

Карагулов Э.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН АКЫЙКАТЧЫСЫН ШАЙЛООНУН
МЫЙЗАМДУУ ТАРТИБИ**

Карагулов Э.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПОРЯДОК ИЗБРАНИЯ ОМБУДСМЕНА КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ**

E. Karagulov

**LEGISLATIVE PROCEDURE FOR ELECTION OF OMBUDSMAN OF THE KYRGYZ
REPUBLIC**

УДК: 342.8(575.2)

Макалада Кыргызстанда акыйкатчыны шайлоонун өзгөчөлүктөрү ачып берилет; мыйзам чыгаруу көйгөйлөрү талдоого алынат; бир катар сунуштамалар жана сунуштар калыптанылат. Ошону менен бирге, төмөнкүлөр сунушталат: 1) “Акыйкатчы жөнүндө” Кыргыз Республикасынын Мыйзамын Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин шайлоо жол-жобосу боюнча регламентине шайкеш келтирүү; 2) акыйкатчы кызматына талапкерди талкуулоону эл алдына алып чыгуу; 3) акыйкатчынын ишмердигинин натыйжалуулугун баалоону мыйзамга киргизүү.

Негизги сөздөр: адам укугу, акыйкатчы, атайын мамлекеттик кызмат орду, мыйзам чыгаруу, парламент, талапкерлик, добуш берүү.

В статье раскрываются особенности избрания омбудсмена в Кыргызстане; анализируются проблемы законодательства; формулируется ряд рекомендаций и предложений. В частности предлагается: 1) привести Закон КР «Об омбудсмене» в соответствие с Регламентом Жогорку Кенеша по процедурам голосования; 2) обсуждение кандидатов на пост омбудсмена вынести в публичную сферу; 3) ввести в закон оценку эффективности деятельности омбудсмена.

Ключевые слова: права человека, омбудсмен, специальная государственная должность, законодательство, парламент, кандидатура, голосование.

The article reveals the peculiarities of the election of the Ombudsman in Kyrgyzstan, analyzes the problems of legislation; formulated a number of recommendations and proposals. In particular, it is proposed: 1) to bring the Law of the Kyrgyz Republic «On the Ombudsman» in accordance with the Regulations of the Jogorku Kenesh on the procedures of voting; 2) discussion of candidates for the post of the Ombudsman to submit in the public sphere; 3) to introduce into law the performance evaluation of the Ombudsman.

Key words: human rights, ombudsman, special public office, legislation, parliament, candidature, voting.

Институт Уполномоченного по правам человека (Акыйкатчы) в Кыргызской Республике занимает важное место в системе государственных органов, осуществляющих контроль за деятельностью аппарата управления и злоупотребления властью со стороны чиновников. Данный институт справедливо считается важным фактором укрепления законности в деятельности исполнительной власти, формой внесудебного контроля. Не зря поэтому омбудсмен в иерархии госслужбы относится к высшим должностным лицам. Долгое время в этот список были

включены: Президент КР, депутаты Жогорку Кенеша КР, Премьер-министр, первый вице-премьер-министр, вице-премьер-министр, руководители аппаратов Президента, Жогорку Кенеша, Правительства, члены Правительства, первые руководители административных ведомств и иных органов исполнительной власти, представители Правительства в областях, судьи, главы местных государственных администраций. И только в 2014 году этот список был дополнен Законом КР от 28 мая 2014 года №80 Генеральным прокурором КР, председателем Счетной палаты, председателем Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, Акыйкатчы (Омбудсменом) Кыргызской Республики [1]. В 2017 году Указом Президента от 31 января 2017 года УП №17 должность омбудсмена переведена в разряд специальных государственных должностей [2].

В государственно-правовом смысле омбудсмен понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющий опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений [3, с. 24]. Потребность в таком органе возникает прежде всего тогда, когда действующие институты не позволяют осуществлять эффективный контроль в сфере государственного управления и возникает необходимость в дополнительной защите прав граждан от административного произвола. Этой тенденции способствует постоянный рост численности работников государственного аппарата. Так, несмотря на то, что в Кыргызстане было проведено довольно много реформ в сфере государственного управления, они не способствовали сокращению численности госслужащих. Сегодня общее количество ведомств в стране составляет 41 единицу, где трудится более 48 400 госслужащих [4]. Для такой небольшой страны, как наша, мы имеем слишком много чиновников, причем функциональные обязанности многих из них раздуты до предела. Мешают эффективному контролю также большое количество норм и предписаний, которые должны выполнять чиновники разных рангов, что ведет к «забюрокративанию» их деятельности, этот процесс коснулся также и судов. Из-за огромной

перегруженности судей судьба каждого конкретного человека становится не столь существенной. Так, нагрузка на одного судью судов первой инстанции в месяц в среднем по республике составляет 52 рассмотренных дела [5, с. 98].

«Забюрократченность» чиновничьего аппарата и судебной системы очень часто приводит к недовольству граждан, вызывает недоверие к государству в целом. Таким образом, распространение института омбудсмана и включение его в конституционно-правовую систему объясняется прежде всего постоянно растущим проникновением государства во все области жизни общества, ростом административного аппарата.

С точки зрения простого гражданина омбудсмен – это должностное лицо, к которому можно обратиться в случае неправомерности действий тех или иных чиновников, приведших к нарушению его прав; в случае неприятия действий и решений работников государственного аппарата, и он обязательно внимательно выслушает и поможет. И действительно, основной задачей омбудсмана (акыйкатчы) в Кыргызстане в первую очередь является охрана конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории республики (ст. 1 Закона КР «Об омбудсмене») [6].

В Кыргызстане омбудсмен избирается парламентом. Омбудсмен как бы дополняет и расширяет традиционные контрольные функции парламента в отношении других государственных органов. В задачу омбудсмана КР входит контроль за деятельностью правительственных инстанций, служащих и лиц, работающих по заданию правительства и осуществляющих административные функции. Этот контроль является внешним, своего рода чрезвычайным контролем. Он осуществляется по инициативе омбудсмана по жалобам граждан. Вместе с тем с жалобами граждан о всевозможных нарушениях работают и другие государственные органы. Например, исходя из ст. 31 Закона КР «О прокуратуре» предмет прокурорского надзора по жалобам граждан определяется следующими составляющими: соблюдением Конституции КР, исполнением законов (п.1 ст. 31) и как формой первых двух – соответствием законам правовых актов, издаваемых Правительством КР и представительными органами местного самоуправления, а также правовых актов, издаваемых исполнительными органами власти и их должностными лицами (п. 2 ч. 1 ст. 31) [7]. Судебные органы также работают с жалобами граждан. Однако омбудсмен – не судья и не прокурор, более того, он даже не административный чиновник с правом штрафовать нерадивых нарушителей закона: на это у него нет властных полномочий. В большинстве же случаев омбудсмен рассматривает дело не сколько с точки зрения соответствия закону решений и действий администрации, а с точки зрения человечности, справедливости и целесообразности их действий. Главным в данном случае является простой и понятный для граждан способ работы. Он

связан с непосредственным доступом населения к омбудсмену и подкрепляется принципом бесплатного производства.

Правовой статус омбудсмана вводится положением ст. 108 Конституции КР [8] и порядком его избрания. В соответствии со ст. 4 Закона КР «Об омбудсмене» правом представления кандидатуры на должность омбудсмана (акыйкатчы) обладают парламентские фракции, которые представляют не более трех кандидатур от каждой фракции (ч. 3 ст.4). Омбудсмен (акыйкатчы) избирается на должность Жогорку Кенешем тайным голосованием с использованием бюллетеней (ч. 4 ст. 4) [5]. И что немаловажно, избирается за тридцать дней до окончания срока полномочий его предшественника (ч. 13 ст. 4), что подтверждает ответственность подходов при назначении на эту должность. Ответственный и достаточно усложненный подход установлен и в законодательстве. Так, в соответствии со ст. 124 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» [9] парламент рассматривает и решает вопросы об избрании, о даче согласия на назначение, одобрение и об утверждении избрания омбудсмана в срок не позднее 14 дней с момента получения соответствующего пакета документов, подтверждающие желание и возможность кандидата замещать данную государственную должность. Кандидатуры на должность омбудсмана в обязательном порядке обсуждаются в ответственном комитете, который готовит заключение по каждой кандидатуре. Другие комитеты и фракции вправе провести обсуждение представленных кандидатур и дать заключение по каждой кандидатуре в ответственный комитет за 3 дня до рассмотрения вопроса ответственным комитетом. Кандидаты, в случае приглашения, обязаны присутствовать на заседании комитета, фракции и ответить на поставленные вопросы [9].

Считаем, что должность омбудсмана напрямую затрагивает интересы широкого круга граждан, поэтому обсуждать кандидатуру необходимо не в кабинетах и кулуарах парламента, а выносить ее в публичную сферу, включая публикацию объявления, привлечение максимального числа потенциальных кандидатов, проведение широких консультаций с общественностью, оценки кандидатов на основе предварительно определенных, объективных и публично доступных критериев. Тем более что такая норма уже установлена в Законе КР «О государственной и муниципальной службе» [10]. Правда, хотя нормы этого Закона не распространяются на лиц, занимающих политические или специальные государственные должности (п.1 ч. 3 ст. 3), все же в нем в ст. 23, на наш взгляд, установлен приемлемый принцип гласности и публичности подбора кандидатов на ту или иную должность. Например, путем открытого конкурса в течение 10 рабочих дней после образования вакантной должности (ч. 6 ст. 23). Переименовав данную статью, можно предложить включить в Закон КР «Об омбудсмене» право выдвижения кандидатуры на должность омбудсмана

не только парламентской фракцией, но и представителями гражданского общества и научного сообщества. Также необходимо обязать фракции размещать объявление на замещение вакантной должности омбудсмена в официальном государственном печатном издании и публиковать на официальных сайтах Жогорку Кенеша и Института омбудсмена подробную информацию обо всех поступивших заявках и кандидатах.

Согласно действующему законодательству, омбудсмен и его заместители избираются на должность депутатами Жогорку Кенеша тайным голосованием с использованием бюллетеней. В соответствии со ст. 124 Закона КР «О регламенте Жогорку Кенеша» при выдвижении нескольких кандидатур на должность омбудсмена (на последних выборах заявку подали 52 кандидата) голосование может быть проведено в три тура. Депутаты могут голосовать только за одну кандидатуру. В первом туре депутат голосует за одну из нескольких выдвинутых кандидатур. Второй тур голосования проводится по двум кандидатурам, получившим наибольшее число голосов. По итогам второго тура считается избранным тот кандидат, который получил необходимое число голосов. В ст. 4 Закона КР «Об омбудсмене» эта цифра уточняется – 50 голосов депутатов.

Регламент Жогорку Кенеша устанавливает следующее правило: если во втором туре обе вынесенные на голосование кандидатуры набрали равное количество голосов, Жогорку Кенеш проводит переголосование. Третий тур голосования проводится, если во втором туре ни один из двух кандидатов не получил требуемого числа голосов. Закон КР «Об омбудсмене» в ч. 7 ст. 4 расширяет основания третьего тура. Так, в случае если ни одна из кандидатур во втором туре не набрала требуемого для избрания числа голосов депутатов, то проводится третий тур голосования *по одной кандидатуре, получившей наибольшее число голосов депутатов*, но не достаточное для избрания число голосов депутатов. Если же во втором туре обе кандидатуры набрали равное количество голосов депутатов, но не менее чем 50 голосов депутатов Жогорку Кенеша, то проводится переголосование по этим двум кандидатурам. По итогам переголосования избранным считается кандидатура, набравшая большинство голосов. В случае, если по итогам переголосования обе кандидатуры опять получают равное количество голосов, выборы считаются несостоявшимися и проводятся новые выборы с выдвижением новых кандидатур.

Регламент Жогорку Кенеша устанавливает избранным по итогам третьего тура того кандидатом, который получил большинство голосов от числа присутствующих, но не менее 50 голосов депутатов. Если ни один кандидат не получил необходимого числа голосов, проводятся новые выборы с выдвижением новых кандидатур. В этой части тексты двух документов совпадают. В целом же, как показал

анализ, расхождения двух законов значительны. Необходимо приведение их в соответствие.

Далее. Законодательными требованиями омбудсмен назначается на пятилетний срок, считая с момента принесения присяги. Его полномочия прекращаются с момента принесения присяги вновь назначенным омбудсменом. Установлен также предельный срок нахождения в должности – не более двух сроков подряд. Эти ограничения также вызывают интерес. Полагается, что данное положение соответствует принципу сменяемости при замещении гражданами государственных должностей и принципу равного доступа граждан к государственной службе вне зависимости от пола, расы, языка, наличия инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, политических или иных убеждений, происхождения, имущественного или иного положения, установленного в ч. 4 ст. 4 Закона КР «О государственной и муниципальной службе» [10]. Между тем законодательная норма об ограничении сроков не исключает повторного назначения на должность омбудсмена уже отработавшего в этой должности свой срок. Действующий закон лишь ограничивает непрерывное пребывание в должности более двух сроков подряд. Исходя из смысла статьи, вполне логично предположить, что бывший омбудсмен после пятилетнего перерыва вполне может претендовать на эту должность. И у него, при сложившейся системе избрания, есть все шансы. В этой связи считаем, что в законодательстве необходимо установить один обязательный срок (5 лет) нахождения в должности омбудсмена и предусмотреть продление полномочий на второй срок только в исключительных случаях, когда омбудсмен действительно, а не на бумаге или в отчете продемонстрировал высокую эффективность своей деятельности. Оценка эффективности должна строиться на тщательно разработанной методике, основанной на результатах постоянной проверки общественным контролем всего спектра деятельности аппарата омбудсмена, включая даже расходование финансовых средств, не только бюджетных, но и средств, выделяемых международными организациями и спонсорами. Показатель эффективности деятельности омбудсмена необходимо ввести для того, чтобы результат работы омбудсмена можно было оценивать не только во временном отношении, но в качественном измерении.

Таким образом, завершая вышеизложенное, подведем краткие **итоги**:

1. Распространение института омбудсмена и включение его в конституционно-правовую систему объясняется прежде всего постоянно растущим проникновением государства во все области жизни общества, ростом административного аппарата.

2. В ходе анализа выявлены следующие проблемы действующего законодательства: 1) процедура избрания омбудсмена, закрепленная в Законе КР «Об омбудсмене» значительно расходится с проце-

дурами, установленными в Законе КР «О Регламенте Жогорку Кенеша»; 2) обсуждение кандидатур на должность омбудсмана проходят кулуарно, только в стенах парламента, без широкого привлечения общественности.

3. Предлагается: 1) привести Закон КР «Об омбудсмене» в соответствие с Регламентом Жогорку Кенеша по процедурам голосования; 2) обсуждение кандидатов на пост омбудсмана вынести в публичную сферу; 3) ввести в закон оценку эффективности деятельности омбудсмана.

Литература:

1. Закон КР «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Кыргызской Республики» от 28 мая 2014 года №80. Принят Жогорку Кенешем КР 30 апреля 2014 года [Текст] // Эркин Тоо. – 2014. – 30 мая (№41).
2. Об утверждении Реестра государственных и муниципальных должностей Кыргызской Республики: Указ Президента КР от 31 января 2017 года УП №17 [Электронный ресурс] // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/69262?cl=ru-ru>
3. Хаманева Н.Ю. Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти в Российской Федерации [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Н.Ю. Хаманева. – М., 1997. – 363 с.
4. Ермаков Е. Армия госслужащих в Кыргызстане превышает 48 тыс. чел. в 41 ведомстве / Е. Ермаков [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.vesti.kg/index.php?option=com_k2&view=item&id=6284&Itemid=83
5. Информация о работе местных судов Кыргызской Республики за 6 месяцев 2016 года [Текст] // Вестник Верховного суда КР. – 2016. – №2(63). – С. 86-99.
6. Закон КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года № 136 (В ред. Закона КР от 7 июля 2014 года № 114) [Электронная версия] Режим доступа: <http://www.president.kg/ru/konstitutsija/>
7. Закон КР «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 17 июля 2009 года №224 [Текст] // Нормативные акты Кыргызской Республики.– 2009. – 10 авг. (№32).
8. Конституция КР Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года [Внесены изменения Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» от 28 декабря 2016 года № 218, принятым референдумом (всенародным голосованием) 11 декабря 2016 года] [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента КР. – Режим доступа: http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru
9. Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша» (В ред. Закона КР от 5 января 2016 года № 2) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Жогорку Кенеша КР. – Режим доступа: <http://www.kenesh.kg/ru/article/show/14/>
10. Закон КР от 30 мая 2016 года № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» [Текст]// Эркин-Тоо. – 2016. – 7 июня (№75).
11. Pearce Cf. D. The Ombudsman: Review and Preview, The Important of being different [Text] / Cf. D. Pearce // The International Ombudsman Anthology. – 2014. – Pp. 78-92.

Рецензент: к.ю.н. Садыков Э.