе, порядком его назначения, подчиненностью (подотчетностью) той или иной ветви власти или отсутствием таковой, объемом полномочий и т.д.:

– исполнительный омбудсман - является органом исполнительной власти, назначается правительством или президентом, которому подконтролен и подотчетен. (Эта модель получила название «квазиомбудсман» и считается худшим вариантом института Омбудсмана вследствие его недостаточной независимости и низкой эффективности функционирования [23]). Это довольно редко встречающаяся модель, которая

существует во Франции (Медиатор) и назначается Советом Министров. Похожий институт существует в некоторых штатах США. Исполнительные омбудсмены также как и парламентские омбудсмены представляют собой государственные органы. Однако исполнительные омбудсмены назначаются в рамках исполнительной ветви власти и осуществляют, в отличие от парламентских омбудсменов, внутренний контроль за работой государственного аппарата. Исполнительный и парламентский омбудсмены создаются с одной целью, защиты прав и свобод граждан, их соблюдению государственными органами и должностными лицами. Однако подходят они к одному и тому же предмету с разных сторон.

– независимый омбудсман – представляет собой особую и самостоятельную ветвь власти, уровень которой соответствует уровню законодательной, исполнительной и судебной власти. Назначается президентом или парламентом, но после назначения не подчиняется назначившему его органу (Португалия, Намибия, Нидерланды).

– парламентский омбудсман – находится в системе законодательной ветви власти, назначается (избирается) парламентом и подотчетен или подконтролен ему. Он выступает в качестве органа парламента, но обладает широкими полномочиями, придающими ему определенную самостоятельность и независимость от парламента. Основной задачей классического парламентского

омбудсмана является контроль над деятельностью администрации и ее должностных лиц (в отличие от двух других моделей, в которых его контроль распространяется как на исполнительную, так и на законодательную власть).

В большинстве стран, где существует институт омбудсмана, он назначается парламентом (табл. 1), что естественно, поскольку это соответствует природе и функциями названного института. Он и возник как орган парламентского контроля над администрацией, как результат борьбы парламента (т.е. представителей народа) за права и свободы человека, провозглашенные конституцией, но попираемые исполнительной властью. «Парламентские» омбудсманы относятся к классическому «омбудсмановскому» типу (Швеция, Норвегия, Дания, Новая Зеландия, Великобритания, Северная Ирландия, Шотландия, Канада (Британская Колумбия, Новая Шотландия, Саскачеван и др.). Парламентская модель более соответствует духу времени, поскольку основная часть нарушений прав граждан происходит при взаимоотношениях с исполнительными органами государственной власти. В то же время, в некоторых государствах учреждены службы исполнительных омбудсманов. Так, институт французского омбудсмана построен по «голлистскому образцу», предполагающему превалирование исполнительной власти над законодательной.

Таблица 1. Избрание (назначение) омбудсмана* [62]

Орган, ответственный за избрание, назначение	Парламент	Парламент по предложению премьер-министра	Губернатор, Королева (Президент) по предложению парламента	Сейм	Губернатор	Совет Министров
Страна	Швеция, Финляндия, Норвегия, Дания, ряд Штатов США, Португалия, Испания, Земля Рейнальд-Пфальц (ФРГ), Австрия, Россия	Квебек	Великобритания, Северная Ирландия, Новая Зеландия, англоязычные провинции Канады, Израиль	Польша Латвия Литва	Ряд штатов США	Франция

*Дополнена мною (М.Е.).

Сроки полномочий омбудсманов от 2 до 10 лет, в некоторых странах сроки не оговорены или не ограничены (табл. 2).

Функции омбудсмена на международно-правовом уровне осуществляет Верховный ко-

миссар ООН по правам человека, решение об учреждении поста которого было принято в декабре 1993 года Генеральной Ассамблейей ООН.

Для распространения и содействия развитию идей омбудсмена в Европе, поддержки научных

Таблица 2. Срок полномочий омбудсмана* [62]

Срок	2 года	3 года	4 года	5 лет	6 лет	7 лет	8 лет	10 лет	Не ограничен
Страна	Австралия	Финляндия Новая Зеландия штаты США	Швеция Норвегия Дания штаты США Португалия	Альберта Квебек (Канада), штаты США, Израиль, Испания, Польша, Россия, Латвия, Литва	Манитоба (Канада), штаты США, Израиль, Испания, Нидерланды, Тайвань, Австрия	Эстония	Хорватия	Нью-Брансуик (Канада)	Великобритания Северная Ирландия

*Дополнена мною (M.E.).

исследований в этой сфере, обмена опытом на национальном, европейском и международном уровнях создан Европейский Институт Омбудсмана [63, 64] - чрезвычайно авторитетная европейская организация, функционировавшая сначала как научное общество. С 1988 г. она имеет статус международной общественной организации и сейчас известна как Европейский Институт Омбудсмана. Членами Института являются большинство европейских учреждений Омбудсмана. Первым европейским Уполномоченным по правам человека Парламентская Ассамблея Совета Европы избрала (21 сентября 1999 г.) Альваро Хиль-Роблеса (Испания).

Организация служб омбудсмана во многих странах побудила к созданию Международного Института Омбудсмана (расположен в провинции Альберта, Канада), целью деятельности которого является содействие развитию концепции омбудсмана в мире с помощью исследований, образовательных программ, публикаций и обмена информацией, а также организации региональных и международных конференций.

В азиатском регионе в 1996 году была создана Азиатская ассоциация Омбудсманов (ААО), основной целью которой является активизация обменов и сотрудничество между структурами контроля стран и районов Азии. Членами ассоциации стали более 20 государств и районов региона [65].

*Цит. по [2]: «Все это было возможно благодаря кочевому образу жизни народа: при возникновении конфликтов племена всегда имели возможность откочевывать на другие земли. Права человека регулировались законами Таяке-хана-Жеты Жаргы, в которых, выражаясь современным языком, нашли отражение право на жизнь, брачное, земельное, имущественное право, т.е. в основном личные (гражданские) и экономические права. Политические права проявлялись в институте выборности ханов, которая не передавалась по наследству, а имела выборный характер... Институт биев выполнял функции судебной и, в известном смысле, административной власти и представлял собой механизм разрешения возникающих конфликтов по поводу нарушения индивидуальных и коллективных прав.

...Колонизация казахских земель царским режимом, введение единой государственной судебной системы привели к деформации традиционных механизмов защиты прав и свобод человека. Нарушение прав человека в Казахстане стало систематическим в период советского тоталитаризма... Факты вопиющего нарушения естественных и неотъемлемых прав советского человека на жизнь, личную неприкосновенность, свободу и собственность стали повседневностью в период построения коммунизма в 20-30 годы...».

Таким образом, из изложенного видно, что такой популярности и столь быстрого развития и распространения на континенте не имел ни один другой институт в мире. Это является свидетельством его высокой эффективности в системе правозащитных механизмов общества и больших перспективах в области защиты прав и свобод человека и гражданина, а также контроля за деятельностью администрации.

История создания института Уполномоченного по правам человека в Казахстане

«Права человека перестали быть категорией национального права, и с этим нельзя не считаться. Использование международных стандартов в области прав человека – это и приобщение к прогрессивному опыту, и объективная необходимость современной правозащитной практики» - констатирует в своем первом отчете первый Уполномоченный по правам человека Б. Байкадамов [66]. И это можно поставить «во главу угла» деятельности института омбудсмана на современном этапе развития нашей страны.

Если оглянуться к истокам казахской демократии, то ее характеризуют, как «кочевническую демократию»* [2]: «относительная незакабаленность деспотичными устоями, определенная

степень свободы и равенства женщин, отсутствие рабского поклонения власти».

Что касается состояния прав и свобод человека в советский период, то здесь следует обратиться к высказыванию академика НАН РК С. Зиманова [67, стр. 69]: «В бывшем СССР, а следовательно, и в Казахстане, была сильная исполнительная власть в лице партийных органов. Поэтому был «порядок». Но она поддерживалась сетью концлагерей и громадным силовым аппаратом, внушавшим «доверие» и страх. Человек тогда не мог быть личностью».

В перестроочный период, когда распад СССР начал «с катастрофической скоростью перерастать в его развал» [67, стр. 7] только после принятия Декларации «О государственном суверенитете Казахской ССР» от 25 декабря 1990 г., где «красной нитью проходит идея необходимости утвердить человека, независимо от его национальной принадлежности и убеждений, как полновластную и свободную личность...» [Там же, стр.28], появилась возможность «надлежащего обеспечения прав и свобод личности...» [Там же, стр. 31].

Очередным этапом переходного периода страны стали конституционный закон «О государственной независимости Республики Казахстан» от 16 декабря 1991 г., который закрепил, что Казахстан строит свои взаимоотношения со всеми государствами на принципах международного права, и затем Конституция Республики Казахстан (28 января 1993 г.). Однако «она, по-существу, не закрепляла всеобщие права человека, а ограничилась констатацией ... социалистических прав граждан... - пишет А.К.Котов [68, стр.66] - ... и стала тормозом рыночных отношений». Принятая же в 1995 г. Конституция «формулирует и закрепляет права, свободы и обязанности человека и гражданина» [Там же, стр. 76]. Так, в разделе II статьи 12. п.2 записано: «Права, и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов» (п.2 ст.12).

Согласно отзывам международных экспертов Конституция Республики Казахстан соответствует международным стандартам. Ее принятие заложило основы конституционного строя казахстанского государства на принципах приоритета

прав человека, разделения властей, верховенства права и демократии. Дальнейшей демократизация страны способствовало принятие Закона Республики Казахстан от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

В Казахстане немало сделано для защиты прав человека, наряду с государственными успешно работают институты внесудебной защиты прав человека, в том числе Институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмана). Директор Института Европейского права М. С. Башимов [17] говорит, что «учреждение должности омбудсмена в Казахстане явилось позитивным шагом в деле демократизации общества и подняло рейтинг государства, учреждающего институты, рекомендованные ООН и Советом Европы».

Созданию института предшествовала длительная работа по его популяризации на уровне правительства, в средствах массовой информации. Отмечают [66] 4 этапа становления института Уполномоченного в Казахстане: 1 - выдвижение идеи об образовании института Уполномоченного в РК и начало систематической подготовительной деятельности (1995-1996 г.г.); 2 - организация первых специализированных мероприятий по поощрению института омбудсмена (1997-2000 г.г.); 3 - разработка законопроекта об Уполномоченном по правам человека рабочей группой и согласование его в центральных государственных органах РК (2001-2002 г.г.); 4 - издание Указа Президента «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан (19 сентября 2002 года № 947)».

Для обеспечения деятельности Уполномоченного [66, 69] сформирован рабочий орган - Национальный центр по правам человека, функционирование которого регламентировано Указом Президента Республики Казахстан от 10 декабря 2002 года №992 «О создании Национального центра по правам человека». Штатная численность Национального центра по правам человека - 15 единиц, которые Указом Президента Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Казахстан» от 16 мая 2003 года №1094 включены в реестр должностей административных государственных служащих.

Финансирование Центра осуществляется в соответствии с Законом РК от 12 декабря 2003 года №362 «О республиканском бюджете на 2003 год», поддерживается международными организациями ЮНИФЕМ и ЮНИСЕФ. При содействии ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ и Европейской комиссии издан информационный буклеть на государственном и русском языках о порядке подачи жалоб Уполномоченному по правам человека. Разработан поддерживаемый при помощи Датского центра по правам человека веб-сайт Уполномоченного по правам человека, на котором размещается информация не только Уполномоченного, но и ряда сотрудничающих с ним правозащитных НПО.

Основная часть работы офиса Уполномоченного направлена на:

- 1) рассмотрение и разрешение поступающих обращений граждан (восстановление нарушенных прав конкретных граждан осуществлялось на основе запросов Уполномоченного в государственные органы, нарушившие права граждан, и путем дачи соответствующих рекомендаций Уполномоченного, исправляющих ситуацию с нарушением прав граждан); 2) усиление просветительской и образовательной деятельности; 3) систематизацию информации о наиболее проблемных вопросах в области прав человека; 4) выявление недостатков в деятельности государственных органов; 5) содействие соблюдению страной правозащитных стандартов, содержащихся в признанных Казахстаном международных договорах (Конвенция о предупреждении всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года, Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1969 года, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и или унижающих достоинство видов обращения или наказания 1984 года, Конвенция о правах ребенка 1989 года, а также реагирование на Рекомендации комитетов ООН в отношении Казахстана: по правам ребенка от 6 июня 2003 года, против пыток от 17 мая 2001 года, по устранению дискриминации против женщин от 26 января 2001 года); 6) участие в законодательной работе; 7) сотрудничество с международными организациями, неправительственным сектором (НПО и другими составляющими гражданского общества).

Одним из ключевых направлений деятельности института Уполномоченный по правам

человека в Казахстане А.Шакиров [69] считает медиаторскую функцию.

Согласно экспертизе Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) в 2007 г. и заключению, данному ее экспертами Хёртуром Торфасоном и Петером Паголая для расширения компетенции Уполномоченного по правам человека Республики Казахстан, представлены следующие выводы [70]:

I. Учреждение Уполномоченного по правам человека должно иметь гарантии на конституционном уровне, в которых излагались бы существование характеристики и полномочий учреждения Уполномоченного по правам человека и основные условия его или ее назначения, предусматривающие выбор этого лица квалифицированным большинством в парламенте.

II. Уполномоченный по правам человека Казахстана должен быть наделен правом обращения в Конституционный совет.

III. Уполномоченный по правам человека Казахстана не получит преимущества, если будет наделен правом законодательной инициативы, а поэтому для него следует ограничиться возможностью направлять рекомендации по реформе законодательства в парламент и/или в правительство или Президенту Республики.

IV. Учитывая, что Уполномоченный должен иметь возможность высказывать свое мнение по толкованию законодательства и ратифицированным правозащитным договорам, такие заключения не должны иметь обязательной силы.

V. В Казахстане, где учреждение Уполномоченного в настоящее время находится на этапе консолидации и развития, функции специализированных омбудсменов следует создавать в рамках общего учреждения Уполномоченного страны.

VI. Законодательство об Уполномоченном по правам человека должно обеспечивать, чтобы выделение бюджетных средств на деятельность этого учреждения соответствовало необходимости полного, независимого и эффективного выполнения обязанностей и задач этого учреждения, и учитывать такие факторы, как количество подаваемых жалоб в учреждение за предыдущий год. В законе или положении можно также предусмотреть относительную бюджетную независимость омбудсмена, установив, что само это учреждение будет подавать предложения о своем бюджете.

Резолюции Венецианской комиссии для стран-участников являются важными экспертными документами, содержащими толкование норм международных договоров и обобщенную практику других государств. Вместе с тем, для эффективной работы института необходимо создание региональных центров; количество сотрудников этого учреждения (14 человек) относительно мало, учитывая население и размер страны; желательно повышение категории сотрудников аппарата Уполномоченного по правам человека, что позволит выйти на новый качественный уровень отношений с центральными государственными органами; давно находится на стадии обсуждения вопрос об омбудсмене по правам детей.

Таким образом, Институт Уполномоченного по правам человека находится в стране на первоначальной стадии развития и, можно сказать, за этот короткий период сформировался в качестве правозащитного института, деятельность которого востребована как государственными органами, так и обществом в целом, что следует из анализа отчетов Уполномоченного, публикуемых на веб-сайте Уполномоченного по правам человека, из выступлений на конференциях, из средств массовой информации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лукашева Е.А. Кризисная ситуация в советском обществе. В сб.: Права человека: время трудных решений. М.: Институт государства и права АН СССР, 1991. С. 49-76; Лукашева Е.А. Социалистическое право и личность. М.: Наука. 160 с.

2. Айдарбаев С.Ж., Нурумов Д.И., Сарсембаев К.М., Сарсембаев М.А. Права человека. Учебное пособие. Алматы: Данекер, 1999. 256 с.

3. Права человека. Учебник для вузов / Отв. ред. Е. И. Лукашева. М.: Издательская группа ИНФРА.М-НОРМА, 2005. 573 с.

4. Нерсесянц В.С. Право – математика свободы. Опыт прошлого и перспективы. М.: Юристъ, 160 с.; Его же. Философия права. Учебник для вузов. М.: Издательская группа ИНФРА.М-НОРМА, 1997. 652 с.

5. Бережнов А.Г. Права личности: некоторые вопросы теории. М.: Изд-во МГУ, 1991. 142 с.

6. Издание Шведского института. «Шведские омбудсманы» [Электронный ресурс] / Режим доступа// <http://www.si.se>

7. The World Book Encyclopedia. London, 1972.

8. Большой юридический словарь / Под. ред. А. Я. Сухарева. М.: ИНФРА-М, 2007. VI. 858 с.

9. Шемиученко Ю.С., Мурашин Г.А. Институт омбудсмена в современном буржуазном государстве // Советское государство и право. 1971. №1. С. 139.

10. Государственная служба основных капиталистических стран / Под ред. В. А. Туманова. М., 1977. С. 175; Туманов А.В. Права человека и исполнительная власть / Советское государство и право. 1990. № 2. С. 51.

11. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Правовой институт омбудсмена в условиях современного общественного развития. М., 1992. 197 с.; Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. М.: Норма, 1996. 353 с.; Ее же. Формирование института омбудсмена в России // Правоведение. 1994. № 5-6. С. 67-80; Ее же. Европейский Омбудсмен // Журн. российского права. 1998. № 9. С. 96-103.

12. Фридмен Л. Введение в американское право. М., 1983. С. 101.

13. Давид Р., Жоффре-Синози К. Основные правовые системы современности. М.: Междунар. отношения, 1996. С. 66.

14. Skala J. Postaveni a kompetence ombudsmana v ustavne – politickem systemu kapitalistickyh statu // Pravnik. 1989. №9-10. S. 782.

15. Хаманева Н.Ю. Роль омбудсмена в охране прав граждан в сфере государственного управления // Советское государство и право. 1990. № 9. С. 138-147.

16. Бакирова Г.Я. К итогам международной научно-практической конференции по международному и региональному измерению прав человека в свете Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Вестник ТИСБИ. 2002. № 1. [Электронный ресурс]/Режим доступа/[http://www.tisbi.ru/science/vestnik/2002/ issue1/jurisprud\[6\].php](http://www.tisbi.ru/science/vestnik/2002/ issue1/jurisprud[6].php)

17. Башимов М.С. Институт омбудсмена в Казахстане // Журн. российского права. 2003. № 12. С. 128-140.

18. Борсученко С.А. Контроль за соблюдением прав и законных интересов осужденных к лишению свободы уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. М.: Институт изучения эффективности законодательства Минюста РФ. 2005. 214 с.

19. Глушкова С.И. Права человека в России: теория, история, практика. Екатеринбург, 2002. С. 334.

20. Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). М.: Ad Marginem, 1997. 335 с.

21. Лентовска Э. Как начиналась работа уполномоченного по гражданским правам. М., 1997. С. 73.

22. Носырева Е.И. // Право и политика. 2001. №9. С. 14.

23. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ: Учебное пособие / Под ред. А. Ю. Сунгуррова. СПб.: Норма. 2003; Его же. Институт уполномоченного по правам человека (Омбудсмана). Учебное пособие / Под ред. А. Ю. Сунгуррова. СПб.: Норма. 2004; Его же. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб.: Норма, 2005. 384 с.

24. Fleiner-Gersten Th. Allgemeine Staatslehre B. Heidelberg-N. Y., 1980. P. 83.

25. Организация Объединенных наций. Центр по правам человека. Изложение фактов по правам человека № 19. Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека [Электронный ресурс]// Режим доступа:<http://www.ohchr.org// Documents /Publications/ FactSheet19ru.pdf> - 1995. С.1-21.

26. Всеобщая декларация прав человека. М.: Права человека, 2006. 12 с.
27. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Под общ. ред. Е. А. Лукашевой. М.: НОРМА, 2002. 448 с.
28. Словарь-справочник по правам человека. Основные понятия и институты / Гл. ред. С. С. Алексеев. М.: Права человека, 2006.
29. Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. М.: Институт государства и права РАН. 1998. С. 32; Ее же. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в РФ и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Государство и право. 1997. № 9. С. 21-30.
30. Башимов М.С. Институт омбудсмена (уполномоченного по правам человека). Астана: Фолиант, 2003. 312 с.; Его же. Институт омбудсмена (Уполномоченного по правам человека и гражданина) в Российской Федерации и за рубежом. М.: МГАДИ. Институт гуманитарных исследований, 1997. 297 с.; Его же. Институт омбудсмена в государствах СНГ и Балтии // Государство и право. 2004. № 5. С. 63-73.
31. Цымбалова Н. Институт омбудсмана в современном мире: история развития и общая концепция. 07.20.2003. [Электронный ресурс] / Режим доступа// <http://www.ombu.ru>; Ее же. Основы концепции деятельности. 28.03.04; Там же // <http://www.strategy-spb.ru/edu/>
32. Тимофеев М.Т. Институт омбудсмана в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве. М.: Новая юстиция, 2006. 208 с.
33. Victor O. Arena. The changing nature and contemporary role of National Ombudsman institutions in the commonwealth and elsewhere: lessons of experience // The International Ombudsman Yearbook. 2000. Volt. 4. С. 93.
34. Положения Формы правления и Акта о Рикстаге 1974 г.цит по: Швеция. Конституция и законодательные акты. М. 183. С. 27-61, 101-142).
35. Акт о Риксдаге от 6 марта 1974 г.; Акт от 13 ноября 1986 г., содержащий инструкцию для Парламентского омбудсмена. // Национальные омбудсмены: Свод правовых положений (по состоянию на 1.01.1998). Варшава, 1999. С. 392-402.
36. Финляндия. Парламентский омбудсмен. Закон о Парламентском омбудсмене / Национальные омбудсмены. С. 377.
37. Норвегия. [Электронный ресурс]/Режим доступа// <http://school-sector.relarn.ru/prava/neverov/Norway.html>
38. Дания. Парламентский омбудсмен. Конституция от 5 июня 1953 года (выдержки) / Национальные омбудсмены. С. 138.
39. Бойцова В.В. Омбудсмен как защитник фундаментальных личных прав человека (Новая Зеландия – Великобритания - Канада - Австрия). Тверь, 1994. С. 27.
40. Положения Конституции Австрии цит. по: Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985. С. 21-110.
41. Государственная служба основных капиталистических стран. М., 1977. С. 175; Великобритания. Парламентский комиссар по администрации. Закон от 22 марта 1967 года о Парламентском комиссаре /Национальные омбудсмены. С.36
42. Rowat D.C. The ombudsman; Citizen's defender. London, 1968. P. 46; Official Languages Act in Brief. Ottawa. 1993. P. 8.
43. Anderson S.V. Ombudsman for American Government. N.-Y., 1968.
44. J. O. Lois et decrets. 4 janvier 1973. P. 164; 10 mars 1973. P. 2619.
45. Journal Official. 1973. 4 jan.; 1976. 28 dec.
46. Швейцария [Электронный ресурс]/Режим доступа// <http://school-sector.relarn.ru/prava/neverov/switzerland.html>
47. Израиль [Электронный ресурс]/Режим доступа// <http://school-sector.relarn.ru/prava/neverov/israel.html>
48. Португалия. Уполномоченный по делам правосудия. Конституция от 2 апреля 1976 г. (выдержка) / Национальные омбудсманы. С. 289.
49. Германия. Уполномоченный Бундестага по вопросам военнослужащих. Основной закон. 1949 г. / Национальные омбудсманы. С. 114-121.
50. Австралия [Электронный ресурс] / Режим доступа// <http://school-sector.relarn.ru/prava/neverov/australia.html>
51. Положения Конституции 1978 г. и Органического закона о народном защитнике 1981 г. цит. По: Испания. Конституция и законодательные акты. М., 1982. С. 29-99. С. 158-174.
52. Авторитет Омбудсмана Украины признают в Европе. 04.02.2005 [Электронный ресурс] / Режим доступа// <http://www.helsinki.org.ua/ru/index.php?id=1107469624>
53. Нидерланды [Электронный ресурс]/Режим доступа// <http://school-sector.relarn.ru/prava/neverov/neitherlands.html>
54. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r, o Rzeczniku Praw Obywatelskich // Dziennik Ustaw. z 1987 r. Nr 1. S.123; Bizjak I. Special Features of the Role of the Ombudsman in Transition Conditions // The International Ombudsman Yearbook. 2001. V. 5. P. 83-97.
55. Венгрия. Уполномоченный Государственного собрания по гражданским правам. Закон LIX от 1 июня 1993 года об Уполномоченном Государственного собрания по гражданским правам / Национальные омбудсманы. С. 78.
56. Lietuvos Respublikos Seimo Kontroliert statumas 1994 m.sausio 11 d. № 1-363 // Valstybes zinios. 03.23.1994. № 22-345.
57. Tiesibsarga likums 25.04.2006 // Latvijas Vestnesis. 25.04-2006. nr.6G5 (3433). Президент критикует политиков за легкомысленное отношение к институту омбудсмена [Электронный ресурс]/Режим доступа // <http://www.speckorJv/novosti/5379>; Lietuvos Respublikos Seimo kontrolen; Istatymas 2004 m. lapkričio 4 d. Nr. IX-2544.
58. Институт омбудсмана на планете Земля / Под ред. проф. А. Н. Соколова. Калининград: КЮИ МВД России, 2005. С. 188.
59. Юрковский А.В. Конституционно-правовой анализ проблемы Тайваня: практика функционирования политической системы и международные отношения // Сибирский юридический вестник. 2002. №4. С. 16.
60. Тайвань [Электронный ресурс]/Режим доступа// <http://www.cy.gov.tw/cgi-bin/htm>
61. Ливеровский А.А., Романков Л.П., Худяков А.А., Худяков А.И. О правовом статусе Уполномоченного по правам человека. // Ученые записки, выпуск второй. СПб.: Институт права, 1999. С. 72-73.

62. [Электронный ресурс] / Режим доступа // <http://school-sector.relarn.ru/prava/neverov/israel.html>

63. Лоренц Б. История возникновения и деятельности Европейского института омбудсмена. Инсбрук, 1994. С. 6.

64. Авторитет Омбудсмана Украины признают в Европе. 04.02.2005 [Электронный ресурс]/ Режим доступа // <http://www.helsinki.org.ua/ru/index.php?id=1107469624>

65. В Пекине открылось совещание Азиатской ассоциации омбудсманов. [Электронный ресурс] / Режим доступа // http://russian.people.com.cn/200205/23/rus20020523_60822.htm

66. Байқадамов Б. Отчет Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан. 2003 г. [Электронный ресурс] / Режим доступа// <http://www.ombudsman.kz/publish/result/>

67. Зиманов С. Конституция и парламент Республики Казахстан. Алматы: Жеті жар?ы, 1996. 352 с.

68. Котов А.К. Суверенный Казахстан: гражданин, нация, народ (вопросы конституционного права). Алматы: Жеті жар?ы, 1996. 288 с.

69. Шакиров А. Обращение Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан. Отчет 2007г. [Электронный ресурс] / Режим доступа// <http://www.ombudsman.kz/publish/result/>

70. Заключение о возможной реформе учреждения омбудсмена в Казахстане/ на основе комментариев Петера Пачолая (член Комиссии, Венгрия) и Хёртура Торфасона (член Комиссии, Исландия). Утверждено Венецианской комиссией на 71-ой пленарной сессии (Венеция, 1-2 июня

2007 года). Европейская комиссия за демократию (Венецианская комиссия). Страсбург, 5 июня 2007 года CDL-AD(2007)020.Заключение № 425 / 2007// Информационный бюлл. Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан. 2007. Вып. 2 (11) С. 53-60.

Резюме

Әлем елдерінде және Қазақстанда омбудсман институтының пайда болу және даму тарихы көрсетілген. Омбудсман институтына әртурлі мемлекеттік құқықтық жүйесімен елдерінде берілетін түсініктемесінің салыстыру талдауы өткізілген, олардың өзегелігі белгіленген, тексеру барысында және мемлекеттік органдарының, сот жүйесінің ерекет (ерекетсіздік) жайында берілетін мінездеме арқылы олардың адамның құқық және бостандығын қорғау саласында жалпы нышандары жекеленген.

Summary

This article reviews foundation and development history of ombudsman institute (human rights authority) in the world and Kazakhstan. Comparison analysis on the definition of ombudsman in the countries with different state legal systems has been held, their distinctions were noted, common aspects of their functioning in the human rights and freedom areas were revealed by means of providing investigation and giving a recommendation in relation to activity (inactivity) of the governmental authorities or court system.

КазНУ им. аль-Фараби

Поступила 24.11.08г.