

УДК 342.72/.73(575.2+470)

## ПОЛНОМОЧИЯ АКЫЙКАТЧЫ (ОМБУДСМЕНА) КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

*Т.А. Викулова*

Анализируется участие омбудсменов двух стран (Кыргызстана и России) в совершенствовании законодательства в области прав и свобод человека и гражданина; обосновывается необходимость наделения государственных правозащитников правом законодательной инициативы в целях повышения эффективности их деятельности.

*Ключевые слова:* омбудсмен; уполномоченный по правам человека; законодательный процесс.

В государственном механизме важная роль отводится законодательному процессу – особой форме осуществления функций государства. Поскольку Кыргызстан и Россия движутся по пути формирования правового государства, в основу которого заложена концепция прав человека, необходим более интенсивный процесс обновления, расширения и пересмотра законодательной базы страны. Приведение действующего законодательства Кыргызской Республики и Российской Федерации в соответствие с Конституцией и международными договорами по правам человека выступает сегодня стержневой задачей государственных органов. В силу этого совершенствование форм участия в законодательном процессе государственного защитника прав человека (Омбудсмена и Уполномоченного по правам человека) могло бы способствовать демократизации правотворческих отношений, а также укреплению гарантий соблюдения прав человека еще на стадии проектирования законов.

Многие страны, в частности, Россия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Узбекистан, Украина и др., в своих законах об омбудсмене одним из направлений деятельности правозащитного института предусмотрели содействие по совершенствованию национального законодательства в области прав и свобод человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Так, в статье 8–1 Закона Кыргызской Республики “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики” от 31 июля 2002 г. № 136 (далее – Закон КР об омбудсмене) [1] определены следующие права

Омбудсмена в содействии совершенствованию законодательства:

- 1) получать планы законопроектной деятельности Жогорку Кенеша и Правительства и внесенные в Жогорку Кенеш проекты законов;
- 2) участвовать в рабочих группах по подготовке проектов законов;
- 3) давать заключения на направленные соответствующими органами законопроекты;
- 4) обращаться с предложениями к субъектам права законодательной инициативы об изменении или дополнении действующего законодательства Кыргызской Республики;
- 5) вносить предложения о заключении, денонсации или приостановлении действия международных договоров.

В Федеральном конституционном Законе РФ от 26 февраля 1997 г. № 1–ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации” (далее – ФКЗ РФ об уполномоченном) [2] сфере законотворчества уделяется меньше внимания. Области совершенствования законодательства посвящены лишь три положения ФКЗ РФ об уполномоченном: общая формулировка в п. 3 ст. 1, более детализированная – в пп. 2 ст. 31 и п. 5 ч. 1 ст. 29. Подпункт 2 статьи 31 ФКЗ РФ об уполномоченном определяет право Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении, дополнении либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, в случае:

1) несовершенства законодательства, во исполнение которого государственными органами и должностными лицами нарушаются права человека;

2) противоречивости законодательства общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

Думается, следует предоставить возможность Уполномоченному по правам человека осуществлять государственную защиту прав человека в законодательном процессе и в иных формах, и примером могут послужить права, закрепленные за Акыйкатчы (Омбудсменом) Кыргызской Республики. Тем не менее, Уполномоченный по правам человека России довольно активно использует свои возможности в законотворческой сфере. За весь период своей деятельности им внесено значительное число предложений по изменению, дополнению действующих законов, принятию новых, многие из которых нашли поддержку и были реализованы.

Однако хотелось бы обратить внимание на трудности, с которыми порой сталкивается государственный правозащитник при убеждении субъекта законодательной инициативы о необходимости внесения тех или иных изменений, дополнений в законодательство страны. Так, в 2011 г. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации дважды обращался в Комитет Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству с предложениями по совершенствованию норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих применение меры пресечения в виде содержания под стражей к лицам, в отношении которых решается вопрос об их экстрадиции по запросам компетентных органов иностранных государств для уголовного преследования [3]. Важность данного вопроса подтверждается увеличением числа обращений указанных лиц в Европейский Суд по правам человека с жалобами на содержание их под стражей в Российской Федерации свыше предельного 18-месячного срока, установленного статьей 109 УПК Российской Федерации. Кроме того, отсутствует должный судебный контроль и прокурорский надзор за соблюдением названного срока. Европейским Судом по правам человека нормы УПК Российской Федерации, регулирующие содержание под стражей лиц с целью выдачи, были признаны не точными, не предсказуемыми в применении, не отвечающими стандарту “качества закона”, требуемого Конвенцией о защите прав человека и основных свобод [4], а национальную правовую систему – не способной защитить заявителей от произвольного содержания под стражей.

Вскоре Уполномоченный по правам человека Российской Федерации принимал участие в обсуждении проекта федерального Закона “О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации”. Однако на указанный законопроект поступили отрицательные отзывы и существенные замечания, в связи с чем решение вопроса о внесении в УПК Российской Федерации необходимых норм откладывался на неопределенный срок. Вследствие Уполномоченный по правам человека в октябре 2011 г. направил Председателю Правительства Российской Федерации инициативно разработанный проект федерального закона “О внесении изменений в статьи 5, 108 и 109 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации”, призванный урегулировать применение содержания под стражей при процедуре экстрадиции. Уполномоченным по правам человека выражалась просьба рассмотреть предлагаемый законопроект и решить вопрос о его внесении в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы Правительства Российской Федерации. Лишь через год был дан ответ на предложение. Министерство юстиции Российской Федерации заверило Уполномоченного по правам человека в том, что предложенные им изменения по возможности будут учтены в работе над законопроектом. 5 апреля 2013 г. соответствующий законопроект, подготовленный министерством, опубликован для общественной экспертизы [5]. Как видно, пока названная категория лиц все также остается без должной правовой защиты Российской Федерации.

Действительно, убедить субъекта законодательной инициативы совсем не просто. Кроме того, отсутствуют гарантии рассмотрения парламентом предложений Уполномоченного по правам человека. Неоднократно сталкивался с аналогичной проблемой О.О. Миронов, пребывая в должности федерального Уполномоченного по правам человека. В одной из своих статей он предлагает внести в ФКЗ РФ об уполномоченном норму, обязывающую субъекта законодательной инициативы, к которому обращается Уполномоченный по правам человека с предложением внести его законопроект на рассмотрение Государственной Думы, дать ему аргументированный ответ. При этом Уполномоченный по правам человека должен быть проинформирован как о принятии его предложения, так и об основаниях отказа поддерживать инициативу государственного правозащитника [6].

Начиная с 2010 г. Аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики усилил работу по проведению правовой экспертизы законопроектов, поступивших в Жогорку Кенеш. Согласно докла-

ду Акыйкатчы (Омбудсмена) “О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2011 году” [7], им были направлены в парламент предложения по 29 законопроектам и 9 действующим законам, примерно такое же количество предложений и заключений на законопроекты поступило от Акыйкатчы (Омбудсмена) и в 2012 г.

Так, например, в 2012 г. Омбудсмен подверг критике примечание к статье 17 Закона Кыргызской Республики “О порядке и условиях содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению и обвинению в совершении преступлений”, согласно которому защитнику предоставляется свидание лишь при наличии у него документа, подтверждающего участие в уголовном деле, выданное следователем, прокурором, судом, в производстве которого находится уголовное дело [8]. Аргументом стало положение части 5 статьи 24 Конституции Кыргызской Республики [9], которое гласит, что “каждому задержанному лицу должно быть безотлагательно сообщено о мотивах задержания, разъяснены и обеспечены его права... С момента фактического лишения свободы лицу обеспечивается безопасность, предоставляется возможность защищать себя лично, пользоваться квалифицированной юридической помощью адвоката”. А также норма Международного пакта о гражданских и политических правах (подпункт “b” пункта 3 статьи 14) [10], где сказано, что каждый вправе при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и сноситься с выбранным им самим защитником.

Акыйкатчы (Омбудсмен) направил обращение в Комитет Жогорку Кенеша по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству с предложением инициировать проект Закона, предусматривающий исключение порядка доступа защитника к своему подзащитному через процессуального оппонента. В результате его предложение было принято, соответствующий законопроект разработан и 29 июня 2012 г. одобрен большинством голосов депутатов. В свою очередь, Президент Кыргызской Республики подписал принятый Закон 6 августа 2012 г.

Очевидно, что законодательная база рассматриваемых стран не отличается безупречностью. Она требует постоянной корректировки. Уполномоченный по правам человека России В.П. Лукин в своем докладе за 2012 г. отметил, что многие законы принимаются в большой спешке, поэтому содержат немало формулировок и понятий, страдающих правовой неопределенностью, а порой и просто неуместных [11]. Уполномоченный по правам человека сетует на то, что законодатель принимает

сырые законопроекты с непостижимой скоростью, но при этом годами задерживает другие, давно готовые. Такая ситуация значительно осложняет установление правопорядка и законности в стране, да и в целом продвижение ее по пути к построению правового государства.

Мы солидарны с В.В. Тамбовцевым в том, что Уполномоченный по правам человека обладает неограниченными возможностями в оценке эффективности законов, анализе их соответствия общепризнанным принципам и нормам международного права, выявлении проблем, не учтенных законодательными, правоприменительными и правоохранительными органами [12]. Тем не менее, чтобы его оценка была услышана и должным образом воспринята законодателями, ему приходится проделывать долгий путь – обращаться с ходатайством об изменении, дополнении либо о выполнении пробелов в законодательстве к субъекту законодательной инициативы. В связи с этим сам процесс участия Омбудсмена или Уполномоченного по правам человека в совершенствовании национального законодательства приобретает сложный и малоэффективный характер. В действительности, государственный правозащитник (Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики и Уполномоченный по правам человека Российской Федерации) может плодотворнее способствовать улучшению законодательства страны в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина и приведения его в соответствие с международными стандартами. На основе регулярного анализа жалоб граждан, мониторинга соблюдения прав человека государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также тесного взаимодействия с общественными правозащитными организациями кыргызский и российский омбудсмены способны быстрее реагировать на назревшие правовые проблемы в обществе и находить пути разрешения (предотвращения) конфликтов между государством и гражданином. Несомненно, наделение Омбудсмена Кыргызстана и Уполномоченного по правам человека России правом законодательной инициативы по вопросам их ведения повлияет и на результативность их деятельности, и поставит перед необходимостью депутатов парламента прислушиваться к мнению государственного правозащитника. Поэтому одной из важнейших перспектив развития института Акыйкатчы (Омбудсмена) в Кыргызской Республике и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является предоставление им права законодательной инициативы по вопросам их ведения. Соответственно потребуются внесение до-

полнений в Конституции рассматриваемых стран: статью 79 Конституции Кыргызской Республики и часть 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации, а также специальные законы об омбудсмене. Согласно Закону Кыргызской Республики “О введении в действие Конституции Кыргызской Республики” [13], дополнение в положение статьи 79 Конституции Кыргызской Республики возможно будет внести с 1 сентября 2020 г. До этого времени должна быть сформирована четкая позиция законодателя относительно необходимости наделения правом законодательной инициативы Омбудсмана по вопросам его ведения и внесения соответствующего дополнения в Основной Закон страны.

Успешно реализуют право законодательной инициативы Уполномоченные по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации. Например, таким правом обладают Уполномоченные по правам человека города Санкт-Петербург, Республики Татарстан, Ингушетия, Пермского и Алтайского края, Архангельской, Иркутской, Московской, Самарской, Саратовской областей и др.

Уже многие исследователи данного института высказывали точку зрения о необходимости наделения государственного правозащитника правом законодательной инициативы (Хаманева Н.Ю., Бегаева А.А., Засыпалова В.И., Лукашева Н.Ф. и др.). Как отмечает В.И. Засыпалова, отсутствие такого права “заметно снижает эффективность осуществления Уполномоченным по правам человека своих полномочий ввиду существования посредников – субъектов законодательной инициативы, к которым он обращается со своими предложениями, и которых должен убедить в правильности своей позиции” [14].

Н.В. Кузьминых акцент делает на том, что важной функцией деятельности омбудсмана должны стать не только анализ и выявление тенденций, актуальных проблем в различных сферах, где наиболее часто встречаются нарушения прав граждан, но и на основе этих данных право вносить в парламент предложения об изменении законов или принятии новых законодательных актов [15].

Возможность оказывать влияние на совершенствование законодательства страны о правах и свободах человека открывает государственному правозащитнику и благодаря праву обращения в Конституционный Суд. Выступая в роли защитника прав и свобод человека и гражданина, Омбудсмен (Уполномоченный по правам человека) вправе оценивать содержание законов и иных нормативных правовых актов страны, касающихся прав и свобод человека на предмет их соответствия положениям Основного закона страны, общепризнанным принципам и международным правовым актам по пра-

вам человека, ратифицированным государством. Если же государственный правозащитник считает положения законов, противоречащими Конституции, отменить или приостановить их действие конечно он не может, однако вправе обратиться в Конституционный Суд с ходатайством о признании таких норм неконституционными и прекращении их действия.

Так, согласно пункту 3 статьи 8 Закона Кыргызской Республики “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики”, основанием обращения Омбудсмана в Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики является представление о признании неконституционными законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики, затрагивающих права и свободы человека и гражданина. Уполномоченный по правам человека обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (п. 5 ч. 1 ст. 29 ФКЗ РФ об уполномоченном). Отсюда становится ясно, что российский омбудсмен несколько ограничен рамками конкретного конституционного контроля, что, несомненно, снижает его возможности по содействию совершенствованию законодательства. В этой связи мы разделяем позицию В.И. Засыпаловой, полагающей, что наделение Федерального Уполномоченного по правам человека правом обращения с запросом в Конституционный суд Российской Федерации о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, иных нормативных правовых актов и не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации расширило бы его возможности по способствованию изменению законодательства в сторону улучшения [14, с. 129].

Тем не менее, несмотря на отсутствие у Уполномоченного по правам человека Российской Федерации права осуществлять общий конституционный контроль, его жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации по конкретным делам также имеют определенную ценность. Так, в 2011 г. Уполномоченным по правам человека были направлены четыре жалобы, по трем из которых Конституционным судом вынесено два постановления и одно определение с позитивным содержанием [6, с. 33].

Резюмируя, можно сказать, что необходимость участия государственного правозащитника в совершенствовании законодательства продиктована современными реалиями. Одна из актуальных государственных задач – повышение качества законодательства. И, на наш взгляд, позитивной тен-

денцией в этом важном направлении государственной деятельности должно стать повышение роли Омбудсмана (Уполномоченного по правам человека). В связи с чем, считаем целесообразным включить в список субъектов законодательной инициативы Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, деятельность которых позволяет владеть разнообразной информацией о практике реализации национальных законов вообще и о проблемах обеспечения прав человека в частности. Наделение правом законодательной инициативы государственного правозащитника повлечет обязанность парламента страны непосредственно рассматривать и оценивать предложения омбудсмана по изменению, дополнению или восполнению пробелов в законодательстве страны. Тогда в целом реализуя полномочия по совершенствованию законодательства в области прав и свобод человека, государственный защитник сможет более плодотворно способствовать устранению имеющихся пробелов и недостатков действующих законов, приведению их в соответствие с Конституцией государства и общепризнанными принципами и нормами международного права.

#### Литература

1. Закон Кыргызской Республики “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики” от 31 июля 2002 г. № 136 (ред. от 23.06.2011 г. № 55). Ст. 4 п. 1. // Эркин Тоо. 2002. 2 августа. № 58.
2. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1–ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации” (в ред. Федерального конституционного закона от 28 декабря 2010 г. № 8–ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011. С. 1689–1698.
3. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 г. // Российская газета. 2013. 29 марта. № 6044.
4. Постановление Европейского суда по правам человека от 11 октября 2007 г. “Дело Насруллоев (Nasrulloev) против Российской Федерации”. (Жалоба N 656/06). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы “Консультант Плюс”.
5. Российская газета. 2013. 5 апреля. URL: <http://www.rg.ru/2013/04/05/vydacha-site-dok.html>. (дата обращения: 22.04.2013 г.)
6. Миронов О.О. Участие уполномоченных по правам человека (омбудсманов) в совершенствовании законодательства / О.О. Миронов // Омбудсмен: Государство и защита прав человека. 2012. № 1. С. 32.
7. Доклад Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики “О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2011 г.” [Электронный ресурс] // Доступ из официального интернет-сайта омбудсмана Кыргызской Республики. URL: <http://www.ombudsman.kg/ru/publications/annualreports.html> (дата обращения: 22.04.2013 г.)
8. Доклад Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики “О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2012 г.” [Электронный ресурс] // Доступ из официального интернет-сайта омбудсмана Кыргызской Республики. URL: <http://www.ombudsman.kg> (дата обращения: 22.04.2013 г.)
9. Конституция Кыргызской Республики (принята на референдуме 27 июня 2010 г.) // Эркин Тоо. 2010. 6 июля. № 61.
10. Международный пакт от 16.12.1966 г. “О гражданских и политических правах” [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы “Консультант Плюс”.
11. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 г. // Российская газета. 2013. 29 марта. № 6044.
12. Тамбовцев В.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону № 1-ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации” / В.В. Тамбовцев [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы “Консультант Плюс”.
13. Закон Кыргызской Республики “О введении в действие Конституции Кыргызской Республики” от 27 июня 2010 г. // Эркин Тоо. 2010. 6 июля. № 61. С. 16.
14. Засыпалова В.И. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации: дис... канд. юрид. наук / В.И. Засыпалова. М., 2005. С. 124.
15. Кузьминых Н.В. Институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмана) в странах Содружества Независимых Государств (СНГ): монография / Н.В. Кузьминых. М., 2005. С. 101.