

DOI: 10.17803/2542-2472.2021.20.4.068-072

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА КАК ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Жанузакова Лейла Тельмановна, главный научный сотрудник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, заместитель директора Научно-исследовательского института права при университете «Туран», доктор юридических наук, профессор
010000, Казахстан, г. Нур-Султан, пр. Кабанбай батыра, д. 19
zhanleila@mail.ru

© Жанузакова Л. Т., 2021

Аннотация. В статье отмечаются несоответствия между отдельными положениями нового Закона, а также с Законом РК «О государственной службе в Республике Казахстан» и Реестром должностей политических и административных государственных служащих. Несмотря на формальность передачи назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека Сенату Парламента, он остается по-прежнему креатурой главы государства. В этой связи предлагается данный институт полностью передать в введение Парламента, наделив правом вносить кандидатуры депутатов, депутатские объединения, общественные объединения и неправительственные организации, а при рассмотрении кандидатур учитывать мнение экспертов и гражданского общества. По мнению автора, при назначении Уполномоченного следует учитывать такой важный критерий, как наличие безупречной репутации.

Ключевые слова: конституционное право; государство; право; конституция; закон; Национальный центр; президент; парламент; уполномоченный по правам человека; полномочия; статус; должность.

THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS AS A STATE INSTITUTION FOR THE HUMAN RIGHTS PROTECTION IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Leila T. Zhanuzakova,
Dr. Sci. (Law), Professor, Senior Researcher, Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan; Deputy Director, Research Institute of Law, University «Turan»
ul. Kabanbai Batyr, d. 19, Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000
zhanleila@mail.ru

Abstract. The article notes inconsistencies between certain provisions of the new Law, as well as with the Law of the Republic of Kazakhstan «On Public Service in the Republic of Kazakhstan» and The register of Positions of Political and Administrative Civil Servants. Despite the formality of transferring the appointment and dismissal of the Commissioner for Human Rights to the Senate of the Parliament, he remains as before a nominee of the Head of State. In this regard, it is proposed to transfer this

institution completely to the introduction of the Parliament with the right to nominate deputies, deputy associations, public associations and non-governmental organizations when considering candidates to take into account the opinion of experts and civil society. According to the author, when appointing a Commissioner, such an important criterion as the presence of an impeccable reputation should be taken into account.

Keywords: constitutional law, state, law, constitution, law, National Center, President, Parliament, Commissioner for Human Rights, powers, status, position.

С 2002 г. в Республике Казахстан (далее — РК) действуют институт Уполномоченного по правам человека и образованный для обеспечения его деятельности Национальный центр по правам человека. Создание этих учреждений — результат демократических преобразований в стране. Подобные правозащитные институты функционируют во многих демократических государствах мира¹.

Казахстанский омбудсмен наделен рядом полномочий: вправе входить в государственные органы и любые организации, получать необходимую информацию, обращаться со своими предложениями к ним, разрабатывать и вносить рекомендации по устранению выявленных нарушений и т. д. Однако акты, определяющие его статус, не в полной мере соответствуют Парижским принципам о статусе национальных учреждений, утвержденным ООН 20 декабря 1993 г.² Так, п. 2 Парижских принципов требует закрепления полномочий национального учреждения на уровне конституции или закона.

В Казахстане статус уполномоченного и его аппарата до 2021 г. регулировался указами президента. Причем достаточно долгое время он оставался вне конституционного поля. Лишь в 2017 г. в Конституции РК появилась норма, закрепляющая порядок его назначения (уполномоченный назначается и освобождается от должности Сенатом Парламента по представлению президента), а сам его статус в Конституции не прописан, хотя права человека признаны высшей ценностью государства. Это принижает значение и уровень данного института. Был разработан проект Закона «Об уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан»³.

Закон определяет уполномоченного как лицо, занимающее «ответственную государственную должность», установленную Конституцией «в целях обеспечения государственной гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного государственного управления и самоуправления, иными организациями и должностными лицами».

¹ См.: Башимов М. С. Институт омбудсмана (Уполномоченного по правам человека): теория и практика. Астана : Фолиант, 2003. 312 с. ; Колобова Т. В. Административно-правовой статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2021. 26 с. ; Феоктистов Д. Е. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. 24 с. ; Чуксина В. В. Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2016. 54 с. ; Шакиров А. О. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан: возможности совершенствования на основе применения зарубежного опыта // Право и государство. 2016. № 4. С. 13–18 ; Шуакпаев М. Б. Направления, формы и методы деятельности уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан: проблема реализации правозащитных функций // Ural Journal of Legal Research. 2019. № 2. С. 187–200.

² Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы). Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20.12.1993 // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок восьмая сессия. Дополнение № 49 (A/48/49). С. 369–370.

³ Закон РК от 29.12.2021 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан» // Казахстанская правда. 2021. 30 декабря.

Указанная норма вроде повышает значимость Уполномоченного в правозащитном механизме, но в то же время вызывает ряд вопросов. Почему его цель — соблюдение и уважение прав человека только государственными органами, организациями и должностными лицами? А на простых граждан это не распространяется? Как быть с положениями Конституции о том, что «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц» (п. 5 ст. 12), об обязанности каждого «уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц» (п. 1 ст. 34)? Налицо несоответствие положениям Основного Закона. Кроме того, комментируемая норма имеет внутреннее противоречие с другой нормой Закона, устанавливающей ограничения на деятельность Уполномоченного. Согласно п. 2 ст. 7 Закона РК «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан» он не может находиться на государственной службе.

Одновременно возникает несоответствие с Законом «О государственной службе Республики Казахстан»⁴, согласно которому «государственный служащий — гражданин Республики Казахстан, занимающий в установленном законодательством Республики Казахстан порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального Банка Республики Казахстан государственную должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства».

Реестром должностей политических и административных государственных служащих Уполномоченный отнесен к политическим госслужащим⁵.

Единственное объяснение появления подобных неточностей в Законе заключается в том, что в Законе о государственной службе допускается возможность нераспространения его норм на тех госслужащих, для которых определен иной правовой статус. Однако это не означает, что на Уполномоченного не распространяются все нормы этого Закона. Например, он имеет те же права, свободы и обязанности, как и другие госслужащие, но обладает и специфическими правами и обязанностями, дополнительными гарантиями его деятельности.

Закон сохранил конституционный порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека. Хотя формально данный институт передан в сферу ведения Парламента, но представление кандидатуры президентом говорит о том, что он остается креатурой главы государства, Сенату остается лишь ее утвердить. В большинстве зарубежных стран омбудсмен назначается парламентом самостоятельно.

В Казахстане, как уже это есть и в России, надо предоставить право вносить кандидатуры депутатам обеих палат Парламента, депутатским объединениям, а также общественным объединениям и неправительственным организациям. Желательно, чтобы при рассмотрении кандидатур, например, на уровне комитетов учитывалось мнение экспертов и гражданского общества. Такой порядок будет соответствовать положениям Парижских принципов, которые устанавливают, что процедура формирования национального учреждения должна предусматривать «гарантии обеспечения плюралистического представительства общественных сил..., участвующих в деятельности по поощрению и защите прав человека».

Закон изменил требования к кандидатам на должность Уполномоченного по сравнению с Положением. Дополнительно к наличию гражданства РК устанавливается ценз оседлости — 10 последних лет постоянного проживания в стране. Не обязательно теперь иметь высшее юридическое или иное гуманитарное образование, достаточно просто высшего образования, но зато повышен стаж опыта правозащитной работы с 3 до 5 лет. Введено требование по владению государственным языком и обладанию дееспособностью.

⁴ Закон РК от 23.11.2015 «О государственной службе Республики Казахстан» // Ведомости Парламента РК. 2015. № 22. V. Ст. 153.

⁵ Указ Президента РК от 29.12.2015 № 150 «Об утверждении Реестра должностей политических и административных государственных служащих» // Казахстанская правда. 2015. 31 декабря.

Все эти требования разумны. Но упущен такой важный критерий, как наличие безупречной репутации. Этот критерий включает в себя не только нравственно-этическую сторону, но и правовую оценку. Так, недопустимо назначать на эту должность лицо, уволенное из государственного органа или организации по отрицательным мотивам, либо совершившее в прошлом коррупционное правонарушение, или привлекавшееся к уголовной ответственности. Безусловно, нужно учитывать, что если лицо подвергалось уголовному преследованию по политическим мотивам, то впоследствии оно подлежит полной реабилитации.

По нашему мнению, кандидат в омбудсмены должен иметь десятилетний опыт правозащитной работы, а его возраст должен быть повышен с 30 до 35 лет.

Сами требования к назначению Уполномоченного должны корреспондировать основаниям освобождения от должности (ст. 6) Закона. Так, одним из таких оснований является совершение уголовного проступка. На какой стадии уголовного дела это будет определяться? А как же быть с принципом презумпции невиновности, согласно которому лицо считается невиновным, пока его вина не будет доказана судом? Пунктами 2, 3, 6 предусмотрено такое основание, как «вступление в законную силу в отношении его обвинительного приговора суда», что, по сути, охватывает не только уголовные преступления, но и уголовные проступки.

Совершение административного коррупционного правонарушения (после вступления в силу соответствующего решения суда о признании виновным) разве не препятствует продолжению занимать данную должность? Отсутствуют в Законе и такие основания, как решение суда о признании лица умершим или безвестно отсутствующим, смерть, нарушение присяги, совершение порочащего поступка. Очевидно, что следует устранить данные пробелы и неточности.

Закон наделяет Уполномоченного рядом полномочий, позволяющих ему эффективно взаимодействовать с различными государственными органами на всех уровнях управления. Процедура рассмотрения жалобы также расписана достаточно подробно, а сам Уполномоченный получил дополнительные права. Например, он наделен правом ходатайствовать о направлении обращения в Конституционный совет лицами, имеющими такое право, обращаться в Верховный суд с предложением дать разъяснения по вопросам судебной практики⁶.

Рекомендации и ходатайства Уполномоченного рассматриваются в течение 15 рабочих дней, и ему сообщается о результатах рассмотрения. К сожалению, из Закона выпала норма, содержащаяся в прежнем Положении, о том, что при отклонении «рекомендации Уполномоченного должностное лицо обязано мотивировать свое решение по существу»⁷. На наш взгляд, эта норма должна быть восстановлена, поскольку в противном случае статус рекомендации сильно девальвируется.

Учитывая конституционный статус Уполномоченного, считаем возможным предоставить ему право самостоятельно обращаться в Конституционный Совет по вопросам, указанным в Конституции, в части соблюдения прав человека. Целесообразно наделить его правом законодательной инициативы. Данные полномочия потребуют внесения поправок в Конституцию РК, но позволят существенно повысить роль данного института в системе защиты прав человека.

Наделение казахстанского Уполномоченного по правам человека дополнительными полномочиями, усиление гарантий его независимости, в том числе путем конституционного закрепления не только порядка его назначения, но и основных полномочий и гарантий деятельности (целесообразно прописать их в отдельной главе Конституции), укрепление его аппарата квалифицированными сотрудниками позволят во много раз повысить эффективность его деятельности и сделать его, действительно, структурой, которая бы возглавляла систему правозащитных учреждений и координировала, соединяла бы усилия государства и гражданского общества в деле обеспечения и охраны прав человека и гражданина.

⁶ Закон РК «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан».

⁷ Положение об Уполномоченном по правам человека : утверждено Указом Президента РК от 19.09.2002 № 947 «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека» (утр. силу) // САПП РК. 2002. № 30. Ст. 328.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Башимов М. С.* Институт омбудсмена (Уполномоченного по правам человека): теория и практика. — Астана : Фолиант, 2003. — 312 с.
2. *Колобова Т. В.* Административно-правовой статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2021. — 26 с.
3. *Феоктистов Д. Е.* Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2012. — 24 с.
4. *Чуксина В. В.* Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Омск, 2016. — 54 с.
5. *Шакиров А. О.* Деятельность Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан: возможности совершенствования на основе применения зарубежного опыта // *Право и государство*. — 2016. — № 4. — С. 13–18.
6. *Шуакпаев М. Б.* Направления, формы и методы деятельности уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан: проблема реализации правозащитных функций // *Ural Journal of Legal Research*. — 2019. — № 2. — С. 187–200.

REFERENCES

1. Bashimov MS. Institut ombudsmena (Upolnomochennogo po pravam cheloveka): teoriya i praktika. [Institute of the Ombudsman (Commissioner for Human Rights): Theory and Practice]. Astana: Foliant Publ.; 2003 (In Russ.).
2. Kolobova T. Administrativno-pravovoy status upolnomochennogo po pravam cheloveka v subekte Rossiyskoy Federatsii: Avtoref. dis. ... kand. yurid nauk [Administrative and legal status of the Commissioner for Human Rights in the subject of the Russian Federation: Author's Abstract]. Voronezh; 2021 (In Russ.).
3. Feoktistov DE. Konstitutsionno-pravovoy status Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiyskoy Federatsii (sravnitelno-pravovoe issledovanie): Avtoref. dis. ... kand. yurid nauk [Constitutional law status of the Commissioner for Human Rights in the the Russian Federation: Author's Abstract]. Saratov; 2012 (In Russ.).
4. Chuksina V personas: Gosudarstvennye spetsializirovannye organy po sodeystviyu pravam cheloveka i ikh zashchite (sravnitelno-pravovoe issledovanie): Avtoref. dis. ... dokt. yurid nauk [State specialized bodies for the promotion of human rights and their protection (comparative legal research): Author's Abstract]. Omsk; 2016 (In Russ.).
5. Shakirov A.A. Deyatel'nost' Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Respublike Kazakhstan: vozmozhnosti sovershenstvovaniya na osnove primeneniya zarubezhnogo opyta [The activity of ombudsman of the republic of kazakhstan: the possibility for improvement based on foreign experience]. *Law and the State*. 2016;4:13-18 (In Russ.).
6. Shuakpaev MB. Napravleniya, formy i metody deyatel'nosti upolnomochennogo po pravam cheloveka v Respublike Kazakhstan: problema realizatsii pravozashchitnykh funktsiy [Directions, forms and methods of activity of the Commissioner for Human Rights in the Republic of Kazakhstan: the problem of the implementation of human rights functions]. *Ural Journal of Legal Research*. 2019;2:187-200 (In Russ.).