

Калиева Г.С.

**Некоторые вопросы института
специализированных
уполномоченных
по правам человека**

В данной статье рассматривается институт специализированных уполномоченных по правам человека. Уделяется внимание истории возникновения института специализированных уполномоченных по правам человека. Автор отмечает, что институт специализированных уполномоченных по правам человека может создаваться с целью охраны специфических прав и законных интересов узкого круга лиц. Подробным образом проанализирован правовой статус специализированных уполномоченных по правам человека в Казахстане, таких как: Уполномоченный по правам ребенка, Уполномоченный по защите прав предпринимателей.

Ключевые слова: учреждение института, специализированный уполномоченный по правам человека, защита прав, права предпринимателей, правовой статус.

Kalieva G.S.

**Some questions of institute of
specialized Commissioners for
Human Rights**

The institution of specialized ombudspersons is considered in the given article. The history of the institution of specialized ombudspersons is paid attention to as well. The author notes that the institution of specialized ombudspersons can be created to protect the specific rights and legal interests of a narrow circle of people. Legal status of specialized Commissioners for Human Rights in Kazakhstan has been analyzed, such as: children's rights ombudsman, the Commissioner for the Protection of the rights of entrepreneurs, investment ombudsman, banking ombudsman and insurance ombudsman.

Key words: Institution, Commissioner for Human Rights, the protection of the rights, the rights of entrepreneurs, legal status.

Калиева Г.С.

**Адам құқықтары жөніндегі
арнайы өкіл институтының
кейбір мәселелері**

Автор аталған мақалада адам құқықтары жөніндегі арнайы өкіл институтын қарастырады. Адам құқықтары жөніндегі арнайы өкіл институтының пайда болу тарихына назар аударады. Автор адам құқықтары жөніндегі арнайы өкіл институты аз ғана адам топтарының заңды мүдделері мен арнайы құқықтарын қорғау мақсатында құрылуы мүмкіндігін атап өтеді. Анығырақ айтқанда, Қазақстандағы адам құқықтары жөніндегі арнайы өкіл институтының, мысалы бала құқықтары жөніндегі өкілдің, кәсіпкерлердің құқықтарын қорғау жөніндегі өкілдің құқықтық мәртебесі талданған.

Түйін сөздер: институттың құрылуы, адам құқықтары жөніндегі арнайы өкіл, құқық қорғау, кәсіпкерлер құқығы, құқықтық мәртебе.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ИНСТИТУТА СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Специализированный омбудсмен (уполномоченный по правам человека) – независимый государственный институт, учрежденный с целью обеспечения государственной защиты прав и законных интересов лиц, принадлежащих к уязвимым социальным слоям. Он способствует осуществлению государственной политики, направленной на защиту одной или нескольких таких групп.

В международном сообществе особым уважением пользуются государства, способные обеспечивать права человека за счет собственного внутригосударственного механизма. Предтечей осмысленного создания механизма реализации и защиты прав человека в Республики Казахстан можно считать ст. 1 Конституции РК, где государство возлагает на себя обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. Однако декларация гарантий вовсе не означает их эффективного действия. В отличие от субъективного права, которое можно рассматривать как безусловное явление человеческой жизни, гарантии условны и производны. Исходя из данного тезиса, верным представляется утверждение профессора А.Н. Кокотова о том, что развернутая система гарантий нуждается в правовом закреплении, точнее, в детальном, ясном, недвусмысленном закреплении [1, с. 309]. На данный момент развития правового регулирования Республика Казахстан в лице его органов на всех уровнях власти столкнулась с необходимостью зафиксировать статус специализированных уполномоченных по правам человека, существование которых представляется важной гарантией обеспечения прав человека.

Казахстанская правовая действительность знакома с институтом уполномоченного по правам человека, заимствованным у иностранных юрисдикций для совершенствования национального законодательства с целью приведения последнего в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права в области прав человека. Конституция РК закрепляет, а Указ Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 год «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека» определяет статус уполномоченного по правам человека. Названные конституционно-правовые

нормы, задавшие форму конституционно-правовому статусу уполномоченного по правам человека, явились «спусковым механизмом» института уполномоченных в Республике Казахстан. Вторым «оборотом» явились современные реалии, когда наряду с общим институтом уполномоченных по правам человека учреждаются специализированные (иногда их еще называют отраслевыми) уполномоченные по защите прав людей определенной категории.

Так или иначе, идея специализации уполномоченных по правам человека в зарубежных странах развивалась гораздо стремительнее, нежели в Казахстане. В Швеции – родоначальнице института уполномоченного по правам человека – уже в 1915 г. наряду с гражданским появился военный омбудсмен, в чью компетенцию входили контроль за военной администрацией и расследование всех жалоб, поступающих от солдат в связи с их службой в армии Швеции. Появление военного омбудсмена имело стратегическое значение: от удовлетворения интересов лиц данной группы зачастую зависит безопасность государства и стабильность власти. К 1967 г. в Швеции было уже три вида уполномоченных: один по-прежнему следил за армией и полицией, второй занимался социальными вопросами, третий отвечал за все остальные сферы политики государства. Следовательно, причиной специализации уполномоченного по правам человека стала идея «разделения труда», которая (по аналогии с экономической теорией А. Смита) помогает оптимизировать «производительность труда и умножить общественное богатство».

Введение специализированных уполномоченных по правам человека может быть реакцией на необходимость дополнительной правозащитной деятельности в отношении узкого круга лиц ввиду их правовой незащищенности в условиях, когда данные лица по причинам экономического, социального, политического или иного характера не могут осуществлять принадлежащие им права самостоятельно и в полном объеме. Не исключено появление специализированных уполномоченных по правам человека и в отношении наиболее массовой группы лиц, чьи права и свободы нуждаются в дополнительных гарантиях.

Одним из приоритетных направлений внутренней политики Казахстана является охрана детства. Современное социально-экономическое и правовое положение детей в Казахстане вызывает обоснованную тревогу и требует новых эффективных подходов в решении вопроса дей-

ственной защиты прав ребенка. Как показывает практика, существующая государственная система защиты несовершеннолетних требует дальнейшего развития и совершенствования как залог благополучия мира детства и будущего мира в целом. Интеграция Казахстана в единое мировое образовательное пространство инициировала практику внедрения в механизм социально-правовой защиты несовершеннолетних института детского омбудсмена (Уполномоченного по правам ребенка).

Необходимость появления такого специализированного омбудсмена обусловлена тремя причинами: во-первых, необходимостью особого подхода к миру детства в силу психофизических особенностей их развития; во-вторых, слабой возможностью, а порой и невозможностью самостоятельной защиты своих прав и законных интересов в силу отсутствия жизненного опыта; в-третьих, тем, что благополучие мира детства – это мера цивилизованности любого государства и залог его будущего.

Указом Президента РК от 10 февраля 2016 года № 192 «О создании института Уполномоченного по правам ребенка в Республике Казахстан» был введен институт детского омбудсмена [2].

Международная практика свидетельствует о том, что во многих странах мира в качестве дополнительного механизма по мониторингу прав детей и их защите успешно функционируют институты детских омбудсменов, так как в глобальном правозащитном процессе права данной наиболее уязвимой части общества занимают особое место.

Институт Уполномоченного по правам ребенка в Республике Казахстан осуществляет свою деятельность на общественных началах, основными целями Уполномоченного являются обеспечение гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их нарушенных прав и свобод во взаимодействии с государственными и общественными институтами.

Поскольку в компетенцию Уполномоченного по правам ребенка входит обеспечение прав детей – субъектов права, не обладающих правом самостоятельно защищать свои интересы, автор полагает, что он должен быть наделен полномочием по контролю за деятельностью государственных органов опеки и попечительства и их должностных лиц, а также учреждений образования, здравоохранения, службы занятости, социально-реабилитационными службами,

общественных (в частности, детских и молодежных) организаций, а также за исполнением родителями их конституционных обязанностей. При этом основанием для осуществления Уполномоченным по правам ребенка принадлежащих ему контрольных полномочий может быть не только обращение лица, права которого ущемлены, или его законного представителя, но и наличие информации о таком нарушении.

Практика показала, что предприниматели равно, как и иные физические лица, нуждаются в защите прав посредством прилагаемых усилий представителя их интересов (омбудсмена). Исходя из оценки сложившейся обстановки по эффективности защиты прав лиц, задействованных в отечественном бизнесе, в Казахстане был введен Уполномоченный по защите прав предпринимателей, что нашло свое отражение в Предпринимательском кодексе Республики Казахстан от 29 октября 2015 года в гл. 28 [3].

Уполномоченным по защите прав предпринимателей Казахстана является лицо, назначаемое на должность распоряжением Президента Республики Казахстан в целях представления, обеспечения и защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства в государственных органах, а равно в защиту интересов предпринимательского сообщества. Уполномоченный по защите прав предпринимателей Казахстана подотчетен Президенту Республики Казахстан.

Какое-либо незаконное вмешательство в деятельность Уполномоченного по защите прав предпринимателей Казахстана не допускается.

Деятельность Уполномоченного основывается на: 1) законности; 2) приоритетности защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства; 3) объективности; 4) гласности.

Основные его функции заключаются в следующем:

1) представляет, обеспечивает, защищает права и законные интересы субъектов предпринимательства в государственных органах и иных организациях Республики Казахстан, а также международных организациях и иностранных государствах; 2) рассматривает обращения субъектов предпринимательства; 3) вносит в государственные органы предложения по защите прав субъектов предпринимательства, а также рекомендации по приостановлению подзаконных нормативных правовых актов; 4) направляет в государственные органы (должностным лицам), действиями (бездействием) которых нарушены права и законные интересы субъектов предпри-

нимательства, рекомендации относительно мер для восстановления нарушенных прав, в том числе привлечения лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательства, к ответственности; 5) направляет ходатайства в органы прокуратуры в случае несогласия с мнением государственных органов в целях дальнейшего восстановления нарушенных прав предпринимателей; 6) вносит на рассмотрение Президенту Республики Казахстан обращения в случае возникновения фактов системного нарушения прав предпринимателей и невозможности их разрешения на уровне государственных органов; 7) запрашивает у государственных органов (должностных лиц) информацию, документы и материалы, затрагивающие права и обязанности субъектов предпринимательства, за исключением сведений, составляющих государственную, коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну; 8) обращается в суд с иском (заявлением) в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан; 9) принимает иные законные меры, направленные на восстановление нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательства.

Уполномоченный обязан:

1) соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан; 2) принимать меры по обеспечению соблюдения и защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства; 3) проявлять объективность и беспристрастность при рассмотрении обращений; 4) не совершать каких-либо действий, препятствующих осуществлению прав лица, обратившегося за защитой.

Уполномоченный в пределах своей компетенции:

1) рассматривает обращения субъектов предпринимательства, за исключением обращений: которые предварительно не были рассмотрены государственными органами в пределах своих компетенций; по фактам нарушения прав заявителя другими субъектами частного предпринимательства; 2) информирует заявителей о направлении их обращений в уполномоченные государственные органы и организации; 3) информирует заявителей о результатах рассмотрения их обращений и принятых мерах.

Таким образом, сфера действий Уполномоченного ограничена двумя основными критериями: 1) наличием у заявителя статуса субъекта предпринимательской деятельности; 2) кругом органов, действия (бездействие) которых подлежат обжалованию. Представляется, что сфера

компетенции Уполномоченного чрезмерно расширена, поскольку данный институт сориентирован, прежде всего, на содействие защите «слабой» стороны во взаимоотношениях с государственной властью. Как профессиональные участники рынка большинство субъектов предпринимательской деятельности имеют возможность получить квалифицированную юридическую помощь за счет собственных средств [4, с. 115].

Уполномоченный по защите прав предпринимателей имеет целевую ориентацию на улучшение бизнес-климата в Казахстане. В докладе о результатах деятельности Уполномоченного должна содержаться оценка условий осуществления предпринимательской деятельности, а также предложения по совершенствованию правового положения субъектов предпринимательства. В задачи Уполномоченного входит не просто содействие защите прав предпринимателей, но и непосредственно защита субъектов предпринимательства, осуществление контроля за соблюдением их прав органами исполнительной власти, местного самоуправления, участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности.

Подчеркнем, что наряду с вышеописанными специализированными институтами в Казахстане осуществляют деятельность инвестиционный омбудсмен, страховой омбудсмен и банковский омбудсмен.

Отметим, что напрямую Конституция РК должности специализированных уполномоченных по правам человека не закрепляет. Правовое регулирование статуса специализированных уполномоченных по правам человека происходит посредством принятия нормативных актов.

Институт специализированных уполномоченных рождает больше вопросов, чем дает ответов в силу своей новизны и малой изученности зарубежного опыта. К потенциальным проблемам института специализированных уполномоченных, помимо названных проблем правового регулирования и дублирования полномочий, можно отнести проблемы взаимодействия специализированных уполномоченных по правам человека с органами государственной власти и между собой, эффективности их деятельности.

Таким образом, специализированные омбудсмены функционируют, наряду с уполномоченными по правам человека «общей компетенции». Действуя в рамках своей компетенции, специализированные уполномоченные расследуют случаи дискриминации, нарушений прав и законных интересов отдельных лиц этой группы или группы в целом. Их полномочия имеют более «адресный» характер, в связи с чем эти государственные институты имеют возможность оказывать поддержку лицам, принадлежащим к «слабым» социальным меньшинствам, в реализации их прав.

Литература

- 1 Кокотов А.Н. Конституционное право России: курс лекций. – 2-е изд. – М.: Проспект, 2013. – С. 309.
- 2 Указом Президента РК от 10 февраля 2016 года № 192 «О создании института Уполномоченного по правам ребенка в Республике Казахстан».
- 3 Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан» // ИС Параграф. www.zakon.kz
- 4 Эмих В.В. Омбудсмены, содействующие защите прав предпринимателей: мировой опыт и перспективы развития // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН РФ. – Выпуск № 3, том 13. – 2013. – С. 115.

References

- 1 Kokotov A.N. Konstitucionnoe pravo Rossii: Kurs lekcij. 2-e izd. – M.: Prospekt, 2013. – S. 309.
- 2 Ukazom Prezidenta RK ot 10 fevralja 2016 goda № 192 «O sozdanii instituta Upolnomochennogo po pravam rebenka v Respublike Kazahstan»
- 3 Kodeks Respubliki Kazahstan ot 29 oktjabrja 2015 goda № 375-V «Predprinimatel'skij kodeks Respubliki Kazahstan» // IS Paragraf. www.zakon.kz
- 4 Jemih V.V. Ombudsmeny, sodejstvujushhie zashhite prav predprinimatelej: mirovoj opyt i perspektivy razvitija // Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdelenija RAN RF. – vypusk № 3, tom 13. – 2013. – S. 115.