

УДК 342

Шуакпаев Марат Булатович (Shuakpaev76@bk.ru)
Соискатель кафедры конституционного права
Уральского государственного юридического университета
Marat B. Shuakpaev
Applicant at the Constitutional Law department
Ural State Law University

Научный руководитель:
Саликов Марат Сабирьянович
Заведующий кафедрой конституционного права
Уральского государственного юридического университета
Доктор юридических наук
Academic supervisor:
Marat S. Salikov
Head of the Constitutional Law department
Ural State Law University
Doctor of Juridical Sciences

**НАПРАВЛЕНИЯ, ФОРМЫ И МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ
КАЗАХСТАН: ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОЗАЩИТНЫХ
ФУНКЦИЙ**

**DIRECTIONS, FORMS AND METHODS OF ACTIVITY OF
THE HUMAN RIGHTS OMBUDSMAN IN THE REPUBLIC OF
KAZAKHSTAN: THE PROBLEM OF THE IMPLEMENTATION OF
HUMAN RIGHTS FUNCTIONS**

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению основных направлений, методов и форм деятельности Уполномоченного по правам человека

в Республике Казахстан. Автор показывает, что наблюдение как основной метод деятельности Уполномоченного не позволяет адекватно реагировать на возникающие нарушения, обращается к опыту расширения полномочий омбудсмена в Российской Федерации как к методу решения данной проблемы. Делается вывод, что для более эффективной работы института Уполномоченного нужны изменения по расширению его функций, методов, форм деятельности.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан, правозащитный орган, направления, методы, формы деятельности уполномоченных по правам человека.

Annotation: The article is devoted to the analysis of the main areas, methods and forms of activity of the Human Rights Ombudsman in the Republic of Kazakhstan. The author shows that supervision as the main method of activity does not permit to adequately respond to violations, refers to the Russian experience in respect to broadening the Ombudsman's authority as the method of resolving this problem. It is concluded, to increase effectiveness of Ombudsman's activity broadening his authority, methods, forms of activity are needed.

Key words: Human Rights Ombudsman in the Republic of Kazakhstan, Human Rights Body, directions of activity, methods and forms of activity of ombudsmen.

Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан представляет собой государственный орган, призванный защищать права и свободы человека и гражданина, способствовать их соблюдению государственными органами и органами местного самоуправления.

Несмотря на выполнение Уполномоченным таких важных функций как социальная защита населения, обеспечение доступности правовой помощи, на наш взгляд, в регулировании статуса Уполномоченного все же существует ряд положений, требующих технической и содержательной доработки.

Прежде всего, Уполномоченный по правам человека как правовой институт должен отвечать принципам независимости и неподотчетности

каким-либо государственным органам и должностным лицам, которые могли бы влиять на принимаемые им решения. Непременным условием его правозащитной деятельности является независимость при принятии им решений, что служит основным условием и предпосылкой выполнения контрольных функций, которые ему доверяет конституционно-правовой порядок. Однако, как отмечает А. Б. Узакбаева, в Положении об Уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан назван только один аспект – независимость, об отсутствии какой-либо подотчетности законодатель умалчивает [1, с. 5].

Юридическая конструкция, в которой статьи о правовой основе деятельности Уполномоченного обособлены от статей о его независимости, ослабляет правовые позиции такого независимого органа, создает риск подчинения его другим государственным органам, за деятельностью которых он уже не сможет осуществлять надзор.

Обратимся к опыту российского законодательства в данной области. Независимость российского омбудсмана проявляется в трех аспектах: институциональная (гарантируется закреплением в законе независимости и неподотчетности), функциональная (гарантируется недопустимостью вмешательства в его деятельность) и персональная (определяется процедурой назначения и освобождения) [5, с. 44].

Независимость и неподотчетность Уполномоченного по правам человека опосредуют невозможность поставить под сомнение легитимность его пребывания на посту государственного правозащитника. Недопустимость вмешательства в его работу, свобода и независимость в принятии решений являются непременным условием правозащитной деятельности Уполномоченного, гарантией его беспристрастности и объективности. Принимаемые Уполномоченным решения по результатам рассмотрения поступивших жалоб о нарушениях прав человека не подлежат обжалованию и пересмотру государственными органами, включая органы правосудия и прокуратуры. Факт независимости в вопросах деятельности и отсутствие подотчетности

Уполномоченного, к примеру, особо отмечены в Федеральном конституционном законе РФ «Об Уполномоченном по правам человека» (ст. 2).¹

Пункт 19 Положения об Уполномоченном в Казахстане раскрывает основные направления деятельности данного правового института: результатами своей правозащитной деятельности казахстанский омбудсмен способствует совершенствованию законодательства РК, касающегося прав и свобод человека, форм и методов их защиты; способствует приведению законодательства в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; способствует развитию международного сотрудничества в области прав человека, путем внесения соответствующих предложений в государственные органы РК.² Таким образом, как видно при наличии схожих направлений деятельности Уполномоченного в российском и казахстанском законодательстве, логичным видится и продолжение логики российского опыта – более детальное закрепление независимости и неподотчетности Уполномоченного по аналогии с правом России.

Также отметить следует такое направление деятельности омбудсмена, отличающее его от других государственных институтов, как реализация функции просвещения в области прав человека [2]. В продолжении развития принципа независимости и неподотчетности Уполномоченного, полноценное материальное обеспечение должно получить и это направление. Так, видится необходимым воспринять опыт аналогичного российского правозащитного органа и предоставить право Уполномоченному по правам человека Казахстана и его аппарату иметь свой печатный орган, который, в свою очередь, будет способствовать реализации основных направлений его деятельности, в частности просветительской.

1 Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ, (ред. от 31 января 2016 г. № 1-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011; 2016. № 5. Ст. 552.

2 Положение об учреждении должности Уполномоченного по правам человека: Указ Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года № 947, в ред. от 05.05.17 г. № 471. // САПП Республики Казахстан. 2002. № 30. Ст. 328.

Кроме того, важное место в работе Уполномоченного по правам человека занимает рассмотрение жалоб и обращений на нарушения прав человека, которое определяет другие направления и действия национального правозащитного учреждения. Жалобы и обращения, как индивидуальные, так и коллективные, поступают от граждан Республики Казахстан, в том числе находящихся за пределами страны иностранных государств, лиц без гражданства, юридических лиц, неправительственных организаций, зарубежных правозащитных институтов и международных организаций. Отдельно учитываются обращения, поступившие в рамках национального превентивного механизма. В 2017 году национальным правозащитным учреждением по поступившим в адрес Уполномоченного по правам человека 1474 жалобам и обращениям было направлено 1412 запросов в центральные государственные и местные исполнительные органы, общественные организации, омбудсменам других стран. Проводимый на основе таких жалоб и обращений анализ существующих вызовов в сфере прав человека позволяет направлять в адрес должностных лиц и государственных органов соответствующие рекомендации и обращения, отражающие системные проблемы и предложения по улучшению ситуации с соблюдением прав человека.

В течение 2017 года на личном приеме омбудсменом и сотрудниками его учреждения принято 143 человека, большинство из которых являются жителями городов Астаны и Алматы, Акмолинской и Карагандинской областей. Наиболее актуальными в устных обращениях являлись вопросы несогласия с решениями судов, реализации жилищных, трудовых и социальных прав, жалобы на действия/бездействие правоохранительных органов и другие. Письменные обращения поступали практически из всех регионов Казахстана [3].

Как видно, занимаясь главным образом рассмотрением поступающих жалоб и заявлений по вопросу восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, Уполномоченный по правам человека способствует укреплению государственной власти, а также повышению ее авторитета.

Продолжая рассмотрение основных направлений деятельности института Уполномоченного, хочется обратить внимание на существующую закономерность. Так, в развитии международного сотрудничества, в сущности, должен быть заинтересован не только сам Уполномоченный, но и государство в целом, так как данный аспект деятельности будет являться составной частью всего комплекса международных отношений.

При координирующей роли Уполномоченного по правам человека продолжена деятельность национального превентивного механизма, направленного на предупреждение пыток и жестокого обращения. Национальное правозащитное учреждение является инициатором проведения на территории Республики ряда международных мероприятий в сфере прав человека. Данная деятельность была осуществлена в рамках развития международного сотрудничества и взаимодействия с международными правозащитными организациями. Развитие взаимодействия с гражданским обществом способствует актуализации отдельных правозащитных тем, в том числе посредством деятельности консультативно-совещательных органов при Уполномоченном.

Так в целях продвижения субрегионального подхода к решению таких проблем в сфере защиты прав человека как пытки и жестокое обращение, в ноябре 2017 г. в г. Алматы при поддержке Регионального центра Программы развития ООН в Стамбуле и регионального офиса Управления Верховного комиссара по правам человека в Центральной Азии были организованы консультации с участием всех Омбудсменов стран Центральной Азии, представителей европейского, азиатско-тихоокеанского альянса НПЗУ. По результатам консультаций было сделано совместное заявление о создании платформы регионального сотрудничества и диалогового механизма для решения значимых проблем в области прав человека.

Уполномоченный по правам человека и сотрудники Национального центра по правам человека принимали участие в конференциях, тренингах,

проведенных Глобальным альянсом национальных правозащитных учреждений, Азиатско-тихоокеанским форумом, Советом Европы, ОБСЕ, ЮНИСЕФ, в рамках сотрудничества РК-ЕС, Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, Программы развития ООН и др. Открытость института Омбудсмана обеспечивалась публикациями, интервью, исследованиями, бюллетенями по деятельности правозащитного учреждения. Уполномоченный по правам человека, сотрудники его учреждения принимали участие в телевизионных программах республиканских СМИ, интернет-каналах по обсуждению различных аспектов в правозащитной сфере.

В соответствии с вышеизложенным целесообразно предоставить право Уполномоченному Казахстана участвовать в правовой экспертизе международных договоров, так как впоследствии правозащитный институт и будет одним из тех органов государства, которому будет необходимо оперировать данными документами.

Учреждение Уполномоченного по правам человека активно участвовало в обсуждении законопроектов в сфере противодействия экстремизму и терроризму, по вопросам деятельности организаций, осуществляющих функции по защите прав ребенка, коллекторской деятельности, средств массовой информации, судебной-экспертной деятельности, по вопросам модернизации процессуальных основ правоохранительной деятельности. Например, инициированный в 2016 году законопроект о расширении полномочий НПМ путем включения в мандат ряда детских учреждений, в 2017 году успешно прошел первое чтение в Мажилисе Парламента РК. В рамках конституционного производства Уполномоченным по правам человека дано заключение на предмет соответствия Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». При этом Омбудсмен обратил внимание на нормы, допускающие лишение гражданства по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение

иногo тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан. Уполномоченный по правам человека отметил важность основополагающих прав каждого человека на гражданство, лишение которого влечет за собой утрату ряда основных возможностей для естественного существования человека, а также обратил внимание на то, что при имплементации указанной нормы в регулирующие законодательные акты, в связи с ее исключительностью, необходимо предусмотреть конкретные и четкие дефиниции и способствовать недопущению в правоприменительной практике ее несистемного применения и неправильной интерпретации.

Как и для любого другого государственного органа, для Уполномоченного по правам человека, как ни для какого другого государственного органа, характерно наличие следующей группы методов деятельности: метод наблюдения; метод убеждения; метод контроля; метод выработки мер воздействия.

Данная совокупность методов свойственна правовому институту Уполномоченного по правам человека в целом.

По нашему мнению, метод убеждения в основном его виде является базовым именно для казахстанского Уполномоченного, так как перечень компетенций, предоставленных правозащитнику, не позволяет ничего иного, как убеждать других в истинности выдвинутой позиции. Уполномоченный Казахстана «имеет право привлекать на договорной основе организации и специалистов к выполнению экспертных и консультационных работ для подготовки заключений по подлежащим выяснению обстоятельствам» (пп. 3 п. 15 Положения).³

Подтверждением тому является рассмотрение экспертным советом вопросов о совершенствовании нормативной правовой базы, касающейся деятельности Уполномоченного по правам человека, законодательства и практики в области доступа граждан к информации, имплементации

3 Положение об учреждении должности Уполномоченного по правам человека: Указ Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года № 947 (ред. от 05.05.17 г. № 471)// САПП Республики Казахстан. 2002. № 30. Ст. 328.

рекомендаций договорных органов ООН и создания механизма их исполнения. Координационный совет в рамках национального превентивного механизма акцентировал внимание на повышении эффективности деятельности участников НППМ. Членами Координационного совета подготовлен консолидированный доклад, который содержит выводы по итогам превентивных посещений и рекомендации государственным органам по улучшению ситуации в местах лишения свободы.

Таким образом, можно согласиться с мнением М. С. Башимова [4, с. 8], что метод наблюдения, особо важный в казахстанском регулировании рассматриваемого института, является лишь одним из немногих среди многообразия других.

Раскрывая сущность правозащитной деятельности, нельзя обойти стороной вопрос, связанный с формой деятельности Уполномоченного по правам человека в Казахстане, так как именно форма выступает внешним проявлением конкретных действий, в нашем случае института Уполномоченного по правам человека.

Для большинства государственных институтов более характерным будет являться наличие правовых форм, сущностная же природа Уполномоченного по правам человека позволяет говорить о присущих только ему неправовых (организационных) формах деятельности, которые по своей характеристике либо предшествуют правовым, либо следуют за ними, либо создают необходимые условия для совершения действий, имеющих правовую форму.

Казахстанское Положение об Уполномоченном по правам человека предусматривает в качестве основных форм деятельности рекомендации, обращения к Президенту, Парламенту и Правительству Республики, ежегодные отчеты Президенту.

Во взаимодействии учреждения Уполномоченного по правам человека с государственными органами следует отметить складывающуюся

в последние годы положительную тенденцию своевременного реагирования государственных органов на рекомендации Омбудсмана, в т. ч. готовности к конструктивному диалогу и плодотворному сотрудничеству в полноценной реализации прав и свобод граждан. Результатом данной тенденции, безусловно, должно стать улучшение качества предоставляемых государственных услуг, исключаящее какие-либо нарушения прав человека в этой сфере. Эффективная работа правозащитного учреждения зависит от своевременного реагирования государственных органов на направляемые в их адрес запросы. Так, в 2017 году в адрес государственных органов направлено 1412 запроса. Около 7,5% ответов из государственных органов представлено с нарушением сроков рассмотрения, установленных действующим законодательством.

Основным актом реагирования Уполномоченного по правам человека в Казахстане является рекомендация. Например, Уполномоченным по правам человека были озвучены рекомендации в рамках рационализации механизмов обязательной временной регистрации граждан; касательно проблем трудовой миграции; по актуальным вопросам в сфере защиты прав детей, в том числе их защиты от негативной информационной среды; деинституционализации детских учреждений; взыскания алиментов на содержание несовершеннолетних; по вопросам расширения возможности полноценной интеграции в общество лиц с ограниченными возможностями, а также обеспечения прав пожилых людей.

Принятие рекомендации Уполномоченным Казахстана не предполагает наступление правовых последствий в виде возможности привлечения к ответственности в случае воспрепятствования или вмешательства, неисполнения поручений Уполномоченного должностными лицами.

Казахстанский законодатель предоставил право должностному лицу отклонить рекомендации Уполномоченного по правам человека, ограничившись мотивацией принятого решения. Дальнейшими действиями

Уполномоченного могут стать обращения к главе государства, Парламенту, Правительству, а за самим Уполномоченным не закреплено право на самостоятельное урегулирование возникшего конфликта или право на обращение в суд с административным иском.

Следующей группой актов реагирования института Уполномоченного Казахстана являются обращения к Президенту, Парламенту, Правительству. Данное правомочие закреплено в Положении, однако механизмы правовой реализации не представлены ни в самом Положении, ни в нормативных правовых актах, регламентирующих правовой статус обозначенных выше органов.

Так, в 2017 году Главе государства было адресовано отчетное письмо о деятельности национального правозащитного института в течение 2016 года, в котором были изложены основные тенденции в правозащитной сфере и результаты работы в данном направлении. Уполномоченным по правам человека было направлено обращение в адрес Премьер-Министра, в котором были подняты актуальные проблемы обеспечения прав людей с инвалидностью. В данном контексте предложено совершенствование механизма контроля над обеспечением доступа людей с инвалидностью к объектам инфраструктуры. Также Омбудсмен обратился к Премьер-Министру страны по вопросам в сфере защиты прав детей. В обращении были затронуты вызвавшие широкие общественные дискуссии темы, связанные с защитой детей от воздействия негативной информационной среды, а также темы деинституционализации детских учреждений интернатного типа путем их замены альтернативными формами устройства детей в семье (усыновление, патронат, опека). Уполномоченным по правам человека был дан ряд рекомендаций и предложений по регулированию сложившейся ситуации. В 2017 году Уполномоченный по правам человека обратился в адрес Правительства с предложениями по вопросам обеспечения прав пожилых людей. В обращении было отмечено отсутствие в стране единого систематизированного документа, регламентирующего права пожилых людей, определяющего

их самостоятельный правовой статус. Омбудсмен обратил внимание на имеющие место случаи нарушения прав данной категории граждан и призвал к усилению информационной работы и правового воспитания с целью формирования уважительного отношения к старшему поколению, пропаганды роли семьи в жизни пожилых людей, государственного содействия волонтерской деятельности по оказанию им необходимой помощи.

Уполномоченный Казахстана по окончании календарного года представляет на рассмотрение главы государства отчет о своей деятельности. В качестве положительного опыта деятельности казахстанского омбудсмена следует выделить ежегодную публикацию отчетов в республиканских печатных органах, а также на официальном сайте Уполномоченного по правам человека, несмотря на то, что данный аспект не закреплён в Положении об Уполномоченном ни как право, ни как обязанность.

Необходимо отметить, что в случае с казахстанским правозащитным институтом требование о придании специального характера отчетам не представляется возможным. Как было отмечено выше, природа «отчета» лишает либо сводит к минимуму инициативность, самостоятельность Уполномоченного в случаях обнаружения фактов нарушения прав и свобод, не предоставляя возможности обратиться на эти факты внимание общественности.

Подводя итог рассмотрению основных направлений, методов и форм деятельности Уполномоченного по правам человека в Казахстане, можно сделать вывод, что выделение только наблюдения как основного метода деятельности казахстанского Уполномоченного не позволяет адекватно реагировать на возникающие нарушения в отношениях характера «администрация-гражданин». Наблюдение не предполагает активных действий со стороны Уполномоченного.

В отношении казахстанского Уполномоченного справедливо говорить как о наблюдательном правозащитном органе, главным образом соотносимом с функцией главы государства как основного гаранта прав и свобод человека и гражданина.

Правовая основа для полноценного функционирования, а главное, осуществления правозащитной деятельности институтом Уполномоченного по правам человека в Казахстане требует совершенствования.

С целью повышения эффективности защиты прав и свобод граждан Казахстана Уполномоченным целесообразны следующие изменения законодательства и практики его применения, касающиеся расширения полномочий, форм и методов деятельности:

1. Следует предоставить право Уполномоченному по правам человека Казахстана и его аппарату иметь свой печатный орган, который, в свою очередь, будет способствовать реализации основных направлений его деятельности, в частности просветительской.

2. Необходимо предусмотреть в законодательстве неподотчетность казахстанского Уполномоченного каким-либо государственным органам и должностным лицам. С этой целью внести изменения в ст.4 Указа Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года № 947 «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека» и изложить ее в следующей редакции «Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам».

3. Целесообразно предоставить право Уполномоченному по правам человека Республики Казахстан участвовать в правовой экспертизе международных договоров, так как впоследствии правозащитный институт и будет одним из тех органов государства, которому будет необходимо оперировать данными документами.

4. Предусмотреть помимо рекомендаций, вид акта правового воздействия, который предполагал бы наступление правовых последствий в виде возможности привлечения к ответственности в случае воспрепятствования или вмешательства, неисполнения поручений Уполномоченного должностными лицами (это может быть как возможность Уполномоченного обращаться

с административными исками в суд, так и привлечением им к ответственности в административном порядке).

Законодательная реализация этих мер позволит Уполномоченному по правам человека в Казахстане эффективней реализовать правозащитную функцию.

Библиографический список

1. Узакбаева А. Б. Уполномоченный по правам человека в РК и РФ: институциональный и сравнительно-правовой анализ: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Алматы, 2010. 29 с.
2. Основные функции и направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан // URL: https://studwood.ru/748237/pravo/osnovnye_funktsii_napravleniya_deyatelnosti_upolnomochennogo_pravam_cheloveka_respublike_kazahstan (дата обращения: 12.02.2019 г.).
3. Отчет о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2017 год. Астана. 2018 // URL: <http://www.ombudsman.kz/images/files/otchet2017.pdf> (дата обращения: 12.02.2019 г.).
4. Башимов М. С. Институт омбудсмена (уполномоченного по правам человека). – Астана: Фолиант, 2003. 312 с.
5. Набиев А. В. Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и направления его совершенствования // Academy. – 2016. // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionno-pravovoy-status-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-rossiyskoy-federatsii-i-napravleniya-ego-sovershenstvovaniya> (дата обращения: 12.02.2019 г.).