

Карагулов Э.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ АКЫЙКАТЧЫНЫН (ОМБУДСМЕН) ЭКСПЕРТТИК ЖАНА МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ ИШМЕРДИГИ

Карагулов Э.

ЭКСПЕРТНАЯ И ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОМБУДСМЕНА (АКЫЙКАТЧЫ) В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

E. Karagulov

EXPERT AND LEGISLATIVE ACTIVITY OF OMBUDSMAN (AKUKATCHY) IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 342.4(575.2)

Бул макалада Кыргыз Республикасынын Акыйкатчысынын эксперттик ишмердигинин укуктук негиздери талдоого алынат; негизги уюштуруу-укуктук көйгөйлөр ачып берилет; бул жааттагы мыйзамдарды өркүндөтүүнүн перспективалары каралат. Макаланын максаты – Акыйкатчынын аппараты тарабынан жүргүзүлүүчү мыйзамдардын укуктук жактан коргоосун экспертизалоонун конституциялык-укуктук аспектилери изилдөө, жана ушунун негизинде мыйзамдардын кемчиликтерин жоюу, укук коргоо иштеринин сапатын жогорулатуу боюнча сунуштарды киргизүү.

Негизги сөздөр: акыйкатчынын институту, адам укуктарын коргоо, мыйзам чыгаруу ишмердиги, мыйзамдарды экспертизалоо, мыйзам чыгаруу, мониторинг, баалоо, сунуштамалар жана сунуштар.

В данной статье анализируются правовые основы экспертной деятельности омбудсмана Кыргызской Республики; раскрываются основные организационно-правовые проблемы; рассматриваются перспективы совершенствования законодательства в данной области. Цель статьи – исследование конституционно-правовых аспектов правозащитной экспертизы законодательства, проводимой аппаратом Омбудсмана, и на этой основе внесение предложений по преодолению дефектности законодательства, повышению качества правозащитной деятельности.

Ключевые слова: институт омбудсмана, защита прав человека, законотворческая деятельность, экспертиза законодательства, законотворчество, мониторинг, оценка, рекомендации и предложения.

In this article the legal bases of the expert activity of the ombudsman of the Kyrgyz Republic are analyzed; Reveals the main organizational and legal problems; The prospects for improving legislation in this area are being considered. The purpose of the article is a study of the constitutional and legal aspects of human rights examination of legislation pursued by the office of the Ombudsman, and on this basis make proposals for improving the procedure of preparation of normative legal acts to overcome the defects of legislation, to improve the quality of advocacy.

Key words: ombudsman institution, protection of human rights, lawmaking activity, examination of legislation, lawmaking, monitoring, evaluation, recommendations and proposals.

Институт омбудсмана (акыйкатчы) занимает определенное место в системе государственных органов Кыргызской Республики, призванных защищать и восстанавливать нарушенные права и интересы человека и гражданина. С этой целью омбудсмен

принимает активное участие в формировании государственной политики в интересах совершенствования законодательных, организационно-правовых и материальных гарантий соблюдения прав человека. Отсюда одна из основных задач омбудсмана – содействие приведению законодательства Кыргызской Республики о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией, международными стандартами в этой области (ч. 4 ст. 3 Закона КР «Об омбудсмене (акыйкатчы)» [1]. В рамках реализации полномочий по содействию в совершенствовании национального законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина, отдел экспертно-правовой работы аппарата омбудсмана проводит экспертизы проектов нормативных правовых актов. Целью данной экспертизы является оценка проекта закона на соответствие Конституции КР, международным договорам, участником которых является Кыргызская Республика, общепризнанным принципам и нормам международного права в сфере защиты и соблюдения прав человека.

При проведении экспертизы аппарат омбудсмана определяет:

1) включены ли в полной мере в проект закона международно-правовые нормы, относящиеся к предмету регулирования проекта закона;

2) не противоречат ли положения законопроекта:

– международным договорам по правам человека, участницей которых является Кыргызская Республика;

– общепризнанным принципам и нормам международного права;

3) имеются ли в проекте закона положения, которые в случае их принятия:

– могут препятствовать гармонизации (сближению, унификации) национального законодательства и международных договоров;

– не позволят обеспечить исполнение международных обязательств в сфере соблюдения прав человека.

При проведении экспертизы производится также оценка соответствия положений проекта закона требованиям Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года и Закона КР

«О международных договорах Кыргызской Республики» от 21 июля 1999 года № 89.

В связи с этим 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) вносить предложения о заключении, денонсации или приостановлении действия международных договоров (ст. 8-1 Закона КР «Об омбудсмене (акыйкатчы)») [1].

Экспертиза закона или законопроекта предполагает научный анализ и оценку с точки зрения его содержания и формы. В аппарате омбудсмена есть специальный отдел по экспертно-правовой работе. В настоящее время сотрудники этого отдела включены в состав следующих межведомственных экспертных рабочих групп по разработке:

1) методологии сбора и анализа данных для оценки процесса имплементации рекомендаций и подготовки национальной отчетности в договорные органы ООН по правам человека и Совет ООН по правам человека, включая разработку механизма по имплементации решений Комитетов ООН, образованной распоряжением Правительства КР;

2) процедур межведомственной коммуникации и разработке механизмов исполнения решений Комитета ООН по правам человека по индивидуальным жалобам, утвержденным Координационным советом по правам человека;

3) проекта Национального плана действий по имплементации рекомендаций Комитета ООН, утвержденным Координационным советом по правам человека (КСПЧ);

4) проекта Стратегии по правовому просвещению и повышению правовой культуры на период 2015-2018 гг.

Помимо участия в межведомственных экспертных группах отделом экспертно-правовой экспертизы аппарата омбудсмена ежегодно подвергаются экспертному анализу проекты законов, которые поступают на обсуждение в Жогорку Кенеш КР. Только в 2016 году была проведена правовая экспертиза 47 законопроектов (из них: проекты законов – 26, проектов Постановлений Правительства КР – 16 и Распоряжений Правительства КР – 5) [2]. Также следует отметить, что на сегодняшний день некоторые виды экспертиз предусматривают исследование аппаратом омбудсмена не только законопроектов, но и действующего законодательства и внесение по ним рекомендаций и предложений.

Правозащитная экспертиза проекта закона проводится в соответствии со следующими основными этапами:

1) установление круга прав человека, затрагиваемых проектом закона;

2) анализ законодательства в охватываемом экспертизой круге прав;

3) оценка положений проекта закона на соответствие стандартам защиты прав человека.

Вместе с тем следует отметить, что на данный момент в республике нет четкого регулирования в сфере правовой правозащитной экспертизы. Существуют лишь фрагментарные нормативные установки в Стандартах по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов Кыргызской Республики (далее – Стандарты) [3], регулирующих данный вид деятельности. На сегодняшний день не установлено также само определение понятия правозащитной экспертной деятельности; в Стандартах дано лишь общее определение экспертизы (п. 1.2-1.4). В разделе 3.2-3.5 обозначены лишь предмет каждого из специализированных видов экспертиз и принципы их проведения. Более подробную информацию мы находим в Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики [4], в которой в более развернутой форме, чем в Стандартах, предложена этапность правозащитного анализа, которая включает наряду с анализом соответствия национального законодательства в сфере защиты прав и свобод человека международным стандартам еще и оценку проекта на предмет:

– возможного воздействия проекта (позитивного или негативного) на общественные отношения в сфере защиты прав человека;

– наличия эффективного механизма реализации прав и свобод человека;

– соблюдения защиты прав человека;

– целей и задач, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате вступления в силу проекта подзаконного акта;

– влияния проекта на права социально уязвимых групп (положения проекта расширяют или ограничивают права социально уязвимых групп) (ст. 15 Инструкции).

Помимо этого правозащитная экспертиза законодательства устанавливает, в какой форме анализируемый акт повлияет на такие важные социальные институты как семья, школа, детские учреждения, малое предпринимательство и социально значимые области бизнеса, а также некоторые специфические группы населения – учащиеся и студенты, дети, женщины, пенсионеры, инвалиды, малоимущие, безработные, мигранты, священнослужители, верующие и др., – то есть, не ограничит ли он их социально значимые права.

В Стандартах и Инструкции не дано общее определение понятия «правозащитной экспертизы». Исходя из проведенного анализа, можно предложить под **правозащитной экспертизой** законодательства понимать *аналитико-исследовательский процесс, проводимый лицом либо группой лиц, обладающими специальными навыками, знаниями, опытом, направленный на выявление и устранение в действующем законодательстве или законопроекте норм, нару-*

шающих конституционные права и свободы физических и юридических лиц, коллизионных норм и всевозможных дефектных норм которые могут привести к отрицательным последствиям для общества.

Еще раз подчеркнем, что экспертная деятельность аппарата омбудсмена – это аналитико-исследовательский процесс, проводимый специалистами в данной области. В настоящее время в составе отдела по экспертно-правовой работе аппарата омбудсмена всего три человека: один – кандидат юридических наук, второй – бывший работник прокуратуры; третий – бывший спортсмен.

Экспертная деятельность включает в себя не только выявление изъянов в законодательстве, но и разработку предложений и рекомендаций по совершенствованию экспертируемого акта. Так, в 2016 году аппаратом омбудсмена были направлены предложения по совершенствованию конституционного Закона КР «О статусе судей Кыргызской Республики», Законы КР: «О Верховном судей Кыргызской Республики и местных судах», Закон КР «Об органах судейского самоуправления», Закон КР «О Совете по отбору судей Кыргызской Республики»; «О присяжных заседателях в судах Кыргызской Республики», в Уголовно-процессуальный кодекс КР [2]. Однако беда в том, что зачастую на практике замечания и рекомендации омбудсмена в комитетах Жогорку Кенеша КР лишь принимаются к сведению. Правозащитная экспертиза законодательства осуществляется в основном на стадии внесения законопроекта в законодательный орган. В соответствии с Законом КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» к первому чтению ответственный комитет готовит заключение, в котором должны быть отражены все предложения по законопроекту независимых экспертов, специалистов и организаций, предложения по результатам проведенных общественных обсуждений (п. 4-7 ч. 6 ст. 51) [5]; к третьему чтению – заключение экспертной службы по всем поступившим поправкам (п. 4 ч. 7 ст. 52); к третьему чтению – полный текст со всеми поправками. Как видим из процедуры принятия законопроектов, рекомендации Уполномоченного по правам человека, поскольку он не обладает правом законодательной инициативы, ложатся в общую канву всех экспертных заключений, и не факт, что они по результатам общественных и парламентских обсуждений будут учтены и приняты. Более того, порой государственный правозащитник сталкивается с большими трудностями при убеждении субъекта законодательной инициативы о необходимости внесения тех или иных изменений, дополнений в законодательство страны. Кроме того, в законодательстве отсутствуют гарантии того, что вносимые омбудсменом предложения и поправки будут на заседаниях соответствующих комитетов парламента рассмотрены и приняты во внимание.

Например, в 2015 году омбудсмен при изучении оснований для содержания под стражей в СИЗО-1

г. Бишкек (по материалам личных дел следственно-арестованных) выявил, что судьи, грубо нарушая процессуальные нормы, не соблюдают сроков содержания под стражей, не практикуя продления сроков мотивированным решением, как того требуют нормы уголовно-процессуального законодательства (ч. 2 ст. 252, ч. 3,5 ст. 267 УПК КР), учитывая, что единственным основанием для содержания лиц в СИЗО должно быть судебное решение (постановление, определение). Однако руководство СИЗО-1 г. Бишкек указало на то, что судьи не направляют им постановлений о необходимости продления сроков заключения под стражей в отношении обвиняемых (подсудимых) и выносятся ли судами такой документ, они не знают. В связи с отсутствием вынесенного приговора по делу, некоторые граждане годами содержатся в СИЗО, не имея возможности даже обжаловать приговор [7]. Омбудсменом было предложено в ходе общественного обсуждения внести в проект нового Уголовно-процессуального кодекса КР изменения следующего характера: 1) дополнить перечень общих условий судебного разбирательства, предусмотренных гл. 46 проекта Уголовно-процессуального кодекса КР положением непрерывности судебного разбирательства и требованием в отношении судов рассматривать дела в разумные сроки; 2) в ст. 325 проекта Уголовно-процессуального кодекса КР [8] предусмотреть положение об оценке необходимости продления срока содержания под стражей подсудимого каждые два месяца на основании мотивированного постановления судьи (определения суда).

6 февраля 2017 года Президентом КР был подписан новый Уголовно-процессуальный кодекс КР, в котором все предложенные омбудсменом дополнения и изменения в новое законодательство не были внесены.

По проекту нового Административно-процессуального кодекса КР [9] были направлены замечания, указывающие на неправомерность введения в ст. 265 трехлетнего срока для подачи заявления или представления пересмотре судебного акта по вновь открывшимся/новым обстоятельствам, так как это противоречит п. 8 ч. 5 ст. 20 Конституции КР, в котором запрещается каким-либо образом ограничивать права граждан на судебную защиту. Предложения и рекомендации учтены не были.

По инициативе омбудсмена в адрес Министерства юстиции КР было направлено предложение о внесении в проект нового Уголовного кодекса КР [10] уголовной ответственности за предоставление ложной информации о своем гражданстве лицами, претендующими на политические (специальные) государственные должности. Данное предложение обосновывалось тем, что назначение на политические (специальные) государственные должности лиц, имеющих иное гражданство, изначально препятствует карьерному продвижению лиц, имеющих гражданство исключительно Кыргызской Республики, следовательно (принимая во внимание ограни-

чения, установленные Конституцией КР для лиц, претендующих на политические государственные должности и должности судей), выступает в качестве обстоятельства, нарушающего права законопослушных соискателей. Предложения и рекомендации учтены не были.

Имеющаяся ситуация существенно снижает эффективность исполнения омбудсменом своих полномочий ввиду существования посредников – субъектов законодательной инициативы, к которым он обращается со своими предложениями. Как отмечено в Законе КР «Об омбудсмене», основной целью деятельности акыйкатчы является не только защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией и законами Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, ратифицированными Кыргызской Республикой (ч. 1 ст. 3), но и содействие приведению законодательства Кыргызской Республики о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией, международными стандартами в этой области (ч. 4 ст. 3) [1]. Другими словами, основными направлениями деятельности акыйкатчы является не только анализ и выявление тенденций, актуальных проблем в тех сферах, где наиболее часто встречаются нарушения прав граждан, но и право на основе этих данных вносить в парламент предложения об изменении законов или принятии новых законодательных актов. В связи с этим было бы полезно внести в Конституцию КР соответствующие поправки, касающиеся расширения круга субъектов права законодательной инициативы путем отнесения к их числу омбудсмена. В соответствии со ст. 79 новой редакции Конституции КР [6] это право принадлежит парламенту, правительству и 10 тысячам избирателям (народной инициативе). Это тем более необходимо, поскольку омбудсмен является прямым защитником и выразителем интересов не только оговоренного числа избирателей, но и всех граждан Кыргызстана. На основе регулярного анализа жалоб граждан, мониторинга соблюдения прав человека государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также тесного взаимодействия с общественными правозащитными организациями омбудсмен способен быстрее реагировать на назревшие правовые проблемы в обществе и находить пути разрешения (предотвращения) конфликтов между государством и гражданином. Несомненно, наделение Омбудсмена Кыргызстана правом законодательной инициативы по вопросам его ведения повлияет и на результативность деятельности, и поставит перед необходимостью депутатов парламента и чиновников министерств и ведомств прислушиваться к мнению государственного правозащитника.

Литература:

1. 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/>
2. Информация о работе отдела экспертно-правовой работы аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики [Электронный ресурс] // Официальный сайт Омбудсмена КР. – Режим доступа: <http://www.ombudsman.kg/ru/node/>
3. Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов Кыргызской Республики. Утверждены постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 2008 года № 75-IV // Централизованный банк данных правовой информации КР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg> (дата обращения: 15.02.17).
4. Постановление Правительства КР от 8 декабря 2010 года №319 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики» // Централизованный банк данных правовой информации КР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/92342/10>
5. Закон КР от 25 ноября 2011 года № 223 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (В ред. Закона КР от 27 июля 2016 года № 151) // Эркин-Тоо. – 2016. – 12 авг. (№151).
6. Конституция Кыргызской Республики. 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
7. Уголовно-процессуальный кодекс КР. Принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 22 декабря 2016 года [Вступает в действие с 1 января 2019 года] [Электронная версия] /Официальный сайт Президента КР. – Режим доступа: http://www.president.kg/files/docs/Laws/upk_kr.pdf
8. Доклад Омбудсмена (Акыйкатчы) КР о соблюдении прав свобод человека в Кыргызской Республике в 2015 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Омбудсмена КР. – Режим доступа: <http://www.ombudsman.kg/ru/node/33864>
9. Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 года №13. Принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 15 декабря 2016 года [Вступает в действие с 1 января 2019 года] [Текст] // Эркин-Тоо. – 2017. – 1 февр. (№10-11).
10. Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 года № 19. Принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 22 декабря 2016 года [Вводится в действие Законом КР от 24 января 2017 года № 10 с 1 января 2019 года] [Текст] // Эркин-Тоо. – 2017. – 10 февр.(№18).

Рецензент: к.ю.н., доцент Найманбаев А.