

6. Проект Закона КР «Об омбудсмене» [Электронный ресурс] // Официальный сайт омбудсмента КР. – Режим доступа: <http://ombudsman.kg/ru/content/>. – Загл. с экрана.

7. Комиссия ООН по правам человека / Генеральная Ассамблея ООН, E/CN.4/RES/2000/64; 27 апреля 2000 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/sc/meetings/records/2000.shtml>. – Загл. с экрана.

8. Отчет Amnesty International, 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://thereport.amnesty.org/eng/Download-the-Report>. – Загл. с экрана.

9. Роль Омбудсмента, посредника и других национальных правозащитных учреждений в поощрении и защите прав человека. Доклад Генерального секретаря на 65 сессии, пункт 69(b) предварительной повестки дня: «Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод» [Текст] / Генеральная Ассамблея ООН, A/65/340 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/ga/65/docs/65dec2.shtml>. – Загл. с экрана.

УДК: 341.231.4.(575.2)

Карагулов Э.,

КМЮАнын мамлекеттин жана укуктун теориясы жана тарыхы жана эл аралык укук кафедрасынын окутуучусу

Карагулов Э.,

преподаватель кафедры теории и истории государства и права и международного права КГЮА

Karagulov E.,

lecturer theory and history of state and law, and international law department of the KSLA
моб.тел.: (0772)333-384
e-mail: erkin_1030_84@mail.ru

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН АКЫЙКАТЧЫСЫНА КОЮЛУУЧУ ТАЛАПТАРДЫН МАСЕЛЕЛЕРИНЕ

К ВОПРОСУ О ТРЕБОВАНИЯХ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ К ОМБУДСМЕНУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

THE ISSUE OF REQUIREMENTS TO THE OMBUDSMAN OF THE KYRGYZ REPUBLIC

Аннотация: *Макала Кыргыз Республикасынын Акыйкатчысынын кызмат ордунун талапкерлерине болгон милдеттүү талаптарын улуттук мыйзамдардын жана эл аралык тайрыйбанын негизинде укуктук жөнгө салуу маселелерин ачып берет.*

Аннотация: *В статье на основе анализа национального законодательства и международного опыта раскрываются проблемы правового регулирования обязательных требований к кандидатам на должность Омбудсмента Кыргызской Республики.*

Annotation: *On the basis of analysis of national legislation and international experience reveals the problems of legal regulation of mandatory requirements for candidates for the position of Ombudsman of the Kyrgyz Republic.*

Негизги сөздөр: *адам укуктары боюнчаыйгарым укуктуу өкүл; акыйкатчы; жарандык; жаш курагы боюнча талап; укук жана эркиндик жөнүндө билими; жогорку юридикалык билим; жеке (адеп-ахлактык) сапаттары.*

Ключевые слова: *уполномоченный по правам человека; омбудсмен; гражданство; возрастной ценз; познания в области прав и свобод; высшее юридическое образование; личные (моральные качества).*

Keywords: *Human Rights Commissioner; the ombudsman; citizenship; age requirement; knowledge of rights and freedoms; law degree; personal (moral character).*

Расширение сферы конституционного регулирования в Кыргызской Республике способствовало полному и последовательному закреплению в рамках Основного закона комплекса прав и свобод, отвечающего существующим мировым стандартам в этой сфере. Провозглашение в Конституции Кыргызской Республики прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности предъявляет особые требования к деятельности институту Акыйкатчы (омбудсмена). Должность омбудсмента относится к высшим должностям государства. Анализ законодательства стран мира показывает, что преимущественно данная должность приравнивается к должностям либо председателя или члена Конституционного суда, председателя или судей верховного суда, либо к должности

заместителя председателя правительства. Законодатели понимали необходимость придания омбудсмену очень высокого статуса. Видимо поэтому во всех имеющихся национальных моделях института омбудсмана требования к соискателям на столь высокий пост уделяется самое большое внимание. Критерии эти столь важны, поскольку в своей деятельности омбудсмен опирается не на аппарат принуждения, а на собственный авторитет. Среди основных требований к кандидатам на должность омбудсмана, принятых во многих странах мира, можно выделить следующие:

Общие требования: гражданство; возраст; знание государственного языка.

Профессиональные качества: предпочтительно юридическое высшее образование; опыт правозащитной деятельности; опыт работы в государственном аппарате.

Личностные качества: высокие моральные качества, честность, порядочность и др.

Рассмотрим каждый из этих критериев более подробно:

Общие требования. В Кыргызской Республике в Законе КР «Об омбудсмене» [1] в ст. 4 приводится всего два обязательных требования к кандидату на должность омбудсмана: 1) наличие гражданства; 2) возрастной ценз (не моложе 29 и не старше 65 лет). Знание государственного языка напрямую в законе не прописывается, однако очевидно, что даже и без закрепления этот пункт является обязательным. В 2013 году Конституционная палата Верховного суда КР по делу о проверке конституционности отдельных норм законов Кыргызской Республики, в частности ст. 4 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», дала следующие, на наш взгляд, вполне исчерпывающие разъяснения по поводу обязательного владения омбудсменом государственного языка: «Придание кыргызскому языку статуса государственного исходит из признания кыргызской нации как носителя государственного языка и составляющего основу многонационального народа Кыргызской Республики. "... Официальное признание кыргызского языка государственным изначально предполагает необходимость ведения делопроизводства и заседаний органов государственной власти на кыргызском языке. "... Исходя из смысла Конституции, органы государственной власти всех уровней обязаны вести языковую политику таким образом, чтобы в процессе свое-

го функционирования государственный язык достиг необходимого уровня для реализации своего конституционного предназначения как средства достижения внутригосударственной и межнациональной интеграции» [2, с. 3,6,7].

В проекте нового Закона КР «Об омбудсмене» [3] в ст. 6 уже прямо указывается на обязательное знание омбудсменом государственного и официального языков. Максимальный возрастной ценз, указанный в том же проекте, ограничивает возраст кандидатов до 65 лет, а вот минимальный возрастной порог отсутствует вовсе, что дает надежду совсем молодым кандидатам до 30 лет на вступление в должность. И это считаем не совсем верным. Все же возрастные рамки и с одной, и с другой стороны в законодательстве должны быть установлены четко. Человек, который берет на себя ответственность защищать на всех уровнях погрязшие права других людей (массы людей), должен обладать минимальным жизненным опытом, который, как утверждают психологи, приходит к человеку только к 35 годам.

В действующем Законе КР «Об омбудсмене» законодательно не установлены какие-либо ограничения относительно возможности наличия у лица второго гражданства либо вида на жительство в иностранном государстве. Думается, что в законодательстве соответствующие ограничения также должны быть отражены.

Профессиональные требования к кандидатам на пост омбудсмана в законодательстве не прописаны вовсе. В действующем Законе КР «Об омбудсмене» вообще не предусмотрена необходимость наличия у кандидата высшего образования, не говоря уже о высшем юридическом. Не установлен необходимый стаж работы на государственной или муниципальной службе, юридической практике, иной профессиональной или трудовой деятельности. Вместе с тем деятельность омбудсмана требует обширных правовых знаний. Ему приходится взаимодействовать с органами власти всех уровней, прокуратурой и судом. В соответствии со ст. 8-1 Закона КР «Об омбудсмене» в целях содействия совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина Кыргызской Республики Омбудсмен (Акыйкатчы) вправе:

1) получать планы законопроектной деятельности Жогорку Кенеша и Правительства и внесенные в Жогорку Кенеш проекты законов;

2) участвовать в рабочих группах по подготовке проектов законов;

3) давать заключения на направленные соответствующими органами законопроекты;

4) обращаться с предложениями к субъектам права законодательной инициативы об изменении или дополнении действующего законодательства Кыргызской Республики;

5) вносить предложения о заключении, денонсации или приостановлении действия международных договоров.

Как видим, практически все вопросы, которые отнесены к компетенции омбудсмана, носят правовой характер, без профессиональной подготовки в области юриспруденции в них не разобраться. Обязательное наличие высшего юридического образования предусмотрено для омбудсменов многих стран мира. Например, ст. 96 Конституции Швеции требует назначать на должность омбудсмана юриста высокого научного уровня. Очень часто в Швеции на эту должность назначают бывших членов Верховного суда [4, с. 41]. Часть 2 ст. 2 Акта об Омбудсмене Дании требует, чтобы омбудсмен имел ученую степень в области права (*shall be a law graduate*) [5]. Требование к кандидату на должность омбудсмана быть юристом высокой квалификации существует в Норвегии, а Закон Республики Польша «О специальном уполномоченном по защите гражданских прав» от 15 июля 1987 года требует от претендента на должность омбудсмана «наличия выдающихся юридических знаний» [6, с. 59]. Требование к кандидатам обладать «выдающимися юридическими знаниями», «высоким научным уровнем», «высокой квалификацией» нацелено, на наш взгляд, на то, чтобы должность омбудсмана в этих странах могли занимать, в первую очередь, ученые-юристы, связанные с правозащитным движением.

Российские исследователи Н. Соколов и К.Б. Трумпель указывают, что главное в деятельности омбудсмана – «это знание прав граждан и умение их защитить правовыми методами, а также способность дать правовую оценку тому или иному акту исполнительной власти. Все эти действия способен произвести только квалифицированный юрист, действующий в соответствии с законодательством своей страны и международным правом» [7, с. 22]. Другой российский исследователь М.С. Башимов справедливо замечает, что омбудсмены «должны хорошо знать юридические способы

защиты прав человека и быть преимущественно специалистами в области конституционного права. Весь опыт развития этого института во многих странах мира показывает, что для эффективной работы омбудсмана он должен обязательно иметь высшее юридическое образование. Его деятельность основывается не только на моральном авторитете и опыте, но и квалификации, а высшее юридическое образование является в этом случае необходимым условием. Если омбудсмен не сможет отличить гражданское право от гражданских прав, то, к сожалению, эффективность деятельности омбудсмана не будет высокой» [8, с. 70].

Таким образом, для эффективной работы омбудсмана он должен обязательно иметь высшее юридическое образование. Его деятельность основывается не только на моральном авторитете и опыте, но и квалификации, а высшее юридическое образование является в этом случае необходимым условием.

Таким образом, по-нашему мнению, в качестве квалификационного требования необходимо и в нашем законодательстве установить наличие у кандидата высшего юридического образования. Это позволит акыйкатчы подходить к решению проблем не только с практической и правоприменительной, но и с теоретической, имплицитно-правовой стороны.

Не установлен в действующем Законе КР «Об омбудсмене» и необходимый стаж работы кандидата на пост омбудсмана в области защиты прав человека. Этот пробел попытались закрыть разработчики проекта нового Закона КР «Об Акыйкатчы (омбудсмене)» [3], в ст. 6 которого закреплена норма, обязывающая кандидата иметь профессиональный опыт работы в сфере защиты прав человека не менее 5 лет. Сама же формулировка «опыт работы в сфере защиты прав человека» является, на наш взгляд, слишком неопределенной и юридически не совсем удачной. Здесь отдельного анализа требует соотношение понятий «стаж работы» и «опыт защиты прав и свобод». Понятие «стаж работы» (в данном случае – не менее 5 лет) употребляется в большинстве случаев применительно к высшему образованию и определяется конкретным промежутком времени. Понятие «опыт защиты» применяется к области прав и свобод и носит оценочный характер. Данные требования не должны пересекаться между собой и предпочтение должно отдаваться именно «стажу работы». Как из-

вестно, опыт растет со стажем работы, и 5 лет в иерархии стажа не считается высшей ступенькой опытности и профессионализма, это больше – только середина пути. Поэтому считаем, что стаж работы кандидата на пост омбудсмана республики необходимо увеличить вдвое, т.е. он должен составлять не менее 10 лет.

Во многих странах мира должность омбудсмана, как уже отмечалось, относится к высшим должностям государства. В Реестре государственных должностей Кыргызской Республики [9] омбудсмен также отнесен к категории В-Б (высшая группа административных государственных должностей). Данная должность приравнивается в Кыргызстане к должностям либо руководителя Счетной палаты, Центризбиркома, заместителя председателя Верховного суда КР или члена Конституционного суда. Поскольку работа омбудсмана тесно связана с управленческой деятельностью в государственном аппарате, кандидат на пост омбудсмана должен, помимо прочего, владеть профессиональными знаниями и навыками, необходимыми для исполнения должностных обязанностей.

Требования к личностным качествам кандидата. Институт омбудсмана относится к числу персонифицированных государственных органов. Большое значение для его функционирования и позиционирования в системе государственного аппарата играет личность самого омбудсмана. Значимость нравственно-этических характеристик защитников прав человека особенно велика для общественного и государственного развития Кыргызстана в условиях несовершенства системы социального управления, господства правового нигилизма в различных слоях общества и неподготовленности значительной части управленческих кадров к работе с населением в новых демократических условиях. Считаем, что прочные нравственные ориентиры и личная ответственность омбудсмана, равно как и связанное с ними добросовестное служение могут сегодня стать надежным барьером против нарушений прав человека недобросовестными государственными и муниципальными служащими.

Особенное значение в деятельности омбудсмана приобретают такие его личностные качества, как единство слова и дела, честность, воля, высокая работоспособность, энергичность. Омбудсмен – должность публичная, ему приходится по долгу службы защищать инте-

ресы обиженных, и здесь важны высокие общечеловеческие качества – пронизательность, альтруизм, гуманизм и др. Наиболее важными из перечисленных качеств, безусловно, являются доброжелательность, чуткость и отзывчивость к людям. Уполномоченный по правам человека никогда не должен забывать, что его главная задача и предназначение – служить людям, заботиться об их благе. Со способностью быть внимательным к людям непосредственно связана такая норма, как корректность в обращении, которая в свою очередь является выражением таких важных личностных свойств, как самообладание, уравновешенность, выдержка. Как показывает практика управленческих отношений, в самых различных ситуациях корректность в общении, вежливость и уважительное отношение к человеку не только помогают достижению лучшего взаимопонимания и лучшего контакта с людьми, но и сокращают отчуждение человека от власти, усиливают доверие людей к ней. Опросы показывают, что люди выше всего ставят такие качества любого государственного служащего, как четкость в работе, оперативность в принятии решений, строгость и простоту в обращении.

В связи с этим к кандидатам на должность омбудсмана должны предъявляться расширенные требования. Такая практика присутствует в законодательстве многих зарубежных стран. Так, Закон Республики Польша «О специальном уполномоченном по защите гражданских прав» от 15 июля 1987 года требует от претендента на должность омбудсмана кроме наличия выдающихся юридических знаний, еще и профессионального опыта общественной деятельности, и высокого уровня личных моральных ценностей, и социальную чуткость (ст. 2.) [6, с. 59]. В свое время омбудсмен Дании верно заметил, что «для того чтобы быть наблюдательным органом без действительной власти, требуются определенные качества от самого человека, занимающего эту должность» [10]. Далее он приводит отрывок из дебатов, проходивших в Фолькетинге по Закону об Омбудсмене: «... необходимо, чтобы человек обладал авторитетом, существующим без внешних средств и воздействий, человек, способный занимать высокое положение и при этом быть непоколебимым ни на дюйм ...» [10, с. 108].

Такие «декларативные» требования как высокие моральные качества кандидата, дове-

рие общественности, безупречная репутация, должны быть прописаны и в Законе КР «Об омбудсмене». Общественный авторитет омбудсмена служит существенной гарантией его независимости и дополнительно повышает его статус.

Пока же в из всех личностных качеств омбудсмена в Законе КР «Об омбудсмене» указывается только одно – отсутствие у него судимости за совершение преступления, в том числе непогашенной или не снятой в установленном законом порядке (ч. 2 ст. 4). В проекте нового Закона КР список запретов расширен. Так, в соответствии со ст. 6 не могут быть омбудсменами кандидаты:

«1) имеющие судимость, не снятую или непогашенную в установленном законом порядке, в том числе снятую или погашенную за умышленные преступления, а также лицо, в отношении которого уголовное преследование было прекращено по не реабилитирующим основаниям; . .

4) освобожденные от должности судьи в связи с безупречным поведением;

5) лишенные лицензии на право занятия адвокатской деятельностью;

6) когда-либо уволенные или освобожденные с государственной службы по отрицательным основаниям, в том числе повлекшим нарушения законодательства» [3].

Также ни в действующем Законе КР «Об омбудсмене», ни в проекте нового закона требования присяги Уполномоченного являются лишь красивой декларацией. За их нарушение не предусмотрено никакой ответственности.

Завершая рассмотрение вопроса, подведем краткие итоги:

Омбудсмен в Кыргызской Республике должен быть дееспособный, имеющий высшее юридическое образование, опыт государственной службы (не менее 10 лет) и работы с людьми, пользующийся авторитетом и уважением в стране, способный по своим личным качествам выполнять обязанности омбудсмена.

2. В связи с этим в Законе КР «Об омбудсмене» необходимо пересмотреть требования к кандидатам на должность омбудсмена, усилив профессиональную составляющую, включив в них:

– наличие высшего юридического образования;

– стаж работы по специальности на государственной службе не менее 10 лет.

3. Также необходимо учитывать при избрании омбудсмена высокие моральные качества кандидата, доверие общественности и его безупречную репутацию.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Закон КР «Об омбудсмене» от 31 июля 2002 года № 136 (В ред. 7 июля 2014 года №114 [Текст] // Эркин-Тоо –2014. – 11 июля (№ 54).

2. Решение Конституционной палаты Верховного суда КР по делу о проверке конституционности отдельных норм законов от 28 ноября 2013 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-k9620>. – Загл. с экрана.

3. Проект закона КР «Об омбудсмене» [Электронный ресурс] // Официальный сайт омбудсмена КР. – Режим доступа: <http://ombudsman.kg/ru/content/>. – Загл. с экрана.

4. Хиль-Роблес Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмена) [Текст] / Пер. с исп. А. Казачков / Хиль-Роблес Альваро. – М.: «Ad Marginem»; МШПИ, 2004. – 350 с.

5. The Ombudsman Act. No 473 of 12 June 1996 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ombudsmanden.dk/index.asp?art=ombudsmanact.htm&id=...=international>. – Загл. с экрана.

6. Денисов, С.А. Сборник публикаций по проблемам защиты прав человека омбудсменом [Текст]/С.А. Денисов.–Тюмень; 2003.–77с.

7. Соколов, А.Н., Трумпель, К.Б. Институт омбудсмена в современном мире [Текст]: монография / А.Н. Соколов, К.Б. Трумпель. – Калининград: Изд-во КЮИ МВД России, 2001. – 152 с.

8. Башимов, М.С. Институт омбудсмена в странах СНГ и Балтии [Текст]/М.С. Башимов // Российская юстиция. – 2007. – № 6. – С. 68-74.

9. Реестр государственных должностей Кыргызской Республики. Утвержден Указом Президента КР от 26 июня 2013 года УП № 145 (В ред. Указа от 9 сентября 2015 года УП № 180) [Текст] // Эркин-Тоо. – 2015.—15 сент. (№90).

10. Гаммелтофт-Хансен, Х. Институт Омбудсмена Дании [Текст] / Х. Гаммелтофт-Хансен // Омбудсмены мира: сборник статей / Отв. ред. С.Ш. Рашидова. – Ташкент: Ўзбекистон миллий энциклопедияси, 2006. – 383 с.