



МЕТОДИКА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ  
И ЮРИДИЧЕСКОЙ КВАЛИФИКАЦИИ  
КОНКРЕТНЫХ СИТУАЦИЙ  
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АКЫЙКАТЧЫ  
(ОМБУДСМЕНА)  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

*Практическое руководство*

Бишкек-2016

УДК  
ББК  
М-

Составители: **Н. Аленкина, Ч. Мусабекова**  
Литературный редактор **Л. Челнокова**  
Ответственная за выпуск **В. Машаева**

**М**      **Методика принятия решения и юридической квалификации конкретных ситуаций в деятельности Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики: Практическое руководство /Сост. Аленкина Н. Б., Мусабекова Ч. А. – Бишкек, Алтын Принт, 2016. – 84 с.**

ISBN

Настоящее Руководство подготовлено как пособие для курса повышения квалификации сотрудников Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики.

*Опубликовано в рамках деятельности Совета по правам человека при финансовой поддержке Датского Института по правам человека в рамках проекта «Содействие укреплению верховенства права в Кыргызской Республике», финансируемого Европейским Союзом.*

К  
ISBN

УДК  
ББК

© Совет по правам человека, 2016  
© Датский Институт по правам человека, 2016

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>РАЗДЕЛ 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС АКЫЙКАТЧЫ (ОМБУДСМЕНА) КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ</b> .....	<b>5</b>
1.1. Понятие, функции и принципы института омбудсмeна: международные стандарты .....	5
1.2. Правовые основы деятельности института Акыйкатчы (Омбудсмeна) в Кыргызской Республике .....	8
1.3. Основные направления деятельности Акыйкатчы (Омбудсмeна) КР и его полномочия .....	9
<b>РАЗДЕЛ 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ АКЫЙКАТЧЫ (ОМБУДСМЕНА) КР ПО РАССМОТРЕНИЮ ЗАЯВЛЕНИЙ И ЖАЛОБ О НАРУШЕНИЯХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА</b> .....	<b>16</b>
2.1. Нарушение прав человека: общепризнанные подходы .....	16
2.1.1. Понятие «права человека». Соотношение прав человека и права .....	16
2.1.2. Нарушение прав человека: признаки, виды .....	22
2.1.3. Классификация прав человека .....	26
2.1.4. Стандарты прав человека и механизм их защиты .....	28
2.2. Процедура рассмотрения Акыйкатчы (Омбудсмeном) КР заявлений и жалоб о нарушениях прав человека .....	31
<b>РАЗДЕЛ 3. МЕТОДИКА ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРОВЕРКИ ЗАЯВЛЕНИЙ И ЖАЛОБ О НАРУШЕНИЯХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АКЫЙКАТЧЫ (ОМБУДСМЕНА) КР</b> .....	<b>37</b>
3.1. Установление и оценка фактических обстоятельств, изложенных в обращении .....	37
3.1.1. Выявление и исследование фактических обстоятельств дела .....	38
3.1.2. Определение юридической значимости фактических обстоятельств дела .....	41
3.1.3. Относимость, полнота и доказанность фактов, положенных в основу доказательств .....	44
3.2. Выбор и анализ норм права, подлежащих применению к установленным фактическим обстоятельствам, их толкование .....	45
3.2.1. Выбор нормы права, проверка подлинности нормативного правового акта .....	45
а) Выбор нормы права .....	45
б) Проверка подлинности текста статьи НПА с точки зрения законности .....	47
в) Проверка действия нормы права во времени, в пространстве и по кругу лиц .....	54
3.2.2. Анализ нормы права .....	58
а) Толкование нормы права .....	58
б) Способы раскрытия содержания правовых предписаний .....	59
в) Разрешение возможных коллизий между нормами права .....	60
г) Преодоление пробелов в праве. Аналогия в праве .....	62

3.3. Принятие решения и его документальное оформление .....	65
3.3.1. Вынесение решения .....	65
3.3.2. Оформление решения и доведение его до сведения заинтересованных лиц .....	67
а) Содержание решения .....	67
б) Оформление решения .....	67
3.3.3. Реализация и контроль принятого решения .....	68
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>69</b>
<b>Приложение 1.</b> Перечень основных международных договоров по правам человека со сведениями об участии в них Кыргызской Республики (КР) по состоянию на 03.08.2016 г. ....	69
<b>Приложение 2.</b> Перечень общепринятых прав и свобод человека по Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП) .....	72
<b>Приложение 3.</b> Перечень общепринятых прав и свобод человека по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) .....	74
<b>Приложение 4.</b> Образцы представлений об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина .....	75
<b>Приложение 5.</b> Образцы писем-ответов заявителям .....	79

# Раздел 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС АКЫЙКАТЧЫ (ОМБУДСМЕНА) КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

## 1.1. Понятие, функции и принципы института омбудсмена: международные стандарты

Термин «национальное правозащитное учреждение» (далее – НПУ) был определен в резолюции заседания Комиссии по правам человека ООН<sup>1</sup>, которое состоялось в марте 1991 года в Париже. В резолюции были четко сформулированы принципы, относящиеся к статусу данных национальных институтов. Эти принципы, получившие по месту их принятия название «Парижские принципы», и стали базовыми критериями для описания НПУ. В соответствии с этими принципами, НПУ должны:

- быть созданы парламентом, согласно закону или иному нормативному акту;
- иметь полномочия содействовать развитию и защите прав человека;
- обладать реальной независимостью, в частности, благодаря представительству различных сил гражданского общества.

Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся в Вене в 1993 г., призвала к созданию и укреплению НПУ, принимая во внимание Парижские принципы и признавая право каждого государства самому выбирать наиболее подходящие формы таких организаций, основываясь на национальных (государственных) потребностях.

Основным НПУ в демократических странах является институт омбудсмена. Стандартных наименований НПУ, также как и их стандартной модели, не существует. Они имеют различные наименования, в зависимости от региона, правовых традиций и обыкновений, например:

- гарант гражданских прав;
- уполномоченный;
- комиссия по правам человека;
- институт или центр по правам человека;
- омбудсмен;
- парламентский омбудсмен или уполномоченный по правам человека;
- народный защитник/гарант;
- парламентский адвокат.

Само название не столь важно, но важно, чтобы НПУ соответствовало Парижским принципам, которые устанавливают шесть основных критериев, которым должны отвечать данные учреждения:

- 1) полномочия и функции (широкий мандат, основывающийся на универсальных стандартах в области прав человека);
- 2) независимость от правительства;

<sup>1</sup> Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН.

- 3) свобода действий, гарантируемая законом или конституцией;
- 4) плюрализм, включая его обеспечение с помощью членского состава и/или эффективного сотрудничества;
- 5) достаточные ресурсы;
- 6) надлежащие полномочия по проведению расследований.

НПУ, относящиеся к типу омбудсменов, как правило структурно организованы вокруг одного руководителя учреждения. Эта модель в значительной мере зависит от репутации, честности, неподкупности и руководящих навыков самого омбудсмена, а также авторитетности, которую эта должность имеет в обществе.

НПУ по типу омбудсмена имеют следующие особенности:

- являются государственными институтами с мандатом по защите и поощрению прав человека;
- возглавляются, как правило, одним человеком, который является руководителем (хотя некоторые из них имеют заместителей);
- обладают мандатом по решению главным образом вопросов, связанных с правами человека, хотя они могут специализироваться по одному из вопросов прав человека, например по правам женщин;
- расследуют случаи нарушения прав человека и часто могут принимать индивидуальные жалобы;
- обычно ограничиваются вынесением рекомендаций, однако в последнее время некоторым из них предоставляются полномочия в особых случаях обращаться в суд или в специальный трибунал когда их рекомендации игнорируются или отклоняются; таким образом, это различие не всегда имеет место в практике<sup>1</sup>.

Омбудсмен – это должностное лицо, уполномоченное конституцией или специальным законом контролировать деятельность правительственных учреждений, министерств и ведомств. В отличие от других чиновников, омбудсмен осуществляет контроль и ведет расследование, основываясь на принципах не только законности, но и справедливости.

В соответствии с Парижскими принципами на НПУ возложены следующие две основные функции:

- 1) поощрение прав человека** посредством мер в области образования, проведения информационно-просветительской работы, использования средств массовой информации (далее – СМИ), издания публикаций, подготовки кадров и создания потенциала, а также внесения рекомендаций правительствам и оказания им помощи;
- 2) защита прав человека**, в т. ч. получение, расследование и урегулирование жалоб, предоставление посреднических услуг в урегулировании конфликтов и проведении деятельности по мониторингу.

В Парижских принципах содержится целый ряд конкретных функций, которые должны быть предусмотрены мандатом учреждения. НПУ могут изучать любой вопрос, относящийся их компетенции, независимо от источника этого вопроса. Они не должны нуждаться в одобрении более высокой инстанции до принятия решения об изучении какого-либо вопроса.

НПУ должно осуществлять следующие конкретные функции:

<sup>1</sup> См.: Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции // Права человека. Серия документов по вопросам профессиональной подготовки, № 4 (Rev.1). – ООН, Нью-Йорк, Женева, 2010.

- 1) представлять правительству, парламенту или другому компетентному органу суждения, рекомендации, предложения и доклад, касающиеся:
  - законодательных или административных положений, а также положений, относящихся к судопроизводству;
  - общего положения в области прав человека или более конкретных вопросов прав человека;
  - ситуаций, связанных с нарушениями прав человека в любой части страны;
- 2) поощрять согласование внутреннего законодательства и практики с международными документами по правам человека и их эффективное осуществление;
- 3) содействовать ратификации и осуществлению международных документов по правам человека;
- 4) содействовать подготовке национальных докладов по правам человека, включая, когда это необходимо, выражение своего независимого мнения по рассматриваемым в них вопросам;
- 5) сотрудничать с международными и региональными органами по правам человека и другими НПУ;
- 6) оказывать помощь и принимать участие в разработке программ, касающихся образования в области прав человека и исследований во вопросам прав человека;
- 7) распространять среди населения информацию о правах человека и борьбе против всех форм дискриминации, особенно расовой дискриминации, посредством обнаружения, информирования, просветительской деятельности и использования СМИ.

В отношении функции предоставления рекомендаций Парижские принципы разъясняют, что НПУ должны, во-первых, обладать полномочиями на предоставление рекомендаций по своей собственной инициативе, а не просто по просьбе властей. Во-вторых, НПУ должны иметь возможность свободно публиковать свои рекомендации без каких-либо препятствий и без получения предварительного согласия. Кроме того, функция – выносить рекомендации в отношении законодательства и нарушений прав человека – в целом включает:

- получение информации, расследование и вынесение суждений и рекомендаций, касающихся предполагаемых нарушений прав человека (хотя данная функция не может включать конкретное полномочие по получению индивидуальных жалоб на нарушения прав человека);
- мониторинг и представление докладов по проблемам прав человека в целом и поддержке лиц в частности.

В соответствии с Парижскими принципами НПУ обладают полномочием заслушивать любое лицо, запрашивать любую информацию и любые документы, необходимые для изучения вопросов, относящихся к их компетенции. НПУ должны обладать полномочием изучать любой вопрос и проводить в связи с ним расследование. Также НПУ должны обладать возможностями для того, чтобы обязать какое-либо лицо дать показания или предоставить доказательства и обеспечивать защиту лиц от ответных мер в связи с этим. Полномочие получать любую информацию или документ также подразумевает, что НПУ вправе обязать представлять им необходимые документы и прибегать к помощи или обязать ответственные органы власти к использованию полномочий на проведение обыска и изъятия. Как и полномочие заслушивать любых свидетелей, это также предполагает, что будет установлена определенная мера наказания за отказ предоставить информацию и документы, а также за их уничтожение или фальсификацию.

НПУ часто дополнительно выполняют функции поддержки миростроительства или управления этим процессом, а также решения вопросов правосудия переходного периода в условиях конфликта и в постконфликтных ситуациях. Также НПУ всё чаще начинают участвовать во взаимодействии с деловыми кругами и наблюдении за их деятельностью, признавая крайне важную и значимую роль частного сектора в национальных, региональных и многонациональных условиях.

Важнейшее значение при защите прав человека имеет функция расследования нарушений прав человека. Все НПУ должны обладать полномочием по защите прав человека, по рассмотрению любого случая нарушения прав человека, а также по изучению по своему усмотрению любых вопросов, относящихся к их компетенции. Кроме того, некоторые НПУ могут рассматривать жалобы и заявления, касающиеся отдельных ситуаций. Это полномочие называется **квазисудебным полномочием**.

Существует два основных вида НПУ, выполняющих функции по рассмотрению жалоб. Первым являются НПУ, которые могут сами выносить решение, обязательное для сторон, после проведения соответствующего расследования. НПУ второго типа (они встречаются чаще) могут выносить заключения и передавать вопрос специальному комитету или трибуналу, независимому от данного НПУ, или судам, с тем чтобы получить обязательное для сторон решение. В зависимости от своего правового мандата НПУ могут предпринимать действия от подателя жалобы в ходе всего процесса или же по соображениям публичного интереса. По результатам такие НПУ вправе выносить заключения обычно в форме доклада после проведения расследования. Они могут давать рекомендации органам власти, предлагая внесение поправок в законодательство или проведение его реформы. Стороны могут сделать выбор в пользу исполнения рекомендаций такого заключения или же НПУ может передать вопрос на рассмотрение специального трибунала, комитета или суда. Во многих странах в таких случаях проводится полное слушание по делу.

## 1.2. Правовые основы деятельности института Акыйкатчы (Омбудсмена) в Кыргызской Республике

Сегодня национальные институты в форме омбудсмена учреждены примерно в 90 государствах, в форме комиссий по правам человека – более чем в 50, в двух формах одновременно – более чем в 30 странах. Как и многие страны, Кыргызская Республика (далее – КР) пошла по пути создания государственного внесудебного правозащитного института в форме омбудсмена.

Должность Акыйкатчы (Омбудсмена) КР учреждена в целях осуществления парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека в Кыргызской Республике государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами (ст. 108 Конституции КР). Сфера компетенции, форма и способ деятельности, процедура избрания и освобождения от должности Акыйкатчы (Омбудсмена) КР определены Законом КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> В редакции Конституции КР от 27 июня 2010 года принято написание Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики (ст. 108).



Акыйкатчы (Омбудсменом) КР может быть избран «гражданин Кыргызской Республики, владеющий государственным и официальным языками, не моложе 30 и не старше 65 лет» (ст. 4 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», Акыйкатчы (Омбудсмен) КР избирается и освобождается от должности в случаях, предусмотренных законом, Жогорку Кенешем КР.

Для обеспечения деятельности Акыйкатчы (Омбудсмена) КР создается рабочий Аппарат, который осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Акыйкатчы (Омбудсмена) КР. Законодательно закреплён статус Акыйкатчы (Омбудсмена) КР и его рабочего Аппарата как государственного органа с правом юридического лица, имеющего расчётный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба КР. Акыйкатчы Омбудсмен КР и его рабочий Аппарат находятся на бюджетном финансировании. Выделяемые для этих целей средства предусматриваются отдельной строкой в республиканском бюджете. Смету расходов самостоятельно разрабатывает и исполняет Акыйкатчы (Омбудсмен) КР.

### 1.3. Основные направления деятельности Акыйкатчы (Омбудсмена) КР и его полномочия

В ст. 3 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» указано, что целью контроля за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина являются:

- 1) защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией и законами КР, международными договорами и соглашениями, ратифицированными Кыргызской Республикой;
- 2) соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами;
- 3) предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина или содействие их восстановлению;
- 4) содействие приведению законодательства Кыргызской Республики о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией КР, международными стандартами в этой области;
- 5) улучшение и дальнейшее развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 6) предупреждение любых форм дискриминации по реализации человеком своих прав и свобод;
- 7) содействие правовой информированности населения и защита конфиденциальной информации о частном лице.

Деятельность Акыйкатчы (Омбудсмена) КР дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечёт пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

По своему содержанию обозначенные выше цели контроля за соблюдением прав и свобод человека можно определить как основные направления деятельности Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, которым корреспондируются соответствующие его полномочия. Их можно представить в виде следующей таблицы.

Таблица 1. Основные направления деятельности и полномочия Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в соответствии с Законом КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики»

Основные функции Акыйкатчы (Омбудсмена) КР	Полномочие Акыйкатчы (Омбудсмена) КР	Конкретные полномочия Акыйкатчы (Омбудсмена) КР к началу реализации соответствующего полномочия	Конкретные полномочия Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по итогам реализации соответствующего полномочия
1	2	3	4
<p>1. Защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией и законами Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, ратифицированными Кыргызской Республикой (п. 1 ст. 3):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина (п. 3 ст. 3);</li> <li>– предупреждение любых форм дискриминации по реализации человеком своих прав и свобод (п. 6 ст. 3).</li> </ul>	<p>1. Рассмотрение жалобы и заявления (раследование) (ст. 10, ч. 2 ст. 12).</p>	<p>1. Запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений, общественных объединений и политических партий<sup>1</sup> сведения, материалы и документы по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения заявления или жалобы, копии судебных актов, вступивших в законную силу (п. 6 ст. 8).</p> <p>2. Иметь доступ к информации, связанной со служебной, коммерческой и государственной тайнами, в порядке, определенном законодательством Кыргызской Республики (п. 7 ст. 8).</p> <p>3. Приглашать должностных лиц, государственных служащих, граждан Кыргызской Республики, иностранцев и лиц без гражданства для получения от них устных и письменных объяснений относительно обстоятельств, которые проверяются в ходе рассмотрения заявления или жалобы (п. 9 ст. 8).</p>	<p>1. Обращаться в суд с заявлением о защите прав и свобод человека и гражданина, которые по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не могут этого сделать самостоятельно, а также лично или через своего представителя принимать участие в судебном процессе в случаях и порядке, установленных законом (п. 12 ст. 8).</p> <p>2. Обращаться в Конституционную палату Верховного суда КР с представлением о признании неконституционными законы и иные нормативные правовые акты Кыргызской Республики, затрагивающие права и свободы человека и гражданина (п. 3 ст. 8).</p> <p>3. Вносить Президенту, Правительству КР предложения по разработке национальных целевых программ и проведении комплексных и скоординированных мероприятий по защите прав и свобод</p>

<sup>1</sup> Такой запрос должен быть направлен с учетом сферы действия Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», предусмотренного его ст. 2.

1

2

3

4

4. Выслушать должностное лицо, ответственное за расследуемое им дело, а также любого работника органа, ведущего производство, потребовать проведения расследования руководителем обследуемого органа или руководителем его наблюдательного органа либо органа, который иным образом уполномочен проводить такое расследование в силу закона (п. 10 ст. 8);
5. Явиться лично в любой государственный орган, учреждение или ведомство и ознакомиться со всеми нужными ему сведениями, провести беседы с соответствующими лицами, а также изучить все необходимые документы (ч. 2 ст. 12).
6. Уведомлять о поведении служащих органов государственной власти в связи с совершенными ими действиями причастных к делу лиц и их непосредственного начальника или вышестоящую организацию (ч. 4 ст. 12).
7. Проверять достоверность представленных документов и предложить работнику органа государственной власти, причастному к делу, беседу с целью получения дополнительных сведений (ч. 5 ст. 12).
8. Потребовать от работников органа государственной власти, отказавшихся от беседы, представления в письменной форме своего решения с указанием причин отказа (ч. 5 ст. 12).

человека и гражданина, участвовать в их осуществлении (п. 22 ст. 8).

4. Направлять в соответствующие органы акты реагирования Акыйкатчы (Омбудсмана) КР для принятия ими мер в случае выявления нарушений прав и свобод человека и гражданина (п. 14 ст. 8) и

1) Содействовать восстановлению прав и свобод человека и гражданина в случае выявления их нарушений (п. 3 ст. 3).

1

2

3

4

2. Соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами (п. 2 ст. 3).
2. Проверять соблюдение прав и свобод человека и гражданина соответствующими государственными органами, в том числе осуществляющими оперативную-розыскную деятельность (инспекция) (п. 15 ст. 8, ч. 1 ст. 12).
3. Знакомиться в суде с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовного дела, с последующим снятием с них копий (п. 10 ст. 8).
4. Требовать от должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности<sup>1</sup> содействия проведению проверок деятельности подконтрольных и подчиненных им предприятий, учреждений, организаций, выделения специалистов для участия в проведении проверок, экспертиз и представления соответствующих заключений (п. 8 ст. 8).
5. Посещать в любое время места содержания задержанных, предварительного заключения, учреждения отбывания осужденными наказаний и учреждения принудительного лечения и перевоспитания, психиатрические больницы, беседовать наедине с находящимися в них лицами, получать информацию об условиях их содержания и проверять документацию удостоверяющую законность их пребывания в указанных учреждениях (п. 10 ст. 8).
1. На безотлагательный прием Президентом КР, Торага Жогорку Кенеша КР, Премьер-министром КР и членами Правительства КР, председателями Верховного суда КР, Конституционной палаты Верховного суда КР, Генеральным прокурором КР, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил КР, администрацией мест принудительного содержания граждан, руководителями других государственных органов, органов местного самоуправления, объединений граждан, предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, их должностными лицами (п. 1 ст. 8).
2. Присутствовать на заседаниях Жогорку Кенеша КР, заседаниях Правительства КР, Верховного суда КР, Конституционной палаты Верховного суда КР, коллегии Генеральной прокуратуры КР и других коллегияльных органов (п. 2 ст. 8); Обращаться к руководителем прокуратуры и компетентных государственных органов с предложениями по совершенствованию форм и методов взаимодействия в осуществлении надзора и контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (п. 19 ст. 8).

<sup>1</sup> Такое требование допустимо с учетом сферы действия Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», предусмотренного его ст. 2.

4. Беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности, а также воинские части (п. 5 ст. 8).
5. Присутствовать на заседаниях судов всех инстанций, в том числе на закрытых судебных заседаниях, при условии согласия лица, в интересах которого судебное разбирательство объявлено закрытым (п. 11 ст. 8).
6. Иметь доступ к объектам, используемым вооруженными силами, службой государственной охраны, для исполнения своих обязанностей (п. 16 ст. 8).
3. Обращаться в Жогорку Кенеш КР с предложениями о создании парламентской комиссии по расследованию выявленных массовых и грубых нарушений прав и свобод человека и гражданина или о проведении парламентских слушаний, участвовать в работе указанной комиссии или проводимых слушаниях (п. 21 ст. 8).
4. Обращаться в Верховный суд КР с предложениями об изучении и обобщении судебной практики и даче судам руководящих разъяснений по вопросам применения законодательства и обще-признанных принципов и норм международного права, обеспечения прав и свобод человека и гражданина (п. 20 ст. 8).
5. Представлять до 1 апреля каждого года ежегодные доклады по соблюдению в Кыргызской Республике прав и свобод человека, а при необходимости специальные доклады по отдельным вопросам соблюдения в Кыргызской Республике прав и свобод человека и гражданина (ст. 11).
6. Контролировать любую власть в связи с делами, по которым вынесено окончательное решение (п. 16 ст. 8).

1	2	3	4
3. Содействие приведению законодательства Кыргызской Республики о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией КР, международными стандартами в этой области (п. 4 ст. 3).	3. Содействие совершенствованию законодательства (ст. 8-1).	1. Получать планы законопроектной деятельности Жогорку Кенеша КР и Правительства КР и внесенные в Жогорку Кенеш КР проекты законов (п. 1 ст. 8-1). 2. Участвовать в рабочих группах по подготовке проектов законов (п. 2 ст. 8-1). 3. Поручать компетентным государственным органам и научным учреждениям проведение экспертных и аналитических исследований (п. 18 ст. 8)	7. Поощрять деятельность, направленную на соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, через учреждение наград, премий и памятных знаков (ст. 11-3).
3. Содействие приведению законодательства Кыргызской Республики о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией КР, международными стандартами в этой области (п. 4 ст. 3).	3. Содействие совершенствованию законодательства (ст. 8-1).	1. Получать планы законопроектной деятельности Жогорку Кенеша КР и Правительства КР и внесенные в Жогорку Кенеш КР проекты законов (п. 1 ст. 8-1). 2. Участвовать в рабочих группах по подготовке проектов законов (п. 2 ст. 8-1). 3. Поручать компетентным государственным органам и научным учреждениям проведение экспертных и аналитических исследований (п. 18 ст. 8)	1. Обращаться в Жогору Кенеш КР с ходатайством об официальном толковании законов Кыргызской Республики (п. 4 ст. 8) <sup>1</sup> . 2. Давать заключения на направленные соответствующими органами законопроекты (п. 3 ст. 8-1). 3. Обращаться с предложениями к субъектам права законодательной инициативы об изменении или дополнении действующего законодательства Кыргызской Республики (п. 4 ст. 8-1). 4. Вносить предложения о заключении, денонсации или приостановлении действия международных договоров (п. 5 ст. 8-1). 5. Направлять государственным органам и органам местного самоуправления предложения по совершенствованию административных процедур (п. 23 ст. 8).

<sup>1</sup> Такое ходатайство допустимо только об официальном казуальном толковании, т. к. в соответствии с Конституцией КР Жогорку Кенеш КР не обладает полномочием по официальному нормативному толкованию (ст. 74).

1

2

3

4

4. Улучшение и дальнейшее развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина (п. 5 ст. 3).

4. Содействие в развитии международного сотрудничества (ст. 8-3).

1. Устанавливать прямые связи с международными организациями и межгосударственными органами по защите прав человека, национальными органами по правам человека иностранных государств (п.1 ст. 8-3).

2. Представлять государство в качестве эксперта в международных отношениях в области прав человека<sup>1</sup> (п. 2 ст. 8-3).

3. Участвовать в подготовке и рассмотрении национальных докладов, представляемых в межгосударственные органы по защите прав человека (п. 3. ст. 8-3).

4. Вносить в порядке, установленном законом, предложения о получении от международных организаций технической, финансовой и иной помощи на реализацию планов и проектов в области защиты прав и свобод человека и гражданина (п. 5 ст. 8-3).

1. Являться иностранным (международным) наблюдателем за соблюдением прав и свобод человека; приглашать в порядке, установленном законом, иностранных (международных) наблюдателей (п. 4 ст. 8-3).

2. Заключать с международными организациями и межгосударственными органами по защите прав человека, национальными органами по правам человека иностранных государств соглашения о взаимной помощи в защите прав человека (п. 1 ст. 8-3).

5. Содействие правовой информированности населения и защиты конфиденциальной информации о частном лице (п. 7 ст. 3).

5. Распространять знания о правах человека, формах и методах их защиты, а также деятельности по осуществлению контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ст. 11-2).

1. Освещать деятельность Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по осуществлению контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в средствах массовой информации, за исключением конфиденциальной информации (ч. 1 ст. 11-1).

2. Иметь собственные печатные и иные издания о правах человека (ч. 2 ст. 11-1).

1. Учредить официальное периодическое печатное издание (ст. 11-2).

2. Опубликовывать в периодических печатных изданиях информацию о соблюдении прав и свобод человека и гражданина, методах и формах их защиты, иметь собственные печатные и иные издания о правах человека (ч. 3 ст. 11 -1).

<sup>1</sup> Данное полномочие не соответствует мандату Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, поскольку субъектами нарушения прав человека является государство.

## Раздел 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ АКЫЙКАТЧЫ (ОМБУДСМЕНА) КР ПО РАССМОТРЕНИЮ ЗАЯВЛЕНИЙ И ЖАЛОБ О НАРУШЕНИЯХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

### 2.1. Нарушение прав человека: общепризнанные подходы<sup>1</sup>.

Для того чтобы понять, как работают механизмы защиты прав человека, а значит, какими способами можно защищать конкретных людей в конкретных обстоятельствах, принципиально важно сначала понять и ответить на два вопроса: что такое «права человека» и что может быть квалифицировано как «нарушение прав человека» (т. е. любая несправедливость, нарушение какого-то конкретного закона или что-то иное).

Сегодня о правах человека говорить стало модно. «Правами человека» стали называть все подряд – от «права на бесплатный проезд» до «права на дешевое пиво». Стало модно называть себя «правозащитниками» и при возникновении любой проблемы заявлять о нарушении прав человека. И делается это зачастую людьми, не имеющими никакого представления об общепринятом международном подходе к правам человека (Human Rights), о философии, принципах и этике правозащитной деятельности.

В связи с этим в процессе обучения концепциям прав человека и в применении механизмов защиты прав человека возникает целый ряд проблем:

- 1) непонимание того, что же такое на самом деле права человека, и того, что это имеет самое непосредственное отношение к повседневной жизни чуть ли не каждого человека;
- 2) путаница между четкими и общепринятыми нормами прав человека и более широкими общественными интересами, связанными с ощущением какой-либо несправедливости;
- 3) смешение понятий правозащитной и политической деятельности: правозащитников обвиняют в политической деятельности на основании внешней схожести некоторых форм протестных действий, а иногда и сами правозащитники не могут четко разделить эти две сферы и вторгаются в сферу политики;
- 4) определение роли и места международных стандартов прав человека в правовой системе нашего государства;
- 5) выбор стратегии действий по изменению существующей системы в сторону уважения и соблюдения прав человека со стороны государства (власти).

#### 2.1.1. Понятие «права человека». Соотношение прав человека и права

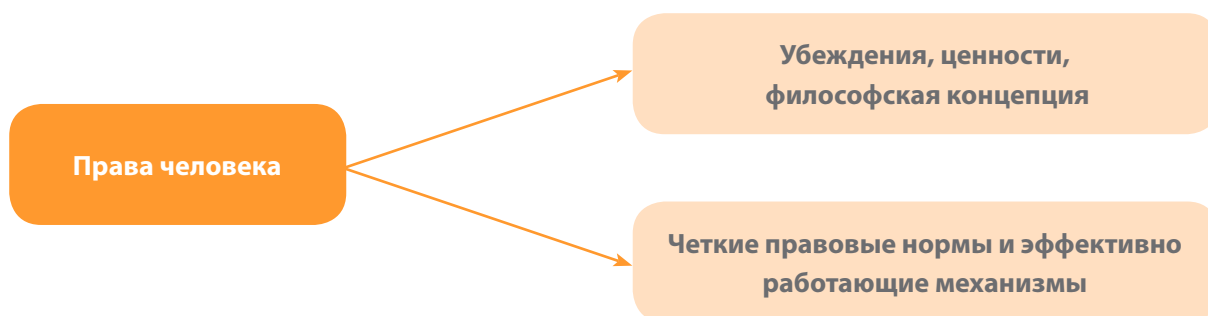
Для понимания понятия «права человека» предлагается простая схема, описывающая два разных подхода к нему.

Первый, важнейший, мировоззренческий подход рассматривает **права человека как убеждения, систему ценностей, философскую концепцию** (т. е. как защиту справедливости

<sup>1</sup> При написании данного раздела были использованы материалы из курса «Права человека»: Учебное пособие для сотрудников аппаратов уполномоченных и комиссий по правам человека в Российской Федерации / Авт.-сост. Н.Таганкина и др. – М.: Моск. Хельсинск. группа, 2005.



и человеческого достоинства). Он помогает ответить на вопросы – ЧТО такое человек и почему права человека должны быть защищены.



Второй подход, часто в идейном плане базирующийся на первом, определяет **права человека как четкие правовые нормы и эффективно работающие механизмы**: то, что в международной терминологии часто называют «международное право прав человека» (International Law of Human Rights). Второй подход помогает ответить на вопросы – КАК реализовать права человека, КТО должен следить за их соблюдением и каким образом человек может защитить себя, если его права нарушаются. Это, прежде всего, разговор о правах человека с точки зрения правовых норм.

А поскольку задача омбудсмена защищать права человека, то он и сотрудники его Аппарата просто обязаны руководствоваться прежде всего вторым подходом, но иметь убеждения в соответствии с первым. Второй подход облегчает задачу, потому что в этом случае необходимо оперировать не абстрактными понятиями справедливости и несправедливости, а четко определенными правовыми нормами. Может показаться, что многие правовые нормы, касающиеся именно прав человека, слишком «глобальны» (свобода слова, ассоциаций, собраний и т. п.) и лишь в незначительной степени соотносятся с реальной повседневной жизнью людей. Но это не так. Как правило, именно права человека затрагивают жизнь каждого человека напрямую.

Рассмотрим, например, важное и закрепленное во многих документах по правам человека право на справедливое судебное разбирательство (ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – МПГПП). Признаки справедливого суда, с точки зрения МПГПП, – публичность, независимость, беспристрастность и ряд других, в том числе, доступность.

### Пример

*Так, только на основании одного-единственного признака почти все суды в Кыргызской Республике могут быть признаны недоступными, а именно: отсутствие пандусов, с помощью которых инвалиды-колясочники могли бы попасть в здание суда. Получается, что многие граждане имеют полноценное право на защиту, а для достаточно большой части абсолютно дееспособных граждан нашей страны суды недоступны. Соблюдение этого международного стандарта выявляется очень легко: простым визуальным наблюдением – пандусы либо есть, либо их нет. И суды по этому признаку либо доступны, либо – нет.*

**Пример**

Рассмотрим вторую ситуацию о соблюдении стандарта «справедливый суд», связанную с неисполнением около 200 тыс. решений судов, в частности, по невыплаченным пенсиям, компенсациям и т. п.

То есть, люди не получали денег, шли в суд, суд признавал их правоту, выносил решения, но... решения не исполнялись! Иногда – по многу лет. Представим, что не исполнено около 200 тыс. решений суда на 2,5 миллиона жителей (это почти половина населения Кыргызстана) – что полностью подрывает саму идею судебной системы, т. е. каждый десятый человек здесь знает, что в отношении него решение суда не исполнено.

Сама идея суда означает, что суд – это универсальный арбитр между людьми и людьми, или – между людьми и государством. Но если решения суда не исполняются, то это значит, что система не работает. Суд вроде бы принимает справедливое решение, но добиться его исполнения человек всё равно не может.

Есть множество подобных стандартов, касающихся повседневного общения граждан с правоохранительными органами (в особенности с милицией), или возможности получить важную информацию из государственного органа. И каждый раз, обратившись к уже закрепленным на международном уровне правовым стандартам, мы можем четко определить, есть ли факт нарушения прав человека, или же речь идет просто о проблеме или несправедливости.

Далее следует уяснить – о каких именно правах идет речь: вообще обо всех правах, которыми обладают люди в нашей стране, о системе законов, о системе права в целом, о правах какого именно человека идет речь. Является ли им двухнедельный эмбрион, парализованный старик или смертельно больной слепоглухонемой ребенок?

Что же касается правовой стороны, то в современном мире (если учитывать универсальную (в рамках ООН) и региональную (например, в рамках Совета Европы) системы защиты прав человека), термин «права человека» обычно употребляется во взаимоотношениях индивида (с одной стороны) и власти в широком смысле этого слова (с другой) и только по поводу небольшого числа (20-30 пунктов) общепринятых прав. Но чтобы действительно подробно рассмотреть, а главное, объяснить, как это можно использовать на практике, надо ответить на много вопросов. **И первый из них – генезис, возникновение и развитие понятия «права человека».**

В целях настоящего Руководства представляется важным остановиться вкратце на этом аспекте и выделить несколько основных моментов, касающихся собственно прав человека.

Первое. **Каждый человек, каждая личность наделена некоторым набором фундаментальных прав просто в силу своего человеческого происхождения.** Каждому индивиду от рождения и до смерти присуще человеческое достоинство, а значит, он обладает правами. Эти права никак не связаны с принадлежностью человека к какой-либо социальной группе или классу. Такое представление появилось довольно поздно и не было характерно не только для архаичного мира, но и в некоторой степени цивилизованного – античного или раннесредневекового. Человек нередко обладал определенными правами только в силу принадлежности к тому или иному классу. А «высшей мерой наказания» в таких обществах часто была не смерть, а остракизм, изгнание (ибо изгнанник сразу лишался всех прав, мертвый же мог претендовать на уважение к себе и своей семье).

Второе. **Любая общественная власть должна быть ограничена.** И это ограничение должно обеспечивать безопасное существование тем, кто не является носителем власти или не имеет возможности повлиять на ее формирование и на ее решения.

Напомним три основных параметра ограничения власти.

1. Ограничение исполнительной власти, которая сначала представлялась как «единая и неделимая» и чуть ли не данная высшими силами. В качестве примера можно привести подписание в 1215 году королем Англии Иоанном Безземельным Великой хартии вольностей, ограничившей власть короля и позволившей сформировать первый английский Парламент. Данная хартия действует в Великобритании до сих пор.

2. Ограничение всех ветвей власти «общим универсальным законом, принятым народом». Например, конституционный процесс в США во второй половине XVIII века, когда не «король своей милостью» или «король и парламент вместе», а «Мы, народ...» установил некие «правила игры» для всех ветвей власти. Да еще и сформировал особые органы, которые не позволяли бы представителям отдельных ветвей власти вмешиваться в компетенцию друг друга и, тем более, превышать те полномочия, которые им четко определены Конституцией (Высший или Конституционный суд). Таким образом, был введен принцип: «народ может все, что Конституцией прямо не запрещено, а власть – лишь то, что Конституцией для нее прямо разрешено!». Это стало революционным переворотом в изменении роли граждан в собственном государстве: в качестве суверена стал выступать народ, а власть – как нанятый менеджер.

3. Ограничение суверенитета власти государства над народом своей страны, если власть допускает массовые нарушения прав человека. Это уже XX век, а точнее – 1945 год (Устав ООН) и 1948 год (Всеобщая декларация прав человека). Здесь значительную роль сыграл чудовищный опыт Второй мировой войны, унесшей жизни десятков миллионов людей. Культивируемый до войны Лигой Наций принцип невмешательства во внутренние дела других стран (даже если там происходит настоящий геноцид, истребляются сотни тысяч и миллионы людей, права человека попораны и раздавлены) был забыт. Гитлер начал кровавые расправы не с соседней и не с евреев, проживающих в Германии, а с геев и психически больных, признававшихся «истинными арийцами», затем, не встретив никакого сопротивления или хотя бы осуждения, завоевал всю Европу. Принцип невмешательства во внутренние дела других стран, таким образом, сыграл ему на руку. Именно потенциальной возможностью вмешательства во внутренние дела отдельных государств со стороны международного сообщества, если там есть серьезные нарушения прав человека, стала отличаться новая международная межгосударственная система ООН.

Третье. **В любом современном государстве должны существовать механизмы изменения ситуации через изменение системы,** т. е. процедуры мирного и конструктивного выступления людей против власти, если власть не собирается улучшать ситуацию, не уважает права и свободы граждан. Речь не идет о мятежах, революциях, терроризме и т. п., когда права и свободы людей попираются еще сильнее, чем это делает власть, речь идет о праве на митинги, собрания, ассоциации и т. п. Если же таких механизмов нет, если они не закреплены законодательно и не обеспечены реально, то права человека соблюдаться не будут. О них могут кричать демагоги, но на самом деле права человека будут лишь декларироваться, поскольку государство остается тоталитарным, и люди не имеют мирных и эффективных способов борьбы с его всевластьем. Такое государство напоминает герметичную емкость, заполненную водой и стоящую на плите: если нет отверстия для пара, она взрывается.

Таковы три наиболее важных исторических момента в формировании современной концепции прав человека:

- 1) определение ценности и значимости отдельной человеческой личности;
- 2) понимание необходимости ограничения любой публичной власти;
- 3) осознание важности наличия в государстве процедур, дающих возможность человеку не чувствовать себя беззащитной частичкой этого мира и, в случае необходимости, мирно выступить против власти.

**Соотношение прав человека и права.** Теперь необходимо остановиться собственно на понятии «право». Здесь важно сказать, какую роль в концепции прав человека играет право. Право – это некий высший и справедливый закон, который реализуется в принимаемых властью законодательных актах. Отсутствие права как универсального регулятора отношений означает всеисилие сильного и беззащитность слабого. Если нет права, или оно попирается, то нет никакого способа отстоять справедливость, нет способа установить справедливые правила игры в виде законов, нет способа защититься от диктатора или злоупотребляющего чиновника.

В условиях современной демократии именно права человека являются сдерживающим фактором для любой власти, для любого большинства. Они были придуманы и встроены в демократию как щит, который защищает меньшинства – и самое маленькое меньшинство – отдельного человека, неповторимого в своей индивидуальности. Права человека – это всегда шанс меньшинства выжить при любой власти, так как каждый человек знает, что есть некие базовые принципы, которые не могут быть нарушены. Есть некая зона безопасности, которая не может быть нарушена никакой властью, никаким большинством.

Тем самым надо понимать, что по многим критериям все мы принадлежим к меньшинствам. И не только таким специфическим, как национальные, сексуальные или религиозные. Мы все принадлежим к меньшинствам по огромному количеству признаков. Например, студенты – меньшинство по отношению ко всей молодежи, молодежь – это безусловное меньшинство по отношению ко всему населению страны, жители Кыргызстана – это меньшинство по отношению к жителям стран мира, и так во всем. И, самое главное, мы принадлежим к единственному уникальному меньшинству, являясь личностью, т. е. второго такого человека в мире нет.

### **Пример**

*Если бы демократия в чистом виде (исключительно как власть большинства) действовала сегодня, тогда можно было бы провести референдум, по итогам которого в одном из регионов Кыргызстана было бы решено устроить свалку всех отходов от Кумтора (допустим, в Иссык-Кульской области). Результаты подобного референдума (воли большинства) предсказать легко: жители всех остальных регионов (большинство) с радостью проголосуют «за», может быть, за исключением жителей соседних областей.*

Таким образом, права человека – это:

- 1) щит, который защищает меньшинство и мешает большинству совершать насилие над меньшинством;
- 2) набор фундаментальных, самых важных прав, которые закреплены на международном уровне.

Да, большинство может устанавливать свою власть и свои порядки, свои налоги, но не может произвольно сажать в тюрьмы, отбирать собственность, отменить презумпцию невиновности. И это стало возможным после Второй мировой войны, когда права человека были признаны международными нормами. В современном представлении, права человека изначально действуют как международный механизм, чтобы предотвратить массовое нарушение прав меньшинства в любом отдельно взятом государстве, чтобы международное сообщество, которое «изобрело» права человека именно как четкие правовые нормы, имело возможность вмешаться.

МПГПП – это международный договор, рассмотрение которого дает понять, какие именно статьи (международные стандарты) нарушены. Обратившись к данному документу сразу можно сказать, какие именно права человека (правовые нормы), признанные международным сообществом, в этом случае нарушает власть, взявшая на себя ответственность за их соблюдение и принявшая обязательства уважать права человека на своей территории. И хотя права человека часто отражены в конституции большинства государств (то есть на национальном уровне), очень важно, что это – международный стандарт.

Как известно, в иерархии законов Кыргызской Республики сразу после Конституции КР идет международное законодательство, то есть Конвенции ООН и все остальные соответствующие документы по правам человека, поскольку они ратифицируются Жогорку Кенешем КР путем принятия закона. Они выше любых законов и уж тем более выше указов Президента КР, постановлений Правительства КР и т. п. Эти международные документы, как и Конституция КР, являются документами прямого действия. Это означает, что для их исполнения не нужны никакие дополнительные законы и инструкции, которые бы разъясняли, что это такое. Можно обращаться даже в районный суд, непосредственно ссылаясь на нормы Конституции КР или на статью МПГПП. И ни один районный судья не имеет права отказать вам в применении указанных норм.

Нормы права, изложенные в МПГПП, для любого рядового судьи должны быть более важным, чем, например, Гражданский кодекс КР. В случае наличия противоречия между любым кодексом и международными нормами по правам человека, действовать должны международные нормы, а не кодексы. Так записано в Конституции КР и специальном Законе КР от 24 апреля 2014 года № 64 «О международных договорах Кыргызской Республики» и так принято во всем мире. И если какая-либо власть захочет «исключить» этот принцип действия международных норм по правам человека в своем государстве, это будет означать, что государство фактически заявляет о том, что оно не признает права человека именно в качестве международных стандартов. Такое государство, следовательно, должно автоматически выйти из международных структур (ООН, ОБСЕ и других). Наличие международных норм – это специальная мера для того, чтобы власти какой-либо страны не могли вдруг заявить о том, что на ее территории более не действуют права человека в том виде, как их понимает международное сообщество.

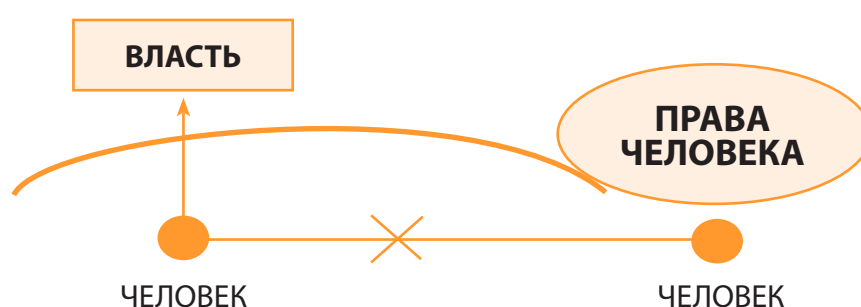
Таким образом:

- права человека – это не абстрактное понятие и не многотомный свод законов, а всего лишь – набор 20-30 правил, ограничивающих власть (большинства) по отношению к отдельному человеку (который, вообще-то, является самым малым и самым естественным меньшинством, поскольку каждый из нас как личность – уникален и неповторим);
- права человека – это то, что делает возможным для меньшинства вести достойную жизнь, вне зависимости от того, какое большинство захватило власть, то, что ограничивает посягательства власти большинства на права и свободы личности;

- права человека – это наш щит, это система защиты индивидуума от власти и от несправедливого вторжения других, более сильных индивидуумов в нашу жизнь и это (что принципиально) международный механизм, «встроенный» в любое современное государство по решению международного сообщества.

### 2.1.2. Нарушение прав человека: признаки, виды

Если мы понимаем права человека как комплекс морально-правовых норм, защищающих достоинство человека в его взаимоотношениях с представителями государственной и иной власти, то из этого понимания следует, что нарушителем прав человека могут быть лица, действующие в официальном качестве, или властные структуры.



Права человека – это правила, относящиеся к так называемым **вертикальным** отношениям, т. е. отношениям между властью (в широком смысле слова) и человеком. **Горизонтальные** же отношения возникают между людьми – соседями, родственниками, людьми на улице, партнерами и к правам человека отношения не имеют. Если один человек убивает другого во время драки – это не является нарушением прав человека (права на жизнь), потому что этот человек не является представителем власти. Убийца будет просто уголовным преступником, но он не нарушил прав человека. Имеющие равные правомочия не могут стать ни жертвами, ни нарушителями прав человека; они могут быть правонарушителями или жертвами нарушения позитивного права. Но если человек стал убийцей во время исполнения служебных обязанностей (например, полицейский), т. е. в то время, когда он являлся представителем власти, то это уже является нарушением прав человека.

Вопрос вертикальности прав человека как особого типа прав очень сложен и важен для квалификации нарушений прав человека.

Рассмотрим две ситуации.

**Ситуация первая.** Предположим, человек вышел на улицу, где на него напал хулиган и сильно избил. Нарушено ли в этой ситуации право человека на жизнь? Да. А есть ли факт нарушения прав человека? Можем ли мы здесь задействовать международный механизм защиты прав человека?

**Ситуация вторая.** К человеку подбегает милиционер и избивает его. Является ли это нарушением прав человека или нет?

Милиционер – это представитель власти. А обычный хулиган – нет. В обоих случаях с точки зрения национальных законов можно говорить об уголовных преступлениях, но в одном – еще и о нарушении прав человека. При этом принципиально важно, что речь идет о нарушении прав человека не со стороны конкретного милиционера, а со стороны власти (государства)

в целом. В этом случае возможна подача жалобы в Комитет по правам человека (далее – КПЧ) не на конкретного милиционера, а на государство. И именно государство должно не просто ответить за нарушение, но еще и подумать о том, как предотвратить подобные нарушения впредь.

В теории и практике прав человека важно не только, КАКОЕ именно право нарушено (то есть оно обязательно должно относиться именно к общепринятому перечню прав человека, иначе речь снова пойдет о каком-то другом нарушении прав). Важно еще и то, КТО является субъектом нарушения права. Когда мы говорим о правах человека, то в современной практике это всегда именно вертикальные отношения – между властью и человеком. Именно так была задумана вся система защиты прав человека, которая защищает человека от власти (в том числе – власти большинства), от того, что значительно сильнее и больше его, а от других людей его защищает другая система – система права (национальное уголовное, гражданское законодательство и т. п.).

Поэтому понятно, что в КПЧ, Европейском суде по правам человека (далее – ЕСПЧ) возможно рассмотрение дел «Ташматов против Кыргызской Республики», «Иванов против Российской Федерации», но невозможно рассмотрение дела «Ташматов против Иванова», т. е. **ответчиком** по любым нарушениям прав человека всегда является только государство.

При этом **источником** нарушения прав человека может быть отдельная личность, определенная группа лиц или государственная структура.

**Степень общественной опасности** нарушений прав человека определяется тем, насколько высоко расположено должностное лицо или орган, допускающий своим бездействием или санкционирующий нарушения прав человека. Нарушения прав человека можно классифицировать по следующим основаниям:

- 1) **диапазон** – по степени серьезности (какие права нарушены);
- 2) **интенсивность** – по частоте нарушений (количественный критерий);
- 3) **масштаб** (количество пострадавшего населения).

К наиболее серьезным, грубым нарушениям прав человека относятся:

- геноцид,
- рабство и сходная с рабством практика;
- массовые или произвольные казни;
- пытки;
- насильственные исчезновения людей, произвольное и продолжительное задержание;
- систематическая дискриминация.

Вряд ли можно найти более серьезное, ужасное и отвратительное нарушение прав человека, чем геноцид. Международным сообществом оно охарактеризовано как преступление против человечества. Термин является производным от греческого слова «*genos*» – род и латинского слова «*caedo*» – убиваю. Геноцидом признается убийство членов определенной группы; причинение серьезных телесных повреждений или психических расстройств членам этой группы; умышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее; меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в данной группе; насильственная передача детей из одной группы в другую.

Имеется еще одно схожее понятие: «политицид» – убийство членов определенной политической группы. Геноцид от политицида отличается только объектом: как правило, это определенная этническая, религиозная, сексуальная группы. Наиболее ярким проявлением геноцида

в истории человечества является систематическое преследование и истребление нацистами евреев в 1930-40-е гг. (Холокост). Всего за несколько лет в фашистской Германии был пройден путь от бойкота еврейских магазинов до массового уничтожения евреев в лагерях смерти. В результате погибло более 6 млн человек (70 % проживавших в Европе евреев). Впервые в истории человечества виновные в геноциде предстали перед Нюрнбергским трибуналом. В дальнейшем ООН приняла еще несколько документов, осуждающих геноцид. В их числе Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (1948 г.), Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества (1968 г.) и другие.

К сожалению, в современном мире геноцид остается серьезной проблемой. В числе наиболее известных современных проявлений геноцида следует назвать войны в Югославии в 90-е годы XX столетия и массовые убийства в Руанде и соседних государствах в 1994 г. Для расследования геноцида и военных преступлений в ходе этих событий ООН были созданы Международный трибунал по бывшей Югославии (1993 г.) и Международный уголовный трибунал по Руанде (1994 г.).

Теперь следует разобраться с обязанностями государства, где есть еще несколько сложных моментов. К примеру, одной из часто обсуждаемых в обществе проблем является проблема домашнего насилия. В каждой стране есть организации, которые занимаются правами женщин в связи с тяжелой и очень драматической проблемой домашнего насилия. Часто такие организации говорят, что проблема домашнего насилия – это проблема нарушения прав человека. Права они или нет? И да, и нет.

Если муж избивает жену, или жена мужа, то это – обычное уголовное преступление. А вот если жена идет в милицию и говорит: «Вот следы побоев, муж бьет меня, ребенка. Примите меры». А ей в ответ говорят: «Что делать, уважаемая, бьет – значит, любит. Ты что хочешь – дело завести? Ну, заберем мы его, посидит у нас. Тебе легче станет? Он же вернется домой и избьет тебя в два раза сильнее... Поэтому иди домой и сама разберись со своим мужем». Именно в этот момент начинается нарушение прав человека. Но не со стороны мужа-негодяя, а со стороны власти, потому что власть (в лице милиции) отказалась эффективно защищать права женщины и ее ребенка от мужа-насильника и тем самым нарушила права человека, а именно ст. 2(3) МПГПП – право на эффективную защиту.

Если есть угроза покушения на жизнь какого-то конкретного человека (неважно, от кого она исходит), и он обращается к власти, а представители власти (милиция, прокуратура и т. п.) говорят «иди и разбирайся сам», т. е. не предпринимают никаких мер – это нарушение прав человека. Когда человека лишают права на эффективную защиту – это нарушение прав человека, но не со стороны равного (мужа, жены, тещи, соседа-алкоголика), а со стороны власти, которая отказывается предоставить защиту своему гражданину.

Часто возникает вопрос: почему в этом случае важен именно субъект, нарушивший права? И почему при одном и том же событии, в одном случае мы говорим о правонарушении, а в другом – о нарушении прав человека?

Ответ один – таково определение и понимание термина «права человека». Так записано в любой конвенции. При подписании международных конвенций именно государства обязуются соблюдать и уважать права своих граждан, а граждане на себя таких обязательств не брали и никаких таких конвенций не подписывали. Именно такой основополагающий смысл заложен в международных документах по правам человека.



Так, в ст. 2(1) МПГПП указано: «Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия ...»

Во второй половине XX века было предложено признать правами человека (Human Rights) именно этот вид правоотношений, когда нарушителем прав выступает государство, – чтобы обеспечить дополнительную защиту именно отдельного человека перед лицом огромного и почти всесильного государства (власти). Таким образом предполагается избежать массовых нарушений прав человека со стороны различных государств и создать дополнительные механизмы защиты для одного отдельно взятого индивида. Государства могут выступать в роли посредника в конфликтах между отдельными людьми, но кто-то обязательно должен осуществлять защиту человека, когда его права нарушает государство. Таким образом, вся международная система защиты прав человека (как межгосударственная) была задумана и выстроена для того, чтобы ни один человек не чувствовал себя беззащитным по отношению к власти.

Именно по этой причине права человека – это НЕ все права, какие есть на белом свете, а лишь небольшое количество (всего 20-30 прав) общепризнанных норм (см. приложения 2, 3), которые, как правило, повторяясь, упоминаются в самых разных документах. Это фундаментальные стандарты прав человека, без которых невозможно ни принять, ни защитить никакие другие права, в том числе, и вовсе не относящиеся к сфере прав человека, но тоже достаточно важные для жизни и нормального существования людей.

Все, что не входит в эти стандарты – это задачи государства, внутреннее дело этого государства. Например, если разные государства берут на себя обязательство выплачивать пособие по безработице, то в одном государстве это может быть 1000 долларов, а в другом 5 долларов – единого социального стандарта нет. Но в случае со стандартом свободы от пыток нельзя сказать, что в Англии пытать нельзя совсем, а в Кыргызстане можно пытать чуть-чуть. Стандарт единый: пытать нельзя нигде, никак и никого. Пыткой и в Европе, и в Азии признается один и тот же факт.

**Понятие власти.** В определении вертикальности прав человека как отношений власти и человека есть еще один сложный вопрос. Он касается того, что мы подразумеваем под словом «власть».

Во-первых, – это государственная власть (вплоть до самого низшего, муниципально-го уровня); во-вторых, это власть работодателей по отношению к наемным работникам (поэтому нередко свободные профсоюзы относят к правозащитным организациям); в-третьих, это власть родителей и педагогов (а также опекунов и т. п.) над детьми или над ограниченно дееспособными людьми.

Такое расширенное понимание власти связано с тем, что нередко работодатель имеет почти неограниченную моральную власть над наемным работником, как и родитель над ребенком. И речь здесь может идти не только о возможности применения физического насилия. Здесь важно, может ли наемный работник или ребенок эффективно защищать себя в суде в этих случаях, выступая как равный, или же речь идет скорее о вертикальных отношениях? К примеру, драка двух детей – это, на первый взгляд, просто конфликт между детьми, а избивание ребенка директором школы (или отчимом несовершеннолетних дочери или сына) можно отнести к нарушениям прав человека. Но и это – непростой вопрос, потому что международные правозащитные органы пока такие дела не рассматривают. В частности, Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) не считает родителя или директора предприятия надлежа-

щей стороной для подачи на него жалобы с точки зрения Европейской конвенции по правам человека (далее – ЕКПЧ). В этих ситуациях должны быть использованы внутригосударственные правовые механизмы защиты – суд и иные компетентные государственные правоохранительные органы.

### 2.1.3. Классификация прав человека

Существует несколько классификаций прав человека. Но для их защиты важно обратить внимание на одну из таких классификаций, в частности, на деление всех «прав человека» на **позитивные** и **негативные**. Эта классификация, во-первых, хорошо иллюстрирует суть прав человека, их природу; и, во-вторых, помогает понять стратегию действий правозащитников: как они должны относиться к нарушениям разных типов прав человека.

**Негативные права**, или свободы – это такие права, для реализации которых государство ничего (или почти ничего) НЕ должно делать.

Например, если говорить о праве на жизнь как о свободе, то оно не означает, что государство обязано поддерживать нашу жизнь на достойном уровне всеми средствами, но означает, что государство просто не должно убивать нас, лишать нас жизни. Но это негативное право содержит в себе и позитивный компонент: если так случилось, что государство отняло у человека жизнь при каких-то непредвиденных обстоятельствах, то оно должно:

- 1) выплатить компенсацию родственникам;
- 2) провести эффективное расследование (наказать виновных).

Жизнь вернуть оно уже не может, но, тем не менее, оно должно осуществить некие позитивные действия.

Свобода от пыток означает, что, когда человек попадает в милицию, то ее сотрудники просто должны не пытаться его, не бить, не издеваться над ним. У задержанного должна быть свобода переписки, государство не должно читать его письма, вскрывать конверты (если на то нет оснований, данных судом, например, когда человек находится под подозрением в совершении теракта). Многие свободы и права могут быть ограничены при определенных, жестко установленных и законных, условиях, но есть ряд свобод, которые не могут быть ограничены никогда – свобода от пыток и свобода от рабства, свобода вероисповедания и некоторые другие.

**Позитивные права**, или просто права – это те права, для реализации которых государство должно многое сделать, которые требуют серьезных материальных и административных ресурсов. Например, право на справедливый (а значит – независимый, компетентный и т. п.) суд (ст. 14 МПГПП) предполагает обеспечение судей высокой зарплатой (для их независимости), оборудование зданий судов, обеспечение всех судей правовой базой (например, всеми решениями КПЧ), организацию системы обучения и профессиональной аттестации судей и т. п. Это – **позитивная обязанность** государства. Государство должно сделать так, чтобы суды имелись в достаточном количестве и работали эффективно. Ведь суд в мировой практике считается важнейшим механизмом защиты любых прав, в том числе – человека по отношению к государству, а значит, и прав человека. Таким образом, если нет права на защиту (например, нормально не работают суды и к ним нет доверия), то невозможно реализовать и все остальные права. И тогда права человека остаются всего лишь записанными на бумаге благими пожеланиями. Суд – это главный, хотя и государственный, но в то же время **независимый** институт. Например, в англосаксонской системе судебная власть считается независимой настолько, что

ни для кого не удивительны ее многочисленные решения, принимаемые в пользу отдельного человека, а не власти.

Если говорить о позитивном праве на защиту в целом, то ст. 2(3) МПГПП «Право на эффективные средства правовой защиты» предполагает эффективную работу иных правовых институтов: прокуратуры, которая должна защищать права человека, а не наоборот; омбудсмена как защитника народа; эффективных и компетентных правоохранительных органов, которые должны стоять на страже прав и свобод человека, а не корпоративных интересов и т. д.

Позитивные права и свободы, перечисленные в большинстве международных документов и национальных конституциях, – это международные стандарты, а все остальное – это **внутреннее дело или задачи государства**. Однако задачи государства не относятся к фундаментальным правам человека, и надо четко различать права человека (позитивные и негативные) и задачи государства.

Например, типичная задача государства – чтобы у всех граждан было высокое благосостояние. А право на достаточное жилище на самом деле тоже не право (в смысле прав человека), а задача государства. А вот право на неприкосновенность жилища – это право, причем, негативное право – свобода! Ни один международный суд, к сожалению, не признает нарушением прав человека, если у гражданина нет своей квартиры в собственности. Но если у человека чиновники отобрали квартиру, незаконно вторгшись в его жилище, то это – нарушение прав человека.

Еще один пример: свобода вероисповедания – это негативное право, государство должно не вмешиваться в эту сферу, но мы не можем потребовать от него, чтобы оно строило для какой-то новой конфессии, состоящей из 20-ти человек, храмы. Это уже возможная задача государства, причем не факт, что государство захочет взять на себя такую задачу. Но и в этой свободе, как всегда, есть компонент позитивного права – например, даже в тюрьме государство должно предоставить возможность отправлять религиозные обряды в соответствии с верой человека, и это может предполагать доступ к нему религиозного служителя (имамы, священника и т. п.).

Права человека защищены международными документами (конвенциями, пактами и т. п.), а реализация задач государства зависит от самого государства, т. е. во многом от избранного нами правительства. И часто мы не можем подать в суд на государство за то, что оно не выполняет своих задач (особенно, если такие задачи не отражены в принятых государством национальных законах). С такими ситуациями можно и нужно бороться либо с помощью общественных кампаний (действий в защиту общественных интересов), либо политическими методами, а именно: при периодической смене власти через выборы избирать другую власть, которая будет лучше справляться со своими задачами, но эта работа лежит вне сферы правозащитной деятельности.

Итак, в связи с наличием как негативных, так и позитивных прав, необходимо обращать внимание на следующее: власть часто может оправдываться, говоря, что в самих международных документах (или конституциях) права и свободы никак не различаются, они одинаково важны, одинаково обязательны к исполнению, а значит, если нельзя сейчас обеспечить всех доступным и качественным образованием, то и пытаться иногда тоже можно. Но здесь и должна проявиться принципиальная правозащитная (гражданская) стратегия: несмотря на то, что государство не всегда в состоянии обеспечить соблюдение позитивных прав, оно всегда обязано соблюдать негативные права, потому что для их соблюдения требуется, как правило, исключительно политическая воля, а не какие-то значительные материальные ресурсы. И здесь право-

защитные институты должны выдвигать самые жесткие требования. Что же касается позитивных прав, то тут нужно много работать, эффективно сотрудничать с властью, помогая ей, достигая постепенного (но все-таки неуклонного и не слишком медленного) улучшения ситуации.

Исходя из этого, негативные права должны всегда и везде соблюдаться. Позитивные же права – осуществить завтра же и в полном объеме невозможно, но этого можно достичь постепенно, последовательно ведя переговоры и помогая власти.

Здесь важно не то, что негативные и позитивные права различны по статусу – юридически они одинаковы, а в том, что отношение к ним и к нарушению этих прав различное.

#### 2.1.4. Стандарты прав человека и механизм их защиты

Права человека – это не только и не столько национальные правовые нормы, прописанные в конституциях, сколько права и свободы, прописанные в международных документах. Международные стандарты прав человека, как уже говорилось выше, были разработаны именно как международный механизм для того, чтобы власть (в том числе – власть большинства) не могла совершать насилие над отдельно взятой личностью (без вмешательства международного сообщества). Принципиально и то, что права человека в современном понимании – это, прежде всего, вопрос четких стандартов.

Даже в сфере так называемых **социальных прав**, многие из которых сейчас признаны такими же правами человека, как **политические и гражданские права**, есть тенденция к установлению подобных универсальных стандартов.

Это означает, что практически по каждому вопросу, связанному с правами человека, должны быть не только статьи конвенций, иных документов, но и четко определенные **развернутые стандарты** – толкования, пояснения, уточнения, что эти положения означают. Для европейской системы защиты прав человека это – резолюции, рекомендации и другие документы различных органов Совета Европы и, прежде всего, безусловно, решения ЕСПЧ. Для ООН – это рекомендации Совета по правам человека (далее – СПЧ), рекомендации СПЧ и т. п. Например, уже есть достаточно четкие стандарты, что такое позитивное право на эффективную защиту и что конкретно должно сделать государство для обеспечения этого права. Или что означает право человека на справедливый суд и как оно связано со сроками (с оперативностью) судебного разбирательства. Такие стандарты меняются, но они меняются универсально, т. е. для всех стран. И если, например, Европейским Судом признано, что долгое разбирательство – это 5-7 лет, то в какой бы стране Совета Европы ни происходила тяжба (Турция, Россия, Венгрия или любая другая страна-участница ЕКПЧ), должен применяться этот стандарт. Хотя многим известно, что в Российской Федерации и во многих других странах **не прецедентное право** (судебное решение, принятое в одном суде, необязательно для решения соседнего суда, более того, даже Верховный суд РФ может вынести по сходным делам разные решения), решения Европейского Суда в каком-то смысле носят **прецедентный характер**, т. е. по следующему подобному делу – из какой бы страны оно ни было – решение будет аналогичным. В соответствии с ЕКПЧ, принятой и ратифицированной всеми странами Совета Европы, решения Европейского Суда должны подлежать немедленному применению и внедрению в каждой стране, причем – внедрению комплексному: и с точки зрения изменения законов (если национальные законы противоречат новым стандартам, определенным Европейским Судом), и с точки зрения применения этих законов. Если раньше, например, по вопросам о пытках в полиции человек должен был хотя бы минимально доказать факт того, что он подвергался какому-то насильственному воздействию,

то по последним делам Европейский Суд установил, что вся обязанность доказывать, что человека НЕ пытали, лежит на органах власти. То есть, если власть не в состоянии этого доказать, причем доказать не при помощи других полицейских или сокамерников, а при помощи независимых и объективных фактов, то автоматически, даже если человек сам нанес себе ранения, это будет признано «пыткой в полиции». И теперь такой стандарт должен применяться на всей территории стран-участниц Совета Европы. Точно так же многие другие стандарты потихоньку меняются, меняются в сторону улучшения защиты прав людей (а не защиты интересов властей и государств) – становятся жестче, понятнее, четче.

Поэтому так важно, чтобы каждый судья, каждый сотрудник государственного органа по защите прав человека, прокуратуры, комиссий по правам человека, аппаратов омбудсменов имел полный классификатор решений Европейского Суда или КПЧ. Поскольку наша страна является стороной Факультативного протокола МПГПП, в соответствии с которым признается юрисдикция контрольного механизма – КПЧ, то для нашего правозащитного института важно знать решения КПЧ по каждому праву, гарантированному МПГПП.

Теперь важно остановиться на вопросе о **поколениях** прав человека. Это довольно сложная, отчасти философская тема, потому что, например, по-прежнему ЕСПЧ и КПЧ работают, прежде всего, с так называемым **первым поколением прав человека** – гражданскими и политическими правами (многие из них как раз и называют **фундаментальными**). Но есть еще так называемое **второе поколение прав человека** – социальные, экономические и культурные права, и **третье поколение** – экологические, коллективные права и ряд других прав. Многие международные общепризнанные инстанции стараются не работать со вторым и третьим поколением прав человека. И вовсе не потому, что считают их менее значимыми. Дело в том, что социальные права, как никакие другие, в значительной степени зависят от благосостояния государства (а значит – у разных стран есть разные возможности для их реализации). Понятно, что, например, определение «достойное жилище» или «достойная оплата за равный труд» – это очень сложный вопрос, поскольку **за одну и ту же работу** в Великобритании и в Венгрии (а тем более – в Кыргызстане) люди получают **разную зарплату**.

В этом и заключается самый сложный момент, подрывающий стандарты прав человека. В связи с этим, рассматриваются две потенциальные возможности:

- 1) или необходимо признать, что если для **социальных** прав нельзя установить стандарты, а они – **такие же**, как и **фундаментальные** гражданские и политические, то стандартов прав человека не существует вообще; но тогда любое государство начнет само устанавливать свою собственную норму нарушений прав человека, что подрывает сам принцип того, что права человека – это международный щит, инструмент, призванный защитить угнетаемое меньшинство или отдельного человека от всевластного большинства (и самого государства) в любой стране;
- 2) или необходимо признать, что эти права, хоть в каком-то смысле **одинаково важные**, но имеют **разные особенности**, и тогда следует пока отказаться от жестких стандартов для них и подумать о том, как их тоже постепенно унифицировать.

Поэтому сейчас наблюдается либо тенденция к стандартизации социальных прав, либо относительно социальных прав выносятся только общие рекомендации.

Например, право на образование предполагает некое минимальное количество классов, которые человек может бесплатно закончить в государственных образовательных учреждениях. И здесь, если не говорить о качестве образования, стандарты понятны и естественны.

Если же говорить о **трудовых правах**, то речь идет, прежде всего, не о заработной плате, а о **праве создавать профсоюзы, вступать в коллективные переговоры, получать эффективную правовую защиту** и т. п. – то есть снова о вещах, где можно определить четкие стандарты. Это вполне понятные критерии, однозначные стандарты, и уже нет такой неясности, как в вопросах, что такое «хорошая заработная плата» или «достойная пенсия». Именно потому, что в сфере многих прав второго поколения пока нет общепризнанных международных стандартов, нет и вопроса для правового рассмотрения (в КПЧ, ЕСПЧ или подобных международных органах). Здесь речь может идти скорее о восстановлении справедливости, чем о четком правовом рассмотрении вопроса.

Институт омбудсмена как практика в первую очередь должны интересоваться стандарты прав человека и первое поколение прав – фундаментальные права, поэтому ему следует использовать права человека как **механизм**. Хотелось бы обратить внимание еще раз на то, почему важнейшими, **фундаментальными правами человека** считаются права **первого поколения**. Дело в том, что, если не будет существовать прав первого поколения, перестанут существовать и все остальные права. Так, во многих бывших социалистических странах часто заходила речь о социальных правах и очень редко – о политических и гражданских. Считалось, что это и есть завоевание социалистического общества. К сожалению, это не так, потому что для того, чтобы человек мог защитить в суде свое право на получение зарплаты (если он подписал контракт с работодателем), должны существовать независимые суды. А для того, чтобы человек мог отстоять свое право на высокую пенсию, у него должно быть **право** об этом **писать, говорить, выйти на митинг**. Для этого у него должно быть соответствующее право: **свобода слова и свобода собраний**. А для того, чтобы рабочий мог вступить в переговоры с работодателем, должна существовать **свобода ассоциаций** и т. д. Каждый раз, когда мы говорим о последующем поколении прав, становится очевидным, что оно не может существовать, если нет этих первых 20-30 фундаментальных прав. Только опираясь на права первого поколения, можно эффективно и мирно отстаивать общественные интересы, обеспечение которых, как было сказано выше, является задачей государства. Если в какой-то стране прав первого поколения не существует (мы выходим на митинг, его разгоняют, всех сажают за решетку, кого-то избивают), то никто не может себя защитить: нет правовых возможностей защищать свои права и права других людей, причем – права всех поколений. Поэтому в большинстве подходов к правам человека на международном уровне важнейшая роль отводится проблеме соблюдения именно фундаментальных прав человека – прав первого поколения.

**Механизм защиты прав человека.** Принципиально важно, чтобы в национальном законодательстве и на международном уровне существовали не только «записанные» (материальные) права, но и «процедурные» (процессуальные) права, которые бы устанавливали механизмы защиты прав человека (в т. ч. их внесудебные и негосударственные формы). Следует понимать, что защита прав человека – это не только бесконечные судебные процедуры и правовые консультации, не только правовое просвещение, но еще и изменение системы.

Любая правозащитная организация (и государственная, и негосударственная), в т. ч. и институт омбудсмена – это прежде всего структура, которая думает о таких стратегических изменениях в законодательной или правоприменительной практике, которые бы улучшали ситуацию с правами человека сразу для многих (благодаря чему выигрывает каждый отдельный человек). Эти стратегические задачи и являются способами защиты и механизмами улучшения ситуации с соблюдением прав человека.

## 2.2. Процедура рассмотрения Акыйкатчы (Омбудсменом) КР заявлений и жалоб о нарушениях прав человека

Одним из основных направлений деятельности Акыйкатчы (Омбудсмена) КР является защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией и законами Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, ратифицированными Кыргызской Республикой. Для реализации данного направления своей деятельности Акыйкатчы (Омбудсмен) КР наделен полномочием рассматривать заявления и жалобы о нарушениях прав и свобод человека.

Процедура их рассмотрения предусмотрена ст. 10 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики».

К нарушениям прав и свобод человека, рассматриваемым Акыйкатчы (Омбудсменом) КР и его Аппаратом, относятся решения или действия (бездействия), нарушившие права и свободы человека и гражданина, установленные Конституцией и законами Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, ратифицированными Кыргызской Республикой (ч. 1 ст. 10 вышеуказанного Закона):

- государственных органов;
- органов местного самоуправления;
- должностных лиц перечисленных органов.

Субъектами нарушения прав человека являются вышеперечисленные органы и их должностные лица. Следует особо отметить, что ч. 1 ст. 10 рассматриваемого выше Закона в части указания государственных и негосударственных организаций, учреждений, предприятий, государственных служащих противоречит сфере применения данного Закона (ст. 2), которой являются отношения, возникающие при реализации прав и свобод человека и гражданина лишь между гражданином Кыргызской Республики, независимо от места его нахождения, иностранцем либо лицом без гражданства, которые находятся на территории Кыргызской Республики, и органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами. Поэтому мандат Акыйкатчы (Омбудсмена) КР не может распространяться на государственные и негосударственные организации, учреждения, предприятия.

Поводом для начала рассмотрения Акыйкатчы (Омбудсменом) КР информации о нарушениях прав человека являются жалобы и заявления, поступившие от:

- граждан Кыргызской Республики;
- иностранцев и лиц без гражданства, находящихся в Кыргызской Республике;
- представителей перечисленных лиц;
- неправительственных организаций.

Согласно Закону КР от 4 мая 2007 года № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан» жалобы и заявления являются обращениями каждого в государственные органы и органы местного самоуправления, а также к их должностным лицам. В соответствии со ст. 1 (п. п. 3, 4) данного Закона:

- **заявление** – это обращение, содержащее просьбу гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, а также недостатках в деятельности указанных органов и должностных лиц;
- **жалоба** – это обращение, содержащее просьбу гражданина о восстановлении его нарушенных прав и свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Кроме того, обращение может быть подано как в форме индивидуального (одного гражданина), так и коллективного обращения (двух и более граждан, неправительственных организаций).

Согласно ст. 10 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», кроме надлежащего субъекта обращения (ч. 1), обязательными условиями для принятия жалобы или заявления (далее – обращения) к рассмотрению являются:

- нарушения прав и свобод человека, установленных Конституцией и законами Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, ратифицированными Кыргызской Республикой (ч. 2);
- подача в письменной форме в течение года (либо двух лет в случае продления Акыйкатчы (Омбудсменом) КР при наличии исключительных обстоятельств) со дня выявления нарушения прав и свобод человека и гражданина (ч. 9);
- наличие фамилии, имени, отчества и адреса заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы человека, с приложением копий решений, принятых по его обращению, если таковые принимались (ч. 10);
- наличие подписи заинтересованных лиц (ч. 10).

Кроме указанных условий, ч. 2 ст. 10 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» предусматривает еще такое обязательное условие, как оспаривание вступившего в законную силу решения вышестоящего органа, административного органа или суда. Однако это не совсем ясная норма, т. к. при буквальном толковании данной нормы получается, что Акыйкатчы (Омбудсмен) КР примет к рассмотрению в случае оспаривания решения (не действия или бездействия), если это решение только вышестоящего органа, административного органа или суда. Однако оспаривание вступивших в законную силу судебных решений производится исключительно в судах и в порядке, установленном процессуальными законами. Скорее всего, речь должна идти о таком условии, как факт обжалования решения или действия (бездействия) в судебном либо административном порядке (с приложением копий заявлений, ответов и решений по ним), поэтому данная норма требует изменения. А пока Акыйкатчы (Омбудсмен) КР вправе принимать только обращения, где оспариваются решения вышестоящего либо административного органа. Обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения (ч. 7 ст. 9 Закона КР от 4 мая 2007 года № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан»).

Определение административного органа дано в ст. 1 Закона КР от 1 марта 2004 года № 16 «Об административных процедурах», где указано, что **административный орган** – это орган государственной исполнительной власти, исполнительный орган местного самоуправления, а также уполномоченный или специально созданный орган, наделенный правом постоянно или временно рассматривать и разрешать административные дела в сферах, регулируемых данным Законом.

После получения обращения Акыйкатчы (Омбудсмен) КР, точнее сотрудник его Аппарата, в должностные обязанности которого входит прием обращений, регистрирует внесенные жалобы в течение **одного дня** с момента поступления обращения и выдает расписки в получении этих жалоб (ч. 13 ст. 10 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», ч. 1 ст. 8 Закона КР от 4 мая 2007 года № 67 «О порядке рассмотрения



обращений граждан»). Однако относительно заявлений такого указания в ст. 10 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» нет. В этом случае в соответствии со ст. 1 данного Закона Акыйкатчы (Омбудсмен) КР руководствуется другими законами Кыргызской Республики, помимо Конституции КР и Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», в частности, процедурой и сроками их приема, предусмотренными ст. 8 Закона КР от 4 мая 2007 года № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан».

Закон также устанавливает такие дополнительные гарантии для обращений, направленных лицами, находящимися в местах задержания, предварительного заключения и других местах ограничения свободы, как соблюдение конфиденциальности, запрет на их вскрытие и цензуру, незамедлительная передача Акыйкатчы (Омбудсмену) КР, запрет на прослушивание и введение помех в разговоры Акыйкатчы (Омбудсмена) КР с ними либо их представителями.

В отношении поступивших обращений Акыйкатчы (Омбудсмен) КР имеет право:

- принять обращение к рассмотрению, если оно соответствует установленным ч. ч. 1, 2, 9, 10 ст. 10 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» требованиям (ч. 1 ст. 10 вышеуказанного Закона);
- разъяснить заинтересованному лицу в мотивированном письме о лучших возможностях ведения дела, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод, не препятствуя ему предпринять те действия, которые он сам сочтет наилучшими (ч. 13 ст. 10 вышеуказанного Закона);
- отклонить обращение, мотивировав в соответствии с требованиями ст. 10 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» отказ в принятии обращения к рассмотрению (ч. ч. 13, 19 ст. 10 вышеуказанного Закона).

Акыйкатчы (Омбудсмен) КР не может принять обращение к рассмотрению, если оно:

- не соответствует обязательным требованиям, установленным ч. ч. 1, 2, 9, 10 ст. 10 вышеуказанного Закона;
- ранее рассмотрено и по нему им принято решение, если не возникли новые обстоятельства (ч. 3 ст. 10 вышеуказанного Закона);
- анонимно (ч. 15 ст. 10 вышеуказанного Закона);
- констатирует наличие недобросовестности, немотивированности, отсутствие притязаний (ч. 15 ст. 10 вышеуказанного Закона);
- нанесет вред законным правам третьего лица (ч. 15 ст. 10 вышеуказанного Закона).

Жалобы (не заявления), кроме указанных выше условий, не могут быть приняты к рассмотрению Акыйкатчы (Омбудсменом) КР, если они:

- уже являются предметом судопроизводства (ч. 4 ст. 10 вышеуказанного Закона);
- направлены органом государственной власти по делам, находящимся в пределах его компетенции (ч. 5 ст. 10 вышеуказанного Закона).

Согласно ч. 16 ст. 10 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» после получения заявления или жалобы Акыйкатчы (Омбудсмен) КР должен принять решение о начале проверки. Но здесь возникает вопрос: о какой стадии проверки идет речь – о проверке после регистрации обращения или после принятия обращения к рассмотрению? По смыслу ч. 16 ст. 10 вышеуказанного Закона и при системном ее толковании с ч. 17 рассматриваемой статьи речь идет о проверке после принятия к рассмотрению обращения, т. е. принятие решения о начале проверки – это и есть решение о принятии к рассмотрению обращения.

Первичный анализ письменных обращений должен осуществляться в соответствии с внутренним Регламентом ведения делопроизводства Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР<sup>1</sup>, результаты которого после регистрации в обязательном порядке должны докладываться лично Акыйкатчы (Омбудсмену) КР, затем с его резолюцией передаваться в соответствующий отдел для принятия решения о принятии к рассмотрению по существу либо его отклонении.

Сотрудник Аппарата, получивший обращение на исполнение, должен подготовить проект решения Акыйкатчы (Омбудсмена) КР о принятии обращения к рассмотрению по существу либо его отклонении, руководствуясь установленными для этого Законом требованиями, которые описаны выше в данном разделе настоящего Руководства.

Сроки рассмотрения обращений Акыйкатчы (Омбудсменом) КР в Законе КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» не установлены, поэтому должны применяться сроки, установленные Законом КР от 4 мая 2007 года № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан».

В случае принятия обращения к рассмотрению по существу сотрудник, которому поручено его исполнение, начинает проверку информации о нарушении прав человека в качестве представителя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, руководствуясь полномочиями, предусмотренными ст. 8 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики». В частности, полномочиями:

- запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений, общественных объединений и политических партий сведения, материалы и документы по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения заявления или жалобы, копии судебных актов, вступивших в законную силу;
- приглашать должностных лиц, государственных служащих, граждан Кыргызской Республики, иностранцев и лиц без гражданства для получения от них устных и письменных объяснений относительно обстоятельств, которые проверяются в ходе рассмотрения заявления или жалобы;
- выслушать должностное лицо, ответственное за расследуемое им дело, а также любого работника органа, ведущего производство;
- требовать от должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности содействия проведению проверок деятельности подконтрольных и подчиненных им предприятий, учреждений, организаций, выделения специалистов для участия в проведении проверок, экспертиз и представления соответствующих заключений;
- беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности, а также воинские части;
- посещать в любое время места содержания задержанных, предварительного заключения, учреждения отбывания осужденными наказаний и учреждения принудительного лечения и перевоспитания, психиатрические больницы, беседовать наедине с находя-

<sup>1</sup> Инструкция по делопроизводству в Аппарате Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики, утверждена приказом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР 01-1 № 46 от 27 марта 2015 года.

щимися в них лицами, получать информацию об условиях их содержания и проверять документацию, удостоверяющую законность их пребывания в указанных учреждениях;

- присутствовать на заседаниях судов всех инстанций, в том числе на закрытых судебных заседаниях, при условии согласия лица, в интересах которого судебное разбирательство объявлено закрытым;
- и другие действия для проверки, предусмотренные ст. 8 вышеуказанного Закона.

Для совершения вышеуказанных действий необходимо подготовить запросы, которые должны быть завизированы Акыйкатчы (Омбудсменом) КР.

По результатам рассмотрения обращения Акыйкатчы (Омбудсмен) КР вправе:

- обращаться в суд с заявлением о защите прав и свобод человека и гражданина, которые по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не могут этого сделать самостоятельно, а также лично или через своего представителя принимать участие в судебном процессе в случаях и порядке, установленных законом;
- обращаться в Конституционную палату Верховного суда КР с представлением о признании неконституционными законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики, затрагивающих права и свободы человека и гражданина;
- в случае выявления нарушений прав и свобод человека и гражданина направлять в соответствующие органы акты реагирования Акыйкатчы (Омбудсмена) КР для принятия ими мер, предусмотренных ст. 8-2, ч. 18 ст. 10 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики»;
- поручать компетентным государственным органам и научным учреждениям проведение экспертных и аналитических исследований;
- обращаться к руководителям прокуратуры и компетентных государственных органов с предложениями по совершенствованию форм и методов взаимодействия в осуществлении надзора и контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- обращаться в Верховный суд КР с предложениями об изучении и обобщении судебной практики и даче судам руководящих разъяснений по вопросам применения законодательства и общепризнанных принципов и норм международного права, обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- вносить Президенту КР, Правительству КР предложения по разработке национальных целевых программ и проведении комплексных и скоординированных мероприятий по защите прав и свобод человека и гражданина, участвовать в их осуществлении;
- направлять государственным органам и органам местного самоуправления предложения по совершенствованию административных процедур.

В случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан Акыйкатчы (Омбудсмен) КР имеет право:

- обращаться в Жогорку Кенеш КР с предложениями о создании парламентской комиссии по расследованию выявленных массовых и грубых нарушений прав и свобод человека и гражданина или о проведении парламентских слушаний, участвовать в работе указанной комиссии или проводимых слушаниях;
- представлять ежегодные и специальные доклады на заседании Жогорку Кенеша КР;
- на безотлагательный прием Президентом КР, Торага Жогорку Кенеша КР, Премьер-министром и членами Правительства КР, председателями Верховного суда КР, Конституционной палаты Верховного суда КР, Генеральным прокурором КР, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил КР, администрацией мест принудительного содержания

граждан, руководителями других государственных органов, органов местного самоуправления, объединений граждан, предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, их должностными лицами.

О принятом решении Акыйкатчы (Омбудсмен) КР сообщает государственному органу, предприятию, учреждению, организации, должностному лицу либо государственному служащему, решение или действия (бездействие) которых обжаловано, с тем чтобы в срок до **тридцати дней** они направили письменные объяснения по вопросам, подлежащим выяснению, а также – заявителю.

Закон также предусматривает случаи прекращения рассмотрения жалобы (не заявления), если после начала рассмотрения:

- заинтересованное лицо направит жалобу или апелляцию в суд либо Конституционную палату Верховного суда КР (ч. 4 ст. 10 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики»);
- текст обращения не поддается прочтению и не удастся связаться с заявителем (ч. 6 ст. 9 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «О порядке рассмотрения обращений граждан»).

В любом случае Акыйкатчы (Омбудсмен) КР в случае прекращения производства должен проявить заботу, т. е. проконтролировать, чтобы соответствующий орган рассмотрел в определенный срок и в определенной форме направленные ему жалобы и апелляции.

Согласно ч. 14 ст. 10 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики») поданная Акыйкатчы (Омбудсмену) КР жалоба (не заявление) может быть отозвана заявителем или его представителем. Однако последствия реализации этого права не предусмотрены. Также не применимо в этом случае такое последствие, как прекращение производства по рассмотрению обращения, указанное в ч. 9 ст. 9 Закона КР от 4 мая 2007 года № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан», поскольку здесь предусмотрен исключительный случай не прекращения производства, когда в обращении содержатся сведения о нарушении прав, свобод и (или) законных интересов граждан, а обращения Акыйкатчы (Омбудсменом) КР принимаются в том случае, если в них содержатся сведения о нарушении прав и свобод человека. Следовательно, они не могут быть прекращены по этому основанию.

Также Закон в целях обеспечения доступа к Акыйкатчы (Омбудсмену) КР установил, что обращения к Акыйкатчы (Омбудсмену) КР государственной пошлиной не облагаются, т. е. услуги, оказываемые заинтересованному лицу Акыйкатчы (Омбудсменом) КР, являются безвозмездными.

## Раздел 3. МЕТОДИКА ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРОВЕРКИ ЗАЯВЛЕНИЙ И ЖАЛОБ О НАРУШЕНИЯХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АКЫЙКАТЧЫ (ОМБУДСМЕНА) КР

При рассмотрении заявлений и жалоб Акыйкатчы (Омбудсмен) КР осуществляет их юридическую проверку, т. е. принимает по ним решение, применив соответствующие нормы права.

Применение права представляет собой сложную, многоступенчатую деятельность, в ходе которой необходимо выделять главные звенья (стадии применения), характеризующие последовательность действий при рассмотрении обращения.

Обычно выделяют следующие стадии процесса применения норм права:

- 1) установление и оценка фактических обстоятельств, изложенных в обращении;
- 2) выбор и анализ норм права, подлежащих применению к установленным фактическим обстоятельствам, их толкование;
- 3) принятие решения и его документальное оформление;
- 4) исполнение решения и контроль за его реализацией.

### 3.1. Установление и оценка фактических обстоятельств, изложенных в обращении

Юридически значимые факты составляют фактическую основу для принятия решения по делу. Знание фактической основы должно базироваться на доказательствах, которые составляют основание как для вывода о фактах, так и для разрешения дела. Собираение, проверка, анализ и оценка доказательств и установленных с их помощью фактических обстоятельств осуществляются в целях определения правовой квалификации, правильного отыскания юридической основы данного дела<sup>1</sup>.

Таким образом, юридически значимые факты составляют каркас принятия решения, на нем держится вся правовая квалификация.

Рисунок, приведенный на стр. 38, наглядно иллюстрирует значение фактов для принятия решения по делу.

Таким образом, осуществляя юридический анализ фактов, необходимо разложить конкретный случай на составные элементы и выделить из них те, которые имеют юридическое значение.

Попробуем проиллюстрировать это на примере.

<sup>1</sup> Подробнее об анализе фактических обстоятельств см.: *Воскобитова Л. А., Лукьянова И. Н., Михайлова Л. П. Адвокат: навыки профессионального мастерства.* – М., 2008. – С. 142-153.



### Пример

*Из заявления Акыйкатчы (Омбудсмену) КР следует, что «учитель школы N после первого урока в 9-00 утра, по дороге в школьную столовую, заспорила с ученицей 10-го класса об итогах выборов президента США и дошла до такой степени раздражения, что ударила ученицу по голове левой рукой, в которой несла школьный журнал...»*

Рассматривая данный случай, необходимо отделить юридические факты от так называемых бытовых, а затем оценить с юридической точки зрения каждое обстоятельство.

Следует согласиться, что для юридической квалификации деяния безразлично то, что случай произошел утром, что инцидент произошел по дороге в школьную столовую, безразлична причина ссоры, а также то, что вред был причинен левой рукой.

Устранив все лишнее, мы сможем сконцентрироваться на самом важном, на сути нарушения – причинение вреда ребенку – и приступить к выявлению и сбору информации о фактических обстоятельствах дела.

#### 3.1.1. Выявление и исследование фактических обстоятельств дела

Первым шагом в процессе анализа поступившего к Акыйкатчы (Омбудсмену) КР заявления или жалобы должна быть работа с юридически значимыми фактами. На данном этапе необходимо очертить круг обстоятельств, которые будут составлять фактическую основу дела, произвести сбор информации о фактах, осуществить доказывание их наличия или отсутствия.

Фактические обстоятельства, как правило, **относятся к прошлому**, поэтому сотрудник Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР не может наблюдать их непосредственно. Вся эта ин-

формация в большинстве случаев содержится в документах, приобщенных к жалобе, и создает фактическую основу дела. Так, согласно ст. 10 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» заявление или жалоба должны сопровождаться копиями решений, принятых по жалобе.

Акыйкатчы (Омбудсмен) КР также может собирать документы, содержащие информацию об обстоятельствах дела. Для этого, он вправе

- запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и организаций сведения, материалы и документы по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения заявления или жалобы, копии судебных актов, вступивших в законную силу;
- приглашать должностных лиц, государственных служащих и граждан для получения от них устных и письменных объяснений относительно обстоятельств, которые проверяются в ходе рассмотрения заявления или жалобы;
- знакомиться в суде с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел, с последующим снятием с них копий<sup>1</sup>.

Однако отдельные факты могут восприниматься **непосредственно**. В этом случае, перед сотрудником Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, как правило, возникает задача зафиксировать и сохранить информацию об этих фактах для дальнейшего использования. После принятия решения о начале проверки заявления (жалобы), Акыйкатчы (Омбудсмен) КР вправе осуществлять следующие действия, в ходе которых происходит непосредственное восприятие информации о фактических обстоятельствах дела:

- посещать места содержания задержанных, предварительного заключения, учреждения отбывания осужденными наказаний и учреждения принудительного лечения и перевоспитания, психиатрические больницы, беседовать с находящимися в них лицами;
- присутствовать на заседаниях судов;
- осуществлять проверки государственных органов<sup>2</sup>.

Результаты указанных действий должны быть подробно описаны и зафиксированы в актах, протоколах бесед, обзорных листах. Обнаруженные факты могут быть дополнительно зафиксированы на фотографиях, видеосъемке.

Итак, при установлении фактической основы дела, анализ предполагает определенную систематизацию информации о фактических обстоятельствах дела:

- 1) ФИО/наименование организации заявителя, права которого нарушены, его почтовый адрес, номер телефона, электронный адрес;
- 2) ФИО/наименование органа, организации заявителя, обратившегося в пользу другого лица, его почтовый адрес, номер телефона, электронный адрес;
- 3) название СМИ в случаях поступления обращения через СМИ, его почтовый адрес, номер телефона, электронный адрес;
- 4) сведения о заявителе, права которого нарушены:
  - а) гражданство: гражданин Кыргызской Республики, гражданин иностранного государства (указать страну), лицо без гражданства;

<sup>1</sup> Закон КР от 31 июля 2002 года № 136, ст. 8. «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики».

<sup>2</sup> Там же.

- б) место жительства;
  - в) место прописки;
  - г) место пребывания;
  - д) возраст;
  - е) пол;
  - ж) этническая принадлежность;
  - з) социальный статус: участник ВОВ, инвалид, мать-героиня, лицо с ограниченными психическими и физическими возможностями здоровья, ребенок, оставшийся без попечения родителей, мать/отец-одиночка, внутренний, внешний мигрант, беженец, ищущий убежища, трудящийся мигрант, лицо без определенного места жительства, лицо, живущие с ВИЧ/СПИДом, другое;
  - и) сведения о лишении свободы: места заключения, включая камеры временного содержания, изоляторы временного содержания и следственные изоляторы; приемники-распределители органов внутренних дел для содержания лиц, не имеющих определенного места жительства, документов, а также подвергнутых административному аресту; места, предназначенные для отбывания наказания по приговору суда; гауптвахты, дисциплинарные воинские части; помещения органов пограничной службы, специально оборудованные для содержания лиц, подвергнутых административному задержанию; места, специально отведенные для содержания лиц, утративших документы в период пребывания за границей, до установления личности; пункты приема и временного размещения перемещенных внутри республики лиц и лиц, ищущих убежища;
  - к) сведения об ограничении свободы: расположения и объекты правоохранительных органов; центры адаптации и реабилитации несовершеннолетних; воинские части внутренних войск Министерства внутренних дел КР, обороны, органов национальной безопасности, уголовно-исполнительной системы и уполномоченного государственного органа в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций; военные образовательные учреждения, включая военные лицеи и училища; психоневрологические учреждения; специализированные учреждения для принудительного лечения больных с психическими заболеваниями, алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией; специализированные интернаты; государственные и негосударственные медико-социальные учреждения для престарелых, несовершеннолетних и лиц с ограниченными возможностями здоровья (дома для престарелых, детские дома и др.); специальные учреждения для детей и подростков, нуждающихся в особых условиях воспитания;
- 5) предмет обращения:
- а) действие (бездействие) должностного лица органа государственной власти, его ФИО, полное наименование должности, нарушенное право, описание нарушения (перечень действий (бездействий) в результате которых нарушаются права и свободы человека и гражданина с обоснованием нарушения), почтовый адрес органа государственной власти, номер телефона, электронная почта;
  - б) действие (бездействие) должностного лица органа местного самоуправления, его ФИО, полное наименование должности, нарушенное право, описание нарушения (перечень действий (бездействий), в результате которых нарушаются права и сво-



- боды человека и гражданина с обоснованием нарушения), почтовый адрес органа местного самоуправления, номер телефона, электронная почта;
- в) действие (бездействие) должностного лица организации, его ФИО, полное наименование должности, нарушенное право (согласно классификатору), описание нарушения (перечень действий (бездействий), в результате которых нарушаются права и свободы человека и гражданина с обоснованием нарушения), почтовый адрес организации, номер телефона, электронная почта;
- г) вступившее в силу решение (акт) органа государственной власти и его полное наименование, реквизиты, дата вступления в силу, нарушенное право, описание нарушения (ссылки на текст решения (акта), в результате которого нарушаются права и свободы человека и гражданина с обоснованием нарушения), почтовый адрес органа государственной власти, номер телефона и электронная почта;
- д) вступившее в силу решение (акт) органа местного самоуправления и его полное наименование, реквизиты, дата вступления в силу, нарушенное право, описание нарушения (ссылки на текст решения (акта), в результате которого нарушаются права и свободы человека и гражданина с обоснованием нарушения), почтовый адрес органа местного самоуправления, номер телефона и электронная почта;
- е) вступившее в силу решение (акт) организации, его полное наименование, реквизиты, дата вступления в силу, нарушенное право, описание нарушения (ссылки на текст решения (акта), в результате которого нарушаются права и свободы человека и гражданина с обоснованием нарушения), почтовый адрес организации, номер телефона и электронная почта.

### 3.1.2. Определение юридической значимости фактических обстоятельств дела

На данном этапе проводится **видовая дифференциация** фактических обстоятельств, с которыми правовая норма связывает определенные юридические последствия и которые обладают относительным значением для проведения квалификации деяния и принятия правильного решения.

Фактические обстоятельства дела всегда содержат в определенном соотношении элементы объективного и субъективного. **Объективное** обусловлено содержанием и характеристиками самих фактов реальной действительности: информация однозначно повторяется всеми носителями информации, столь же однозначно воспринимается познающими субъектами и формирует образ реальности, не вызывающий разумных сомнений<sup>1</sup>.

Наличие **субъективных** элементов в содержании фактических обстоятельств материалов дела обусловлено тем, что между фактами реальной действительности и познающим их лицом стоят различные источники информации об этих фактах и само познание идет опосредованно. Наиболее распространенным из источников информации является человек, получивший эту информацию с помощью органов чувств, при непосредственном восприятии того или иного события.

<sup>1</sup> См. подробнее: *Воскобитова Л. А., Лукьянова И. Н., Михайлова Л. П.* Адвокат: навыки профессионального мастерства. – М., 2008. – С. 142-153.

В процессе восприятия фактов реальной действительности человек сознательно и бессознательно отбирает только часть информации, обусловленную его субъективным жизненным и профессиональным опытом, физическим и эмоциональным состоянием, системой ценностей, вкусами, пристрастиями. На точность и полноту восприятия фактов реальной действительности, а также их запоминание и воспроизведение информации о них влияют различные субъективные факторы.

Субъективные элементы в содержании фактических обстоятельств дела являются, как правило, переменной величиной. Они могут меняться как в представлении одного носителя информации в разные периоды времени, так и в представлениях разных носителей информации.

Соотношение объективного и субъективного в информации о фактах позволяет определенным образом классифицировать такую информацию. Разные виды информации о фактах по-разному влияют на принятие решения по жалобе. В зависимости от соотношения объективного и субъективного элементов в получаемой информации о фактах можно выделить:

**1) неопровержимые утверждения о фактах реальной действительности** – они отличаются тем, что их невозможно отрицать, их нечем опровергнуть, с ними нужно считаться при принятии решения независимо от того, способствуют ли они или препятствуют реализации этого решения (как правило, это факты объективной реальности, подтвержденные соответствующими доказательствами: смерть, развод, увольнение и пр.).

**2) опровержимые утверждения о фактах реальной действительности** – внешне они могут быть похожи на первую группу, но если при работе по делу получена информация противоположного содержания, удается установить, что первоначальное утверждение не соответствует реальной действительности и в этом смысле является ошибочным, это позволяет при принятии решения учитывать возможность опровержения этих фактических обстоятельств;

### Пример

*СМИ сообщает, что ребенку в больнице прооперировали здоровый глаз вместо больного. Мать ребенка обратилась в УВД Ленинского района г. Бишкек. В ответе Министерства здравоохранения КР на запрос Акыйкатчы (Омбудсмена) КР содержится ссылка на решение консилиума, которым установлено, что правый глаз ребенка имеет остроту зрения – 0,9, левый глаз – 0,2. При этом было выявлено, что левый глаз имел дополнительную патологию.*

*В данном случае первоначально полученные сведения опровергнуты дополнительно собранной информацией.*

**3) оценочные утверждения о фактах реальной действительности** – как правило, они свидетельствуют о качественных характеристиках этих фактов, но имеют высокий уровень субъективности и поэтому могут существенно различаться у разных субъектов, например, описание внешности человека в таких категориях, как «молод – стар», «красив – некрасив» и т. п., содержит очень высокий уровень субъективизма и требует более тщательной проверки с помощью каких-то объективных данных – паспорта, фотографии;

**Пример**

*Заявитель утверждает, что при распределении квартир в новых домах для военнослужащих со стороны должностных лиц Министерства обороны КР были нарушены нормы постановления Правительства КР о порядке обеспечения военнослужащих жилыми помещениями, а именно квартиры получили молодые офицеры, не подпадающие под требования данного постановления.*

*Понятие «молодой офицер» нуждается в проверке при помощи объективных данных, поскольку может содержать оценочные суждения.*

**4) предположительные утверждения о фактах реальной действительности** – далеко не всегда удается реконструировать все события прошлого, его детали, характеристики; анализируя материалы заявления, лицо бывает вынуждено прибегать к предположениям или отвечать на предположительные утверждения противоположной стороны; такого рода предположение может быть высказано заявителем или очевидцами, но до тех пор, пока это обстоятельство не доказано, утверждение остается лишь предположительным;

**Пример**

*В заявлении директора школы Г. на необоснованные проверки деятельности школы со стороны государственных органов и серию очерняющих статей в СМИ высказаны догадки, что это последствия отказа в приеме в школу без экзаменов ребенка одного из депутатов.*

**5) утверждения-интерпретации** – чаще всего они касаются намерений сторон, субъективной стороны деяния, личных отношений между участниками конфликта и т. п. (так, нередко утверждение о наличии умысла на убийство строится лишь на интерпретации характера, последовательности, интенсивности, продолжительности действий обвиняемого, в результате которых потерпевшему причинены телесные повреждения)<sup>1</sup>.

Выделение рассмотренных видов информации о фактических обстоятельствах представляется полезным и продуктивным. Это приучает лицо, проводящее проверку по жалобе (заявлению), распределять на определенные составляющие поток направленной к нему информации об обстоятельствах дела, что позволяет более четко структурировать всю информацию на первом этапе работы с делом при установлении его фактической основы.

Профессиональные навыки анализа фактической основы жалобы обеспечивают:

- выявление юридически значимых фактов и целенаправленный сбор информации о них;
- систематизацию фактов и информации о них определенным образом в соответствии с поставленной правовой задачей;
- правильное использование фактов при принятии решения по жалобе (заявлению) и выбору мер по восстановлению нарушенного права.

<sup>1</sup> См. подробнее: Воскобитова Л. А., Лукьянова И. Н., Михайлова Л. П. Адвокат: навыки профессионального мастерства. – М., 2008. – С. 142-153.

### 3.1.3. Относимость, полнота и доказанность фактов, положенных в основу доказательств

Следующий шаг при изучении дела связан с анализом доказательств. Все доказательства надлежит анализировать в совокупности. На этом этапе происходит оценка их доказательной силы.

Анализ доказательств следует начинать с составления перечня доказательств, имеющих в материале по жалобе (заявлению). Общий список доказательств складывается, как правило, в конце проверки.

Составление списка доказательств позволяет разграничить собственно доказательства и иные материалы дела, не являющиеся доказательствами в строгом смысле этого слова. Выводы Акыйкатчы (Омбудсмена) КР могут быть основаны только на доказательствах.

Приступая к изучению и анализу отдельных доказательств, Акыйкатчы (Омбудсмен) КР должен исходить из того, что отправной точкой является **принцип свободы доказательств и их свободной оценки**. Законодательством не ограничено количество доказательств, их качество (способность иметь отношение к решению по делу).

Факты, положенные в основу решения, должны отвечать требованиям относимости, допустимости, полноты и доказанности. Это позволяет выделить в общем списке доказательства, не пригодные к использованию с точки зрения требований закона<sup>1</sup>.

**Относимость** означает, что Акыйкатчы (Омбудсмен) КР обязан принимать и анализировать лишь те факты, те доказательства, которые **имеют отношение к делу**. В ходе анализа фактической основы дела Акыйкатчы (Омбудсмен) КР может столкнуться с различными обстоятельствами, многие из которых могут не иметь непосредственного отношения к делу. Такая излишняя информация отвлекает от необходимых действий, создает условия для нерациональности его поступков.

**Допустимость** доказательств означает, что не любые данные могут выступать в роли доказательств, а только **добытые законным путем**. Это относится к кругу источников (показания свидетелей, заключение экспертиз и пр.), а также способам и методам получения доказательств (опрос, запрос, мониторинг и др.). В этом случае они могут обладать доказательственной силой.

Если Акыйкатчы (Омбудсмен) КР в ходе проверки по жалобе выявил использование государственным органом, действий или решений которого касается жалоба, недопустимых доказательств, то в акте реагирования Акыйкатчы (Омбудсмену) КР следует:

- 1) назвать доказательство, допустимость которого ставится под сомнение;
- 2) указать основания для признания доказательства недопустимым (со ссылкой на нормы, которые были нарушены при получении данного доказательства);
- 3) обосновать такую позицию.

**Полнота** доказательств требует **наличия всех сведений**, позволяющих установить истину по делу. Отсутствие информации о каком-либо из фактов нередко ведет к принятию ошибочного решения.

<sup>1</sup> См. подробнее: *Власенко Н. А.* Теория государства и права. Научно-практическое пособие. – М., 2009. – С.172-176.

Таким образом, анализируя полноту доказательств, Акыйкатчы (Омбудсмен) КР оценивает достаточность или недостаточность собственных доказательств, а также доказательств лица, на чьи действия или решения подана жалоба (всесторонность доказательственной информации). Полнота доказательств связана с обстоятельствами дела, которые должны опираться на имеющиеся в деле доказательства, а доказательств должно быть достаточно для утверждения каждого из фактических обстоятельств. Поэтому анализ полноты доказательств включает определение их достаточности для утверждений о событии (времени, месте, способе и иных обстоятельствах); о причастности лица к совершению этого деяния; об обстоятельствах, характеризующих его личность, и т. п.

Если анализ полноты доказательств приводит к выводу об их недостаточности, следует решить вопросы:

- 1) какие доказательства необходимо добавить;
- 2) где и каким способом они могут быть получены.

**Доказанность** означает **достоверность и обоснованность собранных доказательств**. Доказательственная база должна быть достоверной, реально существовать, либо действительно иметь место в реальности.

## 3.2. Выбор и анализ норм права, подлежащих применению к установленным фактическим обстоятельствам, их толкование

На этой стадии после установления фактических обстоятельств возникает вопрос о том, на основании какой нормы права должно решаться рассматриваемое обращение. Выбор необходимой юридической нормы определяет правовую квалификацию фактических обстоятельств, установленных при рассмотрении обращения.

**Правовая квалификация** – это юридическая оценка всей совокупности фактических обстоятельств, изложенных в обращении, путем соотнесения данного случая с определенными юридическими нормами. То есть, правовая квалификация – это правовая оценка фактов, относящихся к данному делу. Правовая оценка отвечает на следующие вопросы: насколько важным является для рассмотрения данного дела тот или иной факт, какие последствия последуют или какие санкции будут приняты, если взять во внимание тот или иной факт?

### 3.2.1. Выбор нормы права, проверка подлинности нормативного правового акта<sup>1</sup>

#### а) Выбор нормы права

Выбор нормы права, который следовало соблюдать в фактической ситуации, описанной в обращении, начинается с выбора нормы нормативного правового акта (далее – НПА), регулирующего именно данную ситуацию. Сущность ее состоит в том, чтобы выбрать ту норму, которая, по замыслу законодателя, должна регулировать рассматриваемую фактическую ситуацию.

<sup>1</sup> Подробнее методику установления стандарта защиты прав человека см.: Стандарты экспертизы законодательства: Руководство по применению. 2-е издание /Жогорку Кенеш КР, Европейский Союз, ПРООН. – Бишкек, 2012. – С. 39-55. Доступно на сайте [http://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/ru/home/library/democratic\\_governance/handbook--law-expertise-standards.html](http://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/ru/home/library/democratic_governance/handbook--law-expertise-standards.html)

Этот поиск происходит путем сравнения установленных фактических обстоятельств реальной жизни и юридических фактов, предусмотренных гипотезой применяемой правовой нормы, и установления тождества, равнозначности между ними. Для правильной юридической квалификации фактов, установленных на первой стадии, следует выбрать норму, прямо рассчитанную на эти факты. При этом выясняются лишь те факты, которые предусмотрены в гипотезе, но сами факты «подгоняться» под гипотезу и искажаться не должны. Именно это и является самой распространенной ошибкой при анализе и выборе правовой нормы. Зачастую бывает так, что выяснение обстоятельств сменяется юридической квалификацией. **Юридическая квалификация** представляет собой такое проявление констатирующей функции правоприменения, которое заключается в оценке правовой природы исследуемого явления, т. е. в правовой оценке того или иного жизненного случая, а именно, выборе отрасли, института и нормы права, регулирующих данное общественное отношение.

Таким образом, прежде всего определяется отрасль права, регулирующая подобные отношения, а затем выбирается конкретная норма, предусматривающая данный жизненный случай, т. е. дается правовая квалификация, суть которой состоит в том, чтобы решить вопрос, распространяется ли применяемая норма права на данный случай, подпадает ли этот случай под ее действие.

**Юридические нормы** – это то, **что** применяется, тогда как **обстоятельства дела** – это то, **к чему** применяется, т. е., по существу, объект применения. В зависимости от содержания юридических норм в конечном итоге определяется и фактическая основа применения – обстоятельства дела, их характер и круг.

В Законе КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» дается следующее определение нормы права: «норма права (правовая норма) – общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение» (ст. 2). Общая обязательность правовой нормы рассматривается здесь как ее распространение на «(заранее) неопределенный круг лиц». Именно указание на адресата нормы в виде ее «общеобязательности», «широкого распространения действия» на «неопределенный круг лиц» вне отношений административной подчиненности и является признаком, отличающим собственно «правовую норму» от «нормы организационно-распорядительной», установленной в нормативном акте органа государственного управления, издаваемого в порядке административного управления в адрес подчиненных органов власти.

Понятие НПА дается через определение «нормы права» (ст. 2 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»), где НПА – это официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица), органа местного самоуправления или путем референдума, направленный на установление, изменение или отмену норм права (правовых норм). Согласно ст. 6 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» по степени юридической силы НПА Кыргызской Республики располагаются в следующей иерархии:

- 1) Конституция КР, закон, вносящий изменения и дополнения в Конституцию КР;
- 2) конституционный закон;
- 3) кодекс;
- 4) закон;
- 5) указ Президента КР;
- 6) постановление Жогорку Кенеша КР;

- 7) постановление Правительства КР;
- 8) акты Национального банка КР, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР;
- 9) нормативные правовые акты государственных органов, уполномоченных издавать НПА в соответствии с актами делегирования нормотворческих полномочий;
- 10) НПА представительных органов местного самоуправления.

К нормативным относятся лишь те акты, в которых содержатся правила поведения общего характера (т. е. нормы права), таким образом, в этой иерархии речь идет о нормативных указах, нормативных постановлениях. Например, указ о помиловании конкретного лица не является НПА, т. к. не содержит норм права. А указ о повышении размера пенсий или пособий – это НПА, т. к. рассчитан на многократное применение, т. е. обращен ко всем, кто получает пенсии или пособия.

После того как выбрана юридическая норма, необходимо определить стандарт прав человека как по международному праву (это будет минимальный стандарт защиты), так и на основе внутреннего права – Конституции КР, которое может расширять этот стандарт.

Соответственно выбор правового стандарта прав человека можно разделить на следующие этапы:

- 1) выбор стандарта защиты тех прав, которые были установлены на предыдущем этапе, по законодательству Кыргызской Республики, который начинается с норм Конституции КР и иных НПА;
- 2) выбор общепризнанных принципов, норм международного права или вступивших в силу для Кыргызской Республики международных договоров, устанавливающих стандарт защиты тех категорий прав человека, которые затрагиваются обжалуемыми решениями или действиями (бездействиями) соответствующих субъектов нарушения прав человека.

Для выбора нормы права необходимо выписать стандарт защиты каждого рассматриваемого права, предусмотренного нормами Конституции КР и международного права.

#### **б) Проверка подлинности текста статьи НПА с точки зрения законности**

На этом этапе необходимо проверить подлинность применяемой нормы права с точки зрения законности, т. е. установить, не отменена ли, не утратила ли силу, не изменена ли норма и т. д.

Согласно ст. 7 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» способами обеспечения законности НПА являются:

- принятие НПА в установленном порядке;
- включение НПА в Государственный реестр нормативных правовых актов;
- официальное опубликование НПА;
- признание НПА в установленном порядке неконституционным;
- признание НПА в установленном порядке недействительным;
- отмена НПА;
- приостановление действия НПА;
- признание акта утратившим силу.

**Принятие НПА в установленном порядке.** Конституция КР устанавливает, что законы вправе принимать только Жогорку Кенеш КР. Правом законодательной инициативы обладают:

10 тысяч избирателей (так называемая «народная инициатива», что является свидетельством демократичности); депутаты Жогорку Кенеша КР и Правительство КР. Президент КР такого права лишен, но имеет право наложить вето на законопроект и вернуть его в Жогорку Кенеш КР со своими возражениями. Жогорку Кенеш КР может преодолеть его 2/3 голосов от общего числа депутатов.

Процедура принятия законов прописана в Законе КР от 25 ноября 2011 года № 223 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и Законе КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

Принятие закона состоит из нескольких последовательно следующих одна за другой стадий, совокупность которых называется **законодательным процессом** (законодательная инициатива, обсуждение законопроекта, принятие закона, подписание и опубликование). Регламент Жогорку Кенеша КР содержит специальную главу, в которой предусматриваются обязательства об обеспечении открытости и прозрачности деятельности Жогорку Кенеша КР, в том числе и в законодательной деятельности (ст. ст. 154, 155 Закона КР от 25 ноября 2011 года № 223 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»).

Фракции, комитеты и комиссии по вопросам своего ведения иницируют и проводят парламентские слушания, где обсуждаются законопроекты, отчет об их исполнении, а по проектам законов об обеспечении конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, правового статуса политических партий, некоммерческих организаций и средств массовой информации, о бюджете, налогах и других обязательных сборах, о введении новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности, об обеспечении экологической безопасности и борьбе с правонарушениями проведение парламентских слушаний является обязательным (ст. 115 Закона КР от 25 ноября 2011 года № 223 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»).

Жогорку Кенеш КР обязан на своем сайте размещать постоянно обновляемую информацию о деятельности Жогорку Кенеша КР, его органов и структур, утвержденные планы работ, статистическую, аналитическую информацию и материалы, электронные версии проектов законов, постановлений с сопроводительными документами, отчетов, заключений, справок, поступивших и рассматриваемых в комитетах, протоколы, стенограммы открытых заседаний и т. д. (ст. 158 Закона КР от 25 ноября 2011 года № 223 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»).

Закон КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» обязывает нормотворческий орган, чтобы по всем проектам НПА, непосредственно затрагивающим интересы граждан и юридических лиц, а также проектам НПА, регулирующим предпринимательскую деятельность, проводилось общественное обсуждение посредством размещения проектов на официальном сайте нормотворческого органа либо в СМИ (ст. 22).

Процедура принятия подзаконных актов (указов Президента КР, постановлений Правительства КР и других нормотворческих актов) регулируется:

- конституционным Законом КР от 18 июня 2012 года № 85 «О Правительстве Кыргызской Республики» (ст.17);
- Законом КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»;
- Законом КР от 25 ноября 2011 года № 223 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (раздел V «Процедуры обсуждения и принятия Жогорку Кенешем решений»);



- Законом КР от 29 июля 1997 года № 59 «О Национальном банке Кыргызской Республики» (ст. 7);
- Законом КР от 15 июля 2011 года № 101 «О местном самоуправлении» (ст. 36);
- Законом КР от 30 июня 2011 года № 62 «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики» (ст. 7, гл. 4. «Решения Центральной избирательной комиссии»);
- Регламентом Правительства Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Правительства КР от 10 июня 2013 года № 341 (раздел 3 «Порядок принятия решений Правительства»);
- Постановлением Правительства КР от 15 сентября 2014 года № 530 «О делегировании отдельных нормотворческих полномочий Правительства Кыргызской Республики ряду государственных органов исполнительной власти».

**Официальное опубликование НПА.** Для правоприменительного органа, в т. ч. и Акыйкаты (Омбудсмена) КР, во избежание ошибок и недоразумений при решении конкретного дела должен быть применен точный текст НПА. Поэтому необходимо установить подлинность текста нормы, которым пользуется правоприменительный орган. Следует пользоваться текстом, который помещен в официальных источниках опубликования НПА в последней редакции со всеми изменениями и дополнениями на день применения права. Такое требование установлено в ч. 8 ст. 29 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

На практике же часто обращаются к различного рода сборникам законодательства, справочникам, составленным издательствами, фирмами, информационным изданиям ведомств и другим неофициальным материалам. Обычно пользование такими текстами не вызывает каких-либо недоразумений. Однако на неофициальные издания не распространяется презумпция (предположение) их полного соответствия оригиналу акта. Следовательно, в каждом конкретном случае их использования нужно сличать данные издания с официальными источниками. Особенно важно это при использовании машинописных или ротاپринтных копий НПА, т. к. вероятность ошибок, опечаток, пропусков в данном случае значительно выше. Во избежание нарушений законности недопустимо при применении права основываться на неофициальных изданиях.

Выбрав правовую норму, необходимо удостовериться в подлинности текста НПА, содержащего данную норму. Делается это на основе текста официального издания НПА. Здесь же выясняется, не внесены ли изменения в НПА, саму норму, нет ли акта толкования, относящегося к применяемой норме.

Под официальным опубликованием НПА понимается доведение его до всеобщего сведения путем воспроизведения текста НПА в печатном или электронном издании, определяемом Правительством КР (ч. 2 ст. 29 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»). Таковым постановлением Правительства КР является постановление Правительства КР «Об источниках официального опубликования НПА Кыргызской Республики» от 26 февраля 2010 года № 117, где сказано, что официальным опубликованием следует считать издание:

- 1) законов, НПА Жогорку Кенеша КР, Правительства КР, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов в КР и иных государственных органов, уполномоченных издавать НПА в соответствии с актами делегирования нормотворческих полномочий:

- а) в газете «Эркин Тоо»;
  - б) на официальных веб-сайтах указанных государственных органов, за исключением веб-сайтов государственных органов, уполномоченных издавать НПА в соответствии с актами делегирования нормотворческих полномочий;
- 2) НПА представительных органов местного самоуправления:
- а) в соответствующих печатных изданиях, определяемых представительными органами местного самоуправления из числа печатных изданий, наиболее распространенных на территории айылного аймака, города, района, области, прошедших регистрацию в установленном порядке;
  - б) на официальном веб-сайте органа местного самоуправления или местной государственной администрации, или полномочного представителя Правительства КР в соответствующей области, или уполномоченного государственного органа по делам местного самоуправления.
- 3) НПА Национального банка КР:
- а) в журнале «Нормативные акты Национального банка Кыргызской Республики»;
  - б) на официальном веб-сайте Национального банка КР.

**Гриффы секретности.** Существует категория НПА, на которые требование обязательного опубликования не распространяется. К ним относятся НПА, содержащие сведения, составляющие государственную тайну. Это делается, как правило, в интересах обороны или государственной безопасности страны. Так, согласно ч. 5 ст. 29 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» официальное опубликование НПА в неполном изложении не допускается, за исключением НПА, содержащих государственную и (или) военную тайну. Их учет ведется на основе Положения о порядке учета нормативных правовых актов Кыргызской Республики, содержащих государственные секреты<sup>1</sup>.

Очевидно, что какие-то НПА государственных органов должны оставаться «закрытыми» даже в условиях демократического правового государства. Но это не должно относиться к НПА, которые адресованы людям, регламентируют их права и обязанности – они должны быть опубликованы. Однако при этом важно не допускать необоснованного присвоения грифов секретности. Результатом чрезмерной засекреченности НПА может стать такое нежелательное явление, как «отчуждение от права». Необходимо также учитывать, что присвоение такого грифа в ряде случаев требует не весь акт, а лишь определенная его часть (статья, пункт, абзац).

**Включение НПА в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики.** Закон КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» в ст. 28 предусматривает ведение Министерством юстиции КР Государственного реестра нормативных правовых актов Кыргызской Республики (далее – Госреестр НПА). Нормативные правовые акты включаются в Госреестр НПА в течение семи рабочих дней со дня официального опубликования. НПА, не включенный в Госреестр НПА, не имеет юридической силы. Однако, если закон опубликован в официальном источнике, но не включен в Госреестр НПА, то он, в соответствии со ст. 82 Конституции КР, считается вступившим в силу, чего нельзя сказать о других НПА. Для вступления в силу подзаконных НПА необходимо, чтобы они были официально опубликованы и включены в Госреестр НПА, т. е. для вступления их в силу должны быть соблюдены оба требования, но датой вступления их в силу является дата по истечении пятнадцати дней со дня официального опубликования, если иное не предусмот-

<sup>1</sup> Утверждено постановлением Правительства КР от 16 марта 2010 года № 154.

рено самим НПА. Порядок ведения определен Положением о порядке ведения Государственного реестра нормативных правовых актов Кыргызской Республики<sup>1</sup>.

В целях реализации нормы Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» о распространении бесплатно НПА из Госреестра НПА посредством сети Интернет была создана Централизованная база данных правовой информации КР.

**Признание НПА неконституционным или недействительным.** Если возникло сомнение в законности издания того или иного акта, необходимо проверить, соответствует ли он вышестоящим по юридической силе НПА, не вышел ли правотворческий орган за пределы своей компетенции, соблюдены ли установленные законом порядок и форма для издания данного акта.

Такой проверке подвергаются НПА не высших правотворческих органов. Что же касается актов высших органов законодательной и исполнительной ветвей власти, то проверка их законности в обязанности правоприменительного органа не входит. Все указанные акты непрекаемы с точки зрения их законности, пока они в официальном порядке не будут отменены или приостановлены компетентным органом. Так, признание неконституционными НПА подсудно Конституционной палате Верховного суда КР (ст. 97 Конституции КР), оспаривание НПА органов государственной власти, органа местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, не соответствующих закону и нарушающих права, свободы и охраняемые законом интересы граждан и юридических лиц – межрайонным судам Кыргызской Республики (ч. 3 ст. 26, ч. 4 ст. 269 Гражданского процессуального кодекса КР). Но поскольку Акыйкатчы (Омбудсмен) КР обладает полномочием оспаривать НПА в указанных судах, то он вправе подвергать НПА такой проверке.

Согласно ч. 2 ст. 10 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» решение суда о признании НПА или его структурного элемента неконституционным Конституционной палатой Верховного суда КР или недействительным межрайонными судами (либо соответствующими инстанционными судами) подлежит официальному опубликованию и направляется в государственные органы в порядке, определяемом Правительством КР. Признание НПА или его структурного элемента неконституционным или недействительным влечет отмену их действия либо приведение нормотворческим органом такого акта или его структурного элемента в соответствие с НПА, имеющим более высокую юридическую силу.

Согласно п. 9 Положения о порядке ведения Государственного реестра нормативных правовых актов Кыргызской Республики при признании НПА (его структурного элемента) неконституционным или недействительным в порядке, установленном законом, информация об этом направляется соответствующим судом в орган, осуществивший регистрацию данного НПА, в день вступления решения суда в силу. Орган, осуществивший регистрацию данного НПА, в день получения указанной информации направляет официальное письмо о решении суда в Министерство юстиции КР.

А мотивированное решение суда в окончательной (письменной) форме подлежит направлению в течение десяти дней со дня вступления его в силу в орган, осуществивший регистрацию данного НПА, который в день получения решения суда направляет его в Министерство юстиции КР.

<sup>1</sup> Утверждено постановлением Правительства КР от 8 декабря 2009 года № 743.

В случае отмены вышестоящей инстанцией в установленном порядке решения суда о признании НПА или его структурного элемента недействительным, данное решение, подлежит направлению судом, в порядке, предусмотренном п. 9 вышеуказанного Положения.

Запись о признании НПА или его структурного элемента неконституционным или недействительным и об отмене такого решения вносится в Госреестр НПА, со ссылкой на соответствующее решение суда, в день поступления в Министерство юстиции КР соответствующей информации от органа, осуществившего регистрацию данного НПА.

**Отмена НПА, признание НПА утратившим силу, приостановление действия НПА.** Согласно ч. 3 ст. 10 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» отмена действия НПА в целом или его структурного элемента означает, что НПА или его структурный элемент перестает действовать с даты вступления в силу отменяющего НПА или его структурного элемента.

Признание утратившим силу НПА в целом или его структурного элемента означает, что данный НПА или его структурный элемент перестает действовать со дня вступления в силу НПА, который признает утратившим силу данный акт или его структурный элемент, если иное не предусмотрено в акте о признании утратившим силу (ч. 4 ст. 10 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»).

Признание утратившим силу НПА или его структурного элемента не влечет за собой каких-либо юридических последствий для правоотношений, возникших до признания НПА или его структурного элемента утратившим силу.

При отмене действия или признании утратившим силу НПА или его структурного элемента, имеющего более высокую юридическую силу, НПА или его структурные элементы, основанные на отменяемом или признаваемом утратившим силу акте, также прекращают свое действие, если иное не предусмотрено в акте об отмене или признании утратившим силу.

Действие НПА или его отдельного структурного элемента может быть приостановлено на определенный срок. Приостановление действия НПА или его структурного элемента осуществляется отдельным НПА. Приостановление действия НПА или его отдельных норм, имеющих более высокую юридическую силу, влечет приостановление действий НПА или их отдельных норм, основанных на приостанавливаемом акте, если в акте о приостановлении не предусмотрено иное.

Применительно к целям настоящего Руководства необходимо также установить **подлинность применяемой международно-правовой нормы** в сфере прав человека, которые могут содержаться в различных источниках международного права.

Часть 3 ст. 6 Конституции КР воспроизводит известное и другим государствам правило, где предусмотрено, что вступившие в установленном порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются частью правовой системы страны. В этой норме Конституция КР устанавливает механизм согласования и взаимодействия права Кыргызской Республики и трех источников международного права – общепризнанные нормы, общепризнанные принципы и международные договоры. В результате вступления в силу в Кыргызской Республике международной нормы содержащееся в ней правило включается в правовую систему страны, становится ее элементом и уже в этом качестве обретает способность регулировать отношения с участием физических и юридических лиц. Став частью права страны, соответствующее правило подлежит непосредственному применению. Кроме того, данное положение означает, что данное правило должно применяться так, как оно сформулировано в договоре, а также с учетом других его положений.

Конституция КР включила общепризнанные принципы и нормы международного права в правовую систему страны. Под **общепризнанными принципами международного права** следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо (*jus cogens*). К общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств. Под **общепризнанной нормой международного права** следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного. Содержание указанных принципов и норм международного права может раскрываться, в частности, в документах ООН и ее специализированных учреждений.

В соответствии с центральной идеей Конституции КР о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью (абз. второй ч. 1 ст. 16), о том, что нормы международных договоров по правам человека имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров (абз. второй ч. 3 ст. 6) особый статус придан нормам о правах человека<sup>1</sup>.

В Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 1 ст. 20 Конституции КР). Думается, что это положение относится и к самой Конституции КР. Так, в Основном законе содержится общепризнанный принцип *non bis in idem* (никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление). Он содержится в ч. 3 ст. 27 Конституции КР и сформулирован шире, в частности «никто не должен повторно нести юридическую ответственность за одно и то же правонарушение». Это означает, что Конституция КР дает бóльшую и лучшую защиту, чем международный стандарт, не ограничиваясь только преступлением. Между тем содержащаяся в МПГПП общепризнанная норма указывает, что не может быть судим вторично и тот, кто был оправдан. Соответственно, действующим стандартом должна быть данная норма Пакта.

Следующим источником международного права в Конституции КР указаны международные договоры. По смыслу конституционного положения (ч. 3 ст. 6) под вступившими в силу в установленном законом порядке международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, следует понимать международный договор, согласие на обязательность которого было принято в той форме, которая установлена Законом КР от 24 апреля 2014 года № 64 «О международных договорах Кыргызской Республики».

**Международный договор Кыргызской Республики** – это вступивший в установленном законом и другими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики порядке в силу международный договор, участницей которого является Кыргызская Республика, представляющий собой равноправное и добровольное соглашение Кыргызской Республики с одним или несколькими государствами, международными организациями или с другими субъектами международного права относительно прав и обязанностей в области международных отношений (абз. второй ст. 2 Закона КР от 24 апреля 2014 года № 64 «О международных договорах Кыргызской Республики»).

Международные договоры Кыргызской Республики опубликовываются в порядке, определяемом Правительством КР (ст. 26 Закона КР от 24 апреля 2014 года № 64 «О международных договорах Кыргызской Республики»). Но пока порядок еще не определен.

<sup>1</sup> См. приложение 1 к настоящему Руководству.

Международные договоры Кыргызской Республики, аутентичные тексты которых составлены на иностранных языках, публикуются в переводе на государственном или официальном языках. Международные договоры могут публиковаться и на других языках.

Официально публиковаться должны не только законы о ратификации, но и сами международные договоры. Единая государственная система регистрации и учета международных договоров осуществляется уполномоченным государственным органом в сфере иностранных дел в порядке, определяемом Правительством КР (ст. 27 Закона КР от 24 апреля 2014 года № 64 «О международных договорах Кыргызской Республики»). Но и этот порядок пока не определен. Необходимо, чтобы к данной системе был обеспечен свободный и бесплатный доступ через сеть Интернет, также, как и к Централизованной базе данных правовой информации Министерства юстиции КР.

### **в) Проверка действия нормы права во времени, в пространстве и по кругу лиц**

Проверка действия нормы права во времени, в пространстве и по кругу лиц означает, что правоприменительный орган должен точно установить:

- действует ли норма права в тот момент, когда на ее основе нужно решить конкретное юридическое дело;
- действует ли она на той территории, где это дело должно быть разрешено;
- распространяется ли действие данной нормы на лиц, в отношении которых она должна быть применена.

Определяя действие закона во времени в ходе правоприменительного процесса, крайне важно учесть следующие юридические нормы:

- «Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за действия, которые на момент их совершения не признавались правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон» (ч. 1 ст. 28 Конституции КР);
- «Уголовный закон, устанавливающий ответственность, по аналогии не применяется» (ч. 2 ст. 28 Конституции КР);
- «Законы, устанавливающие новые налоги и ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют» (ч. 3 ст. 13 Конституции КР; ч. 4 ст. 14 Налогового кодекса КР);
- «Действие нормативного правового акта не распространяется на отношения, возникшие до его введения в действие. Исключения из настоящего правила представляют случаи, когда обратная сила нормативного правового акта или его отдельного структурного элемента предусмотрена им самим или актом о введении в действие нормативного правового акта, а также когда устраняется или смягчается ответственность за правонарушение, предусмотренное ранее» (ч. 5 ст. 9 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»).

Нельзя применять норму права, которая, хотя и действует в данный момент, но которой не было, когда возникли рассматриваемые отношения или прекратились, поскольку «закон обратной силы не имеет». По той же причине нельзя применять принятую норму, не вступившую в законную силу.

Официальное опубликование НПА является обязательным условием вступления их в силу (ч. 4 ст. 6 Конституции КР, ч. 1 ст. 30 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»). Конституция КР (ст. 82) и ч. 1 ст. 30 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» устанавливают, что **закон** вступает в силу по истечении **десяти дней** со дня официального опубликования, если иное не предусмотрено в самом законе или в законе о порядке введения его в действие. **Другие НПА** вступают в силу по истечении **пятнадцати дней** со дня официального опубликования, если иное не предусмотрено в самом НПА. **НПА, регулирующие предпринимательскую деятельность**, вступают в силу не ранее **пятнадцати дней** со дня официального опубликования (ч. 3 ст. 30 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»).

Датой официального опубликования НПА считается день выхода в свет издания, в котором помещен этот акт (ч. 4 ст. 29 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»). К примеру, если закон опубликован 15 октября 2016 года в газете «Эркин Тоо» и в нем пописана норма, что он вступает в силу по истечении 10 дней со дня опубликования, то 10-дневный срок начинает отсчитываться с 15 октября и, соответственно, истекает 25 октября. Таким образом, данный закон считается вступившим в силу 25 октября 2016 года.

Здесь также возникает вопрос – считать ли датой официального опубликования дату выхода НПА в электронном издании, если эта дата является более ранней, чем в печатном издании? Согласно ч. 2 ст. 29 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» ответ – да.

Трудность определения даты вступления в силу международных договоров заключается в том, что договоры вступают в силу в том порядке и в тот срок, которые указаны в договоре. Договоры, не подлежащие ратификации или утверждению, вступают в силу:

- с момента подписания;
- по истечении определенного срока подписания;
- с указанной в договоре даты.

Международные договоры Кыргызской Республики в соответствии со ст. 5 Закона КР от 24 апреля 2014 года № 64 «О международных договорах Кыргызской Республики» вступают в силу после признания, одобрения или ратификации их высшими органами государственной власти. В частности, согласие Кыргызской Республики на обязательность для нее международного договора может выражаться путем:

- подписания договора;
- обмена нотами или письмами, образующими договор;
- ратификации договора;
- утверждения договора;
- присоединения к договору;
- применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны.

Порядок вступления в силу договоров, подлежащих ратификации, обусловлен их характером. Перечень договоров, подлежащих обязательной ратификации, установлен в ст. 11 Закона КР от 24 апреля 2014 года № 64 «О международных договорах Кыргызской Республики». Так, **ратификации подлежат** следующие межгосударственные и межправительственные международные договоры, подписанные уполномоченными должностными лицами Кыргызской Республики или принятые на международных конференциях путем голосования:

- о дружбе, взаимной помощи, а также о других основах межгосударственных отношений;
- об установлении сотрудничества в военной области;
- по вопросам разоружения;
- по вопросам обеспечения международного мира и безопасности;
- о коллективной безопасности;
- о государственной границе Кыргызской Республики, территориально разграничивающей Кыргызскую Республику с другими государствами;
- о предоставлении Кыргызской Республикой государственных займов, экономической и иной помощи иностранным государствам;
- по вопросам, затрагивающим основные права и свободы человека и гражданина;
- об участии Кыргызской Республики в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Кыргызской Республики или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Кыргызской Республики;
- об использовании природных ресурсов Кыргызской Республики другими субъектами международного права;
- по предоставлению кредитов Кыргызской Республике;
- по предоставлению грантов и иной финансовой помощи КР, положениями которых предусматриваются нормы, установленные п. 14 ч. 1 ст. 11 Закона КР от 24 апреля 2014 года № 64 «О международных договорах»;
- предусматривающие финансовые обязательства со стороны Кыргызской Республики, которые влекут увеличение расходов, покрываемых за счет республиканского бюджета, либо сокращение его доходной части;
- устанавливающие иные правила, чем те, которые содержатся в конституционных законах, кодексах или законах Кыргызской Республики, с учетом ст. 21 Закона КР от 24 апреля 2014 года № 64 «О международных договорах Кыргызской Республики»;
- а также в случае, если в самом международном договоре предусмотрена его ратификация.

Равным образом ратификации Кыргызской Республикой подлежат межгосударственные и межправительственные международные договоры, о ратификации которых стороны условились в соответствии с нормами международного права.

Не подлежат ратификации Кыргызской Республикой:

- международные договоры, заключаемые Кыргызской Республикой путем обмена письмами либо обмена нотами, образующими международный договор;
- межпарламентские международные договоры;
- межведомственные международные договоры.

Заключаемые Кыргызской Республикой международные договоры, указанные в ч. 3 ст. 11 Закона КР от 24 апреля 2014 года № 64 «О международных договорах Кыргызской Республики», не должны содержать правовые нормы, в соответствии с которыми они подлежали бы ратификации Кыргызской Республикой.

**Двусторонние договоры** вступают в силу:

- в день обмена ратификационными грамотами;
- по истечении установленного срока (часто – тридцати дней) со дня обмена грамотами.



**Многосторонние договоры** вступают в силу:

- в день сдачи на хранение депозитарию определенной по счету ратификационной грамоты;
- по истечении установленного срока после сдачи на хранение определенной по счету ратификационной грамоты;
- в день сдачи на хранение определенного количества ратификационных грамот с указанием конкретных государств, чьи грамоты обязательно должны быть сданы.

### **Примеры**

1. *«Настоящий Договор подлежит ратификации и вступит в силу в день обмена ратификационными грамотами» (ст. 17 Договора о дружественных отношениях и сотрудничестве между Кыргызской Республикой и Монголией от 10 июля 1993 года).*

2. *«Настоящий Договор подлежит ратификации. Обмен ратификационными грамотами состоится в г. Бишкек. Настоящий Договор вступит в силу на тридцатый день после обмена ратификационными грамотами» (ст. 22 Договора года между Кыргызской Республикой и Китайской Народной Республикой о выдаче от 27 апреля 1998 года, который вступил в силу с 27 апреля 2004 года на основании Протокола об обмене ратификационными грамотами от 29 марта 2004 года).*

3. *«Настоящее Соглашение вступает в силу с момента подписания и прекращает свое действие по истечении шести месяцев со дня, когда одна из Сторон сообщит в письменной форме о своем намерении прекратить его действие» (ст. 11 Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве и взаимной помощи по вопросам соблюдения налогового законодательства от 20 января 2001 года, который вступил в силу 20 января 2001 года).*

4. *«Настоящий Пакт вступает в силу спустя три месяца со дня депонирования у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении (Кыргызская Республика присоединилась к МППП постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-XII. Документ о присоединении депонирован 7 октября 1994 года, поэтому пакт вступил в силу для Кыргызской Республики 7 января 1995 года).*

5. *«Настоящая Конвенция вступает в силу после сдачи на хранение пятой ратификационной грамоты» (ст. 24 Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г.).*

Для определения действия в пространстве НПА необходимо выяснить, распространяется ли их действие на всю территорию страны или же на какую-либо точно определенную ее часть либо предназначены для действия за пределами страны. По общему правилу действие закона государства в пространстве распространяется на территории, на которую распространяется суверенитет и юрисдикция государства: на территории государства. НПА Кыргызской Республики действуют на всей территории Кыргызской Республики со дня вступления их в силу и подлежат исполнению. НПА представительных органов местного самоуправления действуют на соответствующей территории со дня вступления их в силу и подлежат исполнению (ч. 1 ст. 9 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»).

Территория Кыргызской Республики включает в себя территории суши, вод, недр и воздушного пространства. Действие закона государства, как правило, также распространяется

на территории его дипломатических представительств, воинских частей, на суда и воздушные суда, приписанные к порту государства и находящиеся в открытом водном или воздушном пространстве (а также на все военные корабли и воздушные суда) в соответствии с нормами международного права. Применение иностранного права допускается в некоторых случаях (например, раздел VII «Применение норм международного и частного права к гражданско-правовым отношениям» Гражданского кодекса КР).

Выяснить действие того или иного НПА по кругу лиц – значит определить, кому адресованы выраженные в нормах предписания. По общему правилу действие НПА государства распространяется на лиц, находящихся на его территории и территории, на которую распространяются его суверенитет и юрисдикция. Лица (граждане Кыргызской Республики, иностранные граждане, лица без гражданства), находящиеся на территории Кыргызской Республики, обладают правами и свободами и несут обязанности (в том числе обязанность соблюдать Конституцию и законы Кыргызской Республики) в соответствии с Конституцией КР. Однако из этого правила есть масса исключений. Права, свободы и обязанности, связанные с гражданством (избирательное право, воинская обязанность), распространяются только на граждан Кыргызской Республики, даже находящихся за пределами страны. Некоторые законы (а также отдельные нормы) распространяют действие только на определенных лиц (например, многие нормы Закона КР от 30 мая 2016 года № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», конституционного Закона КР от 9 июля 2008 года № 141 «О статусе судей Кыргызской Республики» адресованы государственным служащим и судьям соответственно). Некоторые законы не распространяются на лиц, пользующихся дипломатической неприкосновенностью в соответствии с международными договорами.

### 3.2.2. Анализ нормы права

Умение обращаться с законом, применять его на практике необходимо Акыйкатчы (Омбудсмену) КР в процессе рассмотрения жалоб и заявлений, в ходе которого частная ситуация, изложенная заявителем, подводится под правовое предписание общего характера.

Проанализировав факты, собрав доказательства, необходимо приступить к отысканию нормы права. Если фактические обстоятельства дела подпадают под конкретное, прямо выраженное правовое предписание, то Акыйкатчы (Омбудсмену) КР после установления подлинности нормы права остается только истолковать ее, выяснив действительный смысл правового предписания. Если же поиски нормы права оказались безуспешными, они логически выводятся из имеющихся норм посредством специальных юридических приемов, о которых речь пойдет ниже<sup>1</sup>.

#### а) Толкование нормы права

**Толкование нормы права** – это мыслительный процесс, направленный на установление содержания правовых предписаний путем выявления значения и смысла терминов и выражений, необходимый для их практической реализации<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См. также: Васильковский Е. Б. Руководство к толкованию и применению законов (для начинающих юристов). – М., 1913. Доступно на сайте <http://kursach.com/biblio/0010018/000.htm>

<sup>2</sup> Власенко Н. А. Теория государства и права. Научно-практическое пособие. – М., 2009. – С. 184.

**Официальное толкование** – это часть нормотворческой деятельности, поэтому оно может даваться только нормотворческим органом<sup>1</sup>. Акыйкатчы (Омбудсмен) КР не является таковым, вследствие чего он не вправе давать официальное толкование НПА. В случае необходимости получения официального толкования, Акыйкатчы (Омбудсмен) КР вправе обращаться в Жогорку Кенеш КР с соответствующим ходатайством<sup>2</sup>.

При наличии официального толкования анализируемой нормы, Акыйкатчы (Омбудсмен) КР принимает ее к руководству. При отсутствии такового – Акыйкатчы (Омбудсмен) КР самостоятельно исследует смысл нормы права. Так, в процессе рассмотрения заявлений и жалоб Акыйкатчы (Омбудсмену) КР необходимо уяснить содержание нормы права и разъяснить ее заявителю в ответе. Реализация нормы права Акыйкатчы (Омбудсменом) КР невозможна без анализа ее содержания ввиду абстрактного характера нормы права, языковых особенностей изложения юридических норм, системности права, а также несовершенства изложения воли законодателя (неопределенность, двусмысленность).

### **б) Способы раскрытия содержания правовых предписаний**

В целях реализации норм права можно выделить следующие приемы их толкования<sup>3</sup>:

**1) грамматическое** (предполагает анализ текста, разбор его морфологической и синтаксической структуры; в процессе грамматического толкования используются правила соответствующего языка, учитываются использованные законодателем союзы (соединительные или разграничительные), совершенные и несовершенные формы глаголов, причастия и пр.; включает также работу с терминами, фразеологическими оборотами;

**2) логическое** заключается в исследовании логического построения нормативных правовых предписаний, основано на непосредственном использовании законов и правил логики;

**3) систематическое** определяет место нормы права в отрасли права, институте права, устанавливаются нормы, логически связанные с толкуемой нормой; при систематическом толковании:

- устанавливается связь толкуемой нормы с нормами, раскрывающими смысл термина;
- связь общих и специальных норм (при наличии специальных норм, общая не применяется);
- связь отсылочных положений.

**4) историческое** установление смысла данной нормы права осуществляется исходя из обстоятельств и условий ее появления в правовой системе; для правильного уяснения содержания нормы права и ее эффективной реализации, важно знать ситуацию, которая вызвала необходимость ее появления; для этого необходимо обратиться к проекту НПА, справке-обоснованию, заключениям соответствующих комитетов Жогорку Кенеша КР и иным документам, предшествующим его принятию.

Преимущественное практическое значение имеет сравнительный прием, в ходе которого сопоставляются аналогичные нормы прежних (отмененных) НПА. Это делает возможным понять идею законодателя.

<sup>1</sup> Закон КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», ст. ст. 2, 31.

<sup>2</sup> Закон КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», ст. 8.

<sup>3</sup> См. подробнее: *Власенко Н. А.* Теория государства и права. Научно-практическое пособие. – М., 2009. – С. 190-192.

По объему толкование подразделяется на буквальное, расширительное и ограничительное<sup>1</sup>. **Буквальное толкование** исходит из действительного смысла нормы права. При **расширительном толковании** выясняется, что действительное содержание нормы права шире ее буквального текста. На это могут указывать использованные в тексте обороты «и т. д.», «другие», «в аналогичных случаях». **Ограничительное толкование** исходит из обратного – смысл нормы уже ее буквального выражения в тексте.

Однако расширительное и ограничительное толкование следует использовать крайне осторожно, чтобы не допустить нарушения закона. Так, не допускается:

- распространительное толкование исчерпывающих «закрытых» перечней;
- ограничительное толкование «открытых» перечней;
- распространительное толкование санкций;
- распространительное толкование положений, составляющих исключение из общего правила;
- распространительное и ограничительное толкование терминов, определенных законом.

#### **в) Разрешение возможных коллизий между нормами права**

**Коллизия НПА** – это противоречие (несоответствие) между НПА, регулирующими одни и те же общественные отношения (ст. 2 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»).

**Причины коллизий.** Причины коллизий (как и пробелов в праве, о которых будет идти речь ниже) могут носить как объективный, так и субъективный характер. **Объективные причины** коллизий не зависят от воли и сознания людей (изменение общественных отношений, отставание законодательного процесса от развития социально-экономических отношений, политические события в обществе и др.). **Субъективные причины** являются следствием недостатков нормотворческой работы.

Коллизии в праве мешают нормальной работе правовой системы, снижают эффект правового регулирования и нередко ущемляют права граждан.

**Виды коллизий.** Коллизии могут быть явными и скрытыми. **Явные коллизии** хорошо видны в самом тексте и их обнаружение, как правило, не составляет труда. Такая коллизия, к примеру, существует между положениями Гражданского процессуального кодекса КР и Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики».

Статьей 10 указанного Закона установлено, что Акыйкатчы (Омбудсмен) КР рассматривает заявления и жалобы только в том случае, если заявитель оспаривает вступившее в законную силу решение суда и когда заявления или жалобы касаются нарушения прав и свобод человека при рассмотрении вопроса. Между тем оспаривание решений суда установлено гражданским процессуальным законодательством. Очевидно, что данная коллизия разрешается в пользу норм Гражданского процессуального кодекса КР.

**Скрытые коллизии**, в свою очередь, могут быть выделены только при помощи определенных аналитических операций. Так, ст. 8 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» устанавливает, что в целях содействия развитию

<sup>1</sup> См. подробнее: *Власенко Н. А.* Теория государства и права. Научно-практическое пособие. – М., 2009. – С. 192-193.

международного сотрудничества в области прав и свобод человека и гражданина Акыйкатчы (Омбудсмен) КР вправе представлять государство в качестве эксперта в международных отношениях в области прав человека. Между тем данное полномочие несовместимо со статусом института Омбудсмана, который призван осуществлять контроль за соблюдением и уважением прав и свобод человека и гражданина государством.

**Правила преодоления коллизии норм.** Поскольку Акыйкатчы (Омбудсмен) КР не относится к числу нормотворческих органов<sup>1</sup>, он не вправе устранить коллизию в случае ее выявления в нормативном акте (ст. 33 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»). Устраняются коллизии теми нормотворческими органами, которые их приняли.

Однако, анализируя норму права в целях ее правоприменения, Акыйкатчы (Омбудсмен) КР может преодолеть коллизию посредством использования специальных правил<sup>2</sup>:

1) **Норма высшей юридической силы имеет преимущество над нормой меньшей юридической силы.** Пример иерархической коллизии, разрешаемой согласно указанному правилу: ст. 15 Закона КР от 5 июля 2002 года № 113 «О судах аксакалов» дает исчерпывающий перечень дел, которые могут быть рассмотрены судами аксакалов. В данной статье не предусмотрено рассмотрение споров между правообладателями по установлению границ соседних единиц недвижимого имущества. Однако п. 281 § 17 Правил государственной регистрации<sup>3</sup> предусматривает, что в случае возникновения споров между правообладателями по установлению границ соседних единиц недвижимого имущества, если спорящие не пришли к единому мнению, то по желанию спорящих сторон дело направляется на рассмотрение суда аксакалов. Указанное противоречие между положениями закона и подзаконного акта решается в пользу первого.

Иерархия НПА по степени юридической силы предусмотрена ст. 6 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и выглядит следующим образом:

- 1) Конституция КР, закон, вносящий изменения и дополнения в Конституцию КР;
- 2) конституционный закон;
- 3) кодекс;
- 4) закон;
- 5) указ Президента КР;
- 6) постановление Жогорку Кенеша КР;
- 7) постановление Правительства КР;
- 8) акты Национального банка КР, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР;
- 9) НПА государственных органов, уполномоченных издавать нормативные правовые акты, в соответствии с актами делегирования нормотворческих полномочий;
- 10) НПА представительных органов местного самоуправления.

Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нор-

<sup>1</sup> Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» ст. 5.

<sup>2</sup> Там же, ст. 32.

<sup>3</sup> Правила государственной регистрации прав и обременений (ограничений) прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утверждены постановлением Правительства КР от 15 февраля 2011 года № 49.

мы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики<sup>1</sup>.

НПА Союза ССР не применяются на территории Кыргызской Республики с 1 января 2010 года<sup>2</sup>.

2) **Специальное правило имеет преимущество перед общим.** В случае коллизии между НПА, обладающими равной юридической силой, и если ни один из них не противоречит акту с более высокой юридической силой, действуют положения акта, регулирующего данную сферу правоотношений.

3) **Последующая норма по тому же вопросу отменяет действие предыдущей.** В силу ст. 10 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» принятие нового НПА, которому противоречат положения ранее принятого НПА (его структурного элемента) или который поглощает НПА (структурный элемент), влечет прекращение действия предыдущего НПА или его структурного элемента.

4) **Приоритет нормы на государственном языке.** В случае расхождения текста НПА Кыргызской Республики на государственном языке с текстом на официальном языке, текст на государственном языке считается оригиналом, за исключением случаев, предусмотренных ч. 4 ст. 6 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

К примеру, п. 6 ст. 83 Трудового кодекса КР в тексте на государственном языке предусмотрено, что трудовой договор может быть расторгнут работодателем в случаях **многократного** грубого нарушения работником трудовых обязанностей. Тогда как эта же норма в тексте на официальном языке до недавнего времени предусматривала, что трудовой договор, расторгается случаях **однократного** грубого нарушения работником трудовых обязанностей.

### **г) Преодоление пробелов. Аналогия в праве**

**Пробелы в законодательстве** – это отсутствие норм права (правовых норм), необходимость которых обусловлена сущностью и содержанием действующей правовой системы государства, принципами и нормами международного права (ст. 2 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»).

Пробелы в законодательстве могут привести к нарушению прав и свобод человека и гражданина.

Говоря о пробеле в праве нужно исходить из того, что фактические отношения находятся в сфере правового регулирования и подпадают под правовое регулирование, а соответствующей правовой нормы нет.

Нельзя говорить о пробеле в праве, когда:

- конкретный вопрос или конкретная сфера общественных отношений находятся за пределами правового регулирования вообще (так называемый мнимый пробел);
- определенный вид общественных отношений недостаточно конкретно регламентирован, хотя имеются нормы более общего характера, применимые к данному виду общественных отношений;

<sup>1</sup> Конституция КР, ст. 6.

<sup>2</sup> Закон КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», ст. 32.

- нормативный акт предоставляет субъекту определенные полномочия, не конкретизируя их<sup>1</sup>.

**Устранение и преодоление пробелов.** Также как и коллизии, пробелы могут устраняться или преодолеваться. Устранить пробел может только нормотворческий орган.

Статья 33 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» устанавливает, что при выявлении пробелов в НПА нормотворческие органы (должностные лица), принявшие их, вносят в них соответствующие дополнения или изменения, устраняющие пробелы.

Законодательство предусматривает работу нормотворческих органов на упреждение негативных последствий в правоприменительной практике от наличия пробелов в законодательстве. Так, нормотворческие органы обязаны на постоянной основе проводить мониторинг действующих НПА, входящих в сферу их компетенции, на предмет устранения коллизий и пробелов (ч. 4 ст. 32 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»).

Акыйкатчы (Омбудсмен) КР не вправе устранять пробелы, однако он может активно влиять на этот процесс, быть его участником или даже инициатором (ст. 8-1 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики»). Так, Акыйкатчы (Омбудсмен) КР вправе:

- участвовать в рабочих группах по подготовке проектов законов;
- давать заключения на направленные соответствующими органами законопроекты;
- обращаться с предложениями к субъектам права законодательной инициативы об изменении или дополнении действующего законодательства Кыргызской Республики.

Пробелы в законодательстве могут стать основанием для проверки его конституционности, если возникший пробел приводит к такому истолкованию и применению закона, которое нарушает или может нарушить конкретные конституционные права граждан. В этом случае Акыйкатчы (Омбудсмен) КР в силу п. 3 ст. 8 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» вправе обращаться в Конституционную палату Верховного суда КР с представлением о признании неконституционными законов и иных НПА Кыргызской Республики, затрагивающих права и свободы человека и гражданина.

### **Пример**

*Конституционная палата Верховного суда КР при проверке конституционности некоторых нормативных положений Закона КР «Об Адвокатуре и адвокатской деятельности» от 14 июля 2014 года № 135 обратила внимание на то, что «...положения Закона КР «Об Адвокатуре и адвокатской деятельности» не регламентируют многие вопросы, связанные непосредственно с осуществлением адвокатской деятельности и содержат правовые пробелы». Так, отсутствие организационно-правовых форм текущей деятельности адвокатов, по мнению Конституционной палаты Верховного суда КР, несет в себе потенциальную угрозу нормальному функционированию системы адвокатуры (решение Конституционной палаты Верховного суда от 11 марта 2015 года).*

<sup>1</sup> См. подробнее: *Кутафин О. Е.* Пробелы, аналогия и дефекты в конституционном праве // *Lex Russica*. Научные труды МГЮА. – М.: Изд-во МГЮА, 2007, № 4. – С. 610-622.

Таким образом, Конституционная палата Верховного суда КР, признавая упомянутый Закон не противоречащим Конституции КР, в то же время усмотрела пробел в нормативном акте, который может привести к нарушению прав и свобод граждан. Во избежание таких последствий она одновременно указала законодателю на необходимость внесения соответствующих дополнений в правовом регулировании.

Поскольку наличие пробелов в законодательстве напрямую влияет на степень обеспеченности прав и свобод человека в стране, Акыйкатчы (Омбудсмен) КР вправе давать общую оценку законодательству в той или иной сфере, делать заключения относительно наличия пробелов и давать рекомендации по их устранению в Ежегодном докладе Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, в том числе и по вопросам пробелов в праве.

Так, в докладе Акыйкатчы (Омбудсмена) КР за 2014 год отмечается, что в Кодексе КР о детях не указан минимальный возраст, в котором допустимо направлять несовершеннолетних в специальную школу. Этот пробел создает на практике ситуацию, когда суды направляют детей младше 11-ти лет в данное учреждение, что при любых обстоятельствах не может соответствовать принципу соблюдения наилучших интересов ребенка. В этой связи, необходимо внести в Кодекс КР о детях норму, запрещающую направлять детей в возрасте до 11-ти лет в специальную школу.

**Преодоление (восполнение) пробелов в законодательстве** осуществляется с использованием правил аналогии в законе и аналогии в праве.

**Аналогия закона** применяется в случаях, когда нет юридического правила, прямо разрешающего ситуацию. Такое правило может быть заимствовано из другой, сходной, отрасли.

### Пример

*Конституционная палата Верховного суда КР, констатируя пробел в конституционном Законе КР от 13 июня 2011 года № 37 «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» в части разъяснения Конституционной палатой Верховного суда КР принятого ею акта, применила по аналогии (аналогия в законе) ст. 31 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», регулиующую порядок и основания официального разъяснения НПА<sup>1</sup>.*

**Аналогия права** – это принятие решения исходя из общих начал и смысла законодательства.

Не допускается применение по аналогии норм, ограничивающих гражданские права и устанавливающих ответственность.

С применением аналогии разрешаются только те юридические дела, которые рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства. На сегодняшний день, такое средство преодоления пробелов в праве, как аналогия прямо названо в Гражданском кодексе КР (ст. 5), Семейном кодексе КР (ст. 6), Гражданском процессуальном кодексе КР (ст. 13).

<sup>1</sup> Постановление Конституционной палаты Верховного суда КР от 30 января 2014 года «О разъяснении Решения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 13 января 2014 года № 01-Р по делу о проверке конституционности нормативного положения пункта 1 части 1 статьи 34 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики».



С учетом сказанного, поведение правоприменителя зависит от типа правоотношений, в которых он столкнулся с пробелом. Если, к примеру, в уголовном праве пробел в законодательстве должен привести к отказу в возбуждении уголовного дела следователем, вынесению оправдательного приговора судьей, то в гражданском – при отсутствии конкретного закона гражданам и организациям не может быть отказано в правосудии. Средствами преодоления пробела здесь являются аналогии закона и права.

**Правила использования аналогии в праве:**

- 1) решение дела по аналогии допустимо только при отсутствии или неполноте правовых норм;
- 2) решение по аналогии предполагает сначала поиск нормы в актах той же отрасли права, и только за неимением таковой возможно обращение к другой отрасли и законодательству в целом;
- 3) сходство анализируемых обстоятельств и обстоятельств, предусмотренных имеющейся нормой, должно быть существенным;
- 4) решение по аналогии недопустимо:
  - а) если она прямо запрещена законом (например, в силу ст. 5 Гражданского кодекса КР не допускается применение по аналогии норм, ограничивающих гражданские права и устанавливающих ответственность);
  - б) если закон связывает наступление юридических последствий с наличием конкретных норм;
- 5) выработанное в ходе использования аналогии правовое положение не должно противоречить ни одному из действующих предписаний закона;
- 6) недопустимо применение по аналогии тех правовых норм, которые устанавливают исключения, изъятия из общего порядка правового регулирования, и тех, в которых имеется специальное указание о том, что они применяются лишь в случаях, указанных в законе;
- 7) применение аналогии всегда связано с решением конкретного вопроса; оно носит индивидуальный характер и не имеет обязательной силы для решения других идентичных вопросов<sup>1</sup>.

### 3.3. Принятие решения и его документальное оформление

Принятие правоприменительного решения относится, пожалуй, к главной и решающей стадии правоприменения. На этом этапе правоприменение завершается и как интеллектуальная деятельность, и как ее документальное оформление.

#### 3.3.1. Вынесение решения

**Решение** – это интеллектуальный процесс подготовки определенного вывода из сопоставления фактической и юридической основ. Этот процесс достаточно формализован. Одна-

<sup>1</sup> Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. – Харьков, 2000. Доступно на сайте <http://lawbook.online/page/pvv/ist/ist-16--idz-ax308--nf-145.html>; Кумафин О. Е. Пробелы, аналогия и дефекты в конституционном праве, 2007. Доступно на сайте [http://lexrussica.ru/netcat\\_files/493/657/lexrussica-4-2007-19238.pdf](http://lexrussica.ru/netcat_files/493/657/lexrussica-4-2007-19238.pdf)

ко в некоторых случаях законодательство допускает возможность для усмотрения, например, когда ответственность предусматривает выбор между несколькими видами санкций.

На этапе принятия решения происходит окончательная юридическая квалификация: оценка фактов через призму юридических норм.

По результатам рассмотрения жалобы принимается одно из следующих решений:

- 1) о полном или частичном удовлетворении обращения;
- 2) об отказе в удовлетворении обращения;
- 3) о принятии мер по разрешению поставленных вопросов и устранению выявленных нарушений (акты реагирования)<sup>1</sup>.

Результаты юридической квалификации оформляются в письменном акте, в котором излагаются обстоятельства дела, их анализ, оценка. В случае выявления нарушений прав и свобод человека и гражданина в ответе заявителю разъясняются вопросы, касающиеся его прав и законных интересов, в том числе форм и способов их защиты, предусмотренных законодательством, а также мер по восстановлению нарушенного права, предпринятых Акыйкатчы (Омбудсменом) КР.

Так, Акыйкатчы (Омбудсмен) КР вправе принять следующие меры по восстановлению нарушенного права:

- 1) направить в соответствующие органы акты реагирования (представления) для принятия ими в месячный срок мер по устранению нарушений;
- 2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении должностных лиц и служащих, в действиях(бездействии) которых усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- 3) обратиться в суд с заявлением о защите прав и свобод человека и гражданина, которые по уважительным причинам не могут это сделать самостоятельно.

После вынесения решение доводится до сведения заинтересованных лиц. Решение Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по жалобе и заявлению не подлежит обжалованию.

Если нарушения прав человека, выявленные по итогам рассмотрения жалобы, оправдываются действующим НПА либо носят системный характер (выявляются неоднократно либо проявляются вновь после их устранения), Акыйкатчы (Омбудсмен) КР вправе также:

- 1) обратиться в Конституционную палату Верховного суда КР с представлением о признании неконституционными законов и иных НПА Кыргызской Республики, затрагивающих права и свободы человека и гражданина;
- 2) обратиться в Жогорку Кенеш КР с предложениями о создании парламентской комиссии по расследованию выявленных массовых и грубых нарушений прав и свобод человека и гражданина или о проведении парламентских слушаний;
- 3) отразить в Ежегодном докладе Акыйкатчы (Омбудсмена) КР:
  - а) число, характер поступивших жалоб, с разбивкой информации по жалобам, ставшим предметом рассмотрения, и отклоненным жалобам, с указанием причин отклонения (ч. 2 ст. 11 Закона КР от 31 июля 2002 № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики»);

<sup>1</sup> Пункт 10.12 Типовой инструкции по делопроизводству в Кыргызской Республике, утверждена постановлением Правительства КР от 23 июля 2012 года № 517.

- б) отказ или упущение со стороны государственных служащих от предоставления объяснений по вопросам жалобы (п. п. 17, 18 ст. 10, ст. 13 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики»).

### **3.3.2. Оформление решения и доведение его до сведения заинтересованных лиц**

Закон КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» не устанавливает требований к оформлению решения по жалобам и заявлениям граждан, а также порядок и сроки их информирования о принятом решении. Ориентиром в этом вопросе могут служить требования Закона КР от 4 июля 2007 года № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан».

Решение по заявлению или жалобе граждан должно быть мотивированным, со ссылкой на конкретные НПА.

#### **а) Содержание решения**

Как правило, в ответе заявителю содержится следующая информация:

- 1) краткое описание жалобы (заявления);
- 2) изложение нарушений, послуживших основанием для проведения проверки;
- 3) цели и вопросы, подлежащие проверке;
- 4) нормы законодательства и международные стандарты прав человека, которыми руководствовался Акыйкатчы (Омбудсмен) КР при проведении проверки;
- 5) выводы по итогам проверки относительно соблюдения установленных требований законодательства и международных стандартов в области прав человека и неблагоприятных последствиях нарушений, с указанием информации о возможности подтверждения установленных фактов;
- 6) меры по устранению выявленного нарушения и восстановлению нарушенного права, предпринятые Акыйкатчы (Омбудсменом) КР и их результаты.

#### **б) Оформление решения**

Ответ заявителю готовится на фирменном бланке Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, с указанием ФИО и должности ответственного лица, подписавшего ответ, а также ФИО и должности исполнителя и его контактных данных (телефон, адрес электронной почты).

Ответ на коллективное обращение направляется на имя первого подписавшего его лица (если в письме не оговорено конкретное лицо) или, в отдельных случаях, – каждому из лиц, подписавших такое обращение.

Если ответ заявителю сообщается в устной форме, то составляется справка, в которой указывается, кто, когда и в какой форме дал ответ, а также излагается его содержание.

Ответ заявителю, проживающему за пределами Кыргызской Республики, направляется в установленном порядке с учетом имеющихся международных договоров и соглашений, участницей которых является Кыргызская Республика.

Вместе с сообщением о результатах рассмотрения обращения заявителю возвращаются поступившие от него подлинные документы. Оригинал жалобы (заявления) остается в архиве Акыйкатчы (Омбудсмена) КР.

Заявитель вправе знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением заявления (жалобы), в той мере, в какой это не затрагивает права других граждан и не противоречит требованиям законодательства Кыргызской Республики об охране государственных секретов, коммерческой и (или) иной охраняемой законом тайны.

### 3.3.3. Реализация и контроль принятого решения

Итак, если по результатам проверки обращений граждан подтверждается, что государственными органами и их должностными лицами были соблюдены установленные законом требования, то Акыйкатчы (Омбудсмен) КР прекращает проверку и информирует об этом заявителя. Если же подтверждается, что нарушение прав в действительности имело место, то Акыйкатчы (Омбудсмен) КР продолжает проверку и контролирует ситуацию до тех пор, пока не получит подтверждение, что меры, принятые государственным органом и его должностными лицами, способствуют устранению нарушений.

Рассмотрение обращений граждан считается законченным, когда поставленные в них вопросы разрешены, по ним приняты необходимые меры и об этом сообщено заявителю. В регистрационно-контрольной форме делается отметка об исполнении<sup>1</sup>, и обращение снимается с контроля.

По итогам рассмотрения обращения структурным подразделением Акыйкатчы (Омбудсмена) КР составляется справка, которая визируется исполнителем и подписывается руководителем структурного подразделения. К справке прилагаются материалы проверок.

В ходе исполнения по обращению все лица, задействованные в исполнении, сотрудничают с пресс-службой Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в целях освещения деятельности по осуществлению контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

<sup>1</sup> Пункт 55 Типовой инструкции по делопроизводству в Кыргызской Республике, утверждена постановлением Правительства КР от 23 июля 2012 года № 517.

ПЕРЕЧЕНЬ

основных международных договоров по правам человека со сведениями об участии в них Кыргызской Республики (КР)<sup>1</sup> по состоянию на 03. 08. 2016 г.

1	2	3	4	5	6	7
Наименование договора по правам человека	Сокращенное название	Дата вступления договора в силу	Дата присоединения/ратификации	Дата вступления договора в силу для Кыргызской Республики	Орган наблюдения	
1.	Международный пакт о гражданских и политических правах	МПГПП	23. 03. 1976 г.	Пост. Жогорку Кенеша КР от 12. 01. 1994 г.	07. 01. 1995 г.	Комитет по правам человека
	1.1. Факультативный протокол к МПГПП	ФП1-МПГПП	23. 03. 1976 г.	Пост. Жогорку Кенеша КР от 12. 01. 1994 г.	07. 01. 1995 г.	
	1.2. Факультативный протокол к МПГПП, направленный на отмену смертной казни	ФП2-МПГПП	1991 г.	Законом КР от 16. 03. 2010 г.	Через 3 мес. после депонирования у Генсека ООН	
2.	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	МПЭСКП	03. 01. 1976 г.	Пост. Жогорку Кенеша КР от 12. 01. 1994 г.	07. 01. 1995 г.	Комитет по экономическим, социальным и культурным правам

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://indicators.ohchr.org/>

1	2	3	4	5	6	7
	2.1. Факультативный протокол к МПЭСКП	ФП-МПЭСКП	2013 г.	Не участвует	Не участвует	
3.	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации	МКЛРД	04.01.1969 г.	Законом КР от 26.07.1996 г.	05.10.1997 г.	Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации
4.	Международная конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	КЛДЖ	03.09.1981 г.	Пост. Законодательного собрания Жогорку Кенеша КР от 25.01.1996 г. и СНП Жогорку Кенеша КР от 06.03.1996 г.	12.03.1997 г.	Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
	4.1. Факультативный протокол к КЛДЖ	ФП-КЛДЖ	2000 г.	Законом КР от 23.04.2002 г.	22.12.2002 г.	
5.	Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания	КПП	1987 г.	Законом КР от 26.07.1996 г.	05.10.1997 г.	Комитет против пыток
	5.1. Факультативный протокол к КПП	ФП-КПП	2006 г.	Законом от 29.12.2008 г.	29.12.2008 г.	
6.	Конвенция о правах ребенка	КПР	1990 г.	Пост. Жогорку Кенеша КР от 12.01.1994 г.	06.11.1994 г.	Комитет по правам ребенка
	6.1. Факультативный протокол к КПР, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах	ФП-ВК-КПР	2002 г.	Законом КР от 12.07.2002 г.	23.03.2003 г.	

1	2	3	4	5	6	7
	6.2. Факультативный протокол к КПр, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии	ФП-ТД-КПр	2002 г.	Законом КР от 12.07.2002 г.	12.03.2003 г.	
	6.3. Факультативный протокол к КПр, касающийся процедуры сообщений	ФП-ПС-КПр	14.04.2014 г.	Не участвует	Не участвует	
7.	Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей	МКЗТМ	2003 г.	Законом КР от 15.04.2003 г.	01.01.2004 г.	Комитет по трудящимся-мигрантам
8.	Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений	КЗНИ	2010 г.	Не участвует	Не участвует	Комитет по насильственным исчезновениям
9.	Конвенция о правах инвалидов	КПИ	03.05.2008 г.	Не участвует	Не участвует	Комитет по правам инвалидов
	9.1. Факультативный протокол к КПИ	ФП-КПИ	03.05.2008 г.	Не участвует	Не участвует	

**ПЕРЕЧЕНЬ**  
**общепринятых прав и свобод человека по Международному пакту**  
**о гражданских и политических правах (МПГПП)**

1. Право народов на самоопределение (п.1 ст. 1).
2. Право на свободу от дискриминации при обеспечении прав, предусмотренных Пактом (п. 1 ст. 2, ст. 3, п. 2 ст. 23, ст. 24.1, ст. 25, ст. 26 и все формулировки со словом «каждый»).
3. Право на эффективное средство правовой защиты (пп. «а» п. 3 ст. 2, п. 1 ст. 6, п. 2 ст. 17, п. 1 ст. 24, ст. 26).
4. Право на жизнь (п. 1 ст. 6).
5. Право несовершеннолетних и беременных женщин на свободу от смертного приговора (п. 5 ст. 6).
6. Право прошения о помиловании или смягчении приговора (п. 4 ст. 6).
7. Право на свободу от пыток, жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращений или наказаний, свобода согласия подвергаться медицинским или научным опытам (ст. 7).
8. Право на свободу от рабства, запрет принуждения к принудительному или обязательному труду (п. 1 ст. 8).
9. Право на свободу от принудительного или обязательного труда (пп. «а» п. 3 ст. 8).
10. Право на свободу от содержания в подневольном состоянии (п. 2 ст. 8).
11. Право на свободу и личную неприкосновенность (п. 1 ст. 9).
12. Право лишенных свободы на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности (п. 1 ст. 10).
13. Право не быть лишенным свободы за неисполнение договорных обязательств (ст. 11).
14. Право на свободное передвижение и свободу выбора местожительства (п. 1 ст. 12, ст. 13).
15. Право на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона (п. 1 ст. 14).
16. Право считаться невиновным, пока виновность не будет доказана согласно закону (п. 2 ст. 14).
17. Право на определенные гарантии на основе полного равенства при предъявлении уголовного обвинения (п. 3 ст. 14).
18. Право на пересмотр приговора вышестоящей судебной инстанцией (п. 5 ст. 14).
19. Право не быть вторично судимым или наказанным за преступление, за которое лицо было окончательно осуждено или оправдано (п. 7 ст. 14).
20. Право на признание правосубъектности (ст. 16).
21. Право на свободу от произвольного или незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь (п. 1 ст. 17).
22. Право на свободу от произвольного или незаконного посягательства на неприкосновенность жилища (п. 1 ст. 17).



23. Право на тайну корреспонденции (п. 1 ст. 17).
24. Право на свободу от незаконного посягательства на честь и репутацию (п. 1 ст. 17).
25. Право на свободу мысли, совести и религии (п. 1 ст. 18, ст. 27).
26. Право беспрепятственно придерживаться и свободно выражать свои мнения, включая свободу искать, получать и распространять информацию и идеи (п.п. 1-2 ст. 19);
27. Право на мирные собрания (ст. 21).
28. Право на свободу ассоциации (п. 1 ст. 22).
29. Право семьи на защиту со стороны общества и государства (п. 1 ст. 23).
30. Право на вступление в брак и создание семьи (п. 2 ст. 23).
31. Право ребенка на меры защиты, на регистрацию после рождения, на имя и на приобретение гражданства (п.п. 1-3 ст. 24).
32. Право принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей (п. «а» ст. 25).
33. Право голосовать и быть избранным (п. «б» ст. 25).
34. Право допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе (п. «в» ст. 25).
35. Право этнических, религиозных и языковых меньшинств на пользование своей культурой, исповедование своей религии и исполнение ее обрядов, а также пользование родным языком (ст. 27).

**ПЕРЕЧЕНЬ**  
**общепринятых прав и свобод человека**  
**по Международному пакту об экономических, социальных**  
**и культурных правах (МПЭСКП)**

1. Право народа на самоопределение (п. 1 ст. 1).
2. Право на свободу от дискриминации при обеспечении прав, предусмотренных Пактом (п. п. 2-3 ст. 2, ст. 3 и все формулировки со словом «каждый»).
3. Право на труд (п. 1 ст. 6).
4. Право на справедливые и благоприятные условия труда (абз. 1 ст. 7).
5. Право создавать профсоюзы и вступать в них (пп. «а» п. 1 ст. 8).
6. Право профсоюзов образовывать местные и международные союзы (объединения) (пп. «б» п. 1 ст. 8).
7. Право профсоюзов функционировать беспрепятственно (пп. «б» п. 1 ст. 8).
8. Право на забастовки (пп. «г» п. 1 ст. 8).
9. Право на социальное обеспечение, включая социальное страхование (ст. 9).
10. Право на охрану семьи, материнства и детства (п.п. 1-3 ст. 10).
11. Право на достаточный жизненный уровень (п. 1 ст. 11).
12. Право на свободу от голода (п. 2 ст. 11).
13. Право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (п. 1 ст. 12).
14. Право на образование (п. 1 ст. 14, ст. 13).
15. Право на участие в культурной жизни (пп. «а» п. 1 ст. 15).
16. Право на пользование результатами научного прогресса и их практического применения (пп. «б» п. 1 ст. 15).
17. Право на защиту интеллектуальной собственности (пп. «в» п. 1 ст. 15).
18. Право на свободу интеллектуальной деятельности (п. 3 ст. 15).

## Образцы представлений об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина

### Образец представления 1

Председателю  
Верховного суда  
Кыргызской Республики

---

#### ПРЕДСТАВЛЕНИЕ

об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина

На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР обратилась гражданка Р. А. (*дата, вх. №*) о прекращении в последние годы выплаты алиментов на содержание ее сына от гр. А. К., взыскиваемых с 2005 года на основании судебного акта городского суда г. Кызыл-Кыя Баткенской области. Данное обращение было принято к рассмотрению Акыйкатчы (Омбудсменом) КР и была проведена проверка в порядке ст. 10 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики».

В ходе проверки **установлено** следующее.

Решением городского суда г. Кызыл-Кыя Баткенской области от 20 июня 2005 года было предписано ежемесячно взыскивать с гр. А. К. в пользу гр. Р. А. алименты в размере  $\frac{1}{4}$  части всех видов его заработка на содержание сына до его совершеннолетия, начиная с 19 июля 2005 года. Гражданка Р. А. на основании данного судебного решения алименты получала в сумме 100 сомов на протяжении 7 лет. Однако, по неизвестным причинам, с 2012 года выплаты прекратились, устные обращения в Подразделение службы судебных исполнений (далее – ПССИ) г. Кызыл-Кыя также не привели к каким-либо результатам.

В своем ответе (*дата, вх. №*) директор Судебного департамента при Верховном суде КР на наше письмо (*дата, исх. №*) указывает, что такое постановление в производство ПСИИ г. Кызыл-Кыя Баткенской области на исполнение не поступало. Однако копию указанного постановления городского суда г. Кызыл-Кыя получил под роспись 26 июля 2005 года делопроизводитель ПССИ г. Кызыл-Кыя Ф. А., о чем говорится в Вашем ответе (*дата, вх. №*) на наш запрос (*дата, исх. №*) о причинах не поступления данного судебного акта в ПССИ. Далее Судебный департамент при Верховном суде КР, в частности, в лице делопроизводителя ПССИ г. Кызыл-Кыя, рассмотрев согласно Вашему распоряжению данное обращение по существу:

- ограничился лишь уведомлением заявительницы о том, что 23 июня 2014 года сотрудником ПСИИ был осуществлен выезд на место жительства должника, составлен акт о том, что по указанному адресу гр. А. К. не проживает, о чем получена справка из паспортного стола, дом принадлежит гр. М. А.;
- не предпринял должных мер по исполнению вступившего в законную силу судебного акта, в частности, по розыску должника, как должностное лицо, состоящее на государ-

ственной службе и выполняющее возложенные на него законом задачи по исполнению судебных актов и актов других органов согласно Закону КР от 18 марта 2002 года № 39 «Об исполнительном производстве и о статусе судебных исполнителей в Кыргызской Республике».

Согласно ст. 41 Конституции КР каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, предусмотренных настоящей Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) (п.1 ст. 14), участницей которого является Кыргызская Республика, закрепляет за каждым при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе право на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Исполнение судебного решения, принятого любым судом, рассматривается как составляющая «судебного разбирательства» по смыслу п. 1 ст. 14 МПГПП, иначе такое право было бы фикцией, если бы правовая система государства-участника МПГПП допускала, чтобы судебное решение, вступившее в законную силу и обязательное к исполнению, оставалось недействующим в отношении одной стороны в ущерб ее интересам. Международные судебные органы по защите прав человека не один раз в своих решениях указывали, что недопустимо, чтобы ст. 14 МПГПП, детально описывая процессуальные гарантии сторон, – справедливое, публичное и проводимое в разумный срок разбирательство – не предусматривала бы защиты процесса исполнения судебных решений, что несовместимо с принципом верховенства права.

Отсутствие ответчика по прежнему адресу не может служить оправданием неуплаты алиментного долга, установленного решением суда. Та или иная задержка исполнения судебного решения при определенных обстоятельствах может быть оправдана, но она не должна влечь нарушение самой сути права на судебную защиту, гарантируемого Конституцией КР и МПГПП.

Таким образом, не принимая на протяжении нескольких лет необходимых мер по исполнению вступившего в законную силу судебного решения по данному делу, Судебный департамент при Верховном суде КР, в частности, в лице сотрудника ПССИ г. Кызыл-Кыя, нарушил право на судебную защиту гр. Р. А, а именно право на исполнение судебного акта городского суда г. Кызыл-Кыя Баткенской области о взыскании алиментов на содержание ее сына от гр. А. К. Следовательно, невозможность для заявительницы добиться исполнения указанного судебного решения с 2012 г. по настоящее время, является нарушением ее конституционного права на судебную защиту.

Такое недобросовестное исполнение своих служебных обязанностей со стороны сотрудников ПССИ, которое приводит к нарушению прав человека и неэффективной работе системы государственных органов (трате времени, ресурсов и др.), недопустимо.

На основании вышеизложенного и руководствуясь п. 14 ст. 8, п. п. 1, 2 ст. 8-2, ч. 4 ст. 12 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики»

**прошу:**

1. Принять меры к устранению выявленных нарушений права гр. Р. А. на исполнение судебного акта городского суда г. Кызыл-Кыя Баткенской области о взыскании алиментов на содержание ее сына от гр. А. К., причин и условий, им способствующих, недопущению таких нарушений впредь.

2. Решить вопрос о возбуждении дисциплинарного производства в отношении должностных лиц и служащих, нарушивших права гр. Р. А. на исполнение судебного акта.

3. О результатах рассмотрения представления и принятых мерах сообщить Акыйкатчы (Омбудсмену) КР в установленный законом месячный срок.

**Омбудсмен (Акыйкатчы)  
Кыргызской Республики**

**Образец представления 2**

**Генеральному прокурору  
Кыргызской Республики**

---

**ПРЕДСТАВЛЕНИЕ**

об устранении выявленных нарушений прав и свобод человека и гражданина

На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР ( *дата, вх. №*) поступило обращение от ( *ФИО*) жильцов дома, расположенного по адресу: г. Бишкек, пр. Мира, д. 70 по поводу бездействия со стороны должностных лиц Генеральной прокуратуры КР и Регионального управления Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве КР по г. Бишкек, Сокулукскому и Аламудунскому районам (далее – Госэкотехинспекция), в ходе рассмотрения которого установлено следующее.

В жилом доме, расположенном по адресу: г. Бишкек, пр. Мира, д. 70, застройщиками (*указать наименование организации*) без согласия жильцов дома и получения разрешительных документов осуществляется незаконная реконструкция подвального помещения. Заявители неоднократно просили Госэкотехинспекцию провести соответствующую проверку (*реквизиты писем*). Однако последняя уклонялась от ее проведения. На вопрос заявителей, правомочно ли проведение реконструкции, Госэкотехинспекция ответа так и не дала. Все это время жильцы живут в тревоге за свою жизнь из-за стихийных строительных работ, испытывая бытовые неудобства, а также физические и нравственные страдания от чувства бессилия ввиду невозможности обеспечить себе и своим детям безопасную среду для жизни.

В этой связи жильцы данного дома неоднократно обращались в Ваш адрес с просьбой принять меры в отношении должностных лиц Госэкотехинспекции по факту бездействия в отношении незаконной реконструкции подвального помещения вышеуказанного дома (*реквизиты писем*). Незаконный характер реконструкции подвального помещения обоснован отсутствием у застройщиков необходимых разрешений, а также существенным нарушением строительных норм и правил, установленных законодательством Кыргызской Республики. Данные обстоятельства подтверждаются также \_\_\_\_\_ (*указать, чем*).

В ответ на указанные обращения граждан Генеральная прокуратура КР реагировала формальными по форме и содержанию ответами, из которых с очевидностью следует, что проверочные мероприятия по данному факту \_\_\_\_\_ (*ФИО, должность сотрудника про-*

куратуры) проводились поверхностно, должные меры в отношении виновных должностных лиц Госэкоинспекции приняты не были.

Между тем в соответствии со ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – МПГПП) в обязанности государства входит обеспечить лицу, права и свободы которого нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве. При этом государство должно обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными административными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства.

Развивая положение МПГПП, Конституция КР гарантирует в случаях необходимости право на обращение в органы государственной власти и к их должностным лицам (ст. 41 Конституции КР).

Прокуратура Кыргызской Республики является государственным органом, на который в силу ст. 104 Конституции КР возлагается надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами.

Закон КР от 17 июля 2009 года № 224 «О прокуратуре Кыргызской Республики» выделяет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в отдельное направление и предусматривает обширные полномочия прокурора при осуществлении возложенных на него функций в этой сфере. Таким образом, гражданин, обращаясь с заявлением в органы прокуратуры, вправе рассчитывать на доступное средство защиты, способное предотвратить принятие поднадзорными органами и их должностными лицами мер, нарушающих их права и свободы, последствия которых могут быть необратимыми. Кроме того, граждане вправе рассчитывать, что обращение в органы прокуратуры приведет к восстановлению нарушенного права.

Неоднократные обращения жильцов дома, расположенного по адресу: г. Бишкек, пр. Мира, д. 70, в адрес Генеральной прокуратуры КР не встретили в лице ее должностных лиц должного участия, тем самым им было отказано в получении эффективной правовой защиты.

На основании вышеизложенного и руководствуясь п. 14 ст. 8, п.п. 1, 2 ст. 8-2, ч. 4 ст. 12 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» **прошу:**

1. Принять меры к устранению выявленных нарушений прав (ФИО) жильцов дома, расположенного по адресу: г. Бишкек, пр. Мира, д. 70, причин и условий им способствующих, недопущению таких нарушений впредь.

2. Решить вопрос о возбуждении дисциплинарного производства в отношении \_\_\_\_\_ (ФИО, должность), допустивших нарушения права на эффективную защиту прав и свобод граждан-заявителей.

3. О результатах рассмотрения представления и принятых мерах сообщить Акыйкатчы (Омбудсмену) КР в установленный законом месячный срок.

**Омбудсмен (Акыйкатчы)  
Кыргызской Республики**

## Образцы писем-ответов заявителям

### Образец письма-ответа 1

Гр. \_\_\_\_\_  
(ФИО)

\_\_\_\_\_  
(указать адрес заявителя)

**Уважаемый** \_\_\_\_\_ **!**  
(ФИО)<sup>1</sup>

Рассмотрев Ваше обращение от *(дата, вх. №)* по поводу увольнения Вас с работы администрацией муниципального предприятия «Тазалык» мэрии г. Бишкек (далее – МП Тазалык) сообщаем следующее.

Как следует из представленных Вами материалов, приказом директора МП «Тазалык» от 28 августа 2010 года № 402 за нарушение трудовой дисциплины на основании рапортов начальников участка МП «Тазалык» по факту срыва графика выезда водителей на Вас было наложено дисциплинарное взыскание в виде выговора.

Приказом директора МП «Тазалык» № 107-ЦА от 2 сентября 2010 года для проведения служебного расследования была создана комиссия, на время работы которой Вы были отстранены от работы диспетчера участка. Впоследствии приказом директора МП «Тазалык» № 412-ЦА от 6 сентября 2010 года Вы были уволены с занимаемой должности.

По вопросу незаконного увольнения Межрайонной государственной инспекцией труда Чуйской области и г. Бишкек в адрес МП «Тазалык» было вынесено предписание за № 01-14 от 27 сентября 2010 года, которым ему было вменено в обязанность восстановить уволенных лиц на прежней должности и произвести выплату заработной платы за время вынужденного прогула. МП «Тазалык» обратилось с заявлением об обжаловании предписания Межрайонной государственной инспекции труда Чуйской области и г. Бишкек в Межрайонный суд г. Бишкек.

Поскольку в настоящее время вопрос об обжаловании указанного предписания Межрайонной государственной инспекции труда Чуйской области и г. Бишкек является предметом судебного разбирательства, согласно ч. 4 ст. 10 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» Акыйкатчы (Омбудсмен) КР не вправе рассматривать обстоятельства дела в части законности и обоснованности предписания Межрайонной государственной инспекции труда Чуйской области и г. Бишкек.

Вместе с тем обращаем Ваше внимание на то, что в соответствии со ст. 421 Трудового кодекса КР споры работника о восстановлении на работе независимо от оснований прекращения трудового договора рассматриваются непосредственно в суде. В силу ст. 414 Трудового кодекса КР по спорам об увольнении установлены сокращенные сроки обращения – в течение 2 месяцев со дня ознакомления с приказом об увольнении либо со дня выдачи трудовой книжки.

<sup>1</sup> Фамилию, имя, отчество заявителя необходимо писать полностью.

Таким образом, обращение в суд в Вашем случае с иском о признании увольнения незаконным и восстановлении на прежней работе является наиболее действенным способом защиты нарушенного права. Вы также вправе требовать в суде выплаты среднего заработка за все время вынужденного прогула и возмещения денежной компенсации морального вреда, причиненного Вам увольнением без законного основания или с нарушением установленного порядка увольнения (ст. 423 Трудового кодекса КР ). При этом в соответствии со ст. 422 Трудового кодекса КР работники освобождаются от судебных расходов при обращении в суд с иском по требованиям, вытекающим из трудовых правоотношений.

Одновременно сообщаем, что в соответствии с п. 8 ст. 11 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» в случае заинтересованности с Вашей стороны Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР может быть оказана помощь в виде проведения мониторинга судебного заседания. Для этого Вам необходимо обратиться с соответствующим заявлением с указанием даты и времени судебного заседания.

**Омбудсмен (Акыйкатчы)  
Кыргызской Республики**

**Образец письма-ответа 2**

Гр. \_\_\_\_\_  
(ФИО)

СИЗО г. Бишкек

\_\_\_\_\_  
(указать адрес СИЗО)

**Уважаемый \_\_\_\_\_!**  
(ФИО)

Ваше обращение (*дата, вх. №*) о нарушении права на справедливое судебное разбирательство уголовного дела, в том числе и на стадии следствия, мною рассмотрено.

В ходе изучения представленных документов установлено, что приговором Первомайского районного суда г. Бишкек от 31 августа 2015 года Вы признаны виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 234 «Хулиганство», п. 6 ч. 2 ст. 105 «Умышленное причинение менее тяжкого вреда здоровью» Уголовного кодекса КР и на основании ч. 1 ст. 59 Уголовного кодекса КР путем частичного сложения назначенных наказаний окончательно к отбытию назначено наказание в виде 3 лет 6 месяцев лишения свободы, с отбыванием наказания в колонии строгого режима.

Мера пресечения в виде домашнего ареста – отменена, избрана в отношении Вас мера пресечения в виде заключения под стражу, взяв под стражу в зале суда.

В судебном заседании Вы вину в инкриминируемых деяниях не признали и дали показания, свидетельствующие о наличии неприязненных отношений между Вами и сотрудниками Домоуправления, сложившимися из-за неоднократных обращений в органы государственной власти и управления, органы прокуратуры и внутренних дел в связи с необоснованным завышением тарифа на содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, расположенном по адресу: г. Бишкек, ул. Жигулевская, д. 4.



Однако ни органы следствия, ни суд не проверили Ваши показания об отсутствии умысла на грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу. Отвергая Ваши показания, следствие и суд необоснованно свели все дело к конфликту между знакомыми друг с другом физическими лицами, а изучение Вашей личности ограничилось сведениями о предыдущих судимостях и характеристиками по месту жительства и работы.

Между тем Ваши показания объективно подтверждаются документами. Являясь профессиональным бухгалтером и студентом-заочником 4-го курса юридического института Кыргызского государственного национального университета им. Ж. Баласагына, Вы неоднократно уличали сотрудников Домууправления в получении неосновательного обогащения, требовали перерасчета взимаемой с Вашей семьи платы, оказывали содействие своему отцу в подготовке обоснованных обращений. По Вашему обращению в апреле 2014 года была проведена внеплановая выездная проверка в отношении Домууправления Отделом жилищно-коммунального хозяйства Октябрьской райгосадминистрации г. Бишкек, в результате которой установлено, что с июля 2013 года Домууправление в одностороннем порядке увеличило тариф на содержание и ремонт общего имущества, в связи с чем Домууправлению выдано предписание об устранении нарушения (ответ зав. отделом жилищно-коммунального хозяйства Октябрьской райгосадминистрации г. Бишкек С. Н. *(дата, исх. №)*).

Однако Домууправление данное предписание не выполнило, обратившись с ходатайством о продлении срока его исполнения до 25 августа 2014 года. Но и по истечении продленного срока исполнения, Домууправление предписание не выполнило, а именно не произвело перерасчет размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в многоквартирном доме, расположенном по адресу: г. Бишкек, ул. Жигулевская, д. 4.

Вы подсчитали, что Домууправление, обслуживая более 2 тыс. кв. м., на разнице в 2,65 сома ежемесячно необоснованно получает 5 млн. 300 тыс. сомов только с одного многоквартирного дома. Наличие неприязненных отношений на этой почве подтверждается также многочисленными письменными ответами Домууправления на Ваши обращения, неоднократными фактами повреждения имущества Вашей семьи – перерезанием электрических проводов перед квартирой, повреждением электрического счетчика, о чем свидетельствуют официально зарегистрированные обращения в милицию.

18 марта 2014 года по Вашей инициативе более 30 жителей дома, расположенного по адресу: г. Бишкек, ул. Жигулевская, д. 4, подали заявления в милицию о злоупотреблениях Домууправления. 20 марта 2014 года неустановленные лица порезали шины на Вашем автомобиле и нанесли повреждения кузову автомобиля, причинив материальный ущерб на сумму 30 400 сомов. По данному факту 29 марта 2014 года возбуждено уголовное дело. Вы неоднократно прямо указывали на сотрудников Домууправления как на лиц, совершивших указанные правонарушения.

13 августа 2014 года Вы опознали проводившего собрание жильцов соседнего дома гр. Д. В. как лицо, умышленно повредившее Ваш автомобиль, что зафиксировано видеозаписью. По этой причине, а также из-за не произведенного перерасчета возник конфликт с гр. Д. В., переросший в обоюдную драку, в ходе которой были причинены телесные повреждения и Вам, и гр. Д. В.

Изложенные обстоятельства свидетельствуют об отсутствии у Вас умысла на умышленное грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу. Однако эти обстоятельства в их совокупности не были исследованы следствием и судом, что повлекло ошибочную квалификацию Ваших действий как хулиганство.

Директор Домоуправления А. А., являющийся одним из участников конфликта и драки на стороне своего подчиненного гр. Д. В., представлен следствием и судом в качестве лица, пресекающего нарушение общественного порядка, которому Вы якобы оказали сопротивление. Однако через несколько минут после случившегося, на автостоянке на Вас группой лиц было совершено нападение с применением травматического оружия, в одном из стрелявших в Вас, как Вы утверждаете, Вы опознали директора домоуправления А. А. Милиция и следствие, раздробив серию взаимосвязанных событий и фактов на отдельные уголовные дела и отказные материалы, лишила суд возможности объективно исследовать и оценить все доказательства в их совокупности, что привело к ошибочной квалификации Ваших действий в ходе драки с гр. Д. В. и директором А. А. по ч. 2 ст. 234 Уголовного кодекса КР.

Исходя из вышеизложенного, считаю, что органами следствия и судом было допущено нарушение прав человека на справедливое следственное и судебное разбирательство уголовного дела. Аргументы в данном письме не являются обязательными для суда, так как суд независим и оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств, руководствуясь при этом законом и совестью.

Однако Вы вправе использовать содержащиеся в этом письме аргументы при защите своих прав в суде вышестоящей инстанции. Изложенное не исключает Вашего права на повторное обращение к Акыйкатчы (Омбудсмену) КР, с приложением к своему обращению копии постановления суда вышестоящей инстанции, если Вы с ним не согласитесь.

Других правовых способов защиты Ваших прав на данном этапе уголовного судопроизводства не имеется.

**Омбудсмен (Акыйкатчы)  
Кыргызской Республики**

**Составители: Аленкина Наталья Борисовна,  
Мусабеева Чынара Абдыбакасовна**

МЕТОДИКА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ И ЮРИДИЧЕСКОЙ КВАЛИФИКАЦИИ  
КОНКРЕТНЫХ СИТУАЦИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АКЫЙКАТЧЫ (ОМБУДСМЕНА)  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО

Литературный редактор *Л. Челнокова*

Подписано в печать \_\_\_\_\_.2016 г. Формат 60×84<sup>1</sup>/<sub>8</sub>

Гарнитура *Myriad Pro*. Печать офсетная.

Усл. п. л. 11,43. Тираж \_\_\_\_\_

Отпечатано в типографии «Алтын Принт»

720000, г. Бишкек, ул. Орозбекова, 44.