

СТАНДАРТЫ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Руководство по применению

Бишкек-2024 г.



УДК
ББК
С

Мусабекова Ч. А., Пригода Н. П., Кириленко А.В., Коротенко В.А., Осмоналиева А.М.
Джайлобаева Р.А.

Стандарты экспертизы проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики. Руководство по применению / – Б.: 2024. – 142 с.

Настоящее руководство является практическим пособием по применению Стандартов экспертиз проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики. В нем раскрывается порядок проведения следующих трех видов специализированных экспертиз законодательства: правозащитная экспертиза; гендерная экспертиза; экологическая экспертиза.

Руководство разработано в целях повышения качества анализа проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики, а также достижения среди специалистов единообразного понимания сущности и необходимости этих видов экспертиз и соответствующего применения их в правотворческой деятельности. Пособие содержит подробное описание проведения каждого из этих видов экспертиз, определение их целей, принципов, предмета, объектов и т.д., а также подробные вопросы, на которые должны ответить лица, осуществляющие экспертизу.

Настоящее издание подготовлено в рамках финансируемого Европейским Союзом проект «Мониторинг юстиции – Укрепление гражданского общества в продвижении прав человека в Кыргызстане». Проект реализуется консорциумом во главе с Фондом им. К. Аденауэра в партнерстве с ЭД «БИОМ», ОФ «АЛГА» и Фондом им. Макса Планка в поддержку международного мира и правового государства.

*Данная публикация опубликована при финансовой поддержке Европейского Союза.
Содержание публикации может не отражать точку зрения Европейского Союза.*

ISBN

УДК
ББК



Funded by
the European Union



MAX PLANCK FOUNDATION
for International Peace and
the Rule of Law

Оглавление

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ.....	5
ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ ЭКСПЕРТИЗЫ.....	7
ПРЕДМЕТ И ОБЪЕКТ ЭКСПЕРТИЗЫ	7
СУБЪЕКТЫ ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ИХ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ	8
ПРАВООЗАЩИТНАЯ ЭКСПЕРИЗА	9
<i>Цели и задачи правозащитной экспертизы</i>	<i>10</i>
<i>Права и свободы человека как основа проведения правозащитной экспертизы</i>	<i>11</i>
<i>Отличие правозащитной экспертизы от правовой.....</i>	<i>25</i>
<i>Этапы правозащитной экспертизы</i>	<i>26</i>
Этап 1. Установление круга прав, затрагиваемых проектом нормативного правового акта, из перечня прав человека	26
Этап 2. Анализ законодательства в охватываемом экспертизой круге прав и свобод человека.....	28
Этап 3. Оценка положений проекта закона на соответствие действующему стандарту защиты прав человека.....	48
ГЕНДЕРНАЯ ЭКСПЕРТИЗА.....	61
<i>Цель и принципы гендерной экспертизы</i>	<i>62</i>
<i>Требования к экспертам.....</i>	<i>63</i>
<i>Правовые основы гендерной экспертизы</i>	<i>63</i>
<i>Этапы гендерной экспертизы проекта нормативного правового акта</i>	<i>64</i>
<i>Этапы гендерной экспертизы проектов законов.....</i>	<i>64</i>
Этап 1. Соотнесение норм проекта закона с национальным законодательством, нормами и принципами международного права, составными частями гендерного равенства	65
Этап 2. Гендерный анализ	88
Этап 3. Подготовка заключения гендерной экспертизы	93
<i>Этапы гендерной экспертизы проектов подзаконных актов</i>	<i>95</i>
ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА	98
<i>Правовые основы экологической экспертизы</i>	<i>98</i>
<i>Цели и задачи экологической экспертизы</i>	<i>99</i>
<i>Этапы экологической экспертизы</i>	<i>100</i>
Этап 1. Определение предмета регулирования проекта НПА.....	106
Этап 2. Оценка положений проекта НПА на соответствие требованиям международных стандартов и законодательства КР в области охраны окружающей среды (специально-правовой анализ).....	107
Этап 3. Оценка положений проекта НПА на соответствие специальным требованиям экологической экспертизы (социально-правовой анализ)	113
Этап 4. Подготовка экспертного заключения	125
ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ	126

Приложение 1. Перечень основных международных договоров по правам человека со сведениями об участии в них КР (по состоянию на 20.07.2024 г.)	128
Приложение 2. Перечень конвенций, стороной которых является Кыргызская Республика.....	130
Приложение 2. Перечень общепринятых прав и свобод человека по МПГПП	138
Приложение 3. Перечень общепринятых прав и свобод человека по МПЭСКП.....	139
Приложение 4. Форма экспертного заключения.....	139

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Настоящее Руководство разработано в качестве пособия для единообразного применения Стандартов по проведению отдельных специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики¹ (далее по тексту - Стандарты) и Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики² (далее по тексту - Инструкция).

Специализированной экспертизой (далее по тексту - экспертиза) является деятельность экспертов по проведению анализа и оценки проектов законов и иных нормативных правовых актов (далее по тексту - НПА) на соответствие их требованиям стандартов соответствующего вида экспертизы.

Предметом регулирования *Стандартов* являются:

- методология и порядок проведения экспертизы экспертами Аппарата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики или привлеченными экспертами;
- обязательные требования, которыми должны руководствоваться эксперты при проведении экспертизы и подготовке экспертных заключений;
- основные принципы назначения экспертизы;
- профессиональная терминология в сфере проведения экспертизы.

Предметом регулирования *Инструкции* являются:

- методология и порядок проведения порядок проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов как экспертами соответствующих государственных органов, так и привлеченными независимыми экспертами;
- профессиональная терминология в сфере проведения соответствующих видов специализированных видов экспертиз;
- обязательные требования, которыми должны руководствоваться эксперты при проведении экспертизы и подготовке экспертных заключений;
- особенности проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз.

О других вопросах сферы действия Стандартов и Инструкции см. нижеприведенную Таблицу 1.

Таблица 1

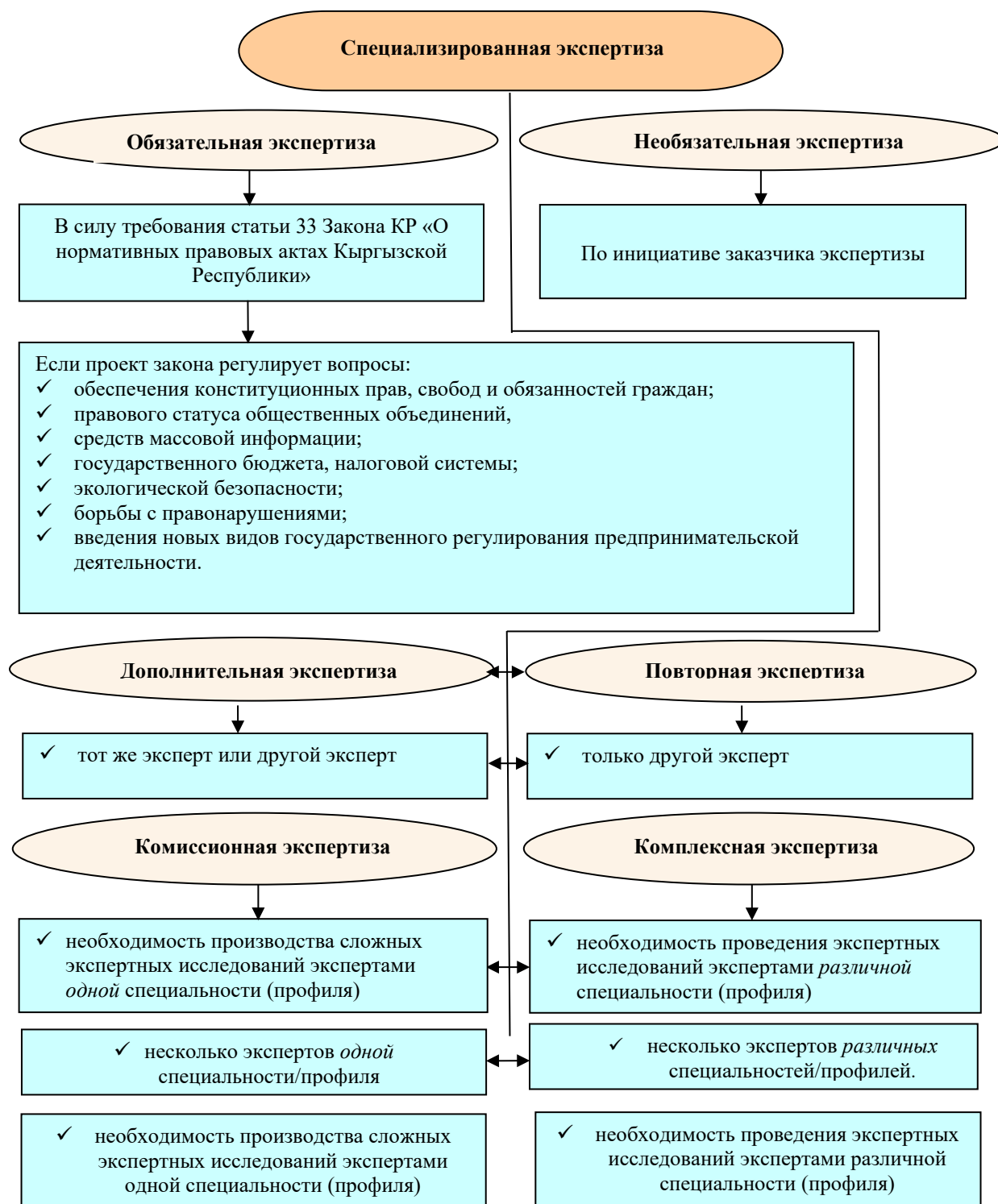
№	Сферы действия	Стандарты	Инструкция
1.	РЕГЛАМЕНТИРУЮТ:		
	✓ правовую экспертизу ✓ правозащитную экспертизу ✓ гендерную экспертизу ✓ антикоррупционную экспертизу ✓ экологическую экспертизу	+	+
2.	НЕ РЕГЛАМЕНТИРУЮТ:		
	✓ научную экспертизу ✓ финансово-экономическую экспертизу ✓ лингвистическую экспертизу ✓ криминологическую экспертизу ✓ другие виды экспертиз	+	+
3.	ПРИМЕНЯЮТСЯ:		

¹ Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше КР утверждены постановлением Жогорку Кенеша КР от 18 января 2008 года № 75-IV

² Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года № 319.

✓	При экспертизе проектов законов, внесенных в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики	+	
✓	При экспертизе проектов подзаконных нормативных правовых актов Кыргызской Республики		+
МОГУТ БЫТЬ ИСПОЛЬЗОВАНЫ:			
✓	при подготовке и проведении экспертиз действующих нормативных правовых актов и их проектов	+	+

Соотношение обязательной, необязательной, дополнительной, повторной, комиссионной и комплексной экспертиз изложено в виде следующей схемы:



✓ несколько экспертов одной специальности/профиля

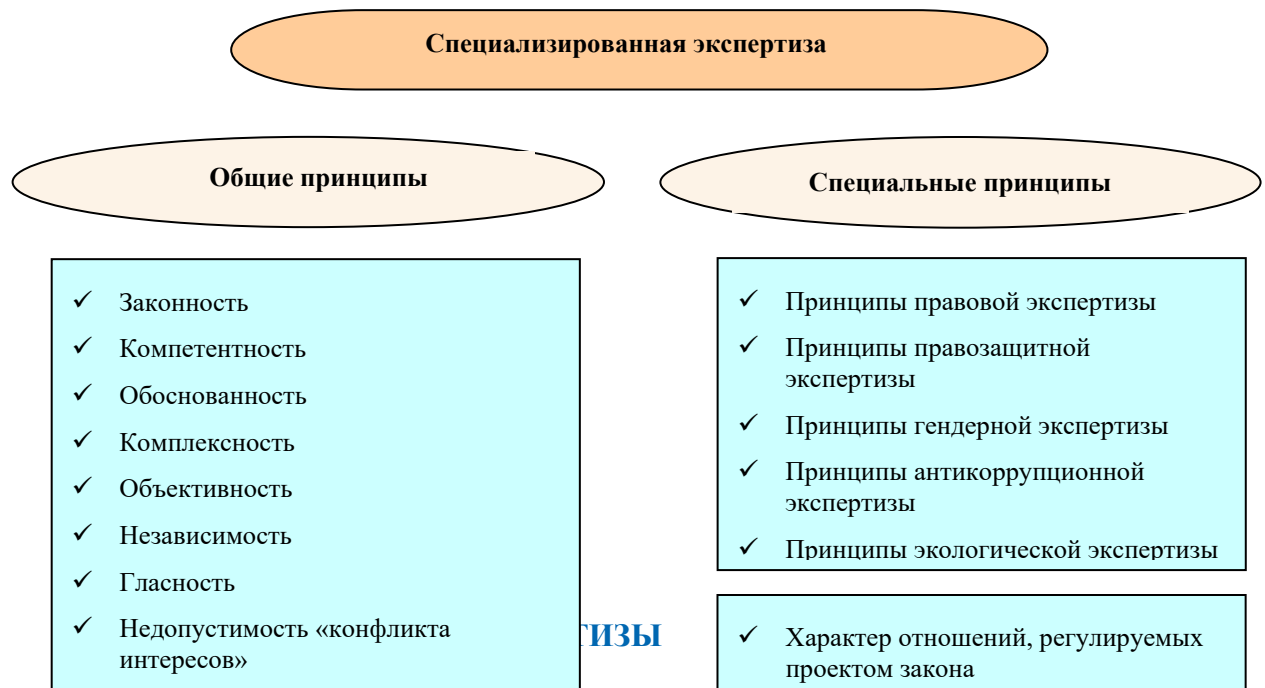
✓ несколько экспертов различных специальностей/профилей.

ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ ЭКСПЕРТИЗЫ

Экспертиза имеет основную и дополнительную цели. Соотношение целей, преследуемых экспертизой, наглядно изображено на следующей схеме:



Экспертиза основывается на общих и специальных принципах. Их соотношение изображено на схеме:



✓ необходимость производства сложных

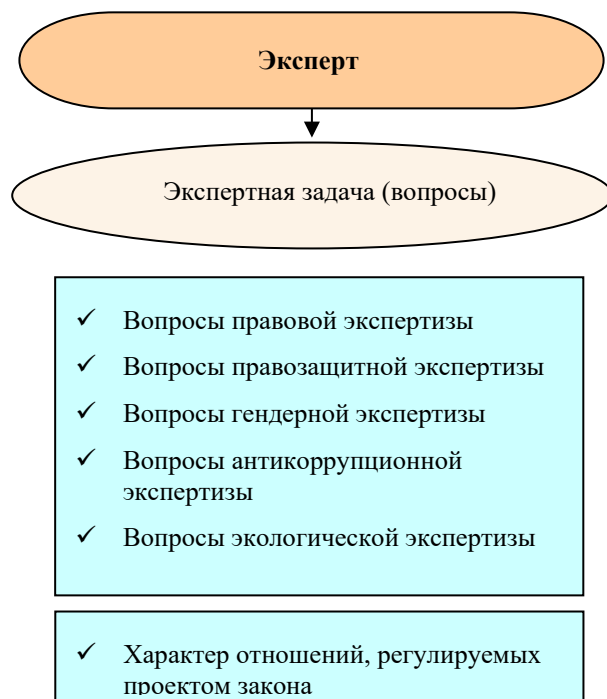
Предмет экспертизы

Предметом экспертизы является экспертная задача (перечень вопросов), которые необходимо разрешить эксперту при проведении экспертизы проекта нормативного правового акта в зависимости от вида проводимой экспертизы и с учетом характера отношений, регулируемых проектом закона.

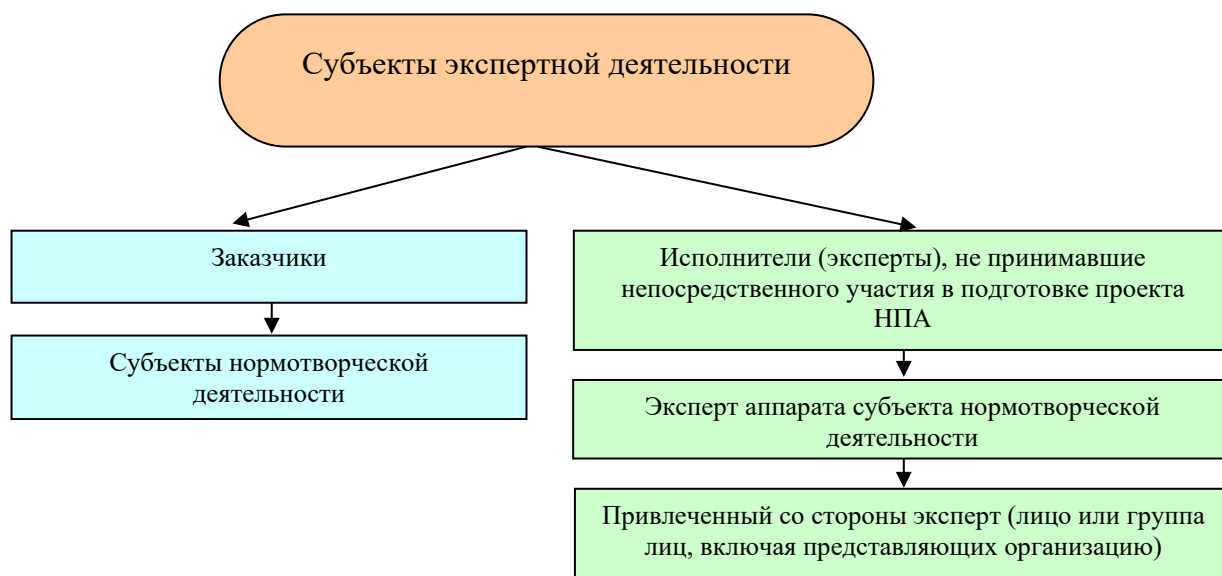
Экспертиза может включать в себя одну или несколько экспертных задач.

Объект экспертизы

Объектом экспертизы является проект нормативного правового акта, внесенный в установленном порядке в соответствующий нормотворческий орган (Жогорку Кенеш, Кабинет Министров и др.).

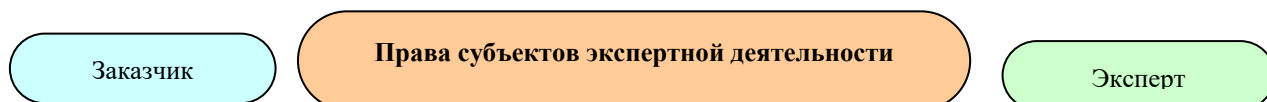


СУБЪЕКТЫ ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ИХ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ



Права субъектов экспертной деятельности

Права субъектов экспертной деятельности наглядно отражены в ниже приведенной схеме:



Назначать экспертизу, определять предмет и объект экспертизы, ее вид, сроки проведения	Знакомиться с материалами, относящимися к предмету и объекту экспертизы
Назначать повторную, дополнительную, комиссионную или комплексную экспертизу	Самостоятельно осуществлять сбор информации и материалов, относящиеся к предмету и объекту экспертизы
Получать у экспертов разъяснения по экспертному заключению	Заявлять ходатайства по вопросам проведения экспертизы
Использовать экспертное заключение при подготовке заключения субъекта нормотворческого органа на проект НПА	Отказаться от проведения экспертизы по основаниям, предусмотренным в трудовом или гражданско-правовом договоре
Другие права, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики	Другие права, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики, в должностной инструкции, трудовом или гражданско-правовом договоре

Обязанности субъектов экспертной деятельности

Обязанности субъектов экспертной деятельности наглядно отражены в ниже приведенной схеме:



ПРАВАЗАЩИТНАЯ ЭКСПЕРИЗА

Одним из основных принципов современного международного права является принцип уважения прав и свобод человека. Данный принцип базируется на положениях

международно-правовых договоров по правам и свободам человека. Одна из основных обязанностей государств, вытекающих из указанного принципа, - внедрить международные стандарты прав и свобод человека во внутригосударственное право и строго соблюдать их. Большинство государств мира так и сделали – включили эти стандарты в свои конституции, законы и иные нормативные акты. Кыргызская Республика также внесла в свою конституцию эти стандарты. В то же время базой международного права в области прав и свобод человека являются международные договоры и обычное право, другие инструменты, такие как декларации, руководства и принципы, принятые на международном уровне, способствуют пониманию, применению и развитию права. Чтобы права и свободы человека соблюдались, необходимо обеспечить верховенство права на национальном и международном уровнях. Поэтому в настоящее время возрастает актуальность совершенствования, формирования законодательной базы, направленной на осуществление прав человека, провозглашенных Конституцией Кыргызской Республики.

На первый план при этом выдвигаются такие задачи, как выработка правовых механизмов реализации прав и свобод человека и гражданина, устранение законодательных пробелов, противоречий, препятствующих установлению и действию единых нормативных стандартов, создание эффективного механизма контроля за соблюдением правозащитного законодательства.

В связи с чем часть 1 статьи 20 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» предусматривает процедуру обязательной правозащитной экспертизы подготавливаемых проектов всех НПА, затрагивающих конституционные права, свободы и обязанности граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности (в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен проект НПА), для проверки их соответствия Конституции, международным обязательствам, действующему законодательству Кыргызской Республики.

Положения законов и других нормативных правовых актов сами собой могут нарушать или открывать возможность систематического нарушения прав человека, поэтому важна экспертиза готовящегося проекта НПА, уже находящегося на рассмотрении нормотворческого органа.

Проекты НПА, как правило, разрабатываются самими органами исполнительной власти, призванными их исполнять, в силу чего их собственные, внутриорганизационные интересы нередко выдвигаются на первый план в ущерб интересам человека и общества. Проекты законов и иных НПА должны подлежать в установленном порядке правозащитной экспертизе. Понимание и применение всеми органами государственной власти в повседневной работе правозащитных стандартов должно являться одним из ключевых элементов функционирования демократического общества в соответствии с законом.

В основу реализации единых стандартов на территории Кыргызской Республики должно быть положено главное начало - неукоснительное соблюдение принципа уважения прав и свобод человека и гражданина.

Цели и задачи правозащитной экспертизы

Непосредственная цель правозащитной экспертизы проектов НПА состоит в том, чтобы позволить точно определить, что в проекте НПА не соответствует норме (стандарту), и указать, что может быть предпринято для исправления этого отклонения. Кроме того, правозащитную экспертизу осуществляют для проверки того, как работают принятые стандарты прав и свобод человека. Все это, в конечном счете, должны

обеспечить действие единых стандартов прав и свобод человека в Кыргызской Республике.

Правозащитная экспертиза предпринимается еще и для того, чтобы иметь возможность получить раннее предупреждение. Ранним предупреждением называется прогнозирование определенной ситуации при применении проекта НПА, в которой предполагается вероятность нарушения прав и свобод человека.

Исходя из указанной цели, правозащитная экспертиза выполняет следующие задачи:

- выработка правовых механизмов реализации прав человека;
- устранение законодательных пробелов, противоречий, препятствующих установлению и действию единых нормативных стандартов ПЧ;
- создание эффективного механизма контроля за соблюдением правозащитного законодательства.

Права и свободы человека как основа проведения правозащитной экспертизы

В правозащитной экспертизе очень важно знать и понимать концепцию прав и свобод человека и связанные с ней основные понятия:³

Стандарты (норма)

Стандарты (норма) – обычные, общепринятые или согласованные правила поведения людей, вещей, событий или ситуаций. Случай или ситуация считаются ненормальными, если это показывают характеристики, отклоняющиеся от норм. Это означает, что существует проблема, которую необходимо решать.

В качестве примера, возьмем случай человека, больного лихорадкой. Важной нормой в этом случае является температура тела. Считается, что человек имеет ненормальную температуру тела, если она выше 37.5°C. Проблема, которая должна быть исправлена – это лихорадка, или, если более точно, причина лихорадки.

В обществе стандартами (нормами) поведения, обычно, являются те, которым следует большинство его членов, например, нормы одежды. Кроме того, нормой может быть не только то, «что есть», но и то, что «должно быть». В этом отношении, нормы могут диктоваться соглашениями, которым должны следовать или которые должны выполняться сторонами этого соглашения.

Многие нормы или стандарты, содержащиеся в соглашениях между странами, касаются поведения официальных властей при выполнении своих обязанностей. Например, при аресте подозреваемых в преступлении, полицейские офицеры не должны задействовать большее количество сил, чем требуется. При помещении преступников в тюрьму на одного заключенного должно приходиться достаточное количество места, и будет нарушением стандартов, если поместить несколько заключенных в маленькую камеру.

О понятии прав и свобод человека

Основа прав и свобод человека – уважение к каждой отдельной человеческой жизни и достоинству – присутствует в большинстве великих религиозных и философских систем мира.

Для понимания Прав Человека предлагается простая схема, описывающая два разных подхода к нему.

³ Для подготовки настоящего раздела использованы материалы из Курса «Права человека»: учебное пособие для сотрудников аппаратов уполномоченных и комиссий по правам человека в РФ / (авт.-сост. Н.Таганкина и др.). - М.: Моск. Хельсинская группа, 2005.

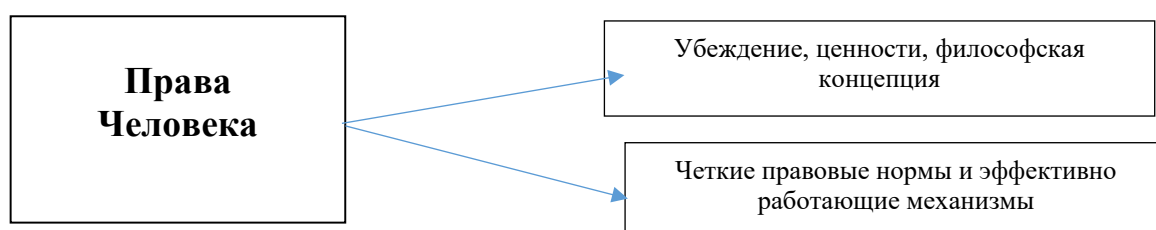
Первый, важнейший, мировоззренческий подход рассматривает *Права Человека как убеждения, систему ценностей, философскую концепцию* (т.е. как «защиту справедливости и человеческого достоинства»). Он помогает ответить на вопросы – ЧТО такое человек и ПОЧЕМУ права человека должны быть защищены (см. схему 1).

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). Он помогает ответить на вопросы:

- КАК реализовать Права Человека?
- КТО должен следить за соблюдением Прав Человека?
- КАКИМ ОБРАЗОМ человек может защитить себя, если его Права Человека нарушаются.

Это, прежде всего, разговор о правах человека с точки зрения правовых норм.

СХЕМА 1



Эксперты обязаны, прежде всего руководствоваться вторым подходом, но иметь убеждения в соответствии с первым. Второй подход облегчает задачу, потому что надо 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 имеют мало отношения к реальной повседневной жизни 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 МПГПП). Признаки справедливого суда, с точки зрения МПГПП – публичность, независимость, беспристрастность, доступность и ряд других принципов.

Пример 1. Так, только на основании одного-единственного признака почти все суды в Кыргызской Республике (КР) могут быть признаны «недоступными», а именно: отсутствие пандусов с помощью которых люди на колясках могли бы попадать в здание суда. И получается, что многие граждане имеют полноценное право на защиту, а для достаточно большой части абсолютно дееспособных граждан нашей страны суды недоступны. Это – международный стандарт, который очень легко выявляется: простым визуальным наблюдением – пандусы либо есть, либо их нет; суды по этому признаку либо доступны, либо – нет.

Пример 2. Тоже о «справедливости судов». Ситуация о неисполнении решений судов, например, о неисполнении судебных решений о выплате невыплаченных пенсий, компенсаций и т.п.

Что это значит? Люди не получали денег. Шли в суд. Суд признавал их правоту, выносил решения, но... решения не исполнялись! Иногда – по много лет. Представим, не исполнено около 200 тысяч решений суда на 2,5 миллиона жителей (что почти половина населения Кыргызстана) – это полностью подрывает саму идею судебной системы, т.е. каждый десятый человек получается 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 не исполняются решения суда, то это значит, что эта система не работает. Суд вроде бы принимает справедливое решение, но добиться его исполнения он все равно не сможет.

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».

Что касается «правовой стороны» Прав Человека, 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 них 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 правами, только принадлежа к тому или иному классу. А «высшей мерой наказания» в таких обществах часто была не смерть, а ostracism, изгнание (ибо изгнанник сразу лишался всех прав, а мертвый мог претендовать на уважение к себе и своей семье).

Второе. Всякая 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.

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 только 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 важных 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 и в случае необходимости мирно выступать против власти.

Основополагающие принципы прав и свобод человека

Правозащитная экспертиза основывается на следующих основополагающих принципах обеспечения прав человека:

- права человека принадлежат ему от рождения, они являются неотъемлемыми и неотчуждаемыми;
- права человека универсальны, основаны на принципе равенства, в том числе равенства прав мужчин и женщин;
- права человека гарантированы каждому, кто находится под юрисдикцией Кыргызской Республики;
- права человека - высшая ценность, а их уважение, соблюдение и защита - обязанность государства;
- обеспечение прав и свобод несовместимо с дискриминацией по какому-либо признаку, за исключением позитивной дискриминации;
- все люди равны в своем достоинстве и правах и должны поступать в отношении друг друга в духе братства, при этом ограничение прав и свобод одних людей допустимо при должном признании и уважении прав и свобод других людей, необходимых в демократическом обществе;
- основные права и свободы должны быть едины на всей территории Кыргызской Республики, их регулирование - предмет ведения органов государственной власти, а обеспечение и защита - предмет совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права и свободы равноценны по своей значимости, едины (неразделимы) и взаимосвязаны.

Универсальность прав человека означает, что Правами Человека обладают все люди независимо от расовых, культурных или иных различий, государственного устройства и политического режима. Принцип универсальности составляет основу международного права в области прав человека и означает, что Права Человека не являются внутренним делом государства, а находятся в поле зрения международного сообщества.

Неотъемлемость прав человека - один из фундаментальных принципов конституционного строя и конституционно-правового статуса человека в демократических государствах. Когда мы говорим о «неотъемлемых правах», то мы имеем в виду, что Права Человека не нужно покупать, зарабатывать или наследовать – они считаются «неотъемлемыми», потому что никто не имеет права их отнять. Это значит, что они есть у каждого человека, вне зависимости от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного статуса. В большинстве международных документов по Правам Человека (и во многих Конституциях) очень четко оговаривается, какие Права Человека могут быть ограничены (а также – кем и при каких условиях), а какие – в принципе не могут быть ограничены никем и ничем, и являются «неотъемлемыми».

Человек не может добровольно отказаться от своих неотъемлемых прав. Они вытекают из его достоинства и принадлежат с момента рождения. Такой подход, принятый международными стандартами защиты Прав Человека, является одной из мер безопасности – чтобы уберечь человека от возможного давления со стороны власти/государства. В этом случае государству нет смысла оказывать давление на человека (с целью добиться передачи от него государству каких-то прав), если человека все равно нельзя лишить этих самых неотъемлемых прав, даже по его собственному желанию.

Конституция Кыргызской Республики (в ред. 2021 г.) принцип неотъемлемости прав человека провозглашает в части 1 статьи 23, где говорится, что «1. Права и свободы

человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Они признаются в качестве абсолютных, неотчуждаемых и защищаемых законом и судом от посягательств со стороны кого бы то ни было...», и получает развитие в части 2 ее статьи 56, согласно которой в Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека.

Неотъемлемость Прав Человека тесно связана с понятием человеческого достоинства. Во Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) признается, что «достоинство, присущее всем членам человеческой семьи... является основой свободы, справедливости и всеобщего мира»⁴ и связано с признанием основных прав, к которым стремятся все люди.

Достоинство человека – это его ценность, совокупность всего того, что ценно в нем как в человеке и личности. Каждый человек обладает достоинством в силу своей разумности и принадлежности к человеческому роду, таким образом, достоинство – родовое качество разумных существ. Способность сознавать, ставить цели, следовать нравственному закону – это то, что поднимает людей над природой. Человек обладает разумом и свободой, и это делает его достойным особого положения в мире.

Достоинство человека состоит из двух элементов – человеческого достоинства и личного достоинства. Человеческое достоинство определяет ценность человека как биологического вида *homo sapiens*. Оно заложено в самой сути человека. Человеческим достоинством обладает каждый человек, независимо от его физиологических особенностей, морального облика, социального положения, убеждений, поведения и других обстоятельств. *Человеческое достоинство* – величина постоянная, ценность человека никогда не меняется. *Личное достоинство* – это, с одной стороны, нравственная самооценка человеком своей связи с обществом, своего значения, права на уважение со стороны других и со стороны общества. С другой – это признание обществом социальной ценности, уникальности, неповторимости конкретного человека, значимости каждой личности как частицы человеческого сообщества. Личное достоинство, т.е. ценность человека как личности, может изменяться (уменьшаться или увеличиваться) и зависит от его поведения, положения в обществе, успехов или неудач и других социальных факторов.

Что ценно для каждого из нас как для человека, а что – как для личности? Наши физиологические особенности: внешний облик, пол, способность ходить на двух ногах, обладание человеческой речью? Или способность мыслить – свобода мысли, свобода совести, вероисповедания? Наша индивидуальность? Или наивысшей ценностью для нас является жизнь?

Ответы на эти вопросы дают понять, что каждый человек сам определяет, из чего состоит его достоинство. Но есть общепризнанные ценности, осознаваемые людьми и признаваемые государствами. Человеческое достоинство, о котором идёт речь в тексте ВДПЧ, не зависит от социального положения или достижений, признаваемых в обществе. С точки зрения ВДПЧ, каждый человек обладает достоинством только на том основании, что он ЧЕЛОВЕК.

Новорождённый младенец, который не проявил себя как личность, тем не менее обладает ЧЕЛОВЕЧЕСКИМ ДОСТОИНСТВОМ, которое требует признания его прав человека со стороны государственной власти. Независимо от того, какую роль будет играть этот человек, когда вырастет из младенческого возраста, независимо от отношения общества к его личности, его ценность и уникальность будет всегда связана с тем, что он является человеком независимо от обстоятельств его жизни, независимо от его возраста, пола, расы, происхождения, социального положения или признания.

⁴ См.: Преамбулу Всеобщей декларации прав человека (принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года). Доступна по ссылке: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

Права Человека *неделимы и взаимозависимы*: осуществление одного права невозможно без реализации других, а нарушение какого-либо права негативно влияет на прогресс в отношении иных Прав Человека, к примеру:

- осуществление права на труд связана с реализацией права на образование;
- нарушение права на благоприятную экологическую среду повлияет на осуществление права на наивысший достижимый уровень здоровья;
- нарушение права на доступ к правосудию может повлиять на реализацию всех других прав.

Поэтому нет приоритета одних Прав Человека над другими, все права взаимосвязаны и одинаково важны для каждого человека. Признание Прав Человека означает обязательство государства соблюдать, осуществлять и защищать права человека.

Соблюдение, осуществление, защита Прав человека

СОБЛЮДЕНИЕ Прав Человека означает обязанность государства воздерживаться от необоснованного вмешательства в пользование правом. *Например*, когда проводится мирное собрание, государство должно воздержаться от необоснованного вмешательства в пользование этим правом для того, чтобы люди могли выразить свое мнение по важным социальным и политическим вопросам.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ Прав Человека означает обязательство государства принимать активные меры для того, чтобы у каждого человека в равной степени была возможность полностью пользоваться своими правами. *Например*, чтобы каждый человек мог пользоваться своим правом на образование, государство должно построить школы, разработать и выпустить учебные материалы, обучить учителей.

ЗАЩИТА Прав Человека означает обязательство государства не позволять другим людям вмешиваться в пользование правом. *Например*, в случае насилия в семье государство должно предпринять меры, чтобы предоставить жертве насилия защиту и возможность реабилитации, расследовать ситуацию насилия, привлечь к ответственности того, кто применил насилие.

Таким образом, Права Человека основаны на признании международным сообществом следующих простых положений:

- 1) Каждый человек обладает достоинством и правами в силу своего человеческого происхождения;
- 2) Любая власть должна быть ограничена в интересах защиты каждого человека от её произвола;
- 3) Каждый человек, защищая свои права и свободы может предъявлять требования к государству.

Соотношение прав человека и права (закона)

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, и он реализуется в принимаемых властью законодательных актах. Отсутствие «права» как универсального регулятора отношений означает «всесилие 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 — это отдельный человек, неповторимый в своей индивидуальности. И 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 КР – это меньшинство по отношению к жителям стран мира, и так во всем. И, самое главное, мы принадлежим к единственному уникальному меньшинству, являясь личностью, т.к. второго такого человека в мире нет.

Таким образом, Права Человека – это щит, который защищает меньшинство и мешает большинству совершать насилие над меньшинством.

Права Человека – это 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.

Итак, 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 возможной более-менее нормальную жизнь меньшинства 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, и это – что принципиально – международный механизм, «встроенный» в любое современное государство по решению международного сообщества.

Международные стандарты в области прав человека

Международно-правовые обязательства, реализующие принцип уважения прав и свобод человека и развивающие его в конкретных нормах, называются *международными стандартами в области прав и свобод человека*.

Деятельность по установлению стандартов относится к работе межправительственных организаций (МПО), которые вырабатывают декларации о правах человека, конвенции, договоры и другие международные документы и обязывают государства соблюдать их условия. К МПО относятся:

- 1) Организация Объединенных Наций (ООН) и ее подструктуры;
- 2) специализированные организации, связанные с ООН, например, Международная Организация Труда (МОТ) и Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО);
- 3) региональные организации, например, Организация африканского единства, Организация американских государств, Совет Европы и Содружество Независимых Государств (СНГ).

Когда стандарты устанавливаются, считается, что они будут соответствовать общей позиции о том, что правами и свободами человека все должны пользоваться одинаково и ущемляемые группы должны быть соответствующе защищены.

Если посмотреть на МПГПП, сразу будет понятно, какие именно статьи (международные стандарты) будут нарушены. Мы сразу можем сказать, какие права человека (правовые нормы), признанные международным сообществом, в этом случае нарушит власть, взявшая на себя ответственность за их соблюдение и принявшая обязательства уважать Права Человека на своей территории. И хотя Права Человека часто отражены в Конституциях (то есть на национальном уровне), очень важно понимать, что это – международный стандарт.

По кругу участников соответствующих соглашений стандарты бывают *региональными и универсальными*. *Универсальные стандарты* признаны во всем мире. Они содержатся, в частности, в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП). *Региональные стандарты* действуют в пределах определенной территории (ниже приводится пример регионального европейского стандарта — Протокол №6 к европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 28 апреля 1983 года).

Соответствующие стандарты носят не только позитивный, но зачастую и негативный характер. Например, статья 27 МПГПП устанавливает:

«В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

В данном случае государство обязуется не посягать на определенные права и свободы человека (в приведенном примере — на соответствующие права представителей национальных меньшинств).

Пример стандарта в области прав и свобод человека – стандарт в отношении права на жизнь. Статья 6 параграфа 1 МПГПП гласит: *«никто не может быть произвольно лишен жизни»*. В отношении содержания заключенных, некоторые стандарты можно найти в документе *Минимальные правила к содержанию заключенных*.

Другой пример стандарта касается защиты детей путем указания минимального возраста для трудовой деятельности. Например, в 138-м Соглашении МОТ относительно минимального возраста для трудовой деятельности содержится следующее:

Каждый, для которого данное Соглашение находится в силе, обязуется следовать государственной политике, разработанной с тем, чтобы гарантировать фактическую отмену детского труда и постепенно поднять планку минимального возраста для трудовой деятельности или работы до уровня, соответствующего наиболее полному физическому и умственному развитию молодежи.

(Статья 2, параграф 1)

Минимальный возраст, указанный во исполнение параграфа 1 этой Статьи, не должен быть меньше, чем возраст завершения обязательного обучения и, в любом случае, не должен быть меньше 15-ти лет.

(Статья 2, параграф 3)

Права Человека – это не только и не столько национальные правовые нормы, записанные в Конституциях, сколько права и свободы, записанные в международных документах. Международные стандарты прав человека, как говорилось уже выше, были «придуманы» 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). И еще принципиально важный вопрос о

том, 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 и *политические и гражданские права*, есть тенденция к установлению подобных «универсальных стандартов».

Мы все время говорим *об универсальных международных стандартах*. И это означает, что практически по каждому вопросу, связанному с Правами Человека, существуют не только статьи, например, МПГПП, 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 Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ)*.

Для ООН это рекомендации Совета по правам человека, рекомендации Комитета по правам человека (КПЧ) и т.п. Например, уже есть достаточно четкие стандарты того, *что* такое позитивное право на эффективную защиту, что должно государство по этому поводу сделать. Или *что* означает право человека на справедливый суд и как оно связано со сроками (*с быстротой*) судебного разбирательства. Такие стандарты меняются, но они меняются универсально (то есть – для всех стран). И если, например, ЕСПЧ признано, что долгое разбирательство – это 5-7 лет, то в какой бы стране Совета Европы ни происходила тяжба более 7 лет (Турция, Венгрия, Германия, Франция или любая другая страна – участника ЕКПЧ), будет применяться этот стандарт.

Хотя многим известно, что во многих других странах *непрецедентное право* (судебное решение, принятое в одном суде, необязательно для решения соседнего суда, более того, даже Верховный суд может вынести по сходным делам разные решения), *решения ЕСПЧ* в каком-то смысле *носят прецедентный характер* (то есть по следующему подобному делу – из какой бы страны оно ни было – решение будет сходным). В соответствии с Конвенцией, принятой и ратифицированной всеми странами Совета Европы, решения ЕСПЧ должны подлежать немедленному применению и внедрению в каждой стране, причем – комплексному внедрению: и с точки зрения изменения законов (если национальные законы противоречат новым стандартам, определенным ЕСПЧ), и с точки зрения применения этих законов.

Так, например, раньше 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 ЕСПЧ установил, что вся обязанность доказывать, что человека *не* пытали, лежит на органах власти. Т.е. 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 – участников Совета Европы. Точно так же многие другие стандарты постепенно меняются, меняются в сторону улучшения защиты прав людей (а не защиты интересов властей и государств) – становятся жестче, понятнее, четче.

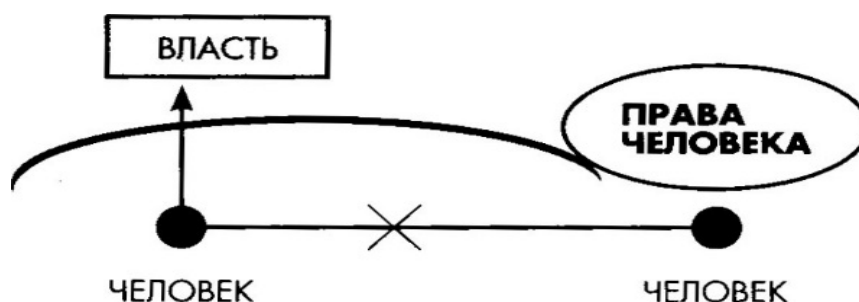
Поэтому так важно, чтобы эксперт имел полный классификатор решений ЕСПЧ или КПЧ. Поскольку наша страна является стороной Второго Факультативного протокола МПГПП, в соответствии с которой признается юрисдикция контрольного механизма – Комитета ООН по правам человека (КПЧ), то для правозащитной экспертизы важно знать решения КПЧ по каждому праву, гарантированному МПГПП.

Признаки и виды нарушений прав и свобод человека

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 (см. схему 2).

СХЕМА 2



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, милиционер), т.е. в то время, когда он представлял Власть, то это уже нарушение «Прав Человека».

Вопрос «вертикальности» Прав Человека как особого типа Прав очень сложный и важен для квалификации нарушения Прав Человека.

Ситуация первая. Предположим, человек вышел на улицу. На него там напал хулиган, сильно избил. Право Человека нарушено? 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 тоже избивает его. Это нарушение 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 и подается жалоба в Комитет по правам человека ООН (КПЧ), например, не на конкретного милиционера, а на государство. И оно, т.е. 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 про Права Человека, то это в современной практике всегда именно вертикальные отношения – отношения между властью и человеком. Именно так была придумана 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 Комитете по правам человека может рассматриваться дело, например «Ташматов против Кыргызской Республики», а в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) - дело «Гунель против Турции», но невозможно дело «Ташматов против Гунель», 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;
- исчезновения людей, произвольное и продолжительное задержание;
- систематическая дискриминация.

Теперь следует разобраться с обязанностями государства, где есть еще несколько сложных моментов. К примеру, есть организации, которые занимаются правами женщин в связи с тяжелой и очень драматической проблемой домашнего (семейного) насилия. И вот здесь следует говорить о правовой стороне. Часто такие организации говорят, что проблема домашнего насилия – это «проблема нарушения Прав Человека». Правы 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 в «обезьянник», побьем. Тебе легче станет? Он же вернется домой и избьет тебя в два раза сильнее... Поэтому иди домой и сама разберись», – вот в этот момент начинается нарушение именно 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 статью 2 (п.3) МПГПП - «право на эффективную защиту».

Если есть угроза покушения на жизнь 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 – вот это элемент нарушения 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 своим гражданам.

Часто возникает вопрос: почему это так? Почему здесь важен именно субъект, нарушивший права? И почему при одном и том же событии, с точки зрения жертвы, в одном случае мы говорим о «правонарушении», а в другом – о нарушении Прав Человека?

Ответ один – по определению, т.е. так понимаются 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... Если внимательно читать международные документы по защите Прав Человека, то мы увидим, что именно так там и записано.

Например, статья 2 (п.1) МПГПП: «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 ...».

И во второй половине XX в. было предложено признать Правами Человека (Human Rights) именно этот, особый вид правоотношений, когда нарушителем прав выступает государство, – чтобы обеспечить дополнительную защиту именно отдельного человека перед лицом огромного и почти всесильного государства (власти), чтобы таким образом избежать массовых нарушений Прав Человека со стороны различных государств и создать дополнительные механизмы защиты для одного отдельно взятого индивида. Ведь государства могут выступать в роли посредника в конфликтах между отдельными людьми, но кто-то обязательно должен стоять на страже человека, когда его Права нарушает государство. И вся международная система защиты Прав человека (как межгосударственная) была придумана и построена для того, чтобы ни один человек не чувствовал себя маленьким и беззащитным по отношению к власти.

Именно по этой причине Права Человека – это НЕ все права, какие есть на белом свете, а набор небольшого количества общепризнанных норм, которых всего 20-30 прав,⁵ и они, как правило, повторяясь, упоминаются в самых разных документах. Тем самым, это всего 20-30 самых важных, самых фундаментальных стандартов, 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 стандарты прав и свобод человека – 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 США, а в другом 5 долларов США – 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 Америке, и в Азии является один и тот же факт.

Классификация прав человека

Теперь необходимо разобраться с видами Прав Человека. Существует много разных классификаций Прав Человека. Но для их защиты представляется важным обратить внимание на один из таких классификаций, в частности на делении всех «Прав Человека» на *позитивные и негативные*.

Эта классификация, *во-первых*, хорошо иллюстрирует суть Прав Человека, их природу; и, *во-вторых*, помогает понять стратегию защиты Прав Человека: как надо относиться к нарушениям разных типов Прав Человека.

1) *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, оно означает, что государство просто не должно убивать нас, *лишать* нас жизни. Но это

⁵ См. Приложение 2 «Перечень общепринятых прав и свобод человека по Международному пакту о гражданских и политических правах» и Приложение 3 «Перечень общепринятых прав и свобод человека Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах» к настоящему Руководству.

негативное право содержит в себе *позитивный компонент*: если так получилось, что государство отняло у человека жизнь при каких-то непредвиденных обстоятельствах, то оно должно сделать две вещи – выплатить компенсацию родственникам и 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, государство просто должно не пытаться его, не бить, не издеваться над ним. Чтобы у него была свобода переписки, государство просто должно не читать его письма и не вскрывать конверты (если на то нет оснований, данных судом, например, когда человек находится под подозрением в совершении терактов). Многие свободы и права могут быть ограничены при определенных, *жестко установленных законом* условиях, но есть ряд свобод, которые не могут быть ограничены никогда – свобода от пыток и свобода от рабства, свобода вероисповедания и некоторые другие.

2) *Позитивные права, или просто ПРАВА* – те, 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 множество вещей – высокую зарплату судей (для их независимости), оборудование зданий судов, обеспечение всех судей правовой базой (например, всеми НПА), систему обучения и профессиональной аттестации судей и т.п. И это – *позитивная обязанность* государства. Государство должно сделать так, чтобы суды существовали в достаточном количестве и эффективно работали. Ведь суд в мировой практике считается важнейшим механизмом защиты любых прав, в том числе – человека по отношению к государству, а значит, и Прав Человека. Отсюда понятно, что, 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, хоть и государственный, но в то же время *независимый* институт. Например, в англосаксонской правовой системе судебная власть считается независимой настолько, что ни для кого не удивительны ее многочисленные решения, принимаемые в пользу отдельного человека, а не власти. И если говорить о позитивном праве на защиту в целом, то статья 2 (п.3) МПГПП «Право на эффективные средства правовой защиты» предполагает эффективную работу и иных правовых институтов: прокуратуры, которая должна защищать права человека, а не наоборот; Омбудсмана как «защитника народа»; эффективных и компетентных правоохранительных органов, которые должны стоять на страже прав и свобод человека, а не корпоративных интересов и т.д.

Международные стандарты прав человека и задачи государства

Позитивные права и свободы, перечисленные в большинстве международных документов и национальных Конституциях – это международные стандарты, а все остальное – это *внутреннее дело государств или задачи государства*. 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. Или «право на хорошее жилье» на самом деле тоже не «право» (в смысле Прав Человека), но 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 на себя такую задачу взять. 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 (имама, 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). Для борьбы с такими ситуациями используются другие методы, в частности, с помощью общественных кампаний либо политическими методами (к примеру, при периодической смене власти через выборы избирать другую власть, которая будет лучше справляться со своими задачами).

Итак, в связи с негативными и позитивными правами человека необходимо обращать внимание на следующее: власть часто говорит, что в самих международных документах (или конституциях) права и свободы никак не различаются, они одинаково важны, одинаково обязательны к исполнению, а значит, «если мы не можем сейчас обеспечить всех доступным и качественным образованием, то и пытаться мы иногда тоже будем». Но здесь и должна проявиться принципиальная экспертная 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 правозащитная экспертиза должна ставить самые жесткие требования. А что касается позитивных прав, то тут нужно много работать, эффективно сотрудничать с властью, помогая ей: достичь постепенного (но все-таки неуклонного и не слишком медленного) улучшения ситуации.

Исходя из этого, негативные права должны всегда и везде соблюдаться, по поводу позитивных прав – завтра же и в полном объеме осуществить это невозможно, но постепенно достичь, ведя переговоры и помогая власти.

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

Теперь важно сказать 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* – гражданскими и политическими правами (многие из них как раз и называют *фундаментальными*).

Но есть еще так называемые *второе поколение прав* – социальные, экономические и культурные права, и *третье поколение* – экологические и 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, очень сильно зависят от благосостояния государства (а значит – у разных стран есть разные возможности для их реализации). Понятно, что, например, определение «достойного жилища» или «достойной зарплаты за равный труд» – это очень сложный вопрос, поскольку *за одну и ту же работу* в Великобритании и в Венгрии (а тем более – в КР) люди получают *разную зарплату*.

Эти права, хоть и в каком-то смысле *одинаково важные*, но имеют *разные особенности*, и пока «жестких стандартов» для них нет, но сейчас наблюдается тоже тенденция либо к унификации, 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 зарплате, 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 очень понятные критерии, однозначные стандарты, и уже нет такой размытости, как в вопросах, что такое «хорошая зарплата» или «достойная пенсия». Именно потому, что в сфере многих *прав второго поколения* нет (пока нет) признанных 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.

Суды как правоприменительных органов в первую очередь должны интересоваться *стандартами* Прав Человека и *первое поколение прав – фундаментальные права*, поэтому им следует использовать *Права Человека* как механизм. Хотелось бы обратить внимание еще раз на то, почему важнейшими, *фундаментальными Правами Человека* считаются Права Человека первого поколения. Дело в том, что, если не будет существовать прав первого поколения, перестанут существовать и остальные права. У нас во многих бывших социалистических странах постоянно речь шла о социальных правах и очень редко – о политических и гражданских. Считалось, что это как раз завоевание социалистического общества.

К сожалению, это абсурдно, 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;
- отстоять свое право на высокие пенсии, у него должно быть *право* об этом *писать, говорить, выйти на митинг*, у него должно быть соответствующее право: *свобода слова и свобода собраний*;
- вступить в переговоры с работодателем, должна быть *свобода ассоциаций* и т.д.

Каждый раз, когда мы говорим о последующем поколении, 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, которые, как было сказано выше, называют задачами 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 во многих подходах к Правам Человека на международном уровне важнейшая роль отдается проблеме соблюдения именно фундаментальных Прав Человека – прав первого поколения.

Отличие правозащитной экспертизы от правовой

ПРАВАЗАЩИТНАЯ ЭКСПЕРТИЗА	ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА
1. ЦЕЛЬ	
Оценка соответствия проекта НПА стандартам защиты прав человека, содержащиеся в общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах и действующем законодательстве Кыргызской Республики.	Оценка целей, задач, предмета правового регулирования проекта НПА на соответствие требованиям Конституции, международным договорам, участником которых является Кыргызская Республика, общепризнанным принципам и нормам международного права, законодательству Кыргызской Республики и требованиям нормотворческой техники
2. ТРЕБОВАНИЯ К ЭКСПЕРТАМ	

Лица, обладающие знаниями в сфере теории прав человека и имеющие квалификацию, а также профессиональный опыт в сфере защиты прав человека	Лица, обладающие юридическим образованием и квалификацией, а также профессиональным опытом в сфере подготовки, анализа и оценки нормативных правовых актов.
3. ПРОЕКТЫ ЗАКОНОВ, ПОДЛЕЖАЩИЕ ЭКСПЕРТИЗЕ	
Подлежат проекты НПА, регламентирующие отношения во всех сферах жизнедеятельности человека с целью обеспечения единых стандартов защиты прав человека	Подлежат все без исключения проекты НПА
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	
Один из следующих вариантов: 1) проект НПА соответствует стандарту защиты рассматриваемого круга прав человека в полной мере; 2) проект НПА соответствует стандарту защиты рассматриваемого круга прав человека не в полной мере, требует доработки; 3) проект НПА не соответствует стандарту защиты рассматриваемого круга прав человека в полной мере, влечет нарушение прав человека. При необходимости эксперт должен подготовить рекомендации к проекту НПА с формулировками положений, соответствующих стандарту защиты рассматриваемой группы прав человека.	Один из следующих вариантов: 1) проект НПА соответствует требованиям законодательства и правилам нормотворческой техники; 2) проект НПА не соответствует вышеуказанным требованиям; 3) проект НПА не соответствует в отдельных положениях вышеуказанным требованиям, и требует доработки

Этапы правозащитной экспертизы

Правозащитная экспертиза проектов законов, согласно Стандартам, проводится в три этапа (если с учетом подготовки и оформления экспертного заключения, то также в четыре этапа), а согласно Инструкции, - в четыре этапов:

ЭТАПЫ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ	
Согласно Стандартам - Проекты законов	Согласно Инструкции - проектов подзаконных НПА
<i>Этап 1.</i> Установление круга прав и свобод человека, затрагиваемых проектом закона, из перечня прав и свобод человека	<i>Этап 1.</i> Подготовительный этап
<i>Этап 2.</i> Анализ законодательства в охватываемом экспертизой круге прав человека	<i>Этап 3.</i> Специально-правовой анализ
<i>Этап 3.</i> Оценка положений проекта закона со стандартом соответствующего права человека	<i>Этап 2.</i> Правозащитный анализ
<i>Этап 4.</i> Подготовка и оформление экспертного заключения	<i>Этап 4.</i> Подготовка и оформление экспертного заключения

Этап 1. Установление круга прав, затрагиваемых проектом нормативного правового акта, из перечня прав человека

Для установления такого круга прав человека эксперту необходимо ответить на следующий вопрос:

Какую категорию прав и свобод человека затрагивает рассматриваемый проект закона или иного НПА?

Информация для эксперта:

Первым в истории международных отношений документом, провозгласившим перечень прав и свобод человека, является Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года. В 1966 году Генеральная Ассамблея приняла два Международных пакта – МПГПП и МПЭСКП (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах).⁶ В этих документах также содержится перечень прав и свобод человека, которые должны предоставляться государствами-участниками всем лицам, находящимся под их юрисдикцией, и отмечается, что государства обеспечат претворение в жизнь прав, признаваемых в Пактах, путём принятия законодательных и иных внутренних мер (ст. 2).

Перечень прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных в Конституции Кыргызской Республики, в основном соответствует общепризнанному демократическим сообществом перечню прав и свобод человека. Но есть нормы, которые не учтены, к примеру, не закреплено право на достойный жизненный уровень. В то же время может быть и так, что нормы национального законодательства предоставляют больше прав, чем это предусмотрено международными стандартами. Поэтому установление круга прав и свобод человека должно осуществляться из всего перечня прав и свобод человека, предусмотренных как международными нормами, так и законодательством Кыргызской Республики. Ссылка на национальный закон не оправдывает не предоставление этих прав.

Согласно современной классификации права и свободы человека, регулируемые международным правом, делятся на три категории:

- 1) гражданские и политические права;
- 2) экономические, социальные и культурные права;
- 3) права народов.

В **Приложениях № 2 и 3** к настоящему Руководству содержится контрольный перечень прав и свобод человека, из числа которых нужно будет обозначить те категории прав, которые касаются в экспертируемом проекте НПА. Нам представляется, целесообразным перечислить основные стандарты в области прав человека так, как они зафиксированы в основных международных актах по правам человека.

В случае экспертизы проекта подзаконного НПА Инструкция устанавливает, что подготовительный этап состоит из следующих шагов:

1-й шаг - определение предмета регулирования проекта НПА;

2-й шаг - выявление положений проекта подзаконного НПА, которые прямо или косвенно затрагивают гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права человека;

3-й шаг - определение проблемы, на решение которой направлен проект, и необходимости правового регулирования данного вопроса;

4-й шаг - оценка информации о результатах общественного обсуждения в случае, когда оно проведено (результатов принятия, рассмотрения и обобщения предложений, поступивших от участников общественного обсуждения разработчикам проекта).

Как видим, установление круга прав, затрагиваемых проектом закона и иного НПА отражен во 2-м шаге подготовительного этапа правозащитной экспертизы проекта подзаконного НПА, а все остальные шаги, по сути, являются шагами правового анализа и охватываются данным этапом.

⁶ КР присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года N 1406-XII. См. Постановление Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года №1406-XII «О присоединении Кыргызской Республики к международным договорам по правам человека».

Этап 2. Анализ законодательства в охватываемом экспертизой круге прав и свобод человека

Данный этап правозащитной экспертизы проекта закона, согласно Стандартам, осуществляется несколькими шагами.



Этап специально-правового анализа правозащитной экспертизы проектов подзаконных НПА согласно Инструкции состоит из:

- оценки положений проекта на соответствие Конституции Кыргызской Республики, законодательству в сфере защиты прав и свобод человека;
- оценки состояния нормативного регулирования в сфере, затрагиваемой проектом;
- выявления потенциального места проекта в системе законодательства в соответствующей сфере;
- анализа отсылочных положений на предмет их наличия и необходимости;
- оценки положений проекта на соответствие нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров в сфере защиты прав и свобод человека, участницей которых является Кыргызская Республика.

По своему содержанию данный этап правозащитной экспертизы проекта подзаконных НПА соответствует второму этапу правозащитной экспертизы проектов закона.

Шаг 1. Установление стандарта защиты этой категории прав по законодательству Кыргызской Республики

Шаг 2.1. Анализ норм Конституции Кыргызской Республики

Исследование актов национального законодательства начинается с Конституции Кыргызской Республики. На данной стадии правозащитной экспертизы эксперту следует

установить:

1) Как Конституция Кыргызской Республики гарантирует рассматриваемый проектом закона круг прав?

Для ответа на этот вопрос эксперту необходимо выписать стандарт защиты каждого рассматриваемого права, предусмотренный Конституцией Кыргызской Республики. Например:

Право на жизнь

1. Каждый имеет неотъемлемое право на жизнь. Посягательство на жизнь и здоровье человека недопустимо. Никто не может быть произвольно лишен жизни. Смертная казнь запрещается.

2. Каждый имеет право защищать свою жизнь и здоровье, жизнь и здоровье других лиц от противоправных посягательств в пределах необходимой обороны

(статья 25 Конституции Кыргызской Республики)

Информация для эксперта:

Закрепление в Конституции КР принципа ее высшей юридической силы и прямого действия (ч. 1 ст. 6), его конкретизация в признании прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими (ч. 1 ст. 23) и гарантирование каждому защиты его прав и свобод (ч. 1 ст. 24) создают все необходимые юридические предпосылки для превращения Конституции в непосредственно действующее право. Придание Конституции качества акта прямого действия принципиально изменяет ее роль и значение в правовой системе.

Благодаря своим юридическим свойствам, нормативности Конституция, ее положения о правах человека оказывают непосредственное регулирующее воздействие на общественные отношения. При этом права признаются непосредственно действующими независимо от того, существуют уже или еще нет законодательные акты, призванные при необходимости их конкретизировать, определять правила, механизмы и процедуры для их наиболее эффективного осуществления. Каждый субъект права - государственный или общественный орган, должностное лицо или гражданин - должен сверять свои юридически значимые действия, прежде всего с Конституцией, руководствоваться ею. Она является правовым основанием для отмены актов и пресечения действий, которые ей противоречат. При защите в суде, ином органе своих прав и свобод правомерна ссылка непосредственно на конституционные нормы, как правомерна такая ссылка и со стороны этих органов при принятии ими решения.

Имеются права, которые, исходя из смысла конституционных норм, не требуют для своего осуществления дополнительной законодательной регламентации. Например, свобода мысли, свобода творчества, право на участие в культурной жизни и на доступ к культурным ценностям. Другие нуждаются в этом для более полной и гарантированной их реализации, что вытекает из характера самого права и свободы или прямого указания в Конституции на необходимость принятия закона.

Шаг 1.2. Анализ норм, содержащихся в иных нормативных правовых актах Кыргызской Республики

Для такого анализа эксперту следует сделать выводы, ответив на следующие вопросы:

1) Имеются ли иные НПА Кыргызской Республики, регулирующие данную сферу отношений?

Если «да», то эксперту следует определить их перечень и выписать стандарт защиты этих прав в этом акте.

2) Соответствуют ли положения указанных НПА нормам Конституции Кыргызской Республики?

3) Регулируют ли НПА низшего ранга только те сферы жизни и только в той степени, которую им разрешает Конституция Кыргызской Республики?

4) Урегулировано ли в подзаконных НПА то, что требуется законом, а также, не регулируют ли они что-то еще, чего этот закон не разрешает?

5) Действительно ли этот закон содержит делегирование полномочий в этом отношении, т. е. действительно ли он уполномочивает подзаконный НПА регулировать данный вопрос, и в каком объеме? Не превысил ли подзаконный НПА то, что разрешал закон?

1) Опубликованы ли официально исследуемые нормативные правовые акты?

Информация для эксперта:

В целях изучения состояния правового регулирования рекомендуется проанализировать не только законы, но и подзаконные НПА и решения Конституционного Суда Кыргызской Республики, затрагивающие соответствующие правоотношения. Следует также учесть все изменения, внесённые в нормативные правовые акты.

При анализе актов национального законодательства необходимо исследовать внутреннее соответствие нормативных правовых актов различного ранга. Можно часто заметить, что чем ниже ранг акта, тем в меньшей степени он соответствует международным стандартам по защите прав человека.

При развитии, конкретизации конституционных положений не исключена опасность их искажения, сужения сферы действия права, установления таких процедур и механизмов их реализации и защиты, которые в силу неполноты, ущербности могут затруднить осуществление этого права. Кроме того, низкий уровень правосознания и правовой культуры в обществе вообще и у многих представителей власти в частности порождает еще большую опасность - нарушение прав при применении даже совершенных законов изданием подзаконных НПА, действиями должностных лиц. Поэтому принципиальное значение имеет при проведении правозащитной экспертизы строго соблюдать конституционные положения (ч. 1 ст. 23 Конституции), согласно которым смысл, содержание и применение законов и подзаконных НПА, должны быть подчинены обеспечению прав человека. Эти положения адресованы всем ветвям государственной власти и местному самоуправлению.

Необходимо внимательно читать (о чем зачастую забывают) *заключительные и временные положения*, прилагаемые к издаваемым актам, ибо в них мы можем найти информацию о дате вступления в силу данного акта, а в случае законов – о ратификации международных договоров, декларации и оговорки по некоторым их статьям. Часто тоже в них есть положения, отклоняющие существенные с точки зрения наших исследований правовые урегулирования, содержащиеся в законах.

При таком анализе законодательства могут быть выявлены также несоответствие стандартам прав человека действующих законов и подзаконных НПА, поэтому рекомендуется в экспертном заключении указать установленное несоответствие. Заказчик экспертизы вправе обратить внимание органа или должностного лица, издавшего такой акт, на необходимость приведения этого акта в соответствие со стандартами защиты прав человека.

Важно также отметить, что Конституция КР запрещает принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина (ч. 3 ст. 23); а согласно статье 39 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» нормативные правовые акты, затрагивающие

права и свободы человека, не применяются, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Шаг 2. Установление стандарта защиты рассматриваемого круга прав по нормам международного права, действующие для Кыргызской Республики

Шаг 2.1. Анализ норм, содержащихся в общепризнанных принципах и нормах международного права, во вступивших в силу для Кыргызской Республики международных договорах

Определив, как законодательство Кыргызской Республики защищает права человека в охватываемом правозащитной экспертизой круге прав, эксперт должен провести анализ его соответствия актам международного права, вступившим в установленном порядке в силу для Кыргызской Республики.

Для проведения этого анализа эксперту необходимо ответить на следующие вопросы:

1) В каких общепризнанных принципах и нормах международного права содержатся стандарты защиты рассматриваемой категории прав человека?

Информация для эксперта:

Для ответа на этот вопрос эксперту необходимо учитывать следующее:

Обязательное для всех государств общее международное право состоит из обычных норм, поскольку договоры, в которых участвовали бы все государства, отсутствуют, а для не участвующего в договоре государства его положения не имеют юридической силы.

В отличие от этого общепризнанные, обычные нормы международного права создаются большинством государств. В конституционном праве и судебной практике различных государств под «общепризнанными принципами и нормами международного права» понимаются принципы и нормы общего международного права, т.е. обычные нормы, признанные большинством государств, включая то, в котором они подлежат применению.

Общепризнанные принципы представляют собой разновидность норм международного права. Они имеют наиболее общую форму выражения и признаны в качестве обязательных принципов всеми или абсолютным большинством государств, т.е. это основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо.

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.

(Из Постановления N 5 Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»)

Часть 3 статьи 6 Конституции КР включает общепризнанные принципы, общепризнанные нормы и вступившие в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики международные договоры в «правовую систему страны». При этом ни о какой особой правовой нагрузке на национальное законодательство в этом случае говорить не приходится, поскольку общепризнанные нормы и принципы международного права являются базовыми для любой правовой системы, в том числе и для кыргызской.

Термин «правовая система» использован для того, чтобы избежать приравнивания всех международных норм к национальному законодательству, поскольку в отличие от законодательства в правовой системе страны международные нормы могут занимать различное положение.

Включение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров в правовую систему КР может осуществляться двояким способом:

1) путем принятия закона, трансформирующего общепризнанные принципы и нормы международного права, положения международных договоров в нормы отечественного права, и

2) путем молчаливого признания законодателем существования данных принципов, норм и положений договоров в правовой системе КР.

В первом случае, широко применяемом в законодательстве КР, даже нет необходимости ссылаться на конкретные источники международного права. Соответственно и каких-либо особых проблем соотношения законодательства КР и норм международного права в практике не возникает. *Во втором случае* в правовой системе КР указанные международные правовые принципы, нормы и договоры действуют в автономном режиме. В отношении общепризнанных норм и принципов международного права это создает для правоприменительных органов известные сложности с точки зрения их идентификации.

Данные принципы и нормы содержатся в Уставе ООН, декларациях и резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, решениях Международного Суда, постановлениях других универсальных международных организаций, в общем международном обычном праве. Обычаями международного делового оборота являются, например, Международные правила по толкованию торговых терминов («Инкотермс»), издаваемые Международной торговой палатой.

Так, общепризнанные принципы международного права и их нормативное содержание изложены в Декларации о принципах международного права (принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1970 г.) и Декларации принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться в своих взаимоотношениях (Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г.). В частности, к общепризнанным принципам международного права относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств.

Общепризнанными нормами международного права являются акты международных организаций (ООН и ее подразделения, Совет Европы, ОБСЕ и др.), международные договоры и международные обычаи. Примерами общепризнанных норм можно назвать нормы, устанавливающие недопущение развязывания войны, совершения актов геноцида. Все общепризнанные международные нормы и принципы права дополнительно закрепляются в межгосударственных договорах и соглашениях. Например, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 г. N 2131 (XX) закрепляет недопущение нарушения государственного суверенитета и вмешательства во внутренние дела одного государства другими государствами.

Однако в международном праве не существует общего нормативного акта с исчерпывающим перечнем общепризнанных принципов и норм международного права.

2) Какие международные договора в области данной категории прав человека вступили в силу для Кыргызской Республики?

Информация для эксперта:

Международный договор КР – 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 г. № 64 «О международных договорах КР»).

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, и в соответствии с нормами международного права (ст.24 Закона КР «О международных договорах КР»).

Договоры, не подлежащие ратификации или утверждению, вступают в силу:

- 1) с момента подписания;
- 2) по истечении определенного срока подписания;
- 3) с указанной в договоре даты.

Согласие КР на обязательность для нее международного договора может выражаться путем (ст.5 Закона КР «О международных договорах КР»):

- 1) подписания договора (в отношении международных договоров, не подлежащих ратификации или утверждению);
- 2) обмена нотами или письмами, образующими международный договор;
- 3) ратификации международного договора;
- 4) присоединения к международному договору;
- 5) утверждения международного договора;
- 6) применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились с другой стороной (сторонами) международного договора.

Порядок вступления в силу договоров, подлежащих ратификации, обусловлен их характером. Так, статья 11 Закона КР «О международных договорах КР» устанавливает следующий перечень договоров, подлежащих обязательной ратификации.

Статья 11. Международные договоры Кыргызской Республики, подлежащие ратификации

1. Ратификации подлежат следующие межгосударственные и межправительственные международные договоры, подписанные уполномоченными должностными лицами Кыргызской Республики или принятые на международных конференциях путем голосования:

- 1) о дружбе, взаимной помощи, а также о других основах межгосударственных отношений;
- 2) об установлении сотрудничества в военной области;
- 3) по вопросам разоружения;
- 4) по вопросам обеспечения международного мира и безопасности;
- 5) о коллективной безопасности;
- 6) о государственной границе Кыргызской Республики, территориально разграничивающей Кыргызскую Республику с другими государствами;
- 7) о предоставлении Кыргызской Республикой государственных займов, экономической и иной помощи иностранным государствам;
- 8) по вопросам, затрагивающим основные права и свободы человека и гражданина;
- 9) 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;

- 10) об использовании природных ресурсов Кыргызской Республики другими субъектами международного права;
 - 11) по предоставлению кредитов Кыргызской Республике;
 - 12) по предоставлению грантов и иной финансовой помощи Кыргызской Республике, положениями которых предусматриваются нормы, установленные пунктом 14 настоящей части;
 - 13) предусматривающие финансовые обязательства со стороны Кыргызской Республики, которые влекут увеличение расходов, покрываемых за счет республиканского бюджета, либо сокращение его доходной части;
 - 14) устанавливающие иные правила, чем те, которые содержатся в конституционных законах, кодексах или законах Кыргызской Республики, с учетом статьи 21 настоящего Закона;
 - 15) а также в случае, если в самом международном договоре предусмотрена его ратификация.
2. Равным образом ратификации Кыргызской Республикой подлежат межгосударственные и межправительственные международные договоры, о ратификации которых стороны условились в соответствии с нормами международного права.
3. Не подлежат ратификации Кыргызской Республикой:
- 1) (утратил силу в соответствии с Законом КР от 9 июня 2015 года N 126)
 - 2) межпарламентские международные договоры;
 - 3) межведомственные международные договоры.
4. Заключаемые Кыргызской Республикой международные договоры, указанные в части 3 настоящей статьи, не должны содержать правовые нормы, в соответствии с которыми они подлежали бы ратификации Кыргызской Республикой.

Двусторонние договоры вступают в силу:

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

Многосторонние договоры вступают в силу:

- 1) в день сдачи на хранение депозитарию определенной по счету ратификационной грамоты;
- 2) по истечении установленного срока после сдачи на хранение определенной по счету грамоты;
- 3) в день сдачи на хранение определенного количества 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 между Кыргызской Республикой и Китайской Народной Республикой о выдаче от 27 апреля 1998, 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 КР 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 (КР присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года N 1406-XII. Документ о присоединении депонирован 7 октября 1994 года, поэтому пакт вступил в силу для КР 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).

Правила действующего международного договора Кыргызской Республики, согласие на обязательность которого было принято в форме закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Кыргызской Республики, а если - не в форме закона, то имеют приоритет в применении в отношении подзаконных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор.

Также необходимо учитывать, что непосредственно могут применяться только те вступившие в силу международные договоры, которые были официально опубликованы. Международные договоры КР публикуются в порядке, определяемом Правительством, а те международные договоры, аутентичные тексты которых составлены на иностранных языках, публикуются в переводе на государственный или официальном языках, но могут публиковаться и на других языках (статья 26 Закона КР «О международных договорах КР»).

В вышеуказанной статье Закона КР «О международных договорах КР», размещенного в Централизованном банке данных правовой информации КР (ЦБДПИ) содержится ссылка на Положение о Единой государственной системе регистрации и учета международных договоров Кыргызской Республики, утвержденного постановлением Правительства КР от 27 января 2016 года № 24). Как нам представляется, ссылка ошибочно указано в статье 26, а должно быть в статье 27. Тем самым, самого порядка опубликования международных договоров КР Кабинет Министров еще не утвердил.

Кыргызстан на сегодня большинство международных договоров в области прав человека ратифицировал, поскольку согласно пункту 8 части 1 статьи 11 Закона КР «О международных договорах КР» они подлежат ратификации. Процесс вступления в силу международных договоров носит длящийся характер, поэтому эксперту рекомендуется, если у него есть какие-то сомнения, запросить у Министерства иностранных дел КР, Министерства юстиции КР информацию об интересующих его международных правозащитных конвенциях, вступивших в силу для Кыргызстана. Например, для уяснения вопросов, связанных с продолжительностью действия международного договора, составом государств, участвующих в договоре, международной практикой его применения и т.п.

А более подробно информацию о вступивших в силу основных международных договоров в области прав человека для КР см. Приложение 1. Перечень основных международных договоров по правам человека со сведениями об участии в них КР к настоящему Руководству, а также актуальную информацию на момент проведения экспертизы можно найти на официальной базе данных договорных органов ООН по данной ссылке: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=93

3) Каков краткий смысл рассматриваемого круга прав в этих международных договорах?

Информация для эксперта:

Для ответа на данный вопрос эксперту следует сначала уяснить краткий смысл каждого права, затрагиваемого экспертируемым проектом НПА. Более подробное разъяснение и уяснение международных стандартов прав человека и обзор, как они выполняются на практике, - задача следующего этапа правозащитной экспертизы. На данном этапе рекомендуется эксперту выписать цитатами из международных договоров интересующие его положения. Например:

1. Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни.
2. В странах, которые не отменили смертной казни, смертные приговоры могут выноситься только за самые тяжкие преступления в соответствии с законом, который действовал во время совершения преступления и который не противоречит постановлениям настоящего Пакта и Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Это наказание может быть осуществлено только во исполнение окончательного приговора, вынесенного компетентным судом.
3. Когда лишение жизни составляет преступление геноцида, следует иметь в виду, что ничего в настоящей статье не дает участвующим в настоящем Пакте государствам права каким бы то ни было путем отступать от любых обязательств, принятых согласно постановлениям Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него.
4. Каждый, кто приговорен к смертной казни, имеет право просить о помиловании или смягчении приговора. Амнистия, помилование или замена смертного приговора могут быть дарованы во всех случаях.
5. Смертный приговор не выносится за преступления, совершенные лицами моложе восемнадцати лет, а не приводится в исполнение в отношении беременных женщин.
6. Ничто в настоящей статье не может служить основанием для отсрочки или недопущения отмены смертной казни каким-либо участвующим в настоящем Пакте государством.

(Статья 6 МПГПП)

Как видим, в стандарт «права на жизнь» также входят и нормы, регулирующие назначение *смертной казни*. Она может назначаться только *«за самые тяжкие преступления в соответствии с законом, который действовал во время совершения преступления и который не противоречит требованиям настоящего Пакта и Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него»*. Смертный приговор может выноситься только компетентным судом. Смертная казнь не приводится в исполнение в отношении беременных женщин, а приговор не выносится за преступления, совершенные лицами моложе 18 лет. Кроме того, Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него запрещает действия (включая, конечно, и изменение национального законодательства), совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую.

Но если государство присоединилось ко Второму Факультативному протоколу МПГПП, как КР, то там содержится стандарт об отмене смертной казни:

1. Ни одно лицо, находящееся под юрисдикцией государства — участника настоящего Протокола, не подвергается смертной казни.
2. Каждое государство-участник принимает все необходимые меры для отмены смертной казни в рамках своей юрисдикции.

(Статья 1 Второго Факультативного протокола к МПГПП)

4) Какова концепция, основная идея в рассматриваемых стандартах прав человека? Какую цель они преследуют?

Информация для эксперта:

Главная цель признания обязательности государствами международных договоров по правам человека — приближение национального законодательства и правоприменительной практики к международным стандартам, то есть внедрение этих международных конвенций на концептуальном уровне имеет большое значение.

Недостаточно чисто технически переписать положения тех или иных международных договоров по правам человека в национальное законодательство. Необходимо еще и воспринять концепцию, находящуюся в основе того или иного

документа, того или иного правового института, вытекающего из международного договора.

5) Каков смысл и содержание употребляемых в международных стандартах защиты прав человека понятий и терминов?

Информация для эксперта:

На этой стадии эксперту следует уяснить значение употребляемых в рассматриваемых стандартах защиты прав человека понятий и терминов. В процессе правотворчества, правоприменения и толкования права необходимо полностью и корректно учитывать соответствующие стандарты прав человека, поскольку национальные и международные стандарты сопоставляются, сравниваются и применяются не изолированно, а в контексте правовых систем. Многие понятия, содержащиеся в международных документах, имеют глубокую правовую природу, их использование поднимает целый пласт международного правопонимания, и обычный технический перевод на кыргызский или русский язык не приводит к желаемому результату, поскольку требуется еще и представление всей правовой теории, которая стоит за этим понятием.

6) Из каких составляющих нормативов состоит международный стандарт защиты рассматриваемых прав человека?

Информация для эксперта:

Большая часть стандартов состоит из нескольких нормативов, поэтому на этой стадии эксперт должен раскрыть содержание соответствующих стандартов защиты прав человека. К примеру, в стандарт, гарантирующий каждому право на свободу и личную неприкосновенность, входит сразу несколько нормативов, касающихся не только собственно права на свободное передвижение, но и условий для ареста и осуждения. Поэтому представляется целесообразным рассматривать эти нормативы отдельными пунктами:

- 1) Задержание лица производится только по основаниям, указанным в законе. Задержанному при аресте сообщаются причины его ареста и в срочном порядке сообщается любое предъявленное обвинение (п. 2 ст. 9 МПГПП).
- 2) Каждый задержанный и арестованный имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение. При незаконности ареста или задержания пострадавший имеет право на компенсацию. Запрещается лишать свободы за неисполнение гражданско-правовых обязательств (ст. 11 МПГПП).
- 3) Все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности (п. 1 ст. 10 МПГПП).
- 4) Декларируется право свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах государства, в котором лицо законно находится. Каждый может свободно покидать любую страну, включая свою собственную. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в собственную страну. Ограничиваться эти права могут только на основании закона в целях охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, прав и свобод других.

1) Каков смысл, содержание стандарта затрагиваемого проектом НПА круга прав человека?

2) Какое толкование дают каждому нормативу международные органы?

3) Какова их правоприменительная практика?

Информация для эксперта:⁷

При применении международных норм и их толковании необходимо учитывать, что они являются частью международно-правовой системы. Толкование положений международных правовых актов – весьма сложное занятие, а истинный смысл и границы применения статей не всегда до конца понятны даже юристам. Каждое право человека, закрепленное в международном пакте или конвенции, имеет свое толкование, свою интерпретацию на международном уровне.

Практика применения статей международных актов нарабатывается в процессе рассмотрения конкретных споров и жалоб в универсальных, региональных правозащитных органах как Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), Комитетом по правам человека ООН (КПЧ) и иными органами. Решения этих органов по правам человека служат важнейшим источником толкования международных норм по правам человека. Знание решений международных судебных и иных органов поможет понять не только смысл норм правозащитных конвенций, но и покажет границы их применения, конкретные ситуации, признанные этими органами нарушениями прав и свобод, закрепленных в международных конвенциях по правам человека. К сожалению, не все их решения можно найти в переводе на кыргызский, русский язык или языки народов стран СНГ. Но они практически все доступны на странице КПЧ⁸ и ЕСПЧ⁹ на международных языках, в т.ч. и на русском, в сети Интернет.

Кроме того, в дополнение к пактам и целому ряду конвенций по правам человека существует огромное количество вспомогательных документов, комментариев, разъяснений, замечаний общего порядка конвенционных органов, рекомендаций международных организаций и других, которые раскрывают содержание тех или иных положений международного права в области прав человека, обобщают практику и опыт по защите прав человека.

Если возникнут коллизии между решениями национальных судов, включая принятые Конституционным судом Кыргызской Республики, и решениями международных судебных и иных органов, то приоритетом будут пользоваться решения последних. Единообразная интерпретация международных стандартов требуется только в той степени, в какой это необходимо для эффективного обеспечения минимальных стандартов по правам человека, установленных международными нормами.

Таким образом, анализируя конкретную область прав человека, нужно принимать во внимание не только нормы, изложенные в конвенциях, пактах и др., но и решения созданных на их основе органов. Они являются интегральной частью обязательств, которые берут на себя государства, подписавшие эти международные договоры.

Толкование норм международного права как части права страны

Толкование — это выяснение смысла, содержания нормы, ее целей, связей с иными нормами и ее юридических характеристик.

Толкование неразрывно связано с применением. Оно предшествует применению и сопутствует ему. Посредством толкования субъекты выясняют содержание нормы и возможные последствия ее применения. В ходе применения руководствуются

⁷ Для подготовки настоящего раздела использованы материалы из: Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учеб. для студентов юрид. фак. и вузов / И.И. Лукашук; Рос. акад.наук, Инт государства и права, Академ. правовой унт. - Изд. 3е, перераб. и доп. - М.: Волтерс Клувер, 2005.

⁸

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=ru&TreatyID=8&DocTypeID=11

⁹ <https://www.echr.coe.int/hudoc-database>

достигнутым пониманием и корректируют его в свете определенных нормой целей. Толкование в процессе применения способствует устранению неточностей, допущенных при создании нормы, а также уточнению ее содержания в меняющихся условиях. Толкование норм международного права представляет собой науку и искусство, требует использования широкого спектра знаний: юриспруденции, логики, истории, грамматики, теории систем и информатики, политологии, а также специальных отраслей, например экономики и др.

Средства толкования определены Венской конвенцией о праве международных договоров, которая поделила их на *основные и дополнительные*.

К первым отнесен контекст договора в широком понимании этого термина. Помимо текста договора и приложений он включает любое соглашение, достигнутое участниками в связи с заключением договора, а также любой другой документ, принятый участниками как относящийся к договору. Такое же значение, как и контексту, придается любому последующему соглашению участников относительно толкования или применения договора, а также нормам международного права, применяемым между участниками (ст. 31).

К *дополнительным средствам толкования* отнесены подготовительные материалы и обстоятельства заключения договора (ст. 32). Использование дополнительных средств допускается лишь в том случае, если применение основных средств оставляет значение нормы неясным или приводит к явно абсурдным результатам.

Важными является толкование по субъектам. Наиболее авторитетным является *аутентичное толкование*, т.е. такое, которое осуществляется самими сторонами. Его результаты имеют такую же силу, как и сама норма; они оформляются в ясно выраженном виде (договор, декларация, коммюнике) либо находят отражение в согласованной практике.

Также важными субъектами толкования выступают международные органы и организации. Среди них судебные органы — Международный Суд ООН, арбитражи. Нередко в самих договорах содержится постановление о том, что в случае спора о понимании договора он передается на рассмотрение суда или арбитража. Судебное толкование обязательно только для сторон и только по данному делу. Тем не менее толкование, осуществляемое таким органом, как Международный Суд, активно используется в качестве дополнительного средства толкования в международной практике.

Интерпретационная деятельность организаций вносит новые существенные моменты в механизм функционирования международного права. Принимаемые акты содействуют достижению единообразия в понимании норм. Толкование осуществляется на постоянной основе, регулярно, при участии большого числа государств. Результаты обладают авторитетом как участвующих государств, так и самой организации.

Толкование, осуществляемое государствами, а также международными органами и организациями, называют *официальным толкованием*. Его разновидностями являются также *нормативное и казуальное толкования*. Нормативное толкование касается общего содержания нормы и относится ко всем случаям ее применения. Казуальное толкование выясняет содержание нормы применительно к конкретному случаю. Есть еще такой вид толкования, как *нормативно-рекомендательное*, под которым понимается общее толкование норм, осуществляемое международными органами и организациями с помощью резолюций, обладающих силой рекомендаций.

Помимо официального существует и *неофициальное толкование*, субъектами которого могут быть общественные, политические организации, журналисты и др. Особой разновидностью неофициального толкования является толкование доктринальное, осуществляемое учеными и их организациями. Его влияние на практику определяется обоснованностью научного анализа, включая обобщение практики. Опыт показывает, что результаты доктринального толкования довольно активно используются государствами,

международными органами и организациями. Эта роль доктринального толкования нашла отражение в Статуте Международного Суда ООН, где говорится, что Суд применяет «доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм» (ст. 38, d).

Толкование норм международного права как части права страны представляет сложную проблему, обладающую немалой спецификой. Она приобретает растущее значение по мере углубления взаимодействия международного и внутреннего права. От этого процесса зависит правильное применение международных норм как части правовой системы страны, а также выполнение государством своих международных обязательств. Толкование должно начинаться с выяснения содержания и юридических параметров нормы в свете международного права.

Этот момент нашел отражение и в Законе КР «О международных договорах КР»: «Международные договоры заключаются, исполняются, приостанавливаются и денонсируются Кыргызской Республикой в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, Конституцией Кыргызской Республики (далее - Конституция), нормативными правовыми актами Кыргызской Республики и положениями самих международных договоров» (ч.1 ст. 1). То, что Конституция КР указана после норм международного права, не означает принижения ее правового статуса в правовой системе страны. Приведенное положение Закона следует понимать как предписывающее начинать толкование нормы с выяснения ее международно-правовых параметров.

Что же касается Конституции КР, то она имеет высшую юридическую силу. Результаты толкования международных норм не могут ей противоречить. Толкование осуществляется с учетом того, что международные нормы являются частью правовой системы страны и потому должны пониматься в свете ее целей и принципов. Судебная власть играет основную роль в толковании международных норм как части права страны. Принятое судом толкование может быть пересмотрено вышестоящим судом в общем порядке. Толкование Верховного Суда обязательно для всех иных судов государства.

Соотношение международного права и внутригосударственного права

В соответствии с принципом суверенного равенства государств каждое государство свободно выбирает свою правовую систему и, следовательно, определяет порядок взаимодействия своего права с международным. Вместе с тем принцип суверенного равенства определяет, что каждое государство обязано выполнять полностью и добросовестно свои международные обязательства.

В соответствии с принципом добросовестного выполнения обязательств по международному праву при осуществлении своих суверенных прав, включая право устанавливать свои законы и административные правила, государства соотносятся со своими международно-правовыми обязательствами.

Исходя из сказанного, Международный Суд ООН утверждает, что основным принципом международного права является то, что *оно превалирует над внутренним правом государств*.¹⁰ Это положение, бесспорно, в отношении решения вопроса о соотношении двух правовых систем в международной сфере, но оно не касается его решения во внутреннем праве.

Согласно международному праву, в случае расхождения международного обязательства и национального права государство не может ссылаться *на свое право в качестве оправдания невыполнения обязательства*.¹¹ Исключение сделано лишь для случая, когда согласие государства на обязательность договора было выражено в

¹⁰ Консультативное заключение от 26 апреля 1988 г. // ICJ. Reports. 1988. P. 34.

¹¹ См.: ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.

нарушение положения внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры. При этом нарушение должно быть явным и касаться нормы его внутреннего права особо важного значения. Государство может ссылаться на это обстоятельство как на основание недействительности его согласия.¹²

Следовательно, лишь грубое нарушение конституционных норм, определяющих компетенцию государственных органов в области принятия международных обязательств, может служить основанием для отказа от договора в целом. Противоречие другим нормам, даже конституционного права, таким основанием служить не может. В этих положениях нашло отражение издавна признанное правило, в соответствии с которым международное право возлагает на государство обязательства, а порядок их реализации внутри страны определяется национальным правом, если иное не оговорено в международно-правовой норме.

Основы такого взаимодействия определяются конституционным правом. Анализ этого права и практики его применения подтверждает, что механизм действия внутреннего права непригоден для регулирования международных отношений так же, как международное право не способно регулировать внутригосударственные отношения. Высказывается мнение, что конституции некоторых государств, в том числе и Кыргызстана, признали примат и непосредственное действие норм международного права. Однако, что это не совсем так. Конституции не признали якобы существующий примат международного права, а сами установили его. Иными словами, решение этого вопроса - дело национального права.

Таким образом, для того чтобы быть способными регулировать отношения с участием физических и юридических лиц, содержащиеся в международном праве правила должны войти в правовую систему страны в установленном ею порядке. Этот процесс зачастую именуют *трансформацией*, имея в виду преобразование норм международного права в нормы внутреннего права. На самом же деле норма международного права не преобразуется, она сохраняет свой статус. А вот ее содержанию, правилу придается статус нормы национального права.

Внутреннее право проводит различие между существующими в форме обычая *общепризнанными принципами и нормами международного права*, с одной стороны, и *договорами* - с другой. Первые в порядке общей трансформации включаются в право страны в силу их общепринятости и объективной необходимости. Их коллизии с внутренним правом возникают редко. *Договоры* же содержат конкретные нормы и могут устанавливать далеко не общепринятые правила, которые порождают коллизии с внутренним правом. Поэтому государства уделяют особое внимание статусу договорных норм во внутреннем праве.

Венская конвенция о праве международных договоров установила правила применения договоров по одному и тому же вопросу. Они должны учитываться при урегулировании коллизий между договорными нормами, инкорпорированными во внутреннее право. Все это подтверждает, что и после инкорпорации во внутреннее право международные нормы сохраняют свою связь с международным правом.

Для того чтобы норма международного права могла применяться как часть права страны, она должна быть *самоисполнимой*, т.е. сформулированной так, чтобы быть пригодной для непосредственного применения.

Таким образом, будучи инкорпорированными во внутреннее право, нормы международного права занимают в нем особое положение. Тем не менее, будучи частью правовой системы страны, они применяются в соответствии с ее целями и принципами, а также в установленном ею процессуальном порядке. В некоторых видах договоров специально оговаривается, что они будут осуществляться в соответствии с законами участвующих государств.

¹² Там же. ст. 46.

Вместе с тем рассматриваемые нормы обладают определенной спецификой. Они создаются и изменяются в особом порядке, сохраняют связь с международным правом. С этим не может не считаться правоприменительная практика. Рассматриваемые нормы толкуются и применяются с учетом международного права. Все это дает основания считать, что, став частью правовой системы страны, нормы международного права не растворяются в ней, а занимают особое положение. Их следует рассматривать как особую разновидность внутренних норм, обозначив их термином «инкорпорированные нормы», т.е. нормы, заимствованные из международного права.

Важно отметить, что, в практике государств постепенно утверждается принцип благожелательного отношения к международному праву, в соответствии с которым считается предпочтительным такое толкование внутреннего права, которое соответствует принципам и нормам международного права.

Конституция Кыргызской Республики и международные стандарты прав человека

Определение места международного права в правовой системе государства реализуется, прежде всего, в его конституции. Международное право закрепляет принцип уважения к установленному конституцией порядку. Вместе с тем, как уже говорилось выше, оно определяет, что государство не может ссылаться на конституцию для оправдания невыполнения обязательств по международному праву.¹³

Конституция КР является основным законом страны как правового государства, неотъемлемым качеством которого является уважение международного права. В КР созданы конституционные гарантии реализации норм международного права, в т.ч. международных стандартов прав человека. Соответствующие положения включены в Раздел первый Конституции КР, излагающий основы конституционного строя, и могут быть изменены только в особом порядке (Раздел пятый).

Часть 3 статьи 6 Конституции КР определила, что:

«...3. Общеизвестные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, вступившие в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

Порядок и условия применения международных договоров и общеизвестных принципов и норм международного права определяются законом.

Вышеуказанная норма Конституции КР воспроизводит правило, известное другим государствам: международное право является частью правовой системы страны. В результате принятия КР 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. Будучи элементом национальной правовой системы, такая норма осуществляется в соответствии с целями, принципами этой правовой системы и в установленном ею процессуальном порядке.

Это принципиальное положение определено Конституцией КР, где сказано, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, предусмотренных настоящей Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общеизвестными принципами и нормами международного

¹³ Это положение было сформулировано Постоянной палатой международного правосудия еще в 1932 г. в решении по делу «Обращение с польскими гражданами в Данциге» (PCIJ. Reports. Ser. A/B. N 44. P. 24). Оно также было отражено Комиссией международного права ООН в проекте Декларации прав и обязанностей государств (1949 г.).

права (абзац первый ч.1 ст.61 Конституции КР).

Став частью права страны, соответствующее правило подлежит применению. Кроме того, данное положение означает, что правило должно применяться так, как оно сформулировано в договоре, а также с учетом других его положений,

Как было сказано выше, обязательной ратификации подлежат международные договоры, исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых законов. Учитывая, что ратификация осуществляется путем издания специального закона, при выявлении противоречий возможно использование всех коллизионных правил, выработанных внутренней системой права.

Например, конституционность подлежащих ратификации договоров выясняется на стадии подготовки проекта закона о ратификации соответствующим комитетом парламента или Конституционным судом КР, т.е. предпочтение отдается профилактике коллизий. Но полной гарантии такой порядок не дает. Противоречие может обнаружиться в ходе осуществления договора.

Здесь речь идет в первую очередь о такой ситуации, когда возникает противоречие вступившего в законную силу международного договора с Конституцией. Государство не может не выполнять международное обязательство, ссылаясь на внутренний закон, каковым является и Конституция КР. Но такая ситуация не может долго продолжаться, когда с одной стороны приоритет Конституции КР, а с другой - приоритет международных обязательств, которые противоречат Конституции КР. Конечно, при такой ситуации приоритет Конституции КР в правоприменительной практике бесспорен в силу статьи 6 Конституции КР, устанавливающей ее высшую юридическую силу и прямое действие. Но до тех пор, пока не будет разрешена данная коллизия, то есть государство должно денонсировать противоречащий договор либо внести изменения в Конституцию КР.

Данный вывод исходит из содержания статьи 21 Закона КР «О международных договорах КР» о том, что заключение договора, включающего правила, противоречащие Конституции, может иметь место лишь в форме закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию или пересмотра ее положений в установленном порядке. Однако, и данная норма не дает никаких гарантий.

Для решения возникающих вопросов прибегают к помощи конституционных судов. В некоторых странах отрицается сама возможность постановки вопроса о конституционности международных договоров, поскольку они относятся к иному правопорядку. В других странах установлено, что речь может идти о конституционности лишь закона о ратификации договора (Италия). Конституция КР не дает возможность рассмотрения международного договора Конституционным судом после его вступления в силу, то есть путем последующего контроля, т.к. она обладает только полномочием по осуществлению предварительного контроля над конституционностью не вступивших в силу международных договоров.

При всех условиях международный договор, противоречащий Конституции КР, сохраняет свою международно-правовую обязательность для КР как субъекта международного права, но внутри же страны он становится практически неприменимым, т.к. будет применяться Конституция КР.

[Порядок применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права](#)

Правило, которое введено поправками в Конституцию КР в ред.2016 г. и сохранено в ныне действующей Конституции КР в ред.2021 г., устанавливает, что порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права будут определяться отдельными законами. Это означает, что по каждой отрасли законодательства эксперту следует обращаться к нормам соответствующей отрасли законодательства.

Так, к примеру, статья 7 Семейного кодекса КР содержит такое правило:

«Если международным договором, вступившим в силу в установленном законом порядке, участницей которого является Кыргызская Республика, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены семейным законодательством, то применяются правила международного договора.»

Другой пример, в частности статья 2 (п.6) Гражданского кодекса КР (ГК КР) определяет, что:

«...6. В случае противоречия норм гражданского права, содержащихся в актах, указанных в пункте 4 настоящей статьи, положениям Гражданского кодекса, применяются положения настоящего Кодекса...».

А в пункте 4 статьи 2 ГК КР говорится, что гражданское законодательство состоит также из вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, регулирующих отношения, указанные в пунктах 1 и 2 статьи 1 ГК КР. Из смысла указанных положений следует, что в случае противоречия норм международных договоров нормам ГК КР, то должны применяться положения ГК КР.

Тем самым, в законодательстве КР имеются нормы, признающие, так и не признающие приоритет норм международного права.

Однако, в иерархии норм законов КР нормы международных договоров КР должны занимать доминирующее положение в силу статьи 11 (п.15 ч.1) Закона КР «О международных договорах КР», где говорится, что международные договора, устанавливающие иные правила, чем те, которые содержатся в конституционных законах, кодексах или законах КР, с учетом статьи 21 Закона КР «О международных договорах», подлежат ратификации. Если международным договором, согласие на обязательность которого дано ЖК КР, установлены иные правила, чем предусмотрено законом КР, должны применяться правила международного договора. Это положение основывается на статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.: «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».

Соответственно, ни ЖК, ни какие иные органы КР или органы местного самоуправления не вправе сузить или исключить своими нормативно-правовыми актами какие-либо обязательства, содержащиеся в действующем международном договоре КР.

Поэтому даже если закон или иной нормативно-правовой акт, устанавливающий иные правила, чем предусмотрены в действующем международном договоре КР, принят после выражения ЖК согласия на его обязательность, например, в форме ратификации, должны применяться правила, предусмотренные международным договором.

Следующий вопрос, который требует ответа. Это вопрос - *относится ли норма о приоритетном применении правил международного договора в случае противоречия с законом КР ко всем видам международных договоров КР?* Вряд ли она относится к договорам межведомственного характера. В лучшем случае такие договоры могут учитываться при толковании норм закона.

Приоритет ратифицированных международных договоров в отношении нормативных правовых актов (кроме Конституции) не вызывает сомнений, так как все договора, устанавливающие иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве КР, подлежат обязательной ратификации, т.е. имеется «санкция» законодателя на приведение национальных законов в соответствие с данным договором.

Закон КР «О международных договорах КР», как уже отмечено выше, предписывает ратифицировать межгосударственные и межправительственные международные договоры, «устанавливающие иные правила, чем те, которые содержатся в конституционных законах, кодексах или законах КР, с учетом статьи 21 настоящего Закона» (п.14 ч.1 ст.11). Это правило также распространяется и в отношении межгосударственных и межправительственных международных договоров, решение о

присоединении к которым принято Жогорку Кенешем в форме закона (ст.17 Закон КР «О международных договорах КР»). Данная формулировка имеет в виду именно ратифицированные (присоединенные) Жогорку Кенешем договоры. Иначе говоря, иные правила договора подлежат применению лишь в том случае, если решение о согласии на их обязательность было принято в форме закона и это прямо предусмотрено в соответствующем законе.

С учетом сказанного возможны два вида международного договора:

1) договор вносит достаточно серьезные изменения в законы, изменяет или отменяет его правила, устанавливает иные правила (договора-законы);

2) договор устанавливает иные правила лишь для конкретного случая, делает исключение для определенной ситуации, например, предоставляя дополнительные возможности или ограничивая права граждан государства N в области торговли (договора-сделки).

В первом случае речь идет о приоритете правил договора над правилами закона, во втором - о приоритете применения в конкретном случае.

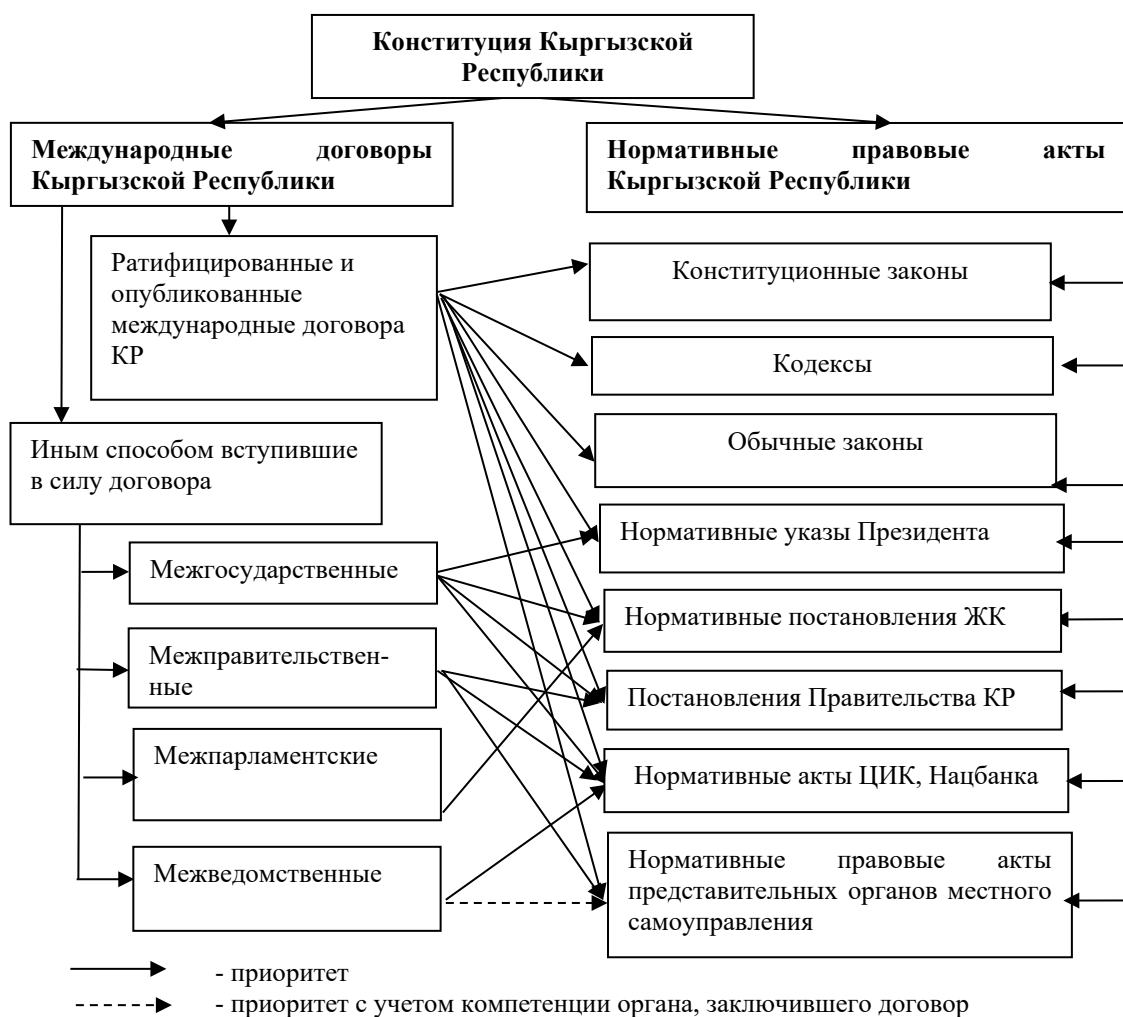
Таким образом, вышеуказанное положение пункта 14 части 1 статьи 11 Закон КР «О международных договорах КР» свидетельствует в пользу такого понимания. Ратификации подлежат договоры, вносящие изменения в законы и исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых законов, а также устанавливающие иные правила, нежели предусмотренные законами. Это дает основания считать, что имеются в виду иные правила, которые отменяют или изменяют правила действующих законов КР, а не делают исключение для конкретного случая.

Если обратиться к практике других государств, то рассматриваемый вопрос решается по-разному. Немало стран, в которых приоритетом в отношении закона пользуются только ратифицированные договоры. Праву КР такое ограничение неизвестно, поэтому приоритетом при применении будут обладать межгосударственные и межправительственные международные договоры. Иной статус у межведомственных и межпарламентских соглашений. Анализ вышеуказанных положений Закона КР «О международных договорах КР» и практика государств исходит из того, что, будучи разновидностью международного договора, такие соглашения не могут обладать приоритетом в отношении закона.

Таким образом, приоритетом применения в отношении законов обладают договоры, согласие на которые было выражено законом, а также порядок и условия применения предусмотрены законом. Договоры, согласие на обязательность которых было принято не в форме закона, имеют приоритет в применении по отношению к подзаконным актам, изданным органом государства, заключившим договор (см. схему 1).

Согласно статье 11 (п.8 ч.1) Закона КР «О международных договорах КР» международные договора по вопросам, затрагивающим основные права и свободы человека и гражданина, подлежат ратификации, соответственно эти договора обладают юридической силой закона.

Так, в иерархии законов КР сразу после Конституции, конституционных законов следует международные договора о правах человека. Они выше любых законов и уж тем более выше указов Президента, постановлений Правительства и т.п. Эти международные документы, как и Конституция, являются документами прямого действия. Это означает, что для их исполнения не нужны никакие дополнительные законы и инструкции, которые бы разъясняли, что же это такое.



Шаг 3. Сравнение стандарта защиты прав человека по международному праву, со стандартом этой защиты, определенным в законодательстве КР

Данный сравнительный анализ следует начинать с Конституции Кыргызской Республики.

- 1) *Правильно ли употреблены международные понятия и термины?*
- 2) *Обоснованно ли применены принципы международного регулирования прав человека в правовом регулировании Кыргызской Республики?*
- 3) *Строго ли применяются нормативные «связки», «ссылки» к национальным актам и действиям?*
- 4) *Сочетаются ли международные и национальные стандарты для согласованного регулирования однородных или смежных отношений?*
- 5) *Соответствует ли стандарт защиты по рассматриваемым правам человека, установленный законодательством Кыргызской Республики, международному стандарту защиты?*
- 6) *Гарантирует ли стандарт защиты, установленный законодательством Кыргызской Республики, больше или меньше объема прав, чем предусмотрено международным стандартом?*

Информация для эксперта:

При сравнительном анализе эксперту нужно помнить, что национальное законодательство не должно гарантировать меньше прав, чем международное. Но гарантировать больше оно может.

Если стандарт защиты, установленный законодательством Кыргызской Республики, предоставляет больше гарантий чем это предусмотрено международным стандартом, то действующим будет именно этот стандарт. А если меньше – то действующим является международный стандарт. Например:

Конституция КР	Конвенция о правах ребенка ¹⁴
Статья 46 1. Каждый имеет право на образование. 2. Основное общее образование обязательно. 3. Каждый имеет право бесплатно получить дошкольное, основное общее, среднее общее и начальное профессиональное образование в государственных образовательных организациях. 4. Государство создает условия для обучения каждого гражданина государственному, официальному и одному из иностранных языков, начиная с учреждений дошкольного образования до среднего общего образования. 5. Государство создает равные условия для развития государственных, муниципальных, частных и других форм учебных заведений. 6. Государство создает условия для развития физической культуры и спорта. 7. Государство содействует повышению профессиональной квалификации граждан в порядке, предусмотренном законом.	Статья 28 1. Государства-участники признают право ребенка на образование, и с целью постепенного достижения осуществления этого права на основе равных возможностей они, в частности: a) вводят бесплатное и обязательное начальное образование; b) поощряют развитие различных форм среднего образования, как общего, так и профессионального, обеспечивают его доступность для всех детей и принимают такие необходимые меры, как введение бесплатного образования и предоставление в случае необходимости финансовой помощи; c) обеспечивают доступность высшего образования для всех на основе способностей каждого с помощью всех необходимых средств; d) обеспечивают доступность информации и материалов в области образования и профессиональной подготовки для всех детей; e) принимают меры по содействию регулярному посещению школ и снижению числа учащихся, покинувших школу. ...

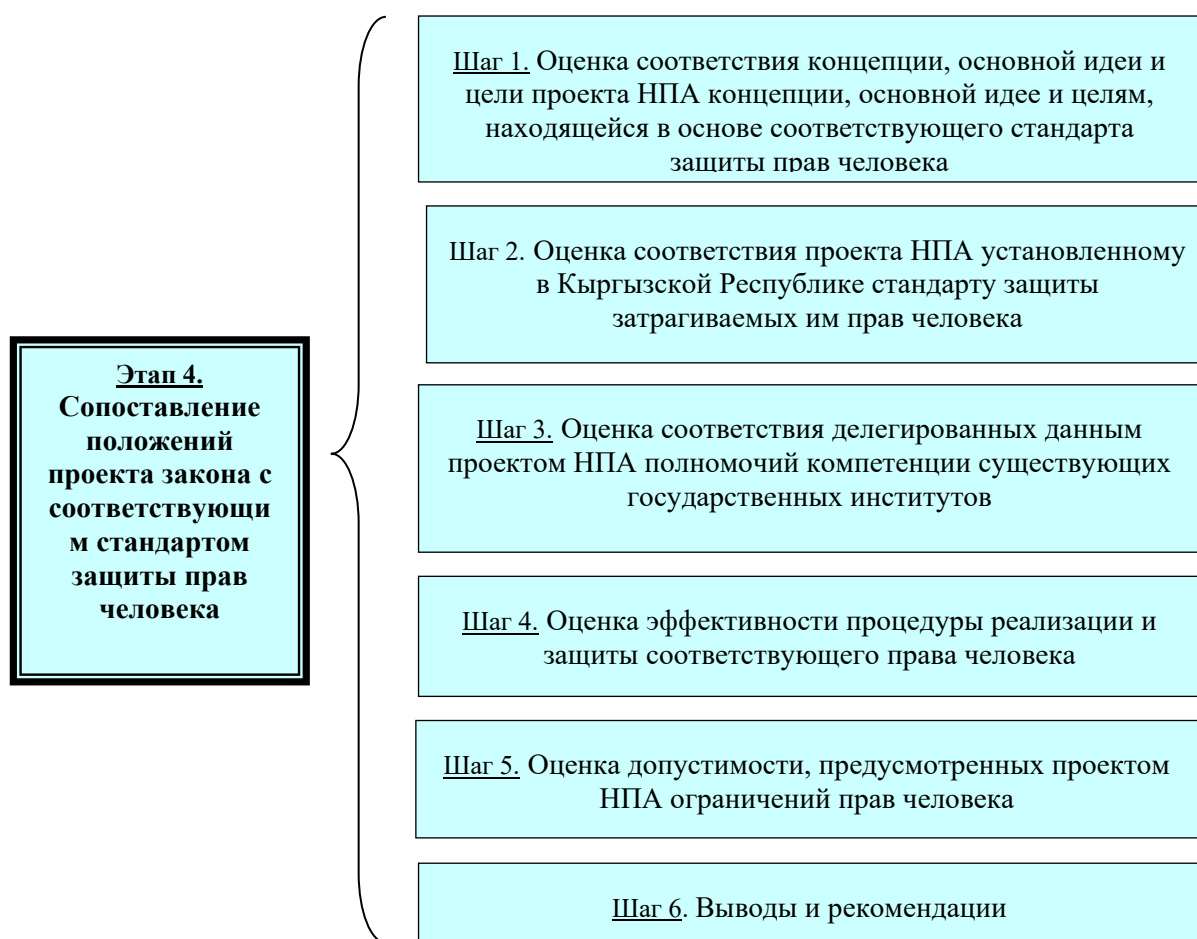
Как видно из выше приведенного примера в сравнительной таблице, стандарт о гарантированном государством бесплатном образовании, установленный Конституцией КР, выше и лучше, чем международный стандарт по Конвенции о правах ребенка, т.к. КР гарантирует бесплатно и обязательно получение основного общего образования – 9 классов, тогда как международный стандарт обязует государства-участников Конвенции о правах ребенка - только начальное образование, т.е. 4 класса. Соответственно, действующим для КР стандартом будет являться стандарт, установленный Конституцией КР, следовательно, критерием для правозащитной оценки проекта НПА должен быть взят этот стандарт.

Но, а если, допустим, Конституция содержало бы отсылочную норму на Закон КР «Об образовании», где установлено было бы, что получение образования возможно только на платной основе, то действующим для КР стандарт был бы стандарт, установленный Конвенцией о правах ребенка. Иначе говоря, международный стандарт – это минимальный стандарт. Это означает, что ниже этого стандарта государство-участник не должен устанавливать, а выше, лучше – может.

Таким образом, устанавливаем стандарт, действующий в Кыргызстане, в затрагиваемом проектом НПА круге прав человека, как критерий для оценки экспертируемого проекта НПА.

¹⁴ КР присоединилась постановлением Жогорку КР от 12 января 1994 года N 1402-ХП «О присоединении к Конвенции о правах ребенка».

Этап 3. Оценка положений проекта закона на соответствие действующему стандарту защиты прав человека.



Этап правозащитного анализа правозащитной экспертизы проектов подзаконных НПА согласно Инструкции состоит из:

- анализа состояния нормативного регулирования в сфере защиты прав и свобод человека;
- оценки возможного воздействия проекта (позитивного или негативного) на общественные отношения в сфере защиты прав человека;
- оценки проекта на предмет наличия эффективного механизма реализации прав и свобод человека;
- оценки проекта на предмет соблюдения защиты прав человека;
- анализа сведений, указанных в справке-обосновании проекта;
- оценки целей и задач, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате вступления в силу проекта подзаконного акта;
- оценки влияния проекта на права социально уязвимых групп (положения проекта расширяют или ограничивают права социально уязвимых групп);
- выявления упущенных возможностей проекта с целью повышения качества и эффективности разрабатываемых подзаконных актов;
- определения необходимости введения, расширения, конкретизации отдельных положений, регламентирующих права и свободы человека.

По своему содержанию данный этап правозащитной экспертизы проекта подзаконных НПА соответствует третьему этапу правозащитной экспертизы проектов закона.

Шаг 1. Оценка соответствия концепции, основной идеи и цели проекта НПА концепции, основной идее и целям, находящимся в основе соответствующего стандарта защиты прав человека

На этой стадии эксперту следует оценить положения проекта НПА на соответствие концептуальным основам соответствующего стандарта защиты прав человека, ответив на следующую группу вопросов:

- 1) Какова концепция, основная идея проекта НПА?*
- 2) Какие цели и задачи преследует проект НПА?*
- 3) Соответствуют ли заложенная концепция и основная идея проекта НПА концепции, основной идее соответствующего стандарта защиты прав человека?*
- 4) Соответствуют ли указанные цели и задачи проекта НПА целям и задачам соответствующего стандарта защиты прав человека?*
- 5) Соответствует ли содержание текста проекта НПА указанным целям и задачам?*
- 6) Имеются ли положения проекта НПА, препятствующие реализации целей и задач соответствующего стандарта защиты прав человека?*

Информация для эксперта:

Для ответов на эти вопросы эксперту необходимо:

- уяснить существо предложений о разработке проекта НПА, а также целей и задач, которые планируется достичь после принятия НПА;
- уяснить степень полноты, необходимости и приоритетности правового регулирования соответствующих общественных отношений;
- выяснить, действительно ли данный вопрос не решен в законодательстве;
- тщательно проанализировать положения проекта НПА с тем, чтобы убедиться, требуется ли решение вопроса законодательным путем, обеспечит ли его принятие достижение необходимых результатов;
- установить, в какой мере проект НПА затрагивает те или иные права и свободы человека.

Шаг 2. Оценка соответствия норм проекта закона стандарту защиты, затрагиваемых им прав человека

На данной стадии эксперту необходимо оценить соответствие конкретных норм проекта НПА нормам определенного стандарта защиты прав человека в широком смысле, включая дефиниции, гарантии. Для этого необходимо ответить на следующие вопросы:

- 1) Верно ли употреблены понятия и термины в проекте НПА, а именно так как это заложено в стандарте защиты прав человека?*
- 2) Обоснованно ли применены принципы международного регулирования прав человека в проекте НПА?*
- 3) Строго ли применяются нормативные «связки», «ссылки» к внутренним актам и действиям?*
- 4) Имеются ли положения проекта НПА, осуществляющие имплементацию положений соответствующих стандартов защиты прав человека?*
- 5) Каковы возможные последствия для отдельных субъектов правоотношений?*

6) Права, какого субъекта в результате принятия экспертируемого проекта НПА реализуются наилучшим образом, а чьи и в какой мере ущемляются?

7) Соответствуют ли положения проекта НПА гарантиям, установленным соответствующим стандартом защиты прав человека?

Шаг 3. Оценка соответствия делегированных проектом НПА полномочий компетенции существующих государственных институтов

На данной стадии эксперту необходимо ответить на следующие вопросы:

1) Входит ли в сферу действия проекта НПА регламентация отношений между государственным органом и физическими (юридическими) лицами?

2) Входит ли в сферу компетенции полномочия, предоставляемые проектом закона, данному государственному органу?

3) Не предоставляет ли проект НПА чрезмерные дискреционные полномочия?

4) Не связаны ли полномочия государственных органов наложением на граждан и юридических лиц ограничений и обременений, которые не требует данный стандарт права человека?

Информация для эксперта:

Эксперту необходимо определить все полномочия государственного органа, которые касаются физических (юридических) лиц. Иными словами, провести функциональный анализ деятельности государственного органа.

Функциональный анализ представляет собой оценку структуры и функций государственных органов, а также выработку предложений по её оптимизации с целью достижения максимальной эффективности деятельности государства. В основе функционального анализа лежат две идеи. *Во-первых*, освободить государство от необходимости выполнения лишних функций. *Во-вторых*, распределить функции по государственным органам таким образом, чтобы они выполнялись наиболее эффективно.

Под лишними в функциональном анализе понимаются такие функции, которые не соответствуют критерию государственного вмешательства. Сюда относятся и функции, которые целесообразнее осуществлять на уровне субъектов управления, и функции, подлежащие передаче институтам гражданского общества, как коммерческим, так и некоммерческим организациям – они справятся с их выполнением гораздо эффективнее.

Сюда же относятся и коррупциогенные функции, так как практически всегда их природа обусловлена нарушением критериев оптимального государственного вмешательства.

Шаг 4. Оценка эффективности процедуры реализации и защиты соответствующего права человека

На данной стадии эксперту следует проверить обеспеченность рассматриваемой категории прав человека средствами правовой защиты. Здесь предлагается ответить на следующие вопросы:

1) Насколько существующие государственные институты способны применять эти нормы? Есть ли вообще такие институты или необходимо предусмотреть их создание?

2) Насколько эти институты доступны?

3) Разработаны ли эффективные процедуры по реализации и защите права, затрагиваемого проектом НПА?

Информация для эксперта:

К эффективным процедурам относятся:

- максимально быстрое рассмотрение жалоб;
- освобождение заявителя от уплаты государственной пошлины при подаче жалобы;
- невозможность заключения мирового соглашения;
- повышенную требовательность к должностным лицам, не выполнившим решение суда, вплоть до отстранения их от должности;
- компенсация за моральный ущерб и другие.

Право на судебную защиту ни при каких обстоятельствах не может быть ограничено.

Шаг 5. Оценка допустимости, предусмотренных проектом НПА ограничений прав человека

Данная стадия позволяет эксперту оценить проект НПА на предмет допустимости ограничений прав человека. Для этого ему нужно ответить на ряд вопросов, которые даны в ниже приведенной таблице:

№	Вопросы для оценки вводимых ограничений	Указать соответствующее право человека			
		Да	Нет	Да	Нет
1.	Имеются ли в проекте НПА положения, ограничивающие рассматриваемые права человека?				
2.	Отвечает ли проект НПА следующим критериям для введения ограничений прав человека:				
	2.1. Ограничения прав человека вводятся законом				
	2.2. Если не законом, то имеется другой закон, содержащий такие ограничения и уполномочивающий принятие подзаконного НПА				
	2.3. Правовая норма, ограничивающая права человека, изложена с достаточной точностью и ясностью.				
	2.4. Правовая норма, ограничивающая права человека не носят персонализированной направленности, их действие распространяется на каждого				
3.	Не относятся ли эти права к категории прав, которые ни при каких обстоятельствах не могут быть ограничены? В частности:				
	3.1. Право быть свободным от пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания;				
	3.2. Право на свободу от рабства, запрет принуждения к принудительному или обязательному труду;				
	3.3. Право не быть лишенным свободы за неисполнение договорных обязательств;				
	3.4. Право на неприменение обратной силы уголовного законодательства;				
	3.5. Право на признание его правосубъектности				
4.	Какими способами вводятся ограничения прав человека?				
	4.1. Относительный запрет				
	4.2. Абсолютный запрет				
	4.3. Вмешательство (вторжение) в право/свободу уполномоченных государственных органов				
	4.4. Обязанность				
	4.5. Ответственность				
4.	Соответствуют ли цели устанавливаемых проектом НПА ограничений прав человека целям ограничения прав				

	человека, установленным в Конституции КР? В частности, в целях:				
	а) защиты национальной безопасности;				
	б) общественного порядка;				
	с) охраны здоровья и нравственности населения;				
	д) защиты прав и свобод других лиц.				
5.	Соответствуют ли цели устанавливаемых проектом НПА ограничений прав человека целям ограничения прав человека, установленным в международных договорах? В частности, согласно МПГПП, в интересах:				
	а) государственной или общественной безопасности;				
	б) общественного порядка;				
	с) охраны здоровья и нравственности населения;				
	д) защиты прав и свобод других лиц.				
6.	Продиктованы ли эти ограничения необходимостью в демократическом обществе?				
	а) Законна ли цель установленного ограничения?				
	б) Если цель законна, то насколько средства, примененные в целях ограничения прав и свобод, соразмерны этой преследуемой цели?				
	с) Имеются ли у субъекта законодательной инициативы обоснование наличия реального или возможного вреда государственным и общественным интересам, невозможности защиты правоохраняемых благ иными способами?				

Эксперту необходимо по каждому затрагиваемому проектом НПА праву человека. В таблице, где предусмотрено «Указать соответствующее право человека», столбцы могут добавляться, т.к. оно должно соответствовать количеству прав человека, которые установлены на первом этапе правозащитной экспертизы.

При ответе на вопрос 2.1 и 2.2 будет получен отрицательный ответ, то уже на данном этапе можно констатировать о нарушении прав человека, т.к. ограничения не могут вводиться подзаконным НПА.

Если ограничения признаются законными, т.е. в установленных Конституцией и международным договором о соответствующем праве, то следует рассматривать вопрос, могут ли такие действия считаться необходимыми в демократическом обществе.

Пример для эксперта:

Из проекта Закона КР «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях»
Статья 11. Учредители и члены религиозной организации
1. Учредителями местной религиозной организации являются не менее 100 дееспособных граждан Кыргызской Республики, проживающих на территории одного района Кыргызской Республики.
2. Учредителями региональной религиозной организации являются не менее 500 дееспособных граждан Кыргызской Республики, проживающих на территории одной области (г.Бишкек, г.Ош) Кыргызской Республики.
3. Учредителями республиканской религиозной организации являются не менее 3000 дееспособных граждан Кыргызской Республики, (пропорционально) проживающих не менее чем в 5 областях Кыргызской Республики.
4. После учетной регистрации учредители становятся членами религиозной организации.

Отвечаем на вопросы относительно вышеприведенной нормы проекта Закона КР ««О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» относительно вводимых ограничений права на объединение.

№	Вопросы для оценки вводимых ограничений	Указать соответствующее право человека			
		Право на объединение		Равенство всех перед законом	
		Да	Нет	Да	Нет
1.	Имеются ли в проекте НПА положения, ограничивающие рассматриваемые права человека?	+		+	
2.	Отвечает ли проект НПА следующим критериям для введения ограничений прав человека:				
	2.5. Ограничения прав человека вводится законом	+		+	
	2.6. Если не законом, то имеется другой закон, содержащий такие ограничения и уполномочивающий принятие подзаконного НПА				
	2.7. Правовая норма, ограничивающая права человека, изложена с достаточной точностью и ясностью.		–		–
	2.8. Правовая норма, ограничивающая права человека не носят персонализированной направленности, их действие распространяется на каждого	+		+	
3.	Не относятся ли эти права к категории прав, которые ни при каких обстоятельствах не могут быть ограничены? В частности:				
	3.6. Право быть свободным от пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания;		–		–
	3.7. Право на свободу от рабства, запрет принуждения к принудительному или обязательному труду;		–		–
	3.8. Право не быть лишенным свободы за неисполнение договорных обязательств;		–		–
	3.9. Право на неприменение обратной силы уголовного законодательства;		–		–
	3.10. Право на признание его правосубъектности		–		–
4.	Какими способами вводятся ограничения прав человека?				
	4.6. Относительный запрет				
	4.7. Абсолютный запрет				
	4.8. Вмешательство (вторжение) в право/свободу уполномоченных государственных органов				
	4.9. Обязанность	+		+	
	4.10. Ответственность				
5.	Соответствуют ли цели устанавливаемых проектом НПА ограничений прав человека целям ограничения прав человека, установленным в Конституции КР? В частности, в целях:				
	5.1. Защиты национальной безопасности;	+		+	
	5.2. Общественного порядка;				
	5.3. Охраны здоровья и нравственности населения;				
	5.4. Защиты прав и свобод других лиц.				
6.	Соответствуют ли цели устанавливаемых проектом НПА ограничений прав человека целям ограничения прав человека, установленным в международных договорах? В частности, согласно МПГПП, в интересах:				
	6.1. Государственной или общественной безопасности;	+		+	
	6.2. Общественного порядка;				
	6.3. Охраны здоровья и нравственности населения;				
	6.4. Защиты прав и свобод других лиц.				

7.	Продиктованы ли эти ограничения необходимостью в демократическом обществе?				
	7.1. Законна ли цель установленного ограничения?	+		+	
	7.2. Если цель законна, то средства, примененные в целях ограничения прав и свобод, соразмерны этой преследуемой цели?		–		–
	7.3. Имеются ли у субъекта законодательной инициативы обоснование наличия реального или возможного вреда государственным и общественным интересам, невозможности защиты правоохраняемых благ иными способами?		–		–

Пример вывода эксперта:

Статья 11 проекта Закона КР «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» устанавливает ограничения в виде обязанности при прохождении учетной регистрации для религиозных организаций, которые рассматриваются как обременительные и дискриминационные по сравнению с другими организациями (объединениями). Например, согласно статье 19 Закона КР «О некоммерческих организациях» общественное объединение создается по инициативе не менее трех дееспособных физических лиц на неопределенный или определенный срок.

Хотя преследуемая цель законна – защиты национальной безопасности, однако чрезвычайно высокие требования к количеству учредителей, ограничение деятельности религиозной организации географической областью, не может быть признана мерой, пропорциональной легитимной цели. Эти несоразмерные последствия будут для определенных религиозных общин, затрудняя для них создание объединений. Данные ограничения приведут к закрытию малочисленных религиозных общин в отсутствие противоправных действий, лишь из-за количества членов, которое ранее считалось достаточным для регистрации.

Также рассматриваемая норма не отвечает критерию точности и ясности, что влечет нарушение равенства всех перед законом. К примеру, что значит «пропорционально проживающих не менее чем в 5 областях Кыргызской Республики». Что должен для этого представить учредитель, намеревающийся создание республиканской религиозной организации? Какой документ будет подтверждать проживание не менее в 5 областях, причем пропорционально?

Информация для эксперта:

Понятие ограничения прав человека

Права Человека затрагивают некоторые ценности, существующие как вне, так и в рамках политического процесса, и при столкновении с другими ценностями и интересами Права Человека становятся основными, то есть они главенствуют над этими другими интересами. В этом проявляется «фундаментализм» Прав Человека, но в то же время они не являются абсолютными. Они могут ограничиваться и зачастую ограничиваются ради других ценностей. Тюремное заключение противоречит личной свободе, запрет на пропаганду расизма или на разжигание бунтов ограничивают свободу выражения, некоторые действия милиции и следователей приводят к нарушению права на неприкосновенность жилья, и т.д. Но важно то, что эти вмешательства в сферу прав личности не совершаются произвольно, они ограничиваются заведомо обусловленными обстоятельствами и надлежащей правовой процедурой.

В конституционном государстве условия, при которых Права Человека могут ограничиваться, устанавливаются в конституции. Равным образом в конституции

оговаривается, какие именно права могут быть законодательно ограничены и в какой степени, для защиты более приоритетных интересов общества. И, наконец, конституции обеспечивают специфические ситуации и процедуры, когда некоторые права могут быть приостановлены по причинам чрезвычайного характера. Фундаментализм прав человека означает, что каждое отклонение от соблюдения этих прав властями должно иметь конституционно обоснованное оправдание.

Таким образом, когда речь идет о правах и свободах человека и гражданина, то имеются в виду естественные, природные права человеческого индивида и права гражданина, которыми наделяет его государство. Права и свободы человека и гражданина не являются безграничными. Человек живет в обществе и государстве, сосуществуя и общаясь с себе подобными. Осуществляемые им права и свободы в той или иной мере затрагивают интересы других людей или общества в целом. Именно поэтому при реализации собственных прав и свобод не должны нарушаться права и свободы других лиц. Субъективное право гражданина четко определено границами, строго «дозировано» законом. Это сделано для того, чтобы гражданин знал рамки допустимого поведения и не вторгнулся в пределы законных интересов других лиц, государства, общества. Только при этом условии все граждане и люди могут беспрепятственно осуществлять свои права и свободы.

Одним из средств установления и поддержания такого порядка в обществе являются ограничения прав и свобод человека, которые находятся в зависимости от специфических условий существования каждого государства и устанавливаются им самостоятельно.

При проведении правозащитной экспертизы следует иметь в виду, что определенная категория прав не может ни при каких обстоятельствах ограничиваться. К таким правам относятся:

- право быть свободным от пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания,
- право на свободу от рабства, запрет принуждения к принудительному или обязательному труду;
- право не быть лишенным свободы за неисполнение договорных обязательств,
- право на неприменение обратной силы уголовного законодательства,
- право на признание его правосубъектности.

При сопоставлении положений проекта НПА со стандартом защиты прав человека не только важно знать, но и на концептуальном уровне применять международные стандарты, в частности, касающиеся принципов ограничения прав человека.

В словарях термин «ограничение» толкуется как:

- грань, предел, рубеж;
- удержание в известных рамках;
- правило, ограничивающее какие-либо права, действия;
- стеснение определенными условиями;
- ограничение сферы деятельности, сужение возможностей и т.п.

В юриспруденции же понятие «ограничение» употребляется в разных значениях. Чаще его используют в отношении права в целом, говоря о праве как об ограниченной свободе.

Конституция КР в ред.2021 оперирует понятием «ограничение» прав и свобод человека, но наряду с этим, используются и другие термины, такие как «отрицание», «умаление» и «отмена» (ст.23, ч.2 ст.56, ч.2 ст.62), соотношением которых необходимо определиться. Они в корне отличаются от ограничения прав и свобод человека. В литературе чаще встречается именно такая позиция: под «конституционными ограничениями основного права или свободы следует понимать частичную - в отличие от нуллифицирующей «отмены» и существенно изменяющего «умаления» - модификацию их содержания, проведенную посредством нормативно-правовых установлений

соответствующего уровня», учитывая, что «содержание основных прав и свобод их нормативным выражением не исчерпывается».¹⁵

Так, термины «отрицание» и «отмена» - похожие, влекут одинаковые последствия, но не тождественные понятия. Термин «умаление» в Конституции КР означает не ограничение основных прав и свобод (т.е. не уменьшение их объема, сокращение их действия по кругу лиц и по времени, усечение механизмов их правовой защиты и т.п.), а принижение критериального и регулятивного значения для законодательства основного содержания этих прав, обусловленных их неправомерным ограничением. Это согласуется и с текстом Конституции КР, где термины «отрицание» и «умаление» (ч.2 ст.62), «отмена» и «умаление» (ч.2 ст.56) соединены союзом «или», что указывает на их нетождественность.

Ограничение, тем самым можно определить, как частичную модификацию содержания Права Человека, уменьшение их объема, сокращение их действия по кругу лиц и по времени, усечение механизмов их правовой защиты, проведенную посредством нормативно-правовых установлений соответствующего уровня, **отмену** - как нуллификация, т.е. имеющиеся, действующие права приводятся к нулю, **отрицание** - также как нуллификация, но в отличие от отмены оно отрицает вообще существование того или иного Права Человека, а **умаление** - как модификацию, существенно изменяющую содержание Прав Человека, как принижение критериального и регулятивного значения для законодательства основного содержания этих прав, обусловленных их неправомерным ограничением.

Соответственно, ограничение рассматривается в качестве императивного, основанного на положениях конституции, предпринятого в установленных ею целях и в соответствии с определяемыми ею требованиями нормативного сужения круга возможностей того или иного субъекта конституционного права.

Основания и условия ограничения прав человека: международные стандарты

Основные международные документы по Правам Человека определяют принципы введения ограничений, необходимых и допустимых в демократическом обществе, а также их пределы. Такие ограничения подразделяются на **общие**, перечисляющие условия, цели и пределы ограничений, и **специальные**, сопровождающие конкретные права и свободы.

ВДПЧ (ст.29) и международные пакты о правах человека указывают следующие основания и условия возможных ограничений:

- 1) введение только на уровне закона;
- 2) исключительно с целью соблюдения и уважения прав и свобод других и в той мере, в какой это совместимо с природой ограничиваемых прав;
- 3) в интересах удовлетворения справедливых требований морали;
- 4) обеспечения и охраны государственной безопасности, общественного благосостояния в демократическом обществе.

Некоторые аспекты ограничений в международных документах регулируются более подробно. Так, в статье 8 (п.2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), где речь идет о свободе объединения в профсоюзы и праве на забастовки, специально указывается, что «настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или администрации государств».

Перечень допустимых ограничений содержится в МПГПП применительно к свободе передвижения и свободе выбора места жительства, а равно к праву покинуть любую

¹⁵ См.: Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М., 2007. С. 16, 244. Цит. по статье: Никитина Е.Е. Свобода совести: теория и практика ограничений прав в Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. №12 (204). С.69. Доступно по ссылке: <https://cyberleninka.ru/article/n/svoboda-sovesti-teoriya-i-praktika-ogranicheniy-prav-v-rossiyskoy-federatsii>

страну (п.3 ст.12), а также применительно к свободе мысли, совести и религии (п.3 ст.18). К ним относятся ограничения, установленные законом и необходимые для охраны общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения, прав и свобод других лиц. Аналогичные критерии устанавливаются в отношении права на свободу выражать свое мнение, свободу собраний, ассоциаций и некоторых других. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), устанавливая необходимый уровень гарантий прав и свобод человека, также допускает возможность их законных ограничений.

В соответствии со статьей 15 ЕКПЧ при наличии ряда строго определенных чрезвычайных обстоятельств государство вправе ограничить осуществление некоторых прав, предусмотренных ЕКПЧ, в соответствии с конкретными процедурами. Государство не вправе отступать от статьи 2 (право на жизнь), статьи 3 (пытки, бесчеловечное и унижающее достоинство обращение и наказание), статьи 4 (рабство), статьи 7 (неприменение обратной силы уголовного законодательства). Статья 15 предусматривает строгие условия для тех государств, которые намереваются сделать отступление. Государства могут ограничить права и свободы человека на основании иных статей (ст. 8-11). Чтобы государства не злоупотребляли своими полномочиями, в практике ЕСПЧ установилось правило строгого толкования положений указанных статей.

Согласно ЕКПЧ, любые ограничения должны быть предусмотрены законом и быть необходимыми в демократическом обществе. Рассматривая такие дела, ЕСПЧ первоначально определяет, действовало ли государство в рамках, предусмотренных законом. Требование законности распространяется на конституционные, административные и иные акты, в т.ч. подзаконные. Чтобы действия государства рассматривались в качестве предусмотренных законом, ЕСПЧ установил несколько основополагающих требований:

1) *Закон должен быть доступен*: каждый должен иметь возможность располагать достаточными сведениями о применении соответствующих правовых норм. Кроме того, правовая норма должна быть изложена с достаточной точностью. Если устанавливается, что государство действовало не так, как предусмотрено законом, то определяется нарушение положений ЕКПЧ, и рассмотрение прекращается.

2) Если действия государства отвечают нормам закона, ЕСПЧ рассматривает вопрос, могут ли такие действия считаться *необходимыми в демократическом обществе*. ЕСПЧ анализирует, законна ли цель установленного ограничения, а также насколько средства, примененные в целях ограничения прав и свобод, соразмерны преследуемой цели.

Например, в деле *Golder vs. UK* ЕСПЧ объявил надзор за перепиской заключенных законной целью, но констатировал, что власти не могли создавать препятствий для переписки заключенного со своим адвокатом. В ряде дел о высылке иностранцев (*Moustaquim vs. Belgium*, *Beldjoudi vs. France*) оспариваемые решения властей соответствовали иммиграционному законодательству, и вмешательство государства преследовало цели, абсолютно совместимые с ЕКПЧ: защиту публичного порядка и предотвращение преступлений, однако высылка была признана мерой, непропорциональной легитимной цели.

При этом «**установлено законом**» предполагает не только то, что ограничение обоснованно юридически, но также и то, что соответствующий закон соответствует определенным стандартам прозрачности и открытости. Требование **необходимости**, означает, что даже если меры направлены на защиту законных интересов, государственная власть должны показать «насущную социальную потребность» в таких мерах. Более того, должна соблюдаться соразмерность между ограничением и преследуемой законной целью, а причины, объясняющие ограничение, должны быть соответствующими и достаточными.

Конституция КР (ч.2-6 ст.23) также содержит перечень допустимых ограничений прав и свобод человека, в частности:

- 1) права и свободы могут быть ограничены только Конституцией и законами;
- 2) принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина, запрещено;
- 3) законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод человека в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией;
- 4) права и свободы человека могут быть ограничены в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц;
- 5) такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы; вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям;
- 6) не подлежат никаким ограничениям установленные Конституцией права и свободы человека и гарантии запрета.

Как видим, Конституция КР ввела прямой конституционный запрет на принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина (ч.2 ст.23). Это положение означает, что ни один государственный орган, кроме парламента не вправе принимать акты об ограничении прав и свобод человека, поскольку закон принимается только Жогорку Кенешем (парламент КР). Конституция КР также запрещает устанавливать ограничения прав и свобод человек в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией КР.

Все эти требования установлены Конституцией для того, чтобы не было неоправданных ограничений, произвола, возможности злоупотреблений со стороны государственных властей и должностных лиц. Законодательный орган, соблюдая конституционные требования, должен исходить из принципа целесообразности, отыскивая оптимальную модель ограничения прав и свобод человека. Они не должны быть чрезмерными, не соответствующими конкретной ситуации, связанной с обеспечением основ конституционного строя, нравственности, здоровья, обеспечения обороны страны и безопасности государства, прав и законных интересов других лиц.

Основаниями таких ограничений могут быть:

- а) правонарушения, в особенности преступления, которые всегда вредны для других лиц, государства и общества. В качестве средств ограничения прав и свобод правонарушителей здесь выступают меры наказания;
- б) поведение, хотя и не признаваемое правонарушением, но задевающее интересы других лиц, общества и государства. В этом случае ограничения сводятся к сужению объема или даже нейтрализации прав и свобод лиц с таким поведением. Например, лишение родительских прав, ограничение дееспособности лица, признанного судом недееспособным;
- в) соглашения самих лиц (ограничение сделок по договорам или учредительным документам, ограничение прав и обязанностей сроком или условиями в брачном контракте).

Ограничение прав и свобод человека возможно не только при защите интересов отдельной личности, но и в случаях, когда речь идет о безопасности граждан и защите конституционного строя при введении чрезвычайного положения. Однако, при этом не подлежат ограничению основные естественные права и юридические права. Все случаи ограничения прав и свобод должны быть зафиксированы в законе. Практика показывает, что установление границ и пределов действия прав и свобод является одной из наиболее сложных проблем юридической системы. Решая ее, законодатель должен руководствоваться принципами и нормами Конституции.

В практике конституционных судов, а также международных органов по защите прав человека сложился ряд принципов и концептуальных установок для определения

конституционности таких ограничений. Одним из таких принципов является ссылка на закон, согласно которому нормативная регламентация прав и свобод человека, а также их ограничения возможны только на уровне закона, соответствующего общим положениям Конституции относительно допустимости объема вводимых ограничений.

Другим важным принципом является соразмерность или запрет чрезмерных ограничений прав и свобод. Смысл его в том, чтобы выяснить, действительно ли опасность для конституционного строя и правопорядка настолько велика и реальна, что законодатель обязан ограничить права и свободы человека, и соразмерны ли вводимые ограничения возникшей угрозе. Особые сложности и конфликты касаются тех прав и свобод, для которых Конституция не устанавливает прямых оговорок, сужающих их содержание.

В западной доктрине и практике используется термин, который буквально переводится на русский язык как «оговорка о законе». Выход из такой ситуации конституционные суды ряда зарубежных стран находят в принципе сохранения сущности содержания прав и свобод, смысл которого - дополнительные правозащитные гарантии против чрезмерных ограничений. Это требование призвано обеспечить сущностное содержание прав и свобод; оно используется как заслон против опасности «отмены» этих прав, как панацея от многочисленных отсылок к закону, когда парламент может ввести такие ограничения, которые приведут к отсутствию содержания прав и свобод человека. Из этого следует, что ограничения должны быть сведены к необходимому минимуму, а чрезмерные ограничения - запрещены.

Таким образом, основная проблема защиты прав и свобод человека состоит в том, чтобы не допустить злоупотреблений ограничениями. Возможность ограничения прав и свобод личности всегда таит в себе угрозу если даже не злоупотреблений, то, во всяком случае, принятия несоразмерных охраняемому общественному интересу ограничительных мер.

Решение этой проблемы во многом зависит от соблюдения принципа соразмерности и запрета чрезмерных ограничений в процессе законодательной и правоприменительной деятельности, который означает, что допустимые по Конституции и международным документам о правах человека ограничения должны по содержанию и объему соответствовать целям вводимых ограничений и могут применяться только для защиты иных равнозначных правовых ценностей. Применяемые средства защиты к тому же должны быть необходимы, оптимально пригодны и соразмерны.

В статье 24 Конституции КР установлена обязанность КР - обеспечение всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, защиты их прав и свобод. Дискриминация по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств, запрещена. Установлены равенство перед законом и судом, равные возможности для реализации прав и свобод мужчинами и женщинами.

Так, при рассмотрении вышеуказанных ограничений, эксперту следует исходить из того:

- Являются ли вводимые меры ограничением прав и свобод человека?
- Если да, то установлены ли они законом, не подзаконными нормативными актами?
- Если установлены законом, то соразмерны ли эти вводимые меры преследуемым четырем целям, установленным Конституцией: (1) защиты национальной безопасности, (2) общественного порядка, (3) нравственности и здоровья населения, (4) прав и законных интересов других лиц.

Тем самым, вводимые государством меры не должны искажать само существо прав и свободы человека, а возможные ограничения, затрагивающие их, должны быть оправданными и соразмерными конституционно значимым целям.

При этом законодатель, устанавливая определённые ограничения какого-либо права и свободы человека не должен сужать и не урезать его содержание путём изъятия в некоторых ситуациях отдельных правомочий из состава данного права, а должен очертить границы его реализации. Чрезмерное, неправомерное и необоснованное ограничение прав и свобод человека приводит к их нарушению, поэтому очень важно установить цели и критерии ограничения, обеспечивающие баланс частных и публичных интересов.

Цель, основания, способы ограничения прав человека

Необходимо также строго разграничивать понятия «цель» и «основание ограничений прав», так как основание — это причина, и целью является как раз её устранение. Основание - статичная категория: военные действия, катастрофы являются основанием введения чрезвычайного положения, при котором ограничиваются права и свободы. Цель оценивается именно в динамике, ее результат - восстановление нормального функционирования общества, жизнедеятельности личности.

Таким образом, цель ограничения прав есть представление общества о его высших ценностях, нормальном и безопасном функционировании, защита которых является задачей введения ограничительных мер. Нормы об аресте и содержании под стражей подразумевают, например, цели защиты общественного порядка, прав и свобод, восстановления справедливости. Четкое представление о целях ограничений позволяет постоянно соотносить первичные представления о необходимых мерах с конечным результатом действий, более правильно и предметно применять ограничительные меры.

Отмечают следующие способы ограничения прав человека. Они могут быть различными, в зависимости от целей и оснований. Это:

- а) запрет на определенный вариант реализации права или свободы, т.е. установление границ поведения (относительный запрет);
- б) запрет на реализацию права/свободы в целом (абсолютный запрет);
- в) вмешательство (вторжение) в право/свободу уполномоченных государственных органов (характеризуется активными действиями государственных органов и пассивным поведением личности);
- г) обязанность;
- д) ответственность.

Устанавливая принципы, цели и юридическую форму ограничений, т.е. конституционные основания (общие условия) ограничений прав и свобод, Конституция тем самым защищает человека и его права от произвольных действий со стороны государства, поскольку ограничивает государственную власть в возможности посягать на права и свободы личности, на сферу ее свободы. Конституционные основы ограничений прав и свобод являются ограничением полномочий в первую очередь законодательной власти. Чем больше ограничивается полномочие законодательной власти налагать ограничения на права человека, тем меньше становится опасность ликвидации прав и свобод.

Для того чтобы законодательная власть не выходила за пределы полномочий, предоставленных ей Конституцией, положения, санкционирующие ограничения прав личности, должны быть сформулированы и конкретизированы в текущем законодательстве с предельной четкостью и ясностью и в законах должно быть обязательно указано в каких целях, при каких обстоятельствах, в какой степени, в какой форме и каким органом власти допускается ограничение прав и свобод человека.

Таким образом, если коротко охарактеризовать основания ограничения как причину, а цель как желаемый результат, то критериями ограничения являются условия. Проанализировав конституционные положения, можно сформулировать следующие критерии:

- форма ограничения прав человека - закон;

– цели ограничения прав человека - (1) защиты национальной безопасности, (2) общественного порядка, (3) нравственности и здоровья населения, (4) прав и законных интересов других лиц;

– крайняя необходимость - наличие реального или возможного вреда государственным и общественным интересам; невозможность защиты правоохраняемых благ иными способами; соразмерность вводимых ограничений; причиняемый вред меньше, чем предотвращаемый вред;

– общий характер таких ограничений - ограничения не носят персонифицированной направленности, их действие распространяется на каждого;

– соблюдение общепризнанных международных норм и принципов - ограничения прав человека не должны нарушать обязательства КР по международному праву;

– разумная достаточность мер государственного ограничения прав - ограничения могут осуществляться только в той степени, в какой это требуется, однако в любом случае не допускается ограничение фундаментальных прав и свобод человека и дискриминация на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения;

– соразмерность ограничения прав, свобод и цели, во имя которой ограничиваются права, - безопасность всех рассматривается как приоритет по отношению к соблюдению (гарантированию) определенных свобод каждого отдельного гражданина (человека).

Таким образом, если мы действительно хотим на практике имплементировать международные конвенции по правам человека, то часто применяемая в нашем законодательстве норма о том, что права человека могут быть ограничены в тех или иных целях, требует четкого толкования в соответствии с международными стандартами.

Эти требования – необходимые условия для признания легальности ограничений прав или свобод человека. Несоблюдение одного из них будет означать нарушение прав человека.

Шаг 6. Выводы и рекомендации

Выводы эксперта могут быть различных вариантов:

1-й вариант – проект НПА соответствует стандарту защиты рассматриваемой группы прав человека **в полной мере**;

2-й вариант – проект НПА соответствует стандарту защиты рассматриваемой группы прав человека **не в полной мере, требует доработки**. В этом варианте эксперт должен дать свои рекомендации по усовершенствованию отдельных положений проекта закона, которые не в полной мере соответствуют.

3-й вариант - проект НПА не соответствует стандарту защиты рассматриваемой группы прав человека **в полной мере, влечет нарушение прав человека**. Данный вывод должен быть достаточно обоснован со ссылками на соответствующие статьи проекта закона.

ГЕНДЕРНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

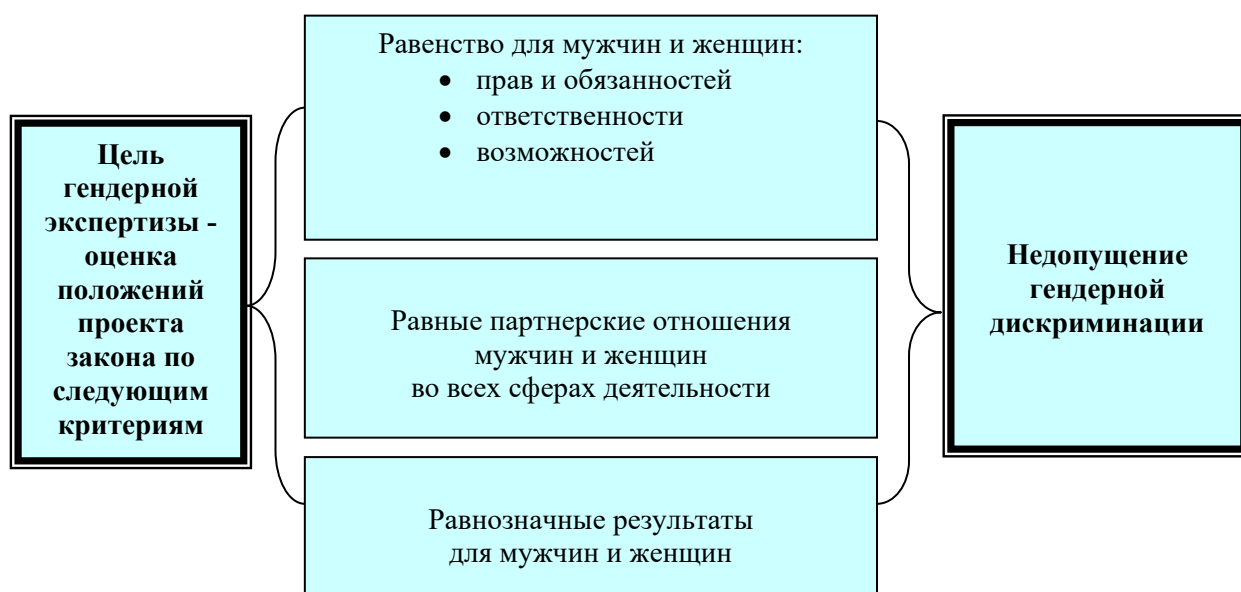
Наряду с другими видами экспертиз, гендерная экспертиза проектов нормативных правовых актов относится к научной экспертизе, представляет собой один из национальных механизмов защиты прав. Являясь по сути специализированной разновидностью правозащитной экспертизы, она направлена на обеспечение в конечном итоге действия единых стандартов прав и свобод человека в Кыргызской Республике независимо от принадлежности к полу. Одновременно гендерная экспертиза носит

утилитарный характер, так как способствует повышению качества нормативных правовых актов и достижению их эффективного применения в правоприменительной практике.

Гендерной экспертизе подлежат проекты как законов, так и подзаконных актов, регламентирующие отношения во всех сферах жизнедеятельности человека с целью исключения возможного дисбаланса при урегулировании прав, обязанностей, возможностей и ответственности лиц, независимо от половой принадлежности.

Цель и принципы гендерной экспертизы

Гендерная экспертиза проекта закона преследует определенную **цель** – оценку его положений по определенным критериям, которые можно условно изложить в виде следующей схемы:



Такие же цели преследует гендерная экспертиза проектов подзаконных актов.

Гендерная экспертиза позволяет по-новому взглянуть на принимаемые законы и подзаконные акты, выявить их «слабые места», дающие возможности для проявления прямой или косвенной гендерной дискриминации, создающие или поддерживающие в обществе стереотипы поведения людей, которые способны в той или иной мере дискриминировать определенные группы населения и дискредитировать сам проект нормативного правового акта.

Также гендерная экспертиза служит активным механизмом контроля общества над государством, участия граждан и гражданского общества в нормотворческом процессе, в том числе для обеспечения гендерного равенства.

Гендерная экспертиза базируется на своих, присущих именно ей специальных принципах.

Специальными принципами гендерной экспертизы являются:

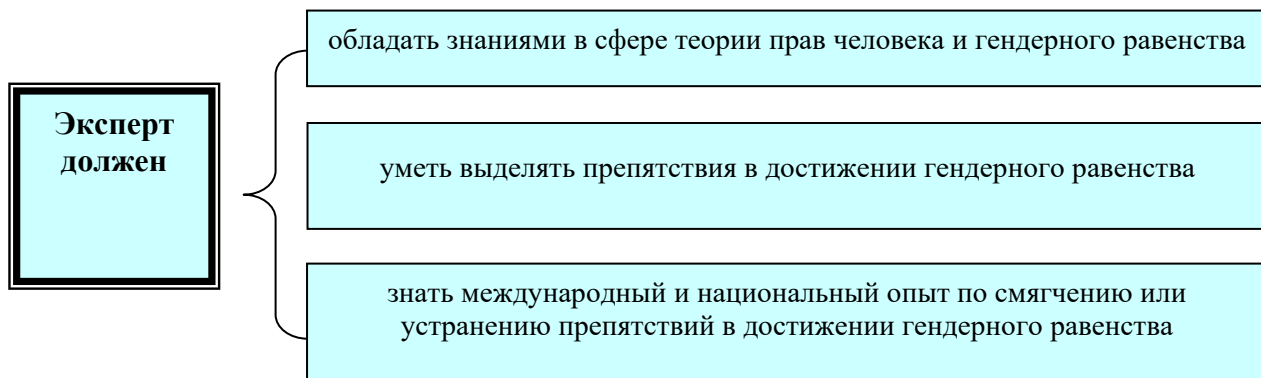
1) соблюдение прав человека, обеспечивающих возможность свободной жизнедеятельности лица, независимо от половой принадлежности;

2) применение норм, направленных на поддержку лиц одного из полов в наиболее дискриминационной сфере жизнедеятельности и не являющихся в соответствии с положениями национального законодательства и международных договоров гендерной дискриминацией;

3) гуманное и справедливое отношение к лицам, независимо от половой принадлежности.

Требования к экспертам

Учитывая цель и принципы гендерной экспертизы, для получения качественного анализа проекта нормативного правового акта, необходимо привлекать экспертов, соответствующих определенным требованиям:



Правовые основы гендерной экспертизы

Необходимо отметить, что значение, обязательность и порядок проведения гендерной экспертизы закреплены в ряде нормативных правовых актов. Среди них:

- 1) Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241;
- 2) Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года № 184;
- 3) Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 16 ноября 2022 года № 106;
- 4) Национальная стратегия Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике, утвержденная постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 16 сентября 2022 года № 513;
- 5) Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, утвержденные постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 2008 года № 75-IV;
- 6) Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года № 319.

Это свидетельствует о целенаправленной политике, выражающейся в желании государственных органов и всего общества улучшить социальную ситуацию в Кыргызской Республике, расширить возможности женщин для участия в формировании и реализации государственной политики, осуществить дальнейшую интеграцию принципов гендерного равенства в нормативные правовые акты Кыргызской Республики.

При производстве гендерной экспертизы проектов законов необходимо ознакомиться с гендерной политикой, осуществляемой в стране, со всеми достижениями законодательства в обозначенной области. С учетом имеющегося опыта необходимо провести анализ воздействия положений проекта нормативного правового акта на различные социальные группы, на мужчин и женщин, для того чтобы в процессе экспертизы постараться на основе различных социально-экономических позиций мужчин

и женщин построить положения, направленные на превентивное пресечение несправедливости, а соответственно недопущение в будущем принятия гендерно-дискриминационного нормативного правового акта.

Этапы гендерной экспертизы проекта нормативного правового акта

В зависимости от экспертируемого проекта (закона или подзаконного акта), различают этапы проведения гендерной экспертизы. Они определяются соответственно Стандартами по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше КР (для проектов законов) и Инструкцией о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики (для проектов подзаконных актов).

ЭТАПЫ ГЕНДЕРНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ	
Экспертиза проектов законов	Экспертиза проектов подзаконных нормативных правовых актов
<i>Этап 1.</i> Соотнесение норм проекта закона с национальным законодательством, нормами и принципами международного права, составными частями гендерного равенства	<i>Этап 1.</i> Подготовительный этап
<i>Этап 2.</i> Гендерный анализ	<i>Этап 2.</i> Гендерный анализ
<i>Этап 3.</i> Подготовка и оформление экспертного заключения	<i>Этап 3.</i> Специально-правовой анализ
	<i>Этап 4.</i> Подготовка и оформление экспертного заключения

Каждый из перечисленных в таблице выше этапов в свою очередь подразделяется на ряд стадий, осуществляется пошагово, что позволяет наиболее полно и всесторонне изучить положения проекта закона и подзаконного акта, на основе гендерного анализа провести соответствующую оценку и подготовить заключение, содержащее полученные выводы и рекомендации.

Этапы гендерной экспертизы проектов законов

При этом, следует отметить, что эксперт, исходя из имеющегося опыта, может начинать проводить экспертизу либо с соотнесения положений проекта закона с нормами международного и национального законодательства, либо с проведения гендерного анализа, сложившихся в обществе отношений, которые предполагается урегулировать в рамках рассматриваемого проекта закона. Это позволяет эксперту быть свободным в выборе этапов экспертизы без привязки к их жесткой регламентации.

Таким образом, в случае начала экспертизы с соотнесения проекта закона с нормами национального и международного законодательства, ему при обнаружении явных противоречий проекта нормам Конституции, международных договоров или законов, не стоит останавливаться на производстве глубокого гендерного анализа, производство которого не сможет реабилитировать проект закона.

В то же время, эксперт может первоначально провести гендерный анализ, изучить сложившуюся ситуацию, концепцию законопроекта и попытаться спрогнозировать его воздействие на мужчин и женщин, и в последующем, уже с наличием определенной

позиции, перейти к соотнесению проекта с национальным и международным законодательством и составными частями гендерного равенства.

То есть, при осуществлении гендерной экспертизы проекта эксперт может двигаться от частного к общему или наоборот, от общего к частному, в зависимости от того, какой подход в каждом конкретном случае ему будет удобнее применить на практике.

В соответствии с логическим построением раздела «Гендерная экспертиза» Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше КР, далее будут пошагово описаны этапы экспертизы.

Этап 1. Соотнесение норм проекта закона с национальным законодательством, нормами и принципами международного права, составными частями гендерного равенства

Схематично данный этап можно определить следующим образом:



Шаг 1. Соотнесение положений проекта закона с Конституцией КР, Законом КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» и иными нормативными правовыми актами, регулирующими тем или иным образом вопросы гендерного равенства

Обзор законодательства и соотнесение положений проекта закона с вышеуказанными актами предполагает не только прочтение текста закона: он требует анализа сложившейся ситуации, который выявит различные потребности и положение мужчин и женщин для того, чтобы закон мог учесть эти различия. Данный процесс предполагает исключение любых ограничений, которые затрагивают права и свободы человека и гражданина, в независимости от того мужчина это или женщина. Тем не менее, учитывая международный опыт и сложившуюся ситуацию, нужно помнить, что женщины и девочки находятся в более уязвимой позиции, что требует определенного акцента (фокуса) именно на положении лиц женского пола.

На указанной стадии эксперту необходимо ответить на следующие вопросы:

1) Соответствуют ли положения проекта закона нормам Конституции?

Информация для эксперта:

Основным постулатом, от которого должен отталкиваться эксперт для ответа на поставленный вопрос, является то, что Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие в КР. Конституционные законы, законы и другие нормативные правовые акты принимаются на основе Конституции (ч. 1, 2 Конституции КР).

Конституция КР гарантирует равенство прав, свобод и возможностей без различий по признаку пола, устанавливает недопустимость дискриминации по признаку пола и других обстоятельств, провозглашает запрет пропаганды гендерного и иного социального превосходства, призывающей к дискриминации, вражде или насилию.

Ст. 24 Конституции КР

1. Кыргызская Республика обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, защиту их прав и свобод.

Никто не может подвергаться дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств.

Лица, допустившие дискриминацию, несут ответственность в соответствии с законом.

Не являются дискриминацией специальные меры, установленные законом и направленные на обеспечение равных возможностей для различных социальных групп в соответствии с международными обязательствами.

2. В Кыргызской Республике все равны перед законом и судом.

3. В Кыргызской Республике мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Ч. 4 ст. 32 Конституции КР

4. Запрещается пропаганда национальной, расовой, религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, призывающая к дискриминации, вражде или насилию.

Кроме общих положений, устанавливающих равенство женщин и мужчин перед законом, Конституция определяет основы гендерного равенства в отдельных отраслях права и законодательства, где женщины изначально являются более уязвимыми или имеют неравные возможности для реализации своих прав.

Ч. 1, 2 ст. 20 Конституции КР

1. Семья - основа общества. Семья, отцовство, материнство и детство находятся под охраной общества и государства.

2. Уважение и забота об отце, матери - священный долг детей.

Ст. 26 Конституции КР

1. Семья создается на основе добровольного вступления в брак мужчины и женщины, достигших установленного законом брачного возраста. Брак не допускается без согласия двух лиц, вступающих в брак. Брак регистрируется государством.

2. Забота о детях, их воспитание в равной мере являются правом и обязанностью как отца, так и матери. Трудоспособные, совершеннолетние дети обязаны заботиться о родителях.

3. Супруги имеют равные права и обязанности в браке и семье.

Ч. 3 ст. 27 Конституции КР

3. Ответственность за обеспечение необходимых для развития ребенка условий жизни возлагается на каждого из родителей, опекунов и попечителей.

Ч. 3 ст. 37 Конституции КР

3. Граждане Кыргызской Республики имеют равные права, равные возможности при поступлении на государственную гражданскую и муниципальную службу, продвижении в должности в порядке, предусмотренном законом.

Ст. 65 Конституции КР

Народные обычаи и традиции, не ущемляющие права и свободы человека, поддерживаются государством.

В контексте гендерного равенства необходимо помнить, что КР является правовым, светским, социальным государством, в котором:

- права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Они признаются в качестве абсолютных, неотчуждаемых и защищаемых законом и судом от посягательств со стороны кого бы то ни было;

- права и свободы человека относятся к высшим ценностям КР. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц;

- права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям;

- запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина;

- законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод человека в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией;

- не подлежат никаким ограничениям установленные Конституцией права и свободы человека;

- не подлежат никаким ограничениям установленные Конституцией гарантии запрета;

- КР обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, защиту их прав и свобод.

Основные права и свободы, согласно современной классификации права и свободы человека, регулируемые международным правом, делятся на три категории:

- 1) гражданские и политические права;
- 2) экономические, социальные и культурные права;
- 3) права народов.

Обладая всеобщим содержанием, конституционные права и свободы конкретизируются в правовом статусе граждан, который закрепляется в отдельных отраслях права. Следует также заметить: если в главном документе страны идет речь о человеке и гражданине вообще, то отрасли права имеют дело уже с конкретными субъектами права.

Правовое государство обеспечивает юридическое равенство между людьми и представляет всем равные стартовые возможности, реализация которых зависит от таланта, разума и предприимчивости каждого человека. Закон не может регулировать эти человеческие качества, и любая попытка привести их к «средней» величине неминуемо приведет к торможению общественной активности людей.

Принципы равенства и равноправия закреплены в статье 24 Конституции КР, один из постулатов которой гласит, что «все равны перед законом и судом». Следовательно, законы, которые подходили бы к различным группам населения с разной меркой, не должны приниматься вообще. Столь же важно равенство людей перед судом. Для правосудия не должен иметь значение правовой статус человека. Суд в равной мере обязан быть доступен для всех и должен руководствоваться только законом.

2) Соответствуют ли положения проекта закона нормам Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»?

Информация для эксперта:

Вслед за Конституцией КР, Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» является основополагающим нормативным правовым актом, устанавливающим отношение государства к положению женщин и мужчин на основании принципа равенства.

Указанный Закон:

- устанавливает государственные гарантии по предоставлению равных прав и возможностей лицам разного пола в политической, социальной, экономической, культурной и иных областях жизнедеятельности человека;
- призван оградить мужчин и женщин от дискриминации по признаку пола;
- направлен на утверждение прогрессивных демократических отношений между мужчинами и женщинами.

При проведении гендерной экспертизы проекта закона эксперту следует соотнести его положения с нормами Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин». Кроме общих положений, устанавливающих принципы и категории гендерного равенства (о них будет сказано ниже), упомянутый Закон определяет гарантии гендерного равенства в управлении государством и прохождении государственной и муниципальной службы, гарантии гендерного равенства в экономических и социальных отношениях, гендерное равенство в трудовых отношениях, механизмы обеспечения соблюдения гендерного равенства.

В зависимости от того, гендерную экспертизу какого законопроекта проводит эксперт, какая группа общественных отношений подвергается правовому регулированию, эксперту следует более тщательно обратиться к той или иной главе закона. Однако, в любом случае, эксперту необходимо отталкиваться от того, что формирование, совершенствование и развитие нормативной правовой базы для обеспечения гендерного равенства, принятие специальных мер, направленных на устранение дисбаланса между возможностями женщин и мужчин, защита общества от информации, пропаганды и

агитации, направленных на нарушение гендерного равенства провозглашены в качестве основ государственной политики по обеспечению гендерного равенства (ст. 6).

Поскольку речь идет о гендерной экспертизе законопроекта, также следует помнить о том, что Жогорку Кенеш путем принятия законов формирует правовую основу государственной политики гендерного равенства во всех сферах государственной и общественной жизни (ст. 24).

3) Соответствуют ли положения проекта закона нормам иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы гендерного равенства?

Информация для эксперта:

Кроме упомянутого выше Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», другие нормативные правовые акты также содержат нормы, так или иначе касающиеся вопросов правового положения женщин и мужчин. Они содержатся в кодексах и законах, подзаконных актах различной отраслевой принадлежности.

Поскольку в данном разделе речь идет о гендерной экспертизе законопроекта, эксперту, в зависимости от предмета его регулирования, следует по необходимости обратиться к конституционным законам, кодексам, законам КР. Среди них можно упомянуть, к примеру, Конституционный закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68, Семейный кодекс КР от 30 августа 2003 года № 201, Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 27 октября 2021 года № 125 и др.

Важные положения, касающиеся государственной политики в сфере гендерного равенства, содержатся в упомянутых выше нормативных правовых актах, которые несмотря на то, что не являются законами, но содержат векторы развития КР, определяют намерение государства обеспечить равенство прав и возможностей для женщин и мужчин. Среди них можно выделить следующие:

- Национальная стратегия Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике, утвержденная постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 16 сентября 2022 года № 513;
- Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы, утвержденная Указом Президента КР от 31 октября 2018 года УП № 221;
- Программа по поддержке и развитию женского предпринимательства в Кыргызской Республике на 2022-2026 годы, утвержденная постановлением Кабинета Министров КР от 17 ноября 2021 года № 270;
- Государственная программа по поддержке женского лидерства до 2030 года, утвержденная Указом Президента КР от 7 марта 2024 года УП N 62.

4) Содержатся ли в проекте закона положения, носящие характер прямой или косвенной гендерной дискриминации в соответствии с КЛДЖ и Законом КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» или они не являются дискриминационными?

Информация для эксперта:

При ответе на этот вопрос эксперту следует исходить из конституционного запрета дискриминации по признаку пола (ст. 24), а также запрета, установленного Законом КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» (ст. 5). Последний не просто запрещает гендерную дискриминацию, но также определяет ее виды (прямая и косвенная), регламентирует какие действия считаются или

не считаются таковыми. Кроме того, Законом определено, что в КР поддерживаются народные обычаи и традиции, если они не содержат в себе элементы гендерной дискриминации.

Прямая гендерная дискриминация - дискриминация, прямо указывающая на половую принадлежность.

Косвенная гендерная дискриминация - дискриминация без прямого указания на половую принадлежность.

Ст. 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Для целей настоящей Конвенции понятие «дискриминация в отношении женщин» означает любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области.

Ст. 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

1. Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения,

2. Принятие государствами-участниками специальных мер, направленных на охрану материнства, включая меры, содержащиеся в настоящей Конвенции, не считается дискриминационным.

Ст. 5 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»

Запрещается прямая и косвенная гендерная дискриминация в любой сфере деятельности по отношению к лицам разного пола.

К прямой гендерной дискриминации относятся:

- дискриминация по причине семейного положения, беременности, потенциальной беременности и семейных обязанностей;
- сексуальное домогательство;
- разная оплата за равный труд равной квалификации.

К косвенной гендерной дискриминации относятся:

- воспроизводство гендерных стереотипов через средства массовой информации, образование, культуру;
- установление условий, требований, которые повлекли или могут повлечь негативные последствия в виде вреда для лиц определенного пола.

Лица, осуществляющие прямую или косвенную дискриминацию, привлекаются к ответственности в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Не является гендерной дискриминацией:

- установление различий в регулировании отношений, связанных с функциями рождения детей и грудного вскармливания;
- призыв на действительную срочную военную службу исключительно мужчин в случаях, установленных законами Кыргызской Республики;

- принятие на основе настоящего Закона специальных мер, направленных на достижение фактического равенства в политических, экономических, трудовых и иных социальных отношениях;

- особенности охраны труда женщин и мужчин, связанные с охраной их репродуктивного здоровья;

- установление требований к профессиональной квалификации, основанных на возможностях выполнения обязанностей только лицами определенного пола;

- позитивные действия.

Не допускается поведение лиц, основанное на нормах обычного права, традициях и культуре, которое входит в противоречие с требованиями настоящего Закона и нормами международного права в осуществлении гендерного равенства.

Кыргызской Республикой поддерживаются народные обычаи и традиции, не содержащие в себе элементы гендерной дискриминации.

Примерами прямой гендерной дискриминации могут служить отказ в приеме на работу беременной женщины исключительно потому, что в ближайшее время ей потребуется декретный отпуск, либо отказ в приеме на работу девушки, которая только что вышла замуж и, возможно, в ближайшее время она может стать беременной.

Прямая гендерная дискриминация обычно «хорошо читается», «лежит на поверхности». Ее относительно легко увидеть, если, например, в законопроекте будет предусмотрено неравенство в отношении лиц конкретного пола. К примеру, повышение размера пенсии исключительно для мужчин, разные тарифные сетки для одной и той же категории работников в зависимости от их пола.

При проведении гендерной экспертизы следует помнить, что не всегда кажущаяся на первый взгляд дискриминация является такой. Так, если ограничения или предпочтения обусловлены функциями рождения детей и грудного вскармливания, необходимостью применения специальных мер и др., которые согласно упомянутой выше ст. 5 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» не являются гендерной дискриминацией, эксперт не может говорить о наличии дискриминации по признаку пола. Примером может служить ст. 126 Трудового кодекса КР.

Абз. 3-3 ст. 126 Трудового кодекса КР

До истечения 11 месяцев непрерывной работы оплачиваемый отпуск по заявлению работника должен быть предоставлен:

1) женщинам - перед отпуском по беременности и родам или непосредственно после него;

2) работникам в возрасте до 18 лет;

3) совместителям, если трудовой отпуск по основному месту работы приходится на период до 11 месяцев работы по совместительству;

4) работникам, усыновившим ребенка (детей) в возрасте до 3 месяцев;

5) в других случаях, предусмотренных законами.

.....

В примере видно, что в пп. 1) отпуск обусловлен причинами, связанными с функциями рождения детей, в то время как в пп.4) предусмотрены равные возможности как для женщин, так и для мужчин.

Еще одним примером может служить норма Семейного кодекса КР, направленная на охрану функций материнства.

Ст. 18 Семейного кодекса КР

Муж не имеет права без согласия жены возбуждать дело о расторжении брака во время беременности жены и в течение года после рождения их общего ребенка.

Как уже было отмечено, не является гендерной дискриминацией и установление различий в регулировании отношений, связанных с функциями грудного вскармливания.

Ст. 309 Трудового кодекса КР

Работающим женщинам, имеющим детей в возрасте до полутора лет, предоставляются помимо перерыва для отдыха и питания дополнительные перерывы для кормления ребенка (детей) не реже чем через каждые 3 часа работы продолжительностью не менее 30 минут каждый.

При наличии у работающей женщины двух или более детей в возрасте до полутора лет продолжительность перерыва устанавливается не менее 1 часа.

По заявлению женщины перерывы для кормления ребенка (детей) могут быть присоединены к перерыву для отдыха и питания либо в суммированном виде перенесены как на начало, так и на конец рабочего дня (рабочей смены) с соответствующим его (ее) сокращением.

Перерывы для кормления ребенка (детей) включаются в рабочее время и подлежат оплате в размере среднего заработка.

Сроки и порядок предоставления перерывов устанавливаются работодателем с учетом пожеланий матери.

Примером, когда указание на половую принадлежность не является гендерной дискриминацией, является норма Закона КР «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах», поскольку, согласно ст. 5 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» призыв на действительную срочную военную службу исключительно мужчин в случаях, установленных законами КР, не является гендерной дискриминацией.

Абз 2 ч. 1 ст. 3 Закона КР «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах»

Женщины, граждане Кыргызской Республики в возрасте от девятнадцати до сорока лет могут быть взяты в мирное время на воинский учет, а также приняты в добровольном порядке на военную службу.

Также, исходя из смысла КЛДЖ и Законом КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», не является гендерной дискриминацией принятие временных специальных мер, направленных на установление фактического равенства между мужчинами и женщинами равенства в политических, экономических, трудовых и иных социальных отношениях. В качестве примера можно привести нормы избирательного законодательства.

Ч. 1 ст. 59-1. Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей»

1. Для проведения выборов депутатов айылных кенешей по каждому айылному кенешу резервируется не менее 30 процентов мандатов депутатов айылного кенеша для женщин.

...

Абз. 1-3 ч. 3 ст. 60 Конституционного Закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»

3. Политическая партия по выборам по пропорциональной системе выдвигает список кандидатов от политической партии в количестве, не превышающем 54 кандидатов.

При определении списка кандидатов политическая партия обязана учесть представительство:

- не более 70 процентов кандидатов одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политических партий, не должна превышать трех позиций;

.....

Ч. 4-1. ст. 65 Конституционного Закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»

4-1. В случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по единому избирательному округу, его мандат передается следующему по очереди кандидату:

1) из числа кандидатов женского пола, в случае прекращения полномочий депутата женского пола;

2) из числа кандидатов мужского пола, в случае прекращения полномочий депутата мужского пола.

В случае отсутствия в списке кандидатов указанных лиц соответствующего пола мандат депутата передается следующему по очереди кандидату из того же списка.

5) Содержатся ли в проекте закона положения, носящие характер «позитивных действий»?

Информация для эксперта:

С целью достижения фактического равенства законодательство КР допускает применение позитивных действий. Позитивные действия – это меры, направленные на выравнивание возможностей мужчин и женщин при реализации прав, предоставленных им Конституцией и законами (ст. 1 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»).

Позитивные действия, которые иногда называют позитивной дискриминацией, известны многим правовым порядкам. Так, например, в одних странах через законодательство вводится система жесткого квотирования, в других гендерное равенство поддерживается посредством экономических стимулов для предприятий. Это может быть достигнуто через налоговые льготы или поддерживающие кредиты со стороны государства для предприятий, берущих на себя обязательства по решению вопросов, связанных с достижением гендерного равенства.

Меры, носящие характер позитивной дискриминации, применяются не только в отношении лиц по признаку пола, но и по состоянию здоровья, этнической принадлежности, статуса. Так, к примеру, Налоговым кодексом КР предусмотрено, что от налогообложения освобождается прибыль организаций и индивидуальных предпринимателей, у которых люди с инвалидностью (кроме лиц с инвалидностью 3 группы общего заболевания) составляют не менее 50% от общего числа занятых, и их

заработная плата составляет сумму не менее 50% процентов от общего фонда оплаты труда (ч. 1 ст. 239).

Другим примером является установленная Законом КР «Об образовании» так называемая квота приема - предельный объем государственного образовательного заказа, в том числе государственных образовательных грантов, выделяемых для приема в образовательные организации начального, среднего и высшего профессионального образования граждан из числа людей, имеющих инвалидность I и II групп, лиц, приравненных по льготам и гарантиям к участникам и инвалидам войны, имеющих инвалидность с детства, детей с ограниченными возможностями здоровья, сельской молодежи и лиц кыргызской национальности, не являющихся гражданами КР, а также детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Еще одним примером позитивной дискриминации, которая направлена уже на поддержку женщин, хотя и не указывающая на половую принадлежность, является уже упомянутая ст. 239 Налогового кодекса, освобождающая от налога на прибыль дошкольные образовательные организации (детские сады, созданные на основе частной формы собственности). Разумеется, детские сады могут создаваться и мужчинами, однако следует помнить, что занятыми в них работниками являются преимущественно женщины.

Шаг 2. – Соотнесение положений проекта закона с международными договорами, вступившими в силу в установленном законом порядке, участницей которых является КР, а также общепризнанными принципами и нормами международного права

Статус международных норм и принципов в Кыргызстане определен Конституцией.

Ч. 3 ст. 6 Конституции КР

3. Общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, вступившие в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

Порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законом.

Ст. 55 Конституции КР

В Кыргызской Республике признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также вступившими в силу в установленном законодательством порядке международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

Также эксперту следует помнить, что согласно абз. 4 ч. 1 ст. 24 Конституции КР, не являются дискриминацией специальные меры, установленные законом и направленные на обеспечение равных возможностей для различных социальных групп в соответствии с международными обязательствами.

Информация для эксперта:

Будучи членом ООН, страна выразила приверженность ценностям, провозглашенным Уставом ООН, Всеобщей Декларацией прав человека, ратифицировала или присоединилась к международным пактам и конвенциям, составляющим в совокупности международные стандарты прав человека – обязательный «минимум» в

отношении всех людей, ниже которого государства опускаться не могут. Эти международные стандарты прав человека и гендерного равенства содержат в себе юридические обязательства государств предоставлять индивидам основополагающие права и свободы, не предпринимать действий, посягающих на эти права и свободы, не допускать какой-либо дискриминации, а также пресекать действия, нарушающие права человека. Помимо этого, устанавливается ответственность государств за невыполнение своих обязательств и определяются международные механизмы защиты прав человека.

КР стала участницей всех основных международных договоров в сфере прав человека, в которых установлена обязанность государства следовать принципам гендерного равенства, также с разной степенью детализации прописаны меры по созданию условий для недопущения и противодействия дискриминации, охраны и защиты прав женщин и девочек и последствий их нарушения.

В частности, страна ратифицировала/присоединилась¹⁶ к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г.,¹⁷ Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.,¹⁸ Конвенции о правах инвалидов¹⁹ 2006 г.,²⁰ Конвенции о правах ребенка 1989 г.,²¹ Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1994 г.,²² Международной Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.²³ и др.

Более подробную информацию, касающуюся международных договоров по правам человека, можно найти в разделе, касающемся правозащитной экспертизы.

Также актуальную информацию на момент проведения экспертизы можно найти в официальной базе данных договорных органов ООН по данной ссылке: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=93

Среди международных документов в сфере гендерного равенства, участницей которых является КР, следует отметить следующие:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.²⁴ (КЛДЖ);
- Факультативный протокол к конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1999 г.²⁵;
- Конвенция о политических правах женщин 1952 г.²⁶;
- Конвенция о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации брака 1962 г.²⁷;

¹⁶ Согласно ст. 2 Закона КР «О международных договорах Кыргызской Республики» от 24 апреля 2014 г. № 64, ратификация, присоединение и утверждение - означают в зависимости от случая способ выражения согласия Кыргызской Республики на обязательность для нее международного договора.

¹⁷ КР присоединилась постановлением ЖК от 12 января 1994 г. N 1406-XII.

¹⁸ КР присоединилась постановлением ЖК от 12 января 1994 г. N 1406-XII.

¹⁹ Официальное название Конвенции на русском языке звучит следующим образом «Конвенция о правах инвалидов», однако такой перевод с английского (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) давно признан некорректным и дискриминирующим.

²⁰ КР ратифицировала Конвенцию Законом КР от 13 марта 2019 г.

²¹ КР присоединилась Постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 г. № 1402-XII.

²² КР присоединилась в соответствии с Законом КР от 26 июля 1996 г. N 46

²³ КР присоединилась Законом от 15 апреля 2003 г. № 80

²⁴ КР присоединилась к Конвенции постановлениями ЗС ЖК от 25 января 1996 г. 3 №320-1 и СНП ЖК от 6 марта 1996 г. П №257-1.

²⁵ КР присоединилась Законом КР от 23 апреля 2002 г. № 72.

²⁶ КР присоединилась постановлениями ЗС ЖК КР от 25 января 1996 г. 3 № 321-1 и СНП ЖК КР от 6 марта 1996 г. П № 258-1.

²⁷ КР присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 г. 3 N 322-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 г. П N 260-1;

- Конвенция о гражданстве замужней женщины 1957 г.²⁸;

Кроме того, КР стала участницей Международной организации труда (МОТ) с 1992 года, ратифицировала такие ключевые конвенции МОТ как:

- Конвенция МОТ о равном вознаграждении мужчин и женщин за равный труд равной ценности 1951 г. (№100);
- Конвенция МОТ об охране материнства (пересмотренная) 1952 г. (№103);
- Конвенция МОТ о дискриминации в области труда и занятий 1958 г. (№111);
- Конвенция МОТ об искоренении насилия и домогательств в сфере труда 2019 г. (№190) и др.

К слову, последнюю – Кыргызстан ратифицировал первым из стран Восточной Европы и Центральной Азии.

Все эти и другие международные документы направлены на осуждение гендерного неравенства и предусматривают общий подход к тому, чтобы все государства-участники стремились искоренить дискриминацию по признаку пола, чтобы обеспечить всем женщинам и девочкам равный доступ к реализации прав и свобод человека.

Как уже было отмечено, среди международных документов в сфере гендерного равенства, участницей которых является КР, особое место занимает КЛДЖ - Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. Целью ее принятия стало предотвращение дискриминации женщин во всех сферах жизни: политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой сфере. Документ осуждает дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах. Присоединившись к Конвенции, Кыргызстан, наряду с прочим, взял на себя обязательства принимать все необходимые меры по недопущению гендерной дискриминации и насилия.

Ст. 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)

Государства-участники осуждают дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах, соглашаются безотлагательно всеми соответствующими способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин и с этой целью обязуются:

- а) включить принцип равноправия мужчин и женщин в свои национальные конституции или другое соответствующее законодательство, если это еще не было сделано, и обеспечить с помощью закона и других соответствующих средств практическое осуществление этого принципа;
- б) принимать соответствующие законодательные и другие меры, включая санкции, там, где это необходимо, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин;
- в) установить юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечить с помощью компетентных национальных судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин против любого акта дискриминации;
- г) воздерживаться от совершения каких-либо дискриминационных актов или действий в отношении женщин и гарантировать, что государственные органы и учреждения будут действовать в соответствии с этим обязательством;
- д) принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны какого-либо лица, организации или предприятия;
- е) принимать все соответствующие меры, включая законодательные, для изменения или отмены действующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин;
- ж) отменить все положения своего уголовного законодательства, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин.

²⁸ КР присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 г. 3 N 323-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 г. II N 259-1

КЛДЖ содержит понятие дискриминации в отношении женщин. Оно определяется как любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области (ст. 1 КЛДЖ).

В зависимости от экспертируемого проекта закона эксперту необходимо соотнести его нормы с теми нормами КЛДЖ, которые предметно к нему применимы (в сфере брака и семьи, образования, политического участия, труда и занятости и др.).

Кроме КЛДЖ, при проведении гендерной экспертизы следует обратить внимание и на иные ратифицированные государством конвенции, а также рекомендации договорных органов ООН, замечания общего порядка, которые издаются по отдельным тематикам и разъясняют государствам, каким образом можно толковать и применять нормы конвенций и пактов. В частности, в сфере гендерного равенства такие рекомендации издаются Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитетом по правам человека и др.

В качестве примера таких документов, изданных Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин, на которые следует обратить внимание при проведении гендерной экспертизы, можно привести следующие:

- Общая рекомендация №25 (2004) о временных специальных мерах;
- Общая рекомендация № 35 (2017) о гендерном насилии в отношении женщин, предназначенная для обновления общей рекомендации № 19;
- Общая рекомендация № 34 (2016), касающаяся прав сельских женщин;
- Общая рекомендация № 33 (2015), касающаяся доступа женщин к правосудию;
- Общая рекомендация № 27 (2010) относительно пожилых женщин и защиты их прав человека;
- Общая рекомендация №37 (2018) о гендерных аспектах снижения риска бедствий в контексте изменения климата;
- Общая рекомендация №38 (2020) о торговле женщинами и девочками в контексте глобальной миграции и др.

Эти и другие документы можно найти в базе данных Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин по ссылке https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=ru&TreatyID=3&DocTypeID=11

Полезно при проведении гендерной экспертизы воспользоваться и документами, изданными Комитетом по правам человека, содержащими положения, касающиеся гендерного равенства. Для примера можно упомянуть следующие из них:

- Замечание общего порядка № 28 (статья 3 «Равноправие мужчин и женщин»);²⁹
- Замечание общего порядка №19 (статья 23 «Семья»);³⁰
- Замечание общего порядка №18 - Недискриминация;³¹
- Общая рекомендация Комитета №21 «Равноправие в браке и семейных отношениях»³² и др.

Эти и другие документы Комитета по правам человека доступны по ссылке https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=ru&TreatyID=8&DocTypeID=11

²⁹ Принято Комитетом на его 1834-м заседании (шестидесят восьмая сессия) 29 марта 2000 г.

³⁰ Принято Комитетом на его 39 сессии (1990 г.).

³¹ Принято Комитетом на его 37 сессии (1989 г.).

³² https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw_handbook/cedaw_rec21.pdf

Также на этой стадии проведения гендерной экспертизы следует обратить внимание на замечания, предоставленные Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин непосредственно Кыргызстану. Последними из них являются Заключительные замечания по пятому докладу Кыргызской Республики³³. В документе Комитетом ООН даются рекомендации по улучшению прогресса в сфере гендерного равенства по различным сферам жизни, к примеру, в области защиты женщин от насилия, брака и семейных отношений, расширения политического участия женщин, защиты прав маргинализированных групп женщин и др.

При проведении гендерной экспертизы на этом этапе также полезно обратиться к международным документам, хотя не имеющим статуса пакта или конвенции, но содержащим положения в сфере гендерного равенства, приверженность к достижению которого выразил Кыргызстан, либо к тем, которые содержат более высокие стандарты в области защиты прав женщин. Среди них можно упомянуть следующие:

- Пекинская декларация и платформа действий 1995 г.;
- Декларация ООН об искоренении насилия в отношении женщин 1993 г.;
- Резолюция Генеральной ассамблеи ООН «Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» 2015 г.;
- Конвенция Совета Европы о предотвращении насилия и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбульская конвенция) 2011 г. и др.

Шаг 3. Соотнесение положений проекта закона с каждой категорией гендерного равенства

Эта стадия является также очень важной, поскольку гендерная экспертиза, согласно ст. 1 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» представляет собой мониторинг и общественно-правовой анализ национального законодательства, а также оценка проектов нормативных правовых актов *на предмет соблюдения в них равенства возможностей, прав, обязанностей, ответственности, равнопартнерских отношений и равенства результата для женщин и мужчин, недопущения гендерной дискриминации*. При этом целью гендерной экспертизы является оценка положений проекта закона на соблюдение в нем *равенства прав, обязанностей, ответственности, возможностей, равных партнерских отношений и равнозначных результатов для мужчин и женщин, недопущения гендерной дискриминации* (3.3.2. Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики).

Чтобы избежать неправильного понимания и толкования одних и тех же терминов, касающихся гендерного равенства, следует внимательно подходить к их анализу и использовать их в том значении, которое уже принято в международном праве и национальном законодательстве, поскольку произвольное толкование терминов приводит к искажению их смысла и вводит в заблуждение при применении на практике. В этой связи необходимо обратиться к дефинициям категорий гендерного равенства.

Гендерное равенство - равный правовой статус женщин и мужчин и равные возможности для его реализации, позволяющие лицам независимо от пола свободно использовать свои способности для участия в политической, экономической, трудовой, социальной, общественной и культурной сферах жизни.

³³ Приняты Комитетом на его восьмидесятой сессии (18 октября — 12 ноября 2021 г.).

Гендерное равноправие - равенство прав, обязанностей и ответственности лиц разного пола перед законом, кроме смягчающих обстоятельств, установленных законодательством Кыргызской Республики.

Равные права – гарантированное государством, закрепленное в Конституции Кыргызской Республики, международных договорах, законах и иных нормативных правовых актах, равенство прав женщин и мужчин, то есть наличие одинакового юридического положения лиц обоего пола, обеспечение равного права осуществления всех гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и иных прав.

Равная ответственность - способность лица независимо от половой принадлежности исполнять соответствующие обязанности, предписанные государством и нести за их неисполнение равную ответственность перед законом.

Равные возможности - система средств и условий, необходимых для реального достижения гендерного равноправия.

Равенство результата - концепция равенства, в соответствии с которой признается, что для достижения равных (одинаковых) результатов мужчинами и женщинами необходимо проявить к ним различное отношение, потому что жизненные условия тех и других различны.

Равнопартнерские отношения - сотрудничество или совместное участие в государственной и общественной жизни на равных условиях лиц разного пола.

Вышеперечисленные составные части гендерного равенства выступают как инструмент воздействия на правовую норму, подвергаемую гендерной экспертизе. Следует помнить, что гендерное равенство *de jure* не обязательно означает гендерное равенство *de facto*.

Вообще само понятие «равенство» многогранно и требует уточнения. Существует точка зрения, согласно которой равенство рассматривается как одинаковое обращение со всеми одним и тем же способом независимо от индивидуальных различий. Такой взгляд исходит из того, что все люди одинаковы и равны, и, следовательно, справедливо одинаковое отношение ко всем.

Критики теории гендерного равенства совсем неслучайно оспаривают целесообразность этого мнения, имея в виду именно такую трактовку понятия «равенство». Такой подход игнорирует различия между людьми по таким основополагающим признакам как пол, возраст, этническая принадлежность, индивидуальные и коллективные предпочтения.

Соотнесение положений проекта закона с обозначенными частями гендерного равенства позволяет выявить дискриминационные положения, спрогнозировать будущее влияние положений проекта закона на женщин и мужчин, определить необходимость внесения в проект закона временных специальных мер, направленных на поддержку того из полов, который в исследуемой области отношений находится в уязвимом положении.

Рассматриваемая стадия очень важна, поскольку именно при соотнесении положений проекта закона с указанными частями гендерного равенства эксперт может произвести анализ и внести конкретные предложения (поправки) по искоренению дискриминационного положения и построению гендерно-сбалансированного проекта закона.

При прохождении названной стадии эксперт должен остановиться на следующих вопросах:

6) Предоставляют ли положения проекта закона более широкие права одному из полов?

Информация для эксперта

2. В Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека.

Ч. 2 ст. 23 Конституции КР

2. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям.

Ч. 3 ст. 24 Конституции КР

3. В Кыргызской Республике мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Абз. 4 ч. 1 ст. 24 Конституции КР

Не являются дискриминацией специальные меры, установленные законом и направленные на обеспечение равных возможностей для различных социальных групп в соответствии с международными обязательствами.

Ч. 2 ст. 5 Международного пакта о гражданских и политических правах

2. Никакое ограничение или умаление каких бы то ни было основных прав человека, признаваемых или существующих в каком-либо участвующем в настоящем Пакте государстве в силу закона, конвенций, правил или обычаев, не допускается под тем предлогом, что в настоящем Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в меньшем объеме.

Ч. 1 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах

1. 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, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Ч. 2 ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах

2. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

При ответе на вопрос о том, предоставляют ли положения проекта закона более широкие права одному из полов, эксперт должен постоянно принимать во внимание положения ст. 5 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» и ст. 4 КЛДЖ, устанавливающих перечень мер, направленных на защиту одного из полов, но при этом не являющихся дискриминационными.

Абз. 10-16 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»

Не является гендерной дискриминацией:

- установление различий в регулировании отношений, связанных с функциями рождения детей и грудного вскармливания;
- призыв на действительную срочную военную службу исключительно мужчин в случаях, установленных законами Кыргызской Республики;

- принятие на основе настоящего Закона специальных мер, направленных на достижение фактического равенства в политических, экономических, трудовых и иных социальных отношениях;

- особенности охраны труда женщин и мужчин, связанные с охраной их репродуктивного здоровья;

- установление требований к профессиональной квалификации, основанных на возможностях выполнения обязанностей только лицами определенного пола;

- позитивные действия.

ст. 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

1. Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения

2. Принятие государствами-участниками специальных мер, направленных на охрану материнства, включая меры, содержащиеся в настоящей Конвенции, не считается дискриминационным.

Например:

Согласно ч. 1 ст. 9 Закона КР «О государственном пенсионном социальном страховании»³⁴, право на пенсию по возрасту имеют мужчины, достигшие возраста 63 лет, женщины - 58 лет. Расчетный страховой стаж для назначения полной пенсии по возрасту на общих основаниях составляет: для мужчин - 25 лет, для женщин - 20 лет.

В соответствии с ч. 4 ст. 88 Уголовно-исполнительного кодекса КР, «осужденные беременные женщины, осужденные женщины, имеющие при себе детей, ... могут приобретать продукты питания и предметы первой необходимости за счет средств, имеющихся на их лицевых счетах, без ограничения».

Несмотря на то, что эти положения представляют разные права женщинам и мужчинам, они не являются дискриминационными, исходя из смысла ст. 5 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин».

7) Предоставляют ли положения проекта закона лицам разного пола одинаковую возможность их реализации?

Информация для эксперта

Как уже было отмечено, гендерное равенство представляет собой не только равенство прав, но равенство возможностей. Именно через равенство возможностей раскрывается международно-правовая и конституционная доктрина равенства полов.

Ст. 3 Международного пакта о гражданских и политических правах

Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в настоящем Пакте.

³⁴ от 21 июля 1997 г. № 57

Ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах

Каждый гражданин должен иметь, без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность:

«а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно избранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе».

Ст. 3 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах

Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами, предусмотренными в настоящем Пакте.

Ст. 3 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Государства-участники принимают во всех областях, и в частности в политической, социальной, экономической и культурной областях, все соответствующие меры, включая законодательные, для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами.

Ст. 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право: а) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;

б) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления;

с) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.

Ст. 1 Конвенции о политических правах женщин

Женщинам принадлежит право голосовать на всех выборах, на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации.

Ст. 2 Конвенции о политических правах женщин

Женщины могут быть избираемы, на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации, во все установленные национальным законом учреждения, требующие публичных выборов.

Женщины, не смотря на равенство де-юре (равенство прав), зачастую вынуждены сталкиваться с отсутствием равенства де-факто (равенством возможностей), которое препятствует им в реализации разного рода прав, особенно политических и экономических. Право участвовать в выборах, право доступа к государственной и муниципальной гражданской службе, право продвижения по карьерной лестнице и др. – все эти и другие права с точки зрения юридической не имеют гендерной асимметрии. На уровне национального законодательства они четко отражают доктрину политического равноправия мужчин и женщин. Это уже конституционный стандарт-норма. Он общепризнан и не вызывает сомнений. Он неоспорим. Он полностью соответствует установившимся в обществе представлениям о праве и возможностях для двух полов избирать и быть избранными, а также универсальным международным стандартам в этой сфере. Но при этом в реальности на уровне возможностей, особенно возможностей быть

избранной, данное право общество подвергает сомнению, подтверждением чему являются практически каждые выборы в Жогорку Кенеш КР.³⁵ Таким образом, конституционное право быть избранной в реальной политической практике фактически отрицается. Оно с большим трудом реализуется в политических отношениях, отступая в ходе выборов перед стереотипом причастности к власти лишь мужчин. Таким образом, стандарт, закрепленный Конституцией и Конвенцией о политических правах женщин, на практике отторгается обществом, которое в целом не отрицает идеологию равенства.

При реализации своих возможностей женщины чаще всего сталкиваются с барьерами, как экономическими, так и культурными. Даже будучи формально гендерно-нейтральным, законодательство может создавать условия неравенства, если в нем нет мер поддержки, направленных именно в отношении той категории лиц, которая является уязвимой в данной конкретной сфере. Для этого нормами законов и предусматриваются так называемые специальные меры. Эти меры могут носить временный характер и поддерживать лиц того пола, который нуждается в такой поддержке.

Например:

Ст. 24 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»

Жогорку Кенеш путем принятия законов формирует правовую основу государственной политики гендерного равенства во всех сферах государственной и общественной жизни.

Жогорку Кенеш в пределах своей компетенции с учетом представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола:

- по представлению Президента избирает судей Верховного суда (в том числе судей Конституционной палаты Верховного суда);
- утверждает состав Совета по отбору судей;
- избирает членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов;
- избирает членов Счетной палаты;
- избирает заместителей Акыйкатчы (Омбудсмена) по представлению Акыйкатчы (Омбудсмена).

Конкретным примером реализации этих положений может служить ч. 1 ст. 8 конституционного Закона КР от 15 ноября 2021 г. № 137 «О Совете по делам правосудия Кыргызской Республики», предусматривающая порядок формирования Совета, согласно которой совет формируется с учетом представительства не более 70 процентов лиц одного пола.

8) Имеют ли мужчины и женщины равные права в рамках закона обращаться в суд в случае нарушения прав или возникновения споров?

³⁵ Это же подтверждается многочисленными исследованиями и отчетами, как исходящими от государственных органов, так и организаций гражданского общества. К примеру, можно упомянуть «Насилие в отношении женщин в политике в Кыргызской Республике: результаты исследования» https://sta.kg/wp-content/uploads/2023/02/otchet-po-issledovaniyu-nozhp_finaln.pdf, Отчет по результатам гендерного мониторинга выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, прошедших 4 октября 2020 г. <https://awli.kg/wp-content/uploads/2021/02/genmonelectjk2020.pdf>, Пекин+25: национальный обзор Кыргызской Республики по реализации Пекинской декларации и Пекинской платформы действий прогресс и вызовы https://unece.org/fileadmin/DAM/RCM_Website/Kyrgyzstan.pdf Гендер в восприятии общества <https://stat.gov.kg/media/publicationarchive/04b5b8ac-3016-46ed-a7ec-750398c1aeb4.pdf> и др.

Информация для эксперта:

Как уже было отмечено выше, Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 3) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ст. 3) обязывают государства-участники, а значит и Кыргызстан, уважать и обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими, а также всеми экономическими, социальными и культурными правами, предусмотренными пактами, включая право обращаться в суд.

Ч. 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (извлечение)

1. Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Ст. 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (извлечение)

Государства-участники осуждают дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах, соглашаются безотлагательно всеми соответствующими способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин и с этой целью обязуются:

.....

с) установить юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечить с помощью компетентных национальных судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин против любого акта дискриминации;

...

Комитетом ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин и другими комитетами ООН периодически принимаются уже упомянутые выше общие рекомендации, посвященные отдельным аспектам дискриминации женщин. Так, Общая рекомендация Комитета № 33, касающаяся доступа женщин к правосудию, гласит о том, что доступность правосудия по сути является одним из основополагающих условий поддержания верховенства права. Право на доступ к правосудию носит многомерный характер. Оно охватывает такие аспекты, как возможность отстаивания своих прав в суде, наличие, доступность, качественность и подотчетность системы правосудия, предоставление средств правовой защиты для пострадавших (п. 1).

В качестве неперемennого условия обеспечения доступа к правосудию в п. 14 указанной Общей рекомендации названо соблюдение следующих принципов:

- *возможность судебной защиты*, которая предполагает предоставление женщинам беспрепятственного доступа к правосудию и создание условий и возможностей, позволяющих им требовать соблюдения их прав, юридически закрепленных в КЛДЖ;

- *наличие судебной защиты*, предполагающее создание судов, квазисудебных или иных органов на всей территории государства-участника — в городских, сельских и отдаленных районах, а также обеспечение их функционирования и финансирования;

- *доступность судебной защиты*, означающая, что все системы правосудия, как формальные, так и квазисудебные, должны быть безопасными, экономически и физически доступными для женщин и приспособленными для удовлетворения их потребностей, включая потребности женщин, сталкивающихся с перекрестной или смешанной дискриминацией;

- *качественность судебной защиты*, предполагающая соответствие всех

компонентов системы международным стандартам компетентности, эффективности, независимости и беспристрастности и оперативное предоставление надлежащих и эффективных, подкрепляемых соответствующими механизмами реализации, средств правовой защиты, способствующих формированию в отношении женщин устойчивой практики разрешения споров на основе учета гендерных факторов. Качественность также предполагает соответствие систем правосудия местным условиям, их динамичный и представительный характер, открытость для инновационных практических мер, способность учитывать в своей работе гендерные факторы и растущую потребность женщин в правосудии;

- *предоставление средств правовой защиты*, что предполагает принятие системой правосудия реальных мер, направленных на защиту женщин и полноценное возмещение любого ущерба, который может быть им причинен;

- *подотчетность систем правосудия*, которая обеспечивается за счет использования механизмов контроля, призванных гарантировать их соответствие принципам возможности судебной защиты, наличия, доступности, качественности и предоставления средств правовой защиты. Подотчетность систем правосудия также предполагает контроль действий специалистов систем правосудия и привлечение их к установленной законом ответственности в случае совершения ими правонарушений.

В Рекомендации Комитета № 33, касающейся доступа женщин к правосудию (п. 56), государствам-участникам КЛДЖ также рекомендовано:

- принять все необходимые меры в целях обеспечения наличия всех соответствующих специализированных судебных и квазисудебных механизмов, их доступности для женщин и осуществления ими своих полномочий в соответствии с теми же требованиями, которые предъявляются к обычным судам;

- организовать проведение независимого мониторинга и контроля решений, принимаемых специализированными судебными и квазисудебными механизмами;

- разработать программы, нормативные положения и стратегии, направленные на содействие и обеспечение гарантий равноправного участия женщин в работе этих специализированных судебных и квазисудебных механизмов на всех уровнях;

- обеспечить осуществление на национальном уровне положений международных нормативно-правовых документов и принимаемых в рамках международных и региональных систем правосудия решений в отношении прав женщин и создание механизмов контроля за соблюдением норм международного права.

В целом в Кыргызстане нормативные правовые акты, содержащие процессуальные нормы, включают в себя принципа равенства (Гражданский процессуальный кодекс КР, Уголовно-процессуальный кодекс КР, Семейный кодекс КР, Кодекс КР о правонарушениях, Административно-процессуальный кодекс КР), не делают различий в плане обращения в суд в случае нарушения прав или возникновения споров для мужчин и женщин, однако на практике такие препятствия могут быть. Они связаны с экономическими возможностями женщин пользоваться квалифицированной юридической помощью, физической доступностью инфраструктуры правоохранительных органов, стереотипами и др. Особенно в этом плане уязвимы женщины с инвалидностью. Более подробно с исследованиями, подтверждающими сказанное можно ознакомиться по ссылкам.³⁶

³⁶ Отчет о мониторинге судебных заседаний по делам, связанным со спорами, вытекающими из брачно-семейных отношений. <https://kawj.kg/otchet-o-monitoringe-sudebnyh-zasedaniy-po-delam-svyazannym-so-sporami-vytekayushimi-iz-brachno-semejnyh-otnoshenij/>, Отчет об исследовании судебной практики в Кыргызской Республике по преступлениям в отношении женщин и девочек (2012 — 2015 гг.) <https://kawj.kg/otchet-ob-issledovanii-sudebnoj-praktiki-v-kyrgyzskoj-respublike-po-prestupleniyam-v-otnoshenii-zhenshhin-i-devochek-2012-2015-gg-2017/> Комплексный анализ НПА, ведомственных актов, кейсов и сложившейся практики на предмет наличия и достаточности инклюзивных подходов в сфере охраны и защиты от насилия женщин и девочек с инвалидностью <https://kawj.kg/5-aprelya-2024-g-sostoyalas->

Примерами, когда гендерная экспертиза проекта Гражданского процессуального кодекса³⁷ позволили усилить возможности женщин обращаться в суд за защитой своих прав стали нормы ст. 30 ГПК, согласно ч. 3 которой «иски о взыскании алиментов, об установлении отцовства, о лишении или ограничении родительских прав могут предъявляться также по месту жительства истца», а также существующая еще с прошлых редакций ГПК норма ч. 5, в соответствии с которой «иски о расторжении брака могут предъявляться по месту жительства истца также в случаях, когда при нем находятся несовершеннолетние дети или когда по состоянию здоровья выезд истца к месту жительства ответчика представляется для него затруднительным». Очевидно, что эти нормы направлены прежде всего на выравнивание возможностей женщин при обращении их в суд за защитой, так как истцами в большинстве случаев по данным категориям дел выступают именно женщины.

Равенство возможностей при обращении в суд также поддерживается нормами Закона КР «О гарантированной государством юридической помощи»³⁸, согласно ст. 13, 14, без учета дохода квалифицированная юридическая помощь предоставляется ряду лиц, среди которых пострадавшие от семейного насилия, одинокие лица, воспитывающие ребенка/детей; стороны по делам о расторжении брака, по искам о взыскании алиментов, об определении места жительства детей, об определении порядка общения с ребенком, о лишении родительских прав. Несмотря на отсутствие указания на половую принадлежность, большую часть из названных категорий граждан составляют именно лица женского пола.

В Законе КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» предусмотрена возможность защиты при нарушении принципа гендерного равенства.

Ст. 30 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»

Лица, подвергающиеся гендерной дискриминации, вправе одновременно обращаться к Омбудсмену (Акыйкатчы), в органы прокуратуры, судебные и иные государственные органы, органы местного самоуправления. Указанные субъекты осуществляют рассмотрение фактов гендерной дискриминации в порядке и сроки, установленные законодательством Кыргызской Республики.

Ст. 31 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»

Действия государственных органов и органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также юридических лиц, независимо от форм собственности, и их должностных лиц, повлекшие дискриминацию прав и свобод граждан по половому признаку, могут быть обжалованы, а граждане восстановлены в своих правах в судебном порядке.

Кроме того, ссылки на то, что за нарушение Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» содержатся в его ст. 5, 9, 10, 21, 34, которые со ссылкой на законодательство КР предусматривают привлечение виновных к ответственности за их нарушение, однако не содержат указание на конкретные нормативные правовые акты или сферы законодательства. Ни Уголовным кодексом КР, ни Кодексом КР о правонарушениях не установлена прямая ответственность за нарушение норм Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» в точном соответствии с формулировками его

[prezentacziya-kompleksnogo-analiza-npa-vedomstvennyh-aktov-kejsov-i-slozhivshejsya-praktiki-na-predmet-nalichiya-i-dostatochnosti-inklyuzivnyh-podhodov-v-sfere-ohrany-i/](#) и др.

³⁷ от 25 января 2017 г. № 14

³⁸ от 10 августа 2022 г. № 91

статей. Однако ответственность за сексуальные домогательства, предусмотренные Законом КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» может наступить по ст. 156 УК КР, предусматривающей наказание за понуждение к действиям сексуального характера, которое совершается путем шантажа либо использования материальной или иной зависимости потерпевшего (потерпевшей).

Также в ст. 189 УК КР предусмотрена ответственность за нарушение равноправия человека, а именно «прямое либо не прямое ограничение прав или установление прямых, либо не прямых привилегий в зависимости от пола, расы, национальности, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, причинившее по неосторожности значительный вред».

Таким образом, нарушение ст. 5, 21 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» может быть квалифицировано по указанной статье УК КР при наличии в действиях виновного состава преступления по нарушению или ограничению прав по признаку пола.

Кодексом КР о правонарушениях³⁹ в ст. 435 установлена ответственность за нарушение должностными лицами требований нормативных правовых актов, повлекшее нарушение прав и интересов граждан или государства. Такая ответственность может наступить за нарушение требований статей 5, 9, 10, 34 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин».

9) Устанавливают ли положения проекта закона равную ответственность для лиц разного пола или предусматривают дифференцированный подход?

Информация для эксперта:

При ответе на данные вопросы нужно помнить, что согласно ч. 2 ст. 24 Конституции КР, в Кыргызской Республике все равны перед законом и судом. Тем не менее, законодательство содержит в себе примеры, когда нормативные правовые акты устанавливают разную ответственность лиц разного пола. Таким актом может выступать Уголовный кодекс КР, предусматривающий, что пожизненное лишение свободы не назначается женщинам (ч. 2 ст. 68), лицам, совершившим преступление в возрасте до восемнадцати лет, а также мужчинам, достигшим на момент совершения преступления шестидесятилетнего возраста, за исключением совершения мужчиной преступления против половой неприкосновенности и половой свободы ребенка.

Уголовно-исполнительный кодекс КР также предусматривает отдельные виды льгот, предоставляемые женщинам, отбывающим наказание в виде лишения свободы. Те из них, которые связаны с беременностью или наличием ребенка, не являются, как уже было сказано, дискриминационными с точки зрения Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Другие – которые не связаны с материнством, по сути, предусматривают дифференцированный подход. Так, к примеру, к ним отнесены нормы ч. 1 ст. 99, ч. 1 ст. 118 Уголовно-исполнительного кодекса КР).

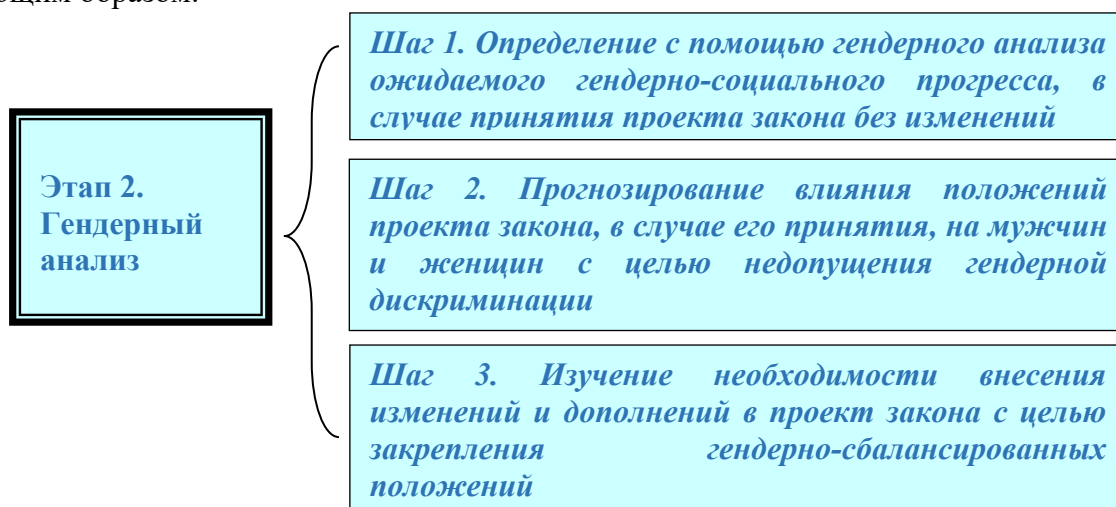
Если следовать идеям равенства до конца, то необходимо признать, что предоставление привилегий при наступлении уголовной ответственности в зависимости от половой принадлежности все же является нарушением принципа равенства. Другой вопрос - надо ли приводить положения уголовного закона в абсолютное гендерное равновесие или все же, исходя из принципа гуманизма уголовного права и руководствуясь другими соображениями этого делать не нужно.

³⁹ от 28 октября 2021 г. № 128

Этап 2. Гендерный анализ

Этап второй, на котором производится гендерный анализ – это этап, общий как для проектов законов, так и проектов подзаконных актов. Поэтому эксперту можно использовать нижеследующие рекомендации независимо от того, гендерная экспертиза какого проекта производится.

Прежде, чем подходить к проведению гендерного анализа на этом этапе, эксперт должен вникнуть в суть общественных отношений, регулируемых проектом закона, прийти к пониманию необходимости правового регулирования этих отношений, ознакомиться с концепцией проекта. Лишь потом путем гендерного анализа можно уяснить для себя необходимость внесения каких-либо изменений в проект. Схематично данный этап для проведения гендерного анализа проекта закона можно определить следующим образом:



Что касается Этапа 2 «Гендерный анализ» проекта подзаконного акта, согласно Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов КР, он состоит из:

- прогнозирования возможного воздействия положений проекта (позитивного или негативного) на правовое положение женщин и мужчин, а именно:
 - а) выявление положений проекта, прямо или косвенно влекущих за собой негативные/позитивные последствия для представителей разных полов;
 - б) выявление положений проекта, не способных повлиять на правовое положение женщин и мужчин из-за существующих гендерных ролей и стереотипов;
- оценки положений проекта на соответствие принципам равенства прав, равенства возможностей для их реализации, равенства ответственности и равнопартнерских отношений;
- оценки обеспечения механизмами практической реализации положений проекта, в том числе с точки зрения республиканского и местного бюджетов;
- оценки положений проекта с позиции защитного законодательства, а именно:
 - а) выявление положений проекта, относящихся к категории объективной гендерной асимметрии;
 - б) выявление положений проекта, направленных на защиту прав и интересов представителей одного пола;
- определения необходимости введения, расширения, конкретизации отдельных положений, регламентирующих права и свободы женщин и мужчин.

Гендерный анализ производится на основе:

- 1) сбора необходимых статистических данных с разделением по половому признаку;
- 2) выявления степени доступа лиц разного пола к ресурсам и благам и контроля над ними;

- 3) изучения практических и стратегических потребностей, ограничений и возможностей мужчин и женщин;
- 4) выявления ограничений и возможностей, связанных со стратегическими интересами мужчин и женщин.

Шаг 1 и шаг 2 этапа 2 могут быть логически объединены, так как на них эксперт определяет ожидаемый гендерно-социальный прогресс, в случае принятия проекта закона без изменений и прогнозирует влияние его положений на мужчин и женщин с целью недопущения гендерной дискриминации.

На основе проведенного гендерного анализа, с учетом оценки проекта, полученной после соотнесения его положений с национальным и международным законодательством, а также составными частями гендерного равенства, эксперт должен сделать вывод о сохранении действующей редакции проекта закона без изменений или о необходимости внесения в него поправок, направленных на построение гендерно-чувствительного, либо гендерно-направленного проекта закона.

Без проведения гендерного анализа нельзя быть полностью уверенным в том, что положения проекта закона будут действительно способствовать достижению гендерного равенства и социально справедливого человеческого развития.

На данном этапе эксперт должен ответить на вопросы:

10) Окажут ли положения проекта закона различное воздействие на положение мужчин и женщин или их воздействие будет одинаковым?

Информация для эксперта:

При ответе на поставленный вопрос эксперту необходимо тщательно изучить положения проекта закона, текущую ситуацию в обществе, существующие гендерно-разделенные статистические данные. Такие данные можно найти на сайте Национального статистического комитета КР по ссылке <https://stat.gov.kg/ru/>. На нем с разной степенью периодичности публикуются показатели по разным сферам жизни. Особо полезно будет обратиться к ежегодному сборнику «Женщины и мужчины Кыргызской Республики», в котором можно не просто ознакомиться с текущей гендерной ситуацией, но и увидеть в динамике тренды гендерного развития. Сборники за разные годы доступны по ссылке <https://stat.gov.kg/ru/publications/sbornik-zhenshiny-i-muzhchiny-kyrgyzskoj-respubliki/>

Далее эксперту необходимо выявить сложившиеся в обществе стереотипы, препятствия (культурные, религиозные, экономические, социальные, политические и др.), наличие которых может привести к ущемлению прав мужчин или женщин. На данной стадии нужно уделить особое внимание тому факту, что даже в случае не нахождения в проекте положений, носящих явный характер прямой либо косвенной дискриминации, на практике при применении норм может возникнуть ситуация, когда их реализация окажет разное воздействие на положение лиц разного пола. В этой связи можно ознакомиться с ранее проведенными исследованиями и отчетами.

11) Каков будет гендерно-социальный прогресс, что может измениться для женщин и мужчин в случае принятия проекта закона?

Так, к примеру, при принятии Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия» в 2017 году можно было прогнозировать снижение числа его случаев, поскольку создавалась система мер, которые были направлены не только на реагирование на насилие, но и на его превенцию. Учитывая данные национальной статистики о том, что пострадавшими от насилия в разные годы становились женщины (более 90% среди

пострадавших), ожидаемый прогресс именно для них был с уверенностью спрогнозирован.

Другим примером, когда гендерно-социальный прогресс в случае принятия закона был очевиден, стало принятие в 2016 году поправок в Уголовный кодекс и Семейный кодекс, установивших ответственность за нарушение законодательства о брачном возрасте при проведении религиозных обрядов. Тогда эксперты прогнозировали снижение числа ранних родов, что, как результат, имело увеличение возможностей для девочек в получении образования и как следствие их экономической независимости и снижение рисков насилия, а также уменьшение количества случаев материнской и детской смертности.

12) Содержит ли проект закона положения, препятствующие достижению гендерного равенства?

Информация для эксперта:

Не всегда препятствия к достижению гендерного равенства могут содержаться в конкретных правовых нормах, быть юридически определенными. Дискриминационные нормы и нормы, создающие разные возможности обычно очевидны. Менее очевидными являются положения законопроектов, которые со ссылками на обычаи и традиции, а также содержащие оценочные категории. Однако они способны создать барьеры на пути достижения гендерного равенства.

ст. 65 Конституции КР

В Кыргызской Республике народные обычаи и традиции, не ущемляющие права и свободы человека, поддерживаются государством.

Абз. 17-18 ст. 5 Закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»

Не допускается поведение лиц, основанное на нормах обычного права, традициях и культуре, которое входит в противоречие с требованиями настоящего Закона и нормами международного права в осуществлении гендерного равенства.

Кыргызской Республикой поддерживаются народные обычаи и традиции, не содержащие в себе элементы гендерной дискриминации.

Таким примером могут служить нормы Семейного кодекса, которые содержат оценочные категории и способные впоследствии иметь разные последствия для лиц разного пола. Так, например, ч. 2 ст. 40 Семейного кодекса КР при разделе общего имущества супругов суд вправе отступить от начала равенства долей супругов в их общем имуществе ... в случаях если другой супруг не получал доходов по неуважительным причинам... Поскольку исходя из сложившихся в обществе гендерных стереотипов самостоятельного заработка обычно не имеет жена, доля которой в случае развода может быть уменьшена ввиду неопределённости понятия «неуважительные причины».

13) Сможет ли проект закона сломать сложившиеся в обществе гендерные стереотипы?

Информация для эксперта:

Одним из препятствий на пути достижения гендерного равенства являются гендерные стереотипы. Даже несмотря на достаточно прогрессивное с точки зрения

равенства полов законодательство, стереотипы могут служить существенным барьером, который стоит на пути равенства де-факто.

Гендерные стереотипы в большей части реализуются в представлениях о мужественности (маскулинности) и женственности (феминности), закреплении определенных социальных ролей, различиях мужчин и женщин в занятиях определенным трудом. Именно закрепление определенных социальных и профессиональных ролей находит свое отражение в законодательстве, что, в свою очередь, лишь подкрепляет имеющиеся стереотипы.

Одним из обязательств, взятых на себя Кыргызстаном при присоединении к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, является обязательство по искоренению предрассудков, стереотипной практики, приводящей в неравенство.

Абз. 11 ст. 1 Закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»

Гендерные стереотипы - устойчивые для данного общества в данный период представления о различиях между мужчинами и женщинами.

Ст. 5 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Государства-участники должны принимать все соответствующие меры с целью:

a) изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин с целью достижения искоренения предрассудков и упразднения обычаев и всей прочей практики, которые основаны на идее неполноценности или превосходства одного из полов или стереотипности роли мужчин и женщин;

b) обеспечить, чтобы семейное воспитание включало в себя правильное понимание материнства как социальной функции и признание общей ответственности мужчин и женщин за воспитание и развитие своих детей при условии, что во всех случаях интересы детей являются преобладающими.

С этой точки зрения можно привести в качестве примера конституционные нормы ч. 2 ст. 26 и ч. 2 ст. 27, согласно которым «забота о детях, их воспитание в равной мере являются правом и обязанностью как отца, так и матери» и «ответственность за обеспечение необходимых для развития ребенка условий жизни возлагается на каждого из родителей...».

14) Выявлены ли во время гендерного анализа гендерные вопросы, не нашедшие отражение в проекте закона? Каким образом можно их решить?

Информация для эксперта:

Гендерным анализом является процесс сбора достоверной информации с учетом гендерных различий в сфере исследуемого политического курса и понимание тенденций в экономике, политике, которые могут оказать воздействие на предложенный проект закона. Анализ помогает учитывать социальные и экономические различия между женщинами и мужчинами на каждом этапе разработки политики с целью:

- понимания практических потребностей, ограничений и возможностей мужчин и женщин;
- учета стратегических потребностей мужчин и женщин;
- выявления и изучения ограничений и возможностей, связанных со стратегическими интересами мужчин и женщин;
- выявления потенциально различного воздействия положений проекта закона на женщин и мужчин;

- обеспечения равнозначных результатов для лиц разного пола.

На этапе гендерного анализа необходимо помнить, что он включает:

- 1) определение предмета регулирования проекта закона с выделением тех его положений, принятие которых будет иметь различные последствия для лиц разного пола;
- 2) прогноз последствий принятия проекта закона и анализ совместимости его отдельных положений с защищаемыми интересами в соответствующей сфере регулирования;
- 3) прогноз долгосрочных последствий, которые могут возникнуть в результате принятия проекта закона;
- 4) обобщение и анализ последствий принятия проекта закона, разработку соответствующих рекомендаций.

Анализировать проект закона нужно, принимая во внимание различные воздействия его положений на женщин и мужчин, но, не прибегая к использованию гендерно-нейтрального анализа, который не учитывает гендерные различия, а соответственно срабатывает как против женщин, так и против мужчин. Существующая точка зрения, согласно которой равенство рассматривается как одинаковое обращение со всеми, одним и тем же образом, независимо от личных обстоятельств, исходит из убеждения в том, что все люди уже равны, и, следовательно, справедливо одинаковое обращение со всеми. Однако этот подход игнорирует различные физические, социальные, экономические характеристики и жизненный опыт женщин и мужчин так же, как и групп женщин и мужчин таких, как мужчины и женщины с инвалидностью, матери и отцы, воспитывающие детей в одиночку, пожилые женщины и мужчины и др.

При проведении гендерного анализа эксперт может использовать такие методы и инструменты как:

- статистические данные;
- исследования и прогнозы;
- методы оценки воздействия того или иного фактора на пол;
- наблюдения за выполнением законов.

Как уже было отмечено выше, в ходе гендерного анализа необходимо обращаться к данным, размещенным на сайте Национального статистического комитета КР по ссылке <https://stat.gov.kg/ru/>, где с разной степенью периодичности публикуются показатели по многим сферам жизни. Особо полезно будет обратиться к ежегодному сборнику «Женщины и мужчины Кыргызской Республики», в котором можно не просто ознакомиться с текущей гендерной ситуацией, но и увидеть в динамике тренды гендерного развития. Сборники за разные годы доступны по ссылке <https://stat.gov.kg/ru/publications/sbornik-zhenshiny-i-muzhchiny-kyrgyzskoj-respubliki/>

После тщательного изучения положений проекта закона, сферы общественных отношений, регулируемой им, действующего законодательства, реальной социально-экономической ситуации общества, на основе статистических данных, международного опыта и иной имеющейся информации эксперт должен попытаться спрогнозировать действие положений проекта, в случае его принятия, на различные социальные группы, на мужчин и женщин, с тем, чтобы не допустить принятия гендерно- дискриминационного закона.

Примером, когда в ходе гендерного анализа были выявлены гендерные вопросы, не нашедшие в нем отражение, то есть по сути упущенные возможности, стала гендерная экспертиза Закона КР от 24 декабря 1998 года № 155 «О рекламе», в котором не были включены механизмы реализации запрета на гендерную дискриминацию в форме воспроизводства гендерных стереотипов через средства массовой информации. В него по результатам гендерной экспертизы в 2023 году (Законом от 3 июля 2023 г. № 130) были внесены соответствующие предложения.

15) Необходимо ли внесение в проект закона каких-либо поправок?

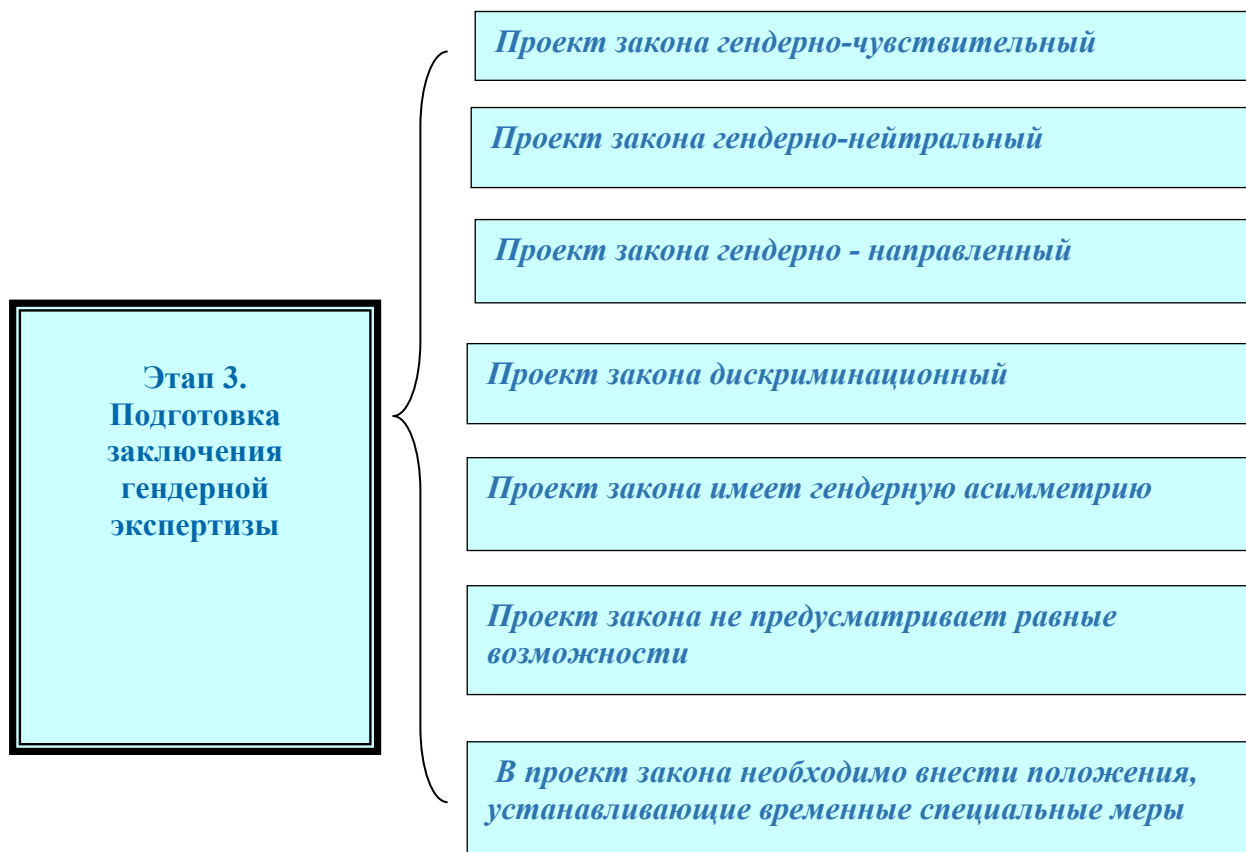
Информация для эксперта:

В ходе гендерного анализа эксперт приходит к выводу о том, необходимо ли внесение в него определенных поправок. Если необходимо, то следует ответить на вопросы:

- смогут ли поправки полностью исключить дискриминационные положения проекта закона, сломать сложившиеся в обществе гендерные стереотипы?
- станут ли предлагаемые поправки стимулом для разрушения существующих в настоящее время препятствий на пути достижения гендерного равенства?
- укрепится ли с внесением рекомендуемых поправок положение того из полов, который в данной области отношений находится в уязвимом отношении?

Этап 3. Подготовка заключения гендерной экспертизы

Третьим, завершающим этапом гендерной экспертизы проектов законов является подготовка экспертного заключения (заключения гендерной экспертизы). На этом этапе эксперт отражает в заключении вывод, к которому он пришел. Стандартами по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики предусмотрены представленные в схеме выводы.



Таким образом, третий этап гендерной экспертизы проектов законов представляет собой конкретные действия по подготовке экспертного заключения на проект закона, подвергнутого гендерной экспертизе, обоснование полученных выводов и рекомендации.

Итак, при оценке проекта закона, руководствуясь п. 3.3.7 Стандартов, эксперт может сделать один или несколько из нижеследующих выводов:

1. Проект закона **гендерно-чувствительный**, то есть способствует обеспечению гендерного равенства путем повышения статуса того из полов, который находится в определенной сфере жизнедеятельности в ущемленном положении, учитывает разницу воздействия отдельных положений на мужчин и женщин;

2. Проект закона **гендерно-нейтральный**, то есть не влияет на гендерное разделение, не приводит к усилению гендерного неравенства и оказывает одинаковое влияние, как на мужчин, так и на женщин;

3. Проект закона **гендерно - направленный**, то есть способен изменить последствия более низкого статуса одного из полов путем целенаправленного наделяния их определенными преимуществами;

4. Проект закона **дискриминационный**, то есть его положения содержат в себе различия, исключения или предпочтения по отношению к лицам разного пола, которые направлены на ослабление или непризнание прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любых других областях общественной жизни;

5. Проект закона имеет **гендерную асимметрию** либо в пользу мужчин, либо в пользу женщин, то есть отдельные его положения предоставляют определенные преимущества одному из полов, но не являются при этом в соответствии с международным и национальным законодательством дискриминационными;

6. Проект закона **не предусматривает равные возможности** для женщин и мужчин, то есть, хотя в регулируемой сфере отношений и предоставляет равные права, лицам, независимо от половой принадлежности, на практике его применение приведет к тому, что один из полов будет находиться в дискриминационном положении, поскольку закон не предоставит при реализации равных возможности мужчинам и женщинам;

7. В проект закона **необходимо внести положения, устанавливающие временные специальные меры.**

Этот вывод будет означать то, что при применении закона на практике гендерное равенство будет достигнуто только в том случае, если законодатель внесет в проект временные специальные меры, то есть – меры, организационного, законодательного, институционального характера, направленные на поддержку лиц одного из полов в наиболее дискриминационной сфере жизнедеятельности, подверженной гендерным стереотипам и отсутствием гендерной культуры.

Эксперт может в ходе гендерной экспертизы прийти и к другому выводу. Любой из выводов, к которому пришел эксперт, должен быть обоснован в экспертном заключении. Также в нем должны быть предложены рекомендации с формулировками положений проекта закона.

Это может быть формулировка либо нового гендерно-чувствительного, гендерно-направленного положения проекта закона, либо предложение об отказе от дискриминационного положения.

При составлении экспертного заключения о несоответствии проекта закона принципам гендерного равенства и/или защищаемым интересам вывод также следует аргументировать. При этом рекомендуется наиболее точно описать конкретные положения рассматриваемого проекта закона, противоречащие принципам гендерного равенства и/или защищаемым интересам и изложить поправки, направленные на устранение дискриминационных положений, а также обосновать каковы могут быть последствия, если поправки, носящие гендерно-чувствительный, гендерно-направленный характер не будут приняты во внимание.

Кроме того, следует помнить, что в случае получения вывода о гендерно-нейтральном характере проекта, необходимо подготовить рекомендации (поправки), благодаря которым проект закона приобретет гендерно-чувствительный / гендерно-направленный характер, поскольку гендерная нейтральность его положений на практике в конечном итоге приведет к несбалансированному урегулированию прав, возможностей или обязанностей мужчин и женщин, а соответственно будет в той или иной мере дискриминировать ту или иную группу людей.

Этапы гендерной экспертизы проектов подзаконных актов

Гендерная экспертиза проектов подзаконных актов, в отличие от гендерной экспертизы проектов законов, состоит из четырех этапов, которые, по сути, не отличаются друг от друга, однако проводятся в разной очередности. Несмотря на это, следует помнить, что как в отношении законопроектов, так и в отношении проектов подзаконных актов, цель гендерной экспертизы в конечном итоге является общей – оценка соответствия их положений соблюдению равенства прав, обязанностей, ответственности, возможностей, равных партнерских отношений и результатов для мужчин и женщин.

И гендерная экспертиза законов, и гендерная экспертиза проектов подзаконных актов осуществляется в соответствии с Конституцией КР, Законом КР "О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин", иными нормативными правовыми актами КР, а также требованиями вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров в сфере гендерного равенства, участницей которых является КР.

Исходя из этого, эксперт может использовать все рекомендации, изложенные для проведения гендерной экспертизы проектов законов. А здесь необходимо привести лишь шаги, по которым он достигнет цели самой экспертизы.

Первый – подготовительный этап гендерной экспертизы проекта подзаконного акта, согласно Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, включает в себя следующие стадии (шаги):

- выявление положений проекта, прямо или косвенно затрагивающих права и свободы женщин и мужчин;
- определение положений проекта, устанавливающих меры ответственности женщин и мужчин;
- выявление положений проекта, направленных на достижение гендерного равенства;
- определение необходимости гендерной оценки проекта и степени ее детализации;
- определение проблемы, на решение которой направлен проект, и необходимости правового регулирования данного вопроса;
- оценка обоснованности проекта с точки зрения текущей ситуации, приоритетов национальной стратегии и гендерной политики;
- выявление положений проекта, способных прямо или косвенно повлиять на сложившуюся гендерную практику.

По сути, гендерная экспертиза проекта подзаконного акта с точки зрения ее содержания основывается на тех же концептуальных положениях, что и гендерная экспертиза проектов законов. Однако, здесь еще эксперту полезно обратиться к определению проблемы, на решение которой направлен проект, необходимости правового регулирования данного вопроса, а также анализу приоритетов национальной стратегии и гендерной политики.

Для этого следует выявить сферу тех общественных отношений (социальных, политических, экономических и др.), которые будут урегулированы проектом подзаконного акта, определить, в реализацию какого закона планируется его принятие.

При этом следует учитывать связь с существующими нормами международного права и действующего законодательства, а также с теми условиями, в которых данный подзаконный акт должен быть принят.

С этой целью экспертом проводится ознакомление с общей идеей (концепций) подзаконного акта, а также законодательства в целом в сфере экспертируемого акта. Необходимо определить позицию государства по регулированию отношений в какой-либо отдельно взятой сфере и анализ цели, указанной в самом проекте подзаконного акта.

Здесь целесообразно обратиться к справке-обоснованию, стратегическим и программным документам в сфере развития в целом и гендерного развития в частности. Они могут помочь эксперту понять контекст разработки проекта. Среди таких документов можно выделить уже упомянутые выше акты:

- Национальная стратегия Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике, утвержденная постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 16 сентября 2022 года № 513;

- Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы, утвержденная Указом Президента КР от 31 октября 2018 года УП № 221;

- Программа по поддержке и развитию женского предпринимательства в Кыргызской Республике на 2022-2026 годы, утвержденная постановлением Кабинета Министров КР от 17 ноября 2021 года № 270;

- Государственная программа по поддержке женского лидерства до 2030 года, утвержденная Указом Президента КР от 7 марта 2024 года УП N 62.

Описание сферы регулирования позволит провести системный учет того, что уже нашло отражение в законодательстве, а также ранее проводимые или проводимые в настоящее время и планируемые меры по совершенствованию ситуации. Поэтому целесообразно отобрать лишь те социально-значимые связи, которые действительно могут лечь в основу нового законодательства и нуждаются в правовом регулировании.

Этап второй, на котором производится гендерный анализ – это этап, общий как для проектов законов, так и проектов подзаконных актов.

Гендерный анализ проектов подзаконных актов состоит из следующих шагов:

Шаг 1. Прогнозирование возможного воздействия положений проекта (позитивного или негативного) на правовое положение женщин и мужчин, а именно:

- а) выявление положений проекта, прямо или косвенно влекущих за собой негативные/позитивные последствия для представителей разных полов;

- б) выявление положений проекта, не способных повлиять на правовое положение женщин и мужчин из-за существующих гендерных ролей и стереотипов;

Шаг 2. Оценка положений проекта на соответствие принципам равенства прав, равенства возможностей для их реализации, равенства ответственности и равнопартнерских отношений;

Шаг 3. Оценка обеспечения механизмами практической реализации положений проекта, в том числе с точки зрения республиканского и местного бюджетов;

Шаг 4. Оценка положений проекта с позиции защитного законодательства, а именно:

- а) выявление положений проекта, относящихся к категории объективной гендерной асимметрии;

- б) выявление положений проекта, направленных на защиту прав и интересов представителей одного пола;

Шаг 5. Определение необходимости введения, расширения, конкретизации отдельных положений, регламентирующих права и свободы женщин и мужчин.

Учитывая сущностную общность этапа гендерного анализа при проведении экспертизы проектов законов и подзаконных актов, эксперту можно использовать рекомендации, представленные для гендерного анализа законопроектов.

Третий этап гендерной экспертизы проектов подзаконных актов, согласно Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической,

антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики - специально-правовой анализ. Он состоит из следующих шагов:

Шаг 1. Оценка положений проекта на соответствие Конституции КР, конституционным принципам недопустимости дискриминации по признаку пола, равенства всех перед законом и судом, равенства свобод, прав, возможностей мужчин и женщин, а также иным нормативным правовым актам Кыргызской Республики в сфере прав и свобод мужчин и женщин;

Шаг 2. Оценка состояния нормативного регулирования в сфере, затрагиваемой проектом;

Шаг 3. Определение потенциального места проекта в системе законодательства в соответствующей сфере;

Шаг 4. Оценка положений проекта на соответствие нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров в сфере обеспечения гендерного равенства, участницей которых является Кыргызская Республика.

На четвертом этапе проведения гендерной экспертизы проектов подзаконных актов производится подготовка и оформление экспертного заключения.

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Правовые основы экологической экспертизы

Необходимо отметить, что значение, обязательность и порядок проведения экологической экспертизы закреплены в ряде нормативных правовых актов, как регулирующих вопросы экологической экспертизы (специализированных), так и регулирующих вопросы экспертизы всех НПА. Среди них:

1) Закон КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

Статья 20 вышеуказанного Закона регулирует проведение правовой и иной научной экспертизы проектов НПА, где говорится, что проекты нормативных правовых актов по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности должны подлежать правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной экспертизе (в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен проект нормативного правового акта).

К задачам научной экспертизы отнесены:

- а) оценка качества, обоснованности и своевременности проекта, соблюдения в проекте требований нормотворческой техники;
- б) оценка проекта на соответствие Конституции, конституционным законам, законам и международным обязательствам Кыргызской Республики;
- в) определение возможностей эффективности нормативного правового акта;
- г) выявление и оценка социальных, экономических, научно-технических, экологических и иных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта;
- д) рассмотрение иных задач, поставленных при проведении научной экспертизы.

К специализированным нормативным правовым актам, регулирующим вопросы экологической экспертизы относятся:

2) Закон КР от 16 июня 1999 года № 53 “Об охране окружающей среды”, в рамках которого установлены цели, задачи и принципы экологической экспертизы вне зависимости от того, объектом экспертизы является техническая документация или нормативный правовой акт. Так, согласно статье 16 указанного Закона «Экологическая экспертиза проводится с целью предупреждения возможного неблагоприятного воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду».

Экологическая экспертиза осуществляется на принципах обязательности ее проведения до принятия хозяйственного решения, обоснованности, независимости, объективности, законности ее выводов и гласности. Отношения, связанные с экологической экспертизой, регулируются Законом КР “Об экологической экспертизе”.

3) Закон КР от 16 июня 1999 года № 54 “Об экологической экспертизе”, которым вводится понятие экологической экспертизы, процедура ее проведения, виды экспертиз и т.д. Важно, что Закон устанавливает требования проведения экологической экспертизы в отношении *проектов нормативных правовых актов*, вводит понятие государственной и общественной экологической экспертиз.

Экологическая экспертиза - определение уровня экологического риска и опасности намечаемых решений, реализация которых прямо или косвенно окажет влияние на состояние окружающей среды и природных ресурсов.

Объектами экологической экспертизы являются: - проекты нормативных правовых актов, нормативно-технических, инструктивно-методических и иных документов, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность (ст.3 указанного Закона).

4) **Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Кыргызской Республике**⁴⁰ также относит к объектам экологической экспертизы проекты нормативных правовых актов, нормативно-технических, инструктивно-методических и иных документов, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность. Вместе с тем, документ регламентирует проведение государственной экологической экспертизы технической документации.

5) **Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики**⁴¹ содержат процедуру, этапы проведения экологической экспертизы проектов законов.

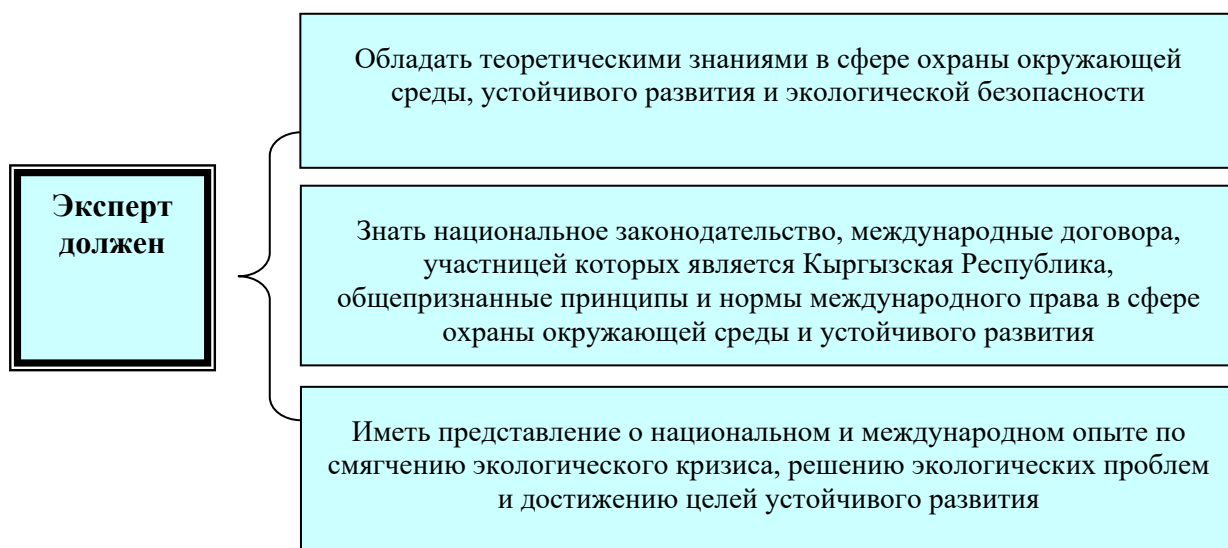
6) **Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики.**⁴²

Цели и задачи экологической экспертизы

Целью экологической экспертизы является предупреждение возможных негативных последствий на здоровье населения, состояние природных ресурсов и окружающую среду, через учет и снижение экологических рисков проекта нормативного правового акта.

Задачами экологической экспертизы являются:

- введение экологической оценки как одного из элементов комплексного подхода при разработке проектов законов и подзаконных актов в Кыргызской Республике;
- улучшение качества нормирования экологических вопросов через интеграцию экологического подхода в процесс разработки нормативных правовых актов.



В качестве экспертов должны привлекаться лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта нормативного правового акта.

Законодательством установлено, что специально уполномоченные органы должны осуществлять аккредитацию независимых экспертов (физических и юридических лиц) на право осуществления специализированных видов экспертиз.

⁴⁰ Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 7 мая 2014 года № 248.

⁴¹ Утверждены постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 2008 года № 75-IV.

⁴² Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года № 319.

Этапы экологической экспертизы

В соответствии со Стандартами по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов и Инструкцией о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов выделяются различные этапы проведения экспертизы.

ЭТАПЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ	
Согласно Стандартам - Проекты законов	Согласно Инструкции - проектов подзаконных НПА
<i>Этап 1.</i> Определение предмета регулирования закона	<i>Этап 1.</i> Подготовительный этап
<i>Этап 2.</i> Оценка положений проекта закона на соответствие национальному законодательству, международным договорам, не противоречие общепризнанным принципам и нормам международного права в сфере охраны окружающей среды, устойчивого развития и экологической безопасности;	<i>Этап 3.</i> Социально-экологический анализ (выявление положений проекта, прямо или косвенно влекущих за собой негативные последствия для окружающей среды, экологической безопасности, здоровья населения)
<i>Этап 3.</i> оценка положений проекта закона на соответствие специальным требованиям экологической экспертизы.	<i>Этап 2.</i> Специально-правовой анализ (определение соответствия проекта национальному и международному законодательству)
<i>Этап 4.</i> Подготовка и оформление экспертного заключения	<i>Этап 4.</i> Подготовка и оформление экспертного заключения

Теоретические и практические основания экологической экспертизы. Необходимость учета экологических параметров при разработке и принятии законов и других нормативных правовых актов, является следствием ухудшающейся экологической ситуации, выражающейся в повышении экологических рисков для населения, истощения природных ресурсов и резкого сокращения площадей естественных экосистем, являющихся базовыми регуляторами условий для поддержания Жизни на планете. Такие изменения являются следствием деятельности правовых и политических систем, несущих в себе риски усугубления экологического кризиса.

В ответ на такого рода вызовы было предложено ряд выходов, которые выражены в моделях развития социальных, политических и правовых систем.

Информация для эксперта:

Базисом экологической экспертизы являются: концепция **устойчивого развития**⁴³, экосистемный подход⁴⁴ и другие, теоретические и практические разработки в данной области, не противоречащие данным концепциям.

Концепция Устойчивого Развития была заявлена как идея глобального развития Международной комиссией, возглавляемой Г.Х. Брутланд, при котором реализуется право каждого человека нынешнего и будущих поколений на достойный уровень и высокое

⁴³ Модель развития, учитывающая потребности ныне живущих и будущих поколений на удовлетворение своих потребностей. Введена комиссией Брутланд на всемирном Саммите в Рио де Жанейро, 1992 г.

⁴⁴ Принцип Конвенции о биологическом разнообразии, определяющий естественные экосистемы как базис для поддержания необходимых условий для Жизни.

качество жизни, с учетом ограничений, накладываемых возможностями естественных экосистем, в выполнении экосистемных функций. Концепция устойчивого развития была признана странами ООН на Глобальном Саммите по окружающей среде и развитию в Рио де Жанейро в 1992 г.

Кыргызская Республика привержена реализации Повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года. Задачи и индикаторы Целей устойчивого развития (ЦУР) включены в государственную политику и отражены в Национальной стратегии развития (2018-2040), Национальной Программе развития Кыргызской Республики до 2026 года.

Важнейшей задачей экологической экспертизы является реализация прав граждан на благоприятную окружающую среду. **Право граждан на благоприятную окружающую среду** являются одним из важных прав человека. Это подтверждает Резолюция 48/13 Совета по правам человека,⁴⁵ которая была принята 8 октября 2001г.

Резолюция 48/13 закрепляет право на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду как право человека, которое необходимо для полного осуществления всех прав человека; отмечает, что право на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду связано с другими правами и действующим международным правом.

Объем прав человека на благоприятную окружающую среду задается, с одной стороны, обязательствами в рамках международных конвенции, стороной которых являются КР, с другой стороны, национальным законодательством сферах охраны окружающей среды.

Резолюция 48/13⁴⁶ подтверждает, что поощрение права человека на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду требует полного выполнения многосторонних природоохранных соглашений в соответствии с принципами международного права окружающей среды.

Резолюция 48/13 рекомендует государствам:

а) наращивать потенциал для усилий по охране окружающей среды в целях выполнения своих обязательств и обязанностей в области прав человека и укреплять сотрудничество с другими государствами, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, остальной системой Организации Объединенных Наций и другими соответствующими международными и региональными организациями, учреждениями, секретариатами конвенций и программами, а также соответствующими негосударственными заинтересованными сторонами, включая гражданское общество, национальные правозащитные учреждения и деловые круги, в деле осуществления права на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду согласно их соответствующим мандатам

б) продолжать обмен передовым опытом в деле выполнения обязательств по правам человека, касающихся пользования чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, взаимодействия между защитой прав человека и охраной окружающей среды, принимая во внимание комплексный и многосекторальный подход и учитывая, что усилия по защите окружающей среды должны полностью соответствовать другим обязательствам по правам человека, включая обязательства, связанные с гендерным равенством;

с) проводить, политику осуществления права на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду, в том числе в отношении биоразнообразия и экосистем;

⁴⁵ Совет по правам человека - межправительственный орган системы ООН, в состав которого входят 47 государств, ответственных за поощрение и защиту всех прав человека по всему миру. В компетенцию Совета входит обсуждение всех тематических вопросов и ситуаций в области прав человека.

⁴⁶ <http://www.cawater-info.net/library/resolutions.htm>

d) и далее принимать во внимание правозащитные обязательства и обязанности, касающиеся пользования чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, при осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития и соответствующей последующей деятельности, учитывая ее комплексный и многосекторальный характер.

После Резолюции 48/13 Совета по правам человека Генеральная Ассамблея ООН приняла другую резолюцию с той же формулировкой,⁴⁷ в связи с чем защитные механизмы в рамках структур ООН, направленные на защиту прав человека, распространяются на защиту прав на благоприятную окружающую среду.

В этом контексте важным является тот факт, что был создан институт Специальный докладчик по вопросам защитников окружающей среды согласно Орхусской конвенции⁴⁸ которые пострадали за реализацию своих прав в рамках конвенции, а именно, право на доступ к экологической информации, право на участие в принятии экологически значимых решений, и право на доступ правосудию по вопросам окружающей среды. Другим механизмом является учреждение Мандата Специального докладчика по вопросу о последствиях для прав человека экологически обоснованного регулирования и удаления опасных веществ и отходов.⁴⁹

В связи с чем, нарушение экологических прав граждан теперь могут быть рассмотрены в рамках Совета по правам человека⁵⁰.

Совет принимает жалобы на систематическое и подтвержденное нарушение прав человека. Процедура рассмотрения жалоб является единственным универсальным инструментом, позволяющим охватить все права человека и основные свободы во всех государствах-членах Организации Объединенных Наций. Процедура является конфиденциальной для обеспечения более тесного сотрудничества с государством, против которого подана жалоба. Жалоба может быть подана любым лицом, группой лиц или общественными организациями, против любой страны, вне зависимости от того, ратифицировала она какой-либо конкретный международный договор или выдвинула оговорки в отношении соответствующего правового инструмента.

Необходимо отметить, что Резолюции ООН (так же, как и декларации, регламенты, стандарты) относятся к инструментам *“мягкого права”*, то есть не являются обязательными для исполнения, но они играют большое значение для разработки инструментов обязательного применения.

Международный опыт регулирования экологических вопросов. Ознакомление с теориями, концепциями и принципами регулирования общественных отношений в сфере охраны окружающей среды необходимо для расширения спектра представлений о нормативных механизмах в сфере экологии. Сегодня в ряде стран достигнуты успехи в применении экосистемного подхода, экономических социальных и правовых механизмов снижения негативного воздействия на окружающую среду. Обзор моделей применения правовых механизмов смягчения ситуации, снижения социальных, экологических и политических рисков позволит отнестись к положениям проекта НПА с учетом анализа позитивных и негативных влияний применения тех или иных правовых инструментов в других странах.

⁴⁷ ГА ООН «Право человека на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду» A/76/L.75 (26 июля 2022 г.) <https://www.un.org/ru/ga/76/docs/76res3.shtml>

⁴⁸ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция] https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml

⁴⁹ Совет по правам человека Пятьдесят четвертая сессия 11 сентября — 13 октября 2023 года Пункт 3 повестки дня Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие

⁵⁰ <https://www.ohchr.org/ru/hr-bodies/hrc/complaint-procedure/hrc-complaint-procedure-index> - Процедура подачи жалоб на нарушение прав человека, теперь и на нарушения прав на благоприятную окружающую среду.

Статус международных договоров в законодательстве Кыргызской Республики.

Государство, становясь стороной международного договора берет на себя обязательства по его исполнению. Международные договора, вступившие в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, являются составной частью правовой системы нашей страны. Это означает, что нормы международных договоров могут быть напрямую использованы при реализации той или иной деятельности, разрешение споров и т.д.

Согласно части 3 статьи 6 Конституции КР (в ред. 2021 г.) общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, вступившие в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, являются составной частью правовой системы КР.

Так, Закон КР «Об охране окружающей среды» определяет, что в случае противоречия национального законодательства с нормами международного права, то должны применяться нормы международного права, и тем самым придает приоритет норм международного права сфере охраны окружающей среды. В частности, статья 58 об этом говорит: «Если международным договором, стороной которого является Кыргызская Республика, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве Кыргызской Республики об охране окружающей среды, то применяются правила международного договора».

Защита окружающей среды в договорах ООН по правам человека.⁵¹ В апреле 2022 года Совет по правам человека в резолюции признал право человека на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду для всех людей.⁵² В резолюции признается воздействие права на жизнь, на обладание наивысшим достижимым уровнем физического и психического здоровья, на достаточный уровень жизни, на достаточное питание, на жилище, на безопасную питьевую воду и санитарию и на участие в культурной жизни. Он также признал, что права на поиск, получение и распространение информации, на эффективное участие в управлении государственными и общественными делами и в принятии экологических решений, а также на эффективные средства правовой защиты являются частью реализации права на чистую, здоровую, и устойчивая окружающая среда.

Генеральная Ассамблея ООН в июле 2022 года приняла резолюцию,⁵³ заявляя, что существует право человека на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду. Он призывает государства, международные организации и бизнес активизировать усилия по обеспечению этого права.

Многие договорные органы затрагивали вопросы окружающей среды и прав человека в своих Замечаниях общего порядка, в том числе:

- Комитет по правам человека: Замечание общего порядка № 36 (2018 г.) о статье 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, о праве на жизнь;
- Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин: Общая рекомендация № 37 (2018 г.) о гендерных аспектах снижения риска бедствий в контексте изменения климата;

⁵¹ Monitoring For Justice - Strengthening Civil Society in Promoting Human Rights in Kyrgyzstan

⁵² Resolution adopted by the Human Rights Council 48/13. The human right to a clean, healthy and sustainable environment

<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2FRES%2F48%2F13&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

⁵³ Семьдесят шестая сессия Пункт 74 b) повестки дня Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод <https://digitallibrary.un.org/record/3982508?ln=en>

- Комитет по правам ребенка: Замечание общего порядка № 15 (2013 г.) о праве ребенка на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 24);⁵⁴

- Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рассмотрел вопрос об изменении климата в своем Замечании общего порядка № 15 (2002 г.) о праве на воду (статьи 11 и 12 Пакта).⁵⁵

Специальные процедуры с мандатом, включающим окружающую среду:

- Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека в контексте изменения климата;

- Специальный докладчик по вопросу об обязательствах в области прав человека, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, и

- Специальный докладчик по вопросу о последствиях экологически обоснованного регулирования и удаления опасных веществ и отходов для прав человека.

Охрана окружающей среды в рамках документов СНГ:

- В рамках Устава СНГ «сферой совместной деятельности» является охрана здоровья и охрана окружающей среды, и участники сотрудничают в «осуществлении совместных мероприятий по охране окружающей среды, оказании взаимопомощи в ликвидации последствий экологических катастроф и других видов аварийные ситуации»;

- Межгосударственный экологический совет является органом отраслевого сотрудничества, отвечающим за политику в области охраны окружающей среды. На заседаниях Межгосударственного экологического совета обсуждаются такие темы, как расчет выбросов, изменение климата, международные договоры.

Охрана окружающей среды в рамках документов ЕАЭС. Была сформирована Рабочая группа высокого уровня для разработки предложений по сближению между государствами-членами и рамками повестки дня в области климата.⁵⁶ Рабочая группа разработала заявление, которое было принято главами государств-членов ЕАЭС, которое подтверждает их намерение принять участие в Конференции Сторон Рамочной конвенции об изменении климата, а также то, что государства-члены ЕАЭС будут работать над развитием экономического сотрудничества в рамках климатической повестки.⁵⁷ Данное заявление было принято 14 октября 2002 г., поэтому экологическая тема является относительно новой для ЕАЭС.

Международные конвенции,⁵⁸ стороной которых является Кыргызская Республика, регулируют широкий спектр общественных отношений таких как изменение климата, охрана биоразнообразия и экосистем, международную торговлю опасными химическими веществами, вопросы защиты экологических прав граждан, такие как право на экологическую информацию, участие общественности в принятии экологических значимых решений, доступ к правосудию и т.п. Кыргызская Республика является стороной более двадцати международных договоров конвенции соглашений.⁵⁹

Механизм проведения экологической экспертизы

⁵⁴ Замечание общего порядка No 15 (2013) о праве ребенка на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 24) <https://www.refworld.org/docid/51ef9e134.html>

⁵⁵ Замечание общего порядка No 15: Право на воду (статьи 11 и 12 Пакта) <https://www.refworld.org/pdfid/4538838d11.pdf>

⁵⁶ <https://eec.eaunion.org/en/comission/departement/dotp/klimaticheskaya-povestka/>

⁵⁷ Климатическая повестка дня ЕАЭС <https://eec.eaunion.org/en/comission/departement/dotp/klimaticheskaya-povestka/>

⁵⁸ Перечень конвенций ООН по окружающей среде https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml

⁵⁹ Перечень международных конвенций см. Приложение к настоящему Руководству.

Проведение экологической экспертизы поэтапный процесс. Каждый этап состоит из шагов. Такая модель дает системное представление о процессе экологической экспертизы проекта нормативного правового акта и позволяет эксперту двигаться шаг за шагом в рамках данного процесса.

Этапы экологической экспертизы

Этапами проведения экологической экспертизы являются:



Информация для эксперта:

Предметом экологической экспертизы является воздействие реализации/внедрения положений проекта НПА на состояние окружающей среды.

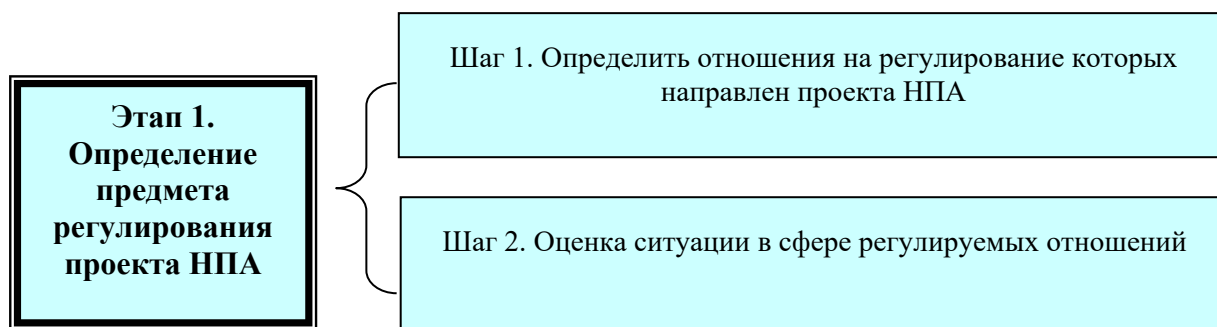
Под «воздействием» понимаются изменения в окружающей среде, которые полностью или частично являются результатом разрабатываемой нормы или проекта НПА в целом.

Стандарты экологической экспертизы состоят из норм, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики, международными договорами, Конвенциями и соглашениями, вступившими в законную силу, национальным законодательством, а также научно-обоснованных нормативов в области качества окружающей среды.

Экологическая экспертиза является одним из механизмов реализации конституционного права на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду, возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу неблагоприятным воздействием на окружающую среду в результате осуществления хозяйственной или иной деятельности.

Экологическая экспертиза не несет ограничительных установок по отношению к экономическому развитию страны, но задает систему снижения общественных и экологических рисков и ориентируется на форматы устойчивого развития всех сфер общества.

Экологическая экспертиза помогает выявить и устранить разрывы в управлении и деятельности, которые могут привести к появлению экологических рисков. Например: снижению продуктивности естественных экосистем, снижению экологической безопасности и комфорта населения, истощению природных ресурсов и т.д.



Этап 1. Определение предмета регулирования проекта НПА

Шаг 1. Определение отношений, регулируемых проектом

В этом шаге эксперт определяет, какой тип отношений человека и общества по отношению к окружающей среде регулируется проектом нормативного правового акта.

Определение предмета регулирования проекта НПА:

1. Проект прямо или косвенно регулирует правоотношения, связанные с **пользованием** природными ресурсами, включая регулирование порядка принятия решений в данной сфере, меры ответственности.

2. Проект прямо или косвенно регулирует правоотношения, связанные с **изъятием** веществ и энергии из окружающей среды, включая регулирование порядка принятия решений в данной сфере, меры ответственности. Так, например лесопользование сопряжено с изъятием древесины, недропользование - с изъятием полезных ископаемых из недр.

3. Проект прямо или косвенно регулирует отношения, связанные с **использованием полезных качеств природных объектов**, включая регулирование порядка принятия решений в данной сфере, меры ответственности. Например, использование природных комплексов в целях отдыха и лечения (солевых пещер, озер, радоновых источников и т.д.).

4. Проект прямо или косвенно регулирует правоотношения, связанные с **привнесением в природу веществ и энергии**, включая регулирование порядка принятия решений в данной сфере, меры ответственности. Речь идет о сбросах и выбросах загрязняющих веществ, организация мусорных полигонов, использование водоемов для хозяйственного рыбозаведения и т.д.

5. Проект прямо или косвенно регулирует правоотношения, связанные с **преобразованием природных объектов** (радикальные, частичные изменения), в ходе которого меняется природная функция данного объекта. Выращивание лесов, затопление территорий, изменение русла рек и т.д.

6. Проект прямо или косвенно регулирует правоотношения, связанные с **частичным изменением природных объектов**, в силу чего происходит совершенствование его природных функций. Мелиорация земель, приводит к улучшению их продуктивности, применение севооборота и т.д.

7. Проект прямо или косвенно регулирует правоотношения, **связанные с экологической безопасностью и здоровьем человека**. Воздействия окружающей среды на населенных пунктов, пищевых продуктов, загрязнителей на здоровье и безопасность человека.

8. Проект прямо или косвенно регулирует правоотношения связанные с **охраной природы**.

Определение предмета регулирования позволит составить перечень международных договоров и законов Кыргызской Республики, на соответствие которым необходимо провести оценку в рамках следующих этапов.

Далее важно определить потенциальное место проекта НПА в системе законодательства в области окружающей среды. Для эксперта важно ответить на следующие вопросы:

- является ли необходимым принятие экспертируемого проекта НПА в форме отдельного НПА, или регулирование можно осуществить через внесение изменений в один или несколько НПА?

- должен ли экспортируемый проект НПА приниматься в форме закона либо подзаконного нормативного правового акта?

Ответы и выводы по этим вопросам необходимо интегрировать в Заключение.

Шаг 2. Оценка ситуации в регулируемой сфере

На данном шаге эксперту необходимо проанализировать существующие общественные отношения в данной области, понять их воздействие на состояние природной среды, экологическую безопасность населения, проанализировать уязвимые места во взаимодействии человека и окружающей среды.

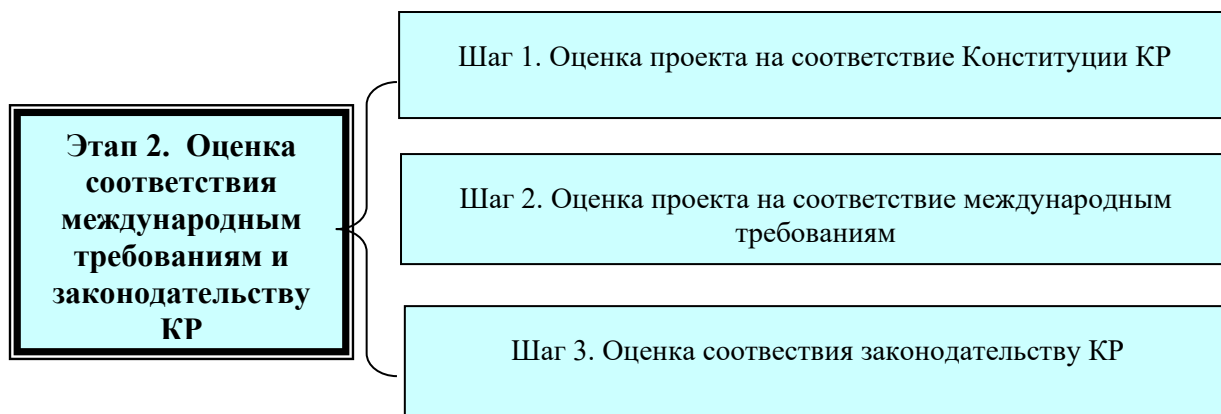
С целью оценки влияния проекта НПА на общественные отношения и определения возможного влияния (как позитивного, так и негативного), необходимо ознакомиться со справкой-обоснования НПА, собрать соответствующую базовую информацию о ситуации в регулируемой сфере, а также обратить внимание на имеющиеся данные по правоприменению в исследуемой сфере, провести консультации с экспертами, специалистами для выявления пробелов и недостатков регулирования.

При необходимости сделать запрос разработчикам НПА на предоставления соответствующей информации.⁶⁰

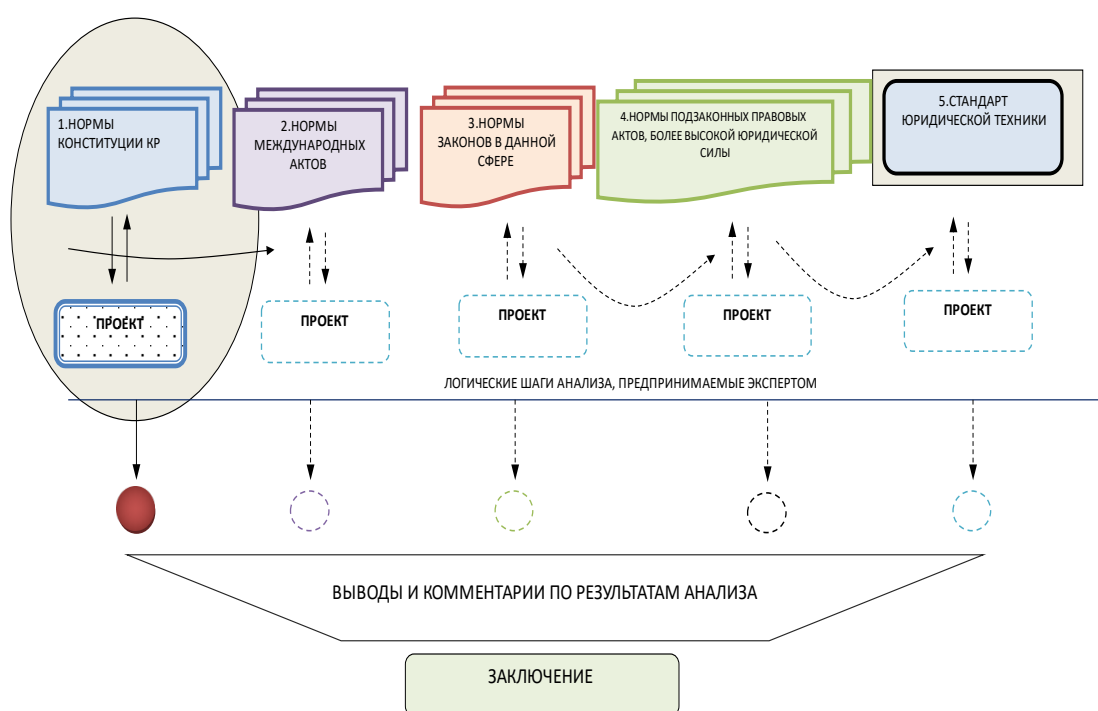
Этап 2. Оценка положений проекта НПА на соответствие требованиям международных стандартов и законодательства КР в области охраны окружающей среды (специально-правовой анализ)

Источники права для правового и институционального аспектов экологической экспертизы имеют статутный и не статутный характер. Они могут включать международные обязательства, положения конституции, первичное законодательство (например, законы), вторичное законодательство (например, административные нормативные акты), официальную государственную политику, муниципальные нормативные акты, технические/ плановые инструкции министерств, правительственные контракты и концессии, нормы обычного права.

⁶⁰ Дополнительные источники информации см.: Национального статистического комитета по ссылке: <https://www.stat.gov.kg/ru/>; Министерства природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики по ссылке: <https://mnr.gov.kg/ru/>; Национального добровольного обзора по достижению ЦУР в КР по ссылке: <https://sustainabledevelopment-kyrgyzstan.github.io/vnr/>; данные по ЦУР по ссылке: <https://sustainabledevelopment-kyrgyzstan.github.io/>



ЭТАПЫ АНАЛИЗА НА СООТВЕТСТВИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКЕ



Шаг 1. Оценка положений проекта НПА на соответствие Конституции Кыргызской Республики

Конституция Кыргызской Республики содержит экологические права и обязанности (статья 49) и нормы, реализация которых непосредственно связана с реализацией экологических прав граждан и охраной окружающей среды.

Далее, следует провести анализ положений экспертируемого проекта НПА на ограничение права человека на благоприятную окружающую среду. В ходе анализа выявленные все положения проекта НПА, противоречащие праву человека на окружающую среду, должны быть четко определены. Противоречащие положения должны быть исключены из проекта НПА. При необходимости данные положения должны быть переработаны таким образом, чтобы устранить противоречия и добиться формулировок при которой достигается цель регулирования без ограничения права человека на окружающую среду.

Право собственности Ст. 16. 1. Земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, пастбища, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются исключительной собственностью Кыргызской Республики. 2. Земля и природные ресурсы используются как основа жизни и деятельности народа Кыргызской Республики; для сохранения единой экологической системы и устойчивого развития они находятся под контролем и особой охраной государства. 3. Земля, за исключением пастбищ и лесов, может находиться в частной и муниципальной формах собственности.	Экологические права и обязанности Ст. 49. 1. Каждый имеет право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду. 2. Каждый имеет право на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования. 3. Каждый обязан охранять и бережно относиться к окружающей природной среде, растительному и животному миру.	Право на здоровье Ст. 43. 1. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинское страхование. 1. Государство создает условия для медицинского обслуживания. 4. Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет установленную законом ответственность.	Ст 65. В Кыргызской Республике народные обычаи и традиции, не ущемляющие права и свободы человека, поддерживаются государством
			Компетенции государственных органов
			Ст 6. Общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, вступившие в силу в соответствии с законодательством КР, являются составной частью правовой системы КР.

Шаг 2. Оценка положений проекта НПА на соответствие требованиям международных норм

Эксперт может сделать запрос на получение информации об экологических международных договорах и иных источниках, вступивших в установленном законом порядке для Кыргызстана. В Приложении к настоящему Руководству приведён перечень природоохранных конвенций, к которым присоединилась Кыргызская Республика.

Далее, эксперту необходимо ознакомиться с требованиями и обязательствами, принятыми на себя Кыргызстаном, в рамках этих природоохранных конвенций. После чего эксперту следует:

- Определить - какие из международных конвенций регулируют общественные отношения, попадающие под действие анализируемого проекта НПА?

- Сделать выводы о соответствии положений экспертируемого проекта НПА требованиям международных договоров и конвенций.

КР является стороной более двадцати международных договоров в области охраны окружающей среды, которые можно классифицировать следующим образом:

1) *Универсальные договоры* — это договоры, в которых принимают участие или имеют право участвовать все субъекты международного права. К ним можно отнести:

- Три, так называемые глобальные конвенции Рио: (i) Рамочная конвенция ООН по изменению климата (РКИК ООН), (ii) Конвенция по сохранению биоразнообразия и (iii) Конвенция Организации Объединённых Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьёзную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке;⁶¹
- Три химические конвенции, которые относятся к торгово-экологическому блоку и призваны интегрировать экологический компонент или вопросы безопасности в

⁶¹ Эти конвенции были приняты в 1992 году после Всемирной конференции ООН “Саммит земли” в Рио-де-Жанейро (Бразилия).
<https://www.un.org/ru/conferences/environment/rio1992>

торговой отношения между странами: (i) Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях⁶², (ii) Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле⁶³ (iii) Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением⁶⁴, а также Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения⁶⁵.

2) *Специальные конвенции* – это те конвенции, которые регулируют отношения касательно отдельных элементов окружающей среды, экологических проблем или видов животных (к примеру, проблемы, связанные с озоновым слоем, мигрирующими видами животных). В частности, можно отнести к таким конвенция - Рамсарскую конвенцию о водно-болотных угодьях.

3) *Субрегиональные и региональные договоры* – это договора с ограниченным количеством участников). К ним можно отнести Конвенции ЕЭК ООН (Европейской экономической комиссии ООН), действующие для стран, которые входят в ЕЭК ООН. В частности, это (i) Орхусская конвенция⁶⁶, (ii) Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо)⁶⁷, (iii) Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния⁶⁸.

4) Международное экологическое право содержит *специальные принципы*, имеющие самостоятельное значение для международно-правового регулирования охраны окружающей среды. Они закреплены в Стокгольмской декларации 1972 г.⁶⁹, Всемирной хартии природы 1982 г., Декларации Рио 92⁷⁰. К ним, в частности, относятся:

Суверенитет государств на использование природных ресурсов;

- **Принцип предупреждения:** в некоторых случаях экологический вред не возможно устранить. Даже если ущерб можно восстановить, издержки зачастую очень высоки. Предупреждение – наилучший способ как с точки зрения экологии, так и с точки зрения экономики

- **Принцип предосторожности:** когда существует угроза окружающей среде и здоровью людей, недостаток научной достоверности не должен использоваться для задержки принимаемых мер,

- **Экосистемный подход:** Сохранение и управление природными комплексами, а не отдельными видами (охрана восстановление, оценка ущерба, планирование и т.д.)

- **Принцип «Загрязнитель Платит»:** Издержки по очищению от загрязнения и компенсации пострадавшим от загрязнения должны возмещаться лицом, причинившим загрязнение

- **«Принцип Участия общественности»** Право участия в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды на ранней стадии для обеспечения выражения мнения тех, чьи интересы могут быть затронуты

- **Принцип взаимной ответственности:** государства не должны в результате деятельности в рамках их юрисдикции или контроля причинять ущерб окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции. Этот принцип был сформулирован на Стокгольмской конференции 1992 г. (Принцип 21),

⁶² <https://cbd.minjust.gov.kg/17725/edition/297816/ru>

⁶³ <https://cbd.minjust.gov.kg/17448/edition/297488/ru>

⁶⁴ <https://cbd.minjust.gov.kg/17611/edition/297669/ru>

⁶⁵ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cites.shtml

⁶⁶ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция]

https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml

⁶⁷ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/env_assessment.shtml

⁶⁸ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/transboundary.shtml

⁶⁹ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml

⁷⁰ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/charter_for_nature.shtml

однако он уходит своими корнями в принцип римского права: "так используй свое, чтобы не причинять ущерб чужому"

• **Принцип уведомления**, согласно которому государства обязаны уведомлять другие государства о чрезвычайных обстоятельствах или стихийных бедствиях, которые могут привести к вредным для окружающей среды последствиям. Этот принцип включен в такие договоры, как Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.⁷¹, Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г.⁷² и др

Нормы, противоречащие положениям международных природоохранных конвенций, должны быть рекомендованы для исключения либо переработки.

Пример: Отсутствие межсекторального взаимодействия и наличие коллизий в рамках реализации Роттердамской конвенции.

Постановлением Правительства от 27 июля 2001 года N 376 «О мерах по охране окружающей среды и здоровья населения от неблагоприятного воздействия отдельных опасных химических веществ и пестицидов»⁷³ утвержден перечень химических веществ и пестицидов, применение которых запрещено или строго ограничено, куда вошло 57 веществ. Необходимо отметить, что такие активные ингредиенты как Беномил и Тирам (№ 29 в порошковых составах) включены в Перечень химических веществ и пестицидов, применение которых запрещено или строго ограничено в стране, вместе с тем входят в Каталог Разрешенных к применению пестицидов в КР, что является противоречием, требующим утраты.⁷⁴

Шаг 3. Оценка положений проекта НПА на соответствие требованиям национального законодательства в области охраны окружающей среды

Экологическая экспертиза проекта закона или подзаконного нормативного правового акта должна начинаться с оценки соответствия его требованиям Закона КР «Об охране окружающей среды».

Подзаконные нормативные правовые акты анализируются на соответствие НПА, имеющему по сравнению с ним более высокую юридическую силу. Положения проекта закона подвергаются оценке на предмет соответствия требованиям законов «Об охране окружающей среды», «Об охране животного мира», «Об особо охраняемых природных территориях» и законов, которые регулируют схожие общественные отношения.

Если устанавливается несоответствие законопроекта Конституции, законам, в том числе основным отраслевым законодательным актам, то должно быть указано, *какому акту не соответствует законопроект и в чем выражается это несоответствие.*

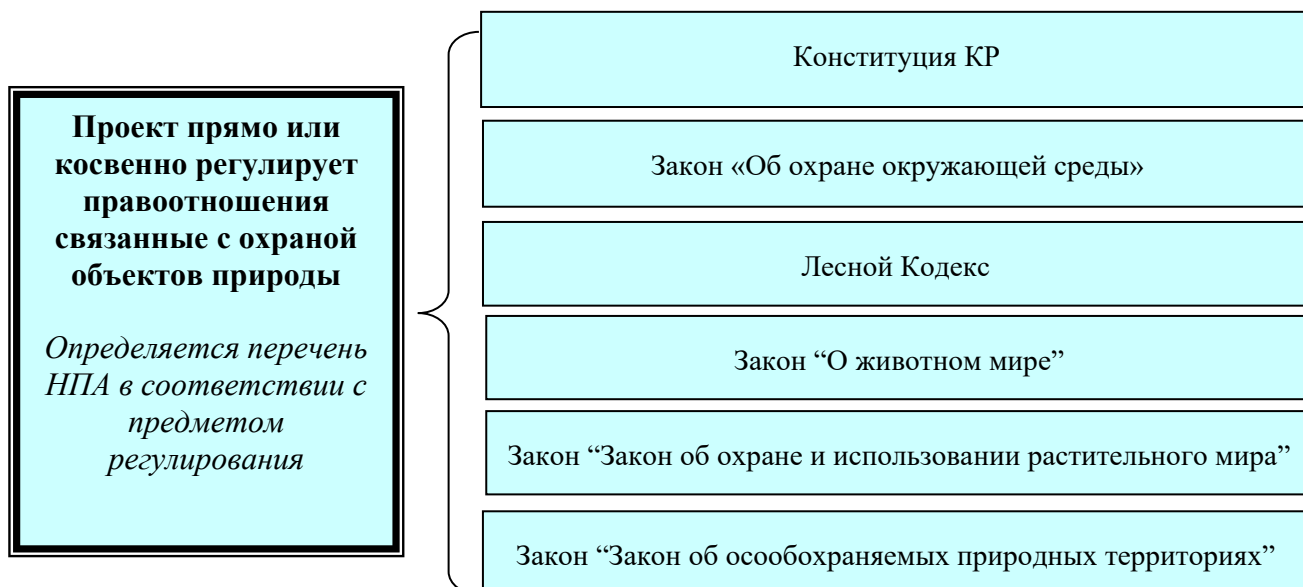
При анализе содержания проекта может быть выявлено, что несоответствие проекта закона/НПА отраслевым законам связано с повышением качества регулирования отношений, *введением более прогрессивных норм права.* В этом случае необходимо выявить разницу между существующей нормой и предлагаемой, и определить возможный прогресс и отразить это в заключении с соответствующими комментариями.

⁷¹ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/transboundary.shtml

⁷² https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/incinfo.shtml

⁷³ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/33521?cl=ru-ru#p1>

⁷⁴ Особо опасные пестициды, разрешенные к использованию в Кыргызской Республике. Независимая экологическая экспертиза, Бишкек 2023. Проект «Повышение потенциала женщин, занятых в сельском хозяйстве, в вопросах защиты здоровья» при поддержке Фонда местного сотрудничества Посольства Финляндии в Казахстане. Ссылка для доступа: <http://eco-expertise.org/>



При анализе проекта НПА важно обращать внимание не только на те положения, которые включены в документ, но и опираясь на представление о целостности документа, выявлять упущенные возможности.

В экологическом законодательстве Кыргызстана существует ряд упущенных возможностей, которые ограничивают эффективность охраны окружающей среды и устойчивого развития. Некоторые из них:

1. Отсутствие комплексного подхода

В экологическом законодательстве часто отсутствует взаимосвязанность между различными областями права, такими как экологическое, земельное, водное, лесное законодательство. В результате, недостаток координации между этими сферами приводит к неэффективному решению экологических проблем.

2. Невозможность обеспечения реального контроля и мониторинга

Законодательство не всегда поддерживает необходимые механизмы для надлежащего контроля за соблюдением экологических норм. Это связано с ограниченными ресурсами экологических инспекций, недостаточной автоматизацией процессов мониторинга и слабой инфраструктурой для сбора данных.

3. Недостаточная ответственность для бизнеса

Существующие меры ответственности для юридических лиц за экологические правонарушения зачастую не являются достаточными для того, чтобы серьезно повлиять на их поведение. Штрафы часто несопоставимы с прибылью, получаемой от экологически вредных операций.

4. Недостаточность интеграции с международными стандартами

Хотя Кыргызстан участвует в международных соглашениях по охране окружающей среды, национальное законодательство не всегда синхронизировано с международными стандартами. Это затрудняет эффективную реализацию экологической политики и может быть препятствием для внешних инвестиций в экологически чистые технологии.

5. Слабая защита прав граждан

Граждане, пострадавшие от экологических нарушений, часто сталкиваются с трудностями при поиске компенсации или обращения в суд. Система защиты экологических прав граждан все еще недостаточно развита.

6. Неоптимальные меры по адаптации к изменению климата

Хотя изменение климата — одна из главных экологических угроз для Кыргызстана, государственное законодательство и практика в этой области остаются недостаточно развитыми. Ряд инициатив по адаптации к изменениям климата не получили должного правового и институционального закрепления.

В целом, экологическое законодательство Кыргызстана имеет потенциал для улучшения, но для этого необходим комплексный подход, который включает не только совершенствование правовых норм, но и активное взаимодействие с обществом, бизнесом и международным сообществом.

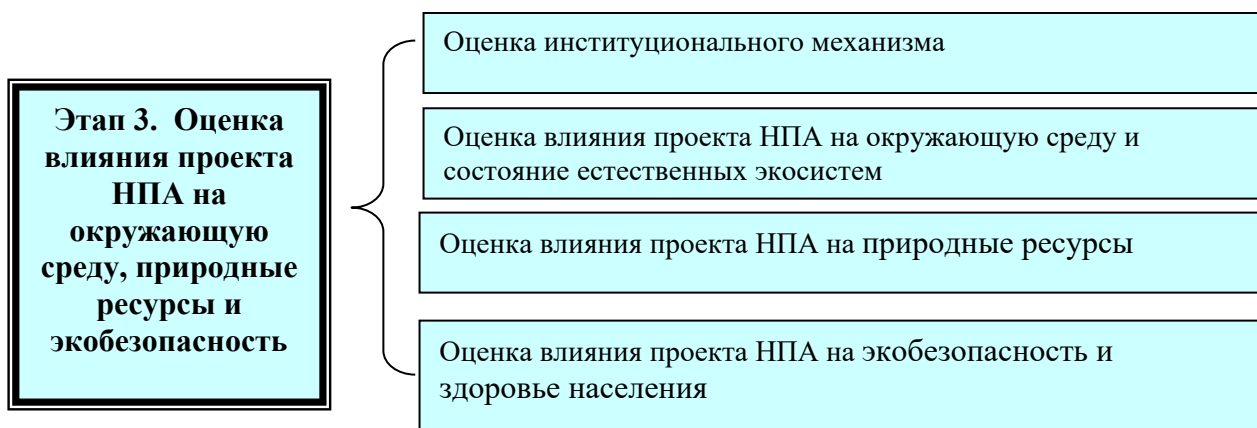
При необходимости внесения изменений или отмены НПА с введением в силу экспертируемого проекта НПА, необходимо *проверить приведен ли перечень НПА, подлежащий утрате, приостановлению, изменению, дополнению.*

Если в результате оценки были выявлены недочеты или ошибки, это необходимо указать в заключении с рекомендациями по их устранению.

- провести анализ отсылочных положений на предмет их наличия и необходимости

Необходимо выверить реализацию отсылочных норм в рамках нормативных актов. Определить их необходимость.

Этап 3. Оценка положений проекта НПА на соответствие специальным требованиям экологической экспертизы (социально-правовой анализ)



Оценка институционального механизма

1) определить обладает ли инициатор проекта НПА правом законодательной инициативы;

Если иницирующий государственный орган не имеет в Положении соответствующие полномочия, необходимо уточнить было ли проведено делегирование таких полномочий в соответствии с законом. Например, согласно Постановлению Кабинета Министров Кыргызской Республики от 3 марта 2023 года № 115 «О делегировании отдельных нормотворческих полномочий Кабинета Министров Кыргызской Республики государственным органам и исполнительным органам местного

самоуправления» Министерству сельского хозяйства делегированы полномочия по утверждению правил охраны рыбных запасов и среды их обитания, порядка организации и деятельности внештатных и общественных сотрудников рыбоохраны.

2) определить влияние проекта НПА на способность различных субъектов осуществлять деятельность по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности;

Для определения данного требования важно проанализировать институциональный механизм (проследить всю логическую цепочку полномочий и ответственности от разработки политики до наложения санкций) реализации данного НПА, влияние его на деятельность природоохранных структур по выполнению своих функциональных обязанностей.

Например, в Законе КР «Об охране окружающей среды» (ст.7) установлено, что нормативы качества окружающей среды, предельно допустимых вредных воздействий, а также методы их определения утверждаются республиканскими государственными органами охраны окружающей среды и здравоохранения Кыргызской Республики по согласованию с другими специально уполномоченными государственными органами в соответствии с их компетенцией. В то же время в статье 9 вышеуказанного Закона говорится, что нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ, предельно допустимого уровня радиационной безопасности, предельно допустимых уровней нагрузки на окружающую среду, санитарных и защитных зон, предельно допустимых концентраций вредных веществ в атмосферном воздухе, воде, почве, недрах и других природных объектах, а также стандарты на экологически опасную продукцию утверждаются в порядке, установленном Кабинетом Министров Кыргызской Республики. То есть в одной части определено кем утверждаются нормативы, а в другой статье отмечается, что порядок утверждения определяется Кабинетом Министров.

Таким образом имеет место разночтение, что способно снизить качество исполнения закона.

3) установить ответственность за риски и систему контроля за воздействием на природные ресурсы, естественные экосистемы, экологическую безопасность и здоровье населения;

В проекте закона, регулирующего общественные отношения в сфере природопользования, механизм ответственности за потенциальные риски для населения и природы должна занимать важное место. Необходимо детально проанализировать систему ответственности государственных органов и хозяйствующих предприятий.

Регулирование экологической ответственности предприятий в законодательстве должны быть направлены на обеспечение охраны окружающей среды и эффективного использования природных ресурсов, а также на предотвращение негативных последствий деятельности предприятий для экосистем и здоровья населения.

Необходимо опираться на Принцип «загрязнитель платит» (Polluter Pays Principle)

Этот принцип является основным в регулировании экологической ответственности. Он предполагает, что предприятия, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, должны:

- Нести ответственность за причиненный экологический ущерб.

- Покрывать расходы, связанные с восстановлением окружающей среды, очисткой загрязненных водоемов, воздуха и почвы, а также компенсацией ущерба для пострадавших экосистем и сообществ.
- Включать экологические расходы в свою финансовую отчетность и учитывать их в ценовой политике.

Этот принцип способствует тому, чтобы предприятия оценивали свои экологические риски и стремились минимизировать экологический ущерб, принимая меры для его предотвращения.

Принцип предосторожности - в случае наличия научных неопределенностей или недостаточных данных о потенциальных экологических рисках, должны быть приняты меры предосторожности для предотвращения экологического ущерба. Этот принцип включает:

- Ожидание наличия доказательств опасности не может быть основанием для отказа от принятия защитных мер.
- На предприятия возлагается обязанность проводить исследования и принимать меры для предотвращения потенциального ущерба, даже если научные данные о нем не полностью подтверждены.

Этот принцип помогает предотвратить экологические катастрофы до того, как они случатся, и создает стимулы для внедрения более безопасных технологий.

Необходимо регулировать экологическую ответственность через требования:

- Принятия мер по сохранению природных ресурсов для будущих поколений.
- Сбалансированного подхода, учитывающего экологические, социальные и экономические аспекты.
- Развития экологически чистых и энергоэффективных технологий, минимизируя ущерб от их использования.
- Разработки долгосрочных стратегий для снижения воздействия на окружающую среду.

Требования транспарентности и публичности

Экологическая ответственность предприятий должна быть связана с принципом открытости и доступности информации о воздействии на окружающую среду. Это означает:

- Обязательство предприятий публиковать экологические отчеты, которые включают информацию о выбросах, отходах, использовании природных ресурсов, а также о принятых мерах по их сокращению.
- Прозрачность процессов экологической сертификации и экологических аудитов.
- Регулярное предоставление отчетности и доступность этих данных для широкой общественности, научных и экологических организаций.

Принцип «предотвращения ущерба»

Основной целью экологической ответственности является предотвращение ущерба, а не его устранение после того, как он был причинен. Это включает:

- Внедрение технологий и процедур, направленных на минимизацию негативных экологических последствий на этапе планирования, проектирования и эксплуатации.
- Активное использование системы экологического менеджмента, которая предусматривает регулярные проверки, оценку рисков и внедрение планов по предотвращению и минимизации ущерба.
- Разработка и реализация мер по улучшению экологической безопасности, а также обучение сотрудников в области охраны окружающей среды.

Принцип соразмерности

Принцип соразмерности предполагает, что меры воздействия на предприятия должны быть **соразмерными** уровню экологического риска и масштабу нарушения. Это включает:

- Установление экологических норм и стандартов, которые отражают реальные риски для окружающей среды и здоровья населения, а не превышают их.
- Дифференциация санкций в зависимости от размера предприятия, характера его деятельности и степени воздействия на экологию.
- Применение адекватных и пропорциональных наказаний и санкций за нарушения экологических норм.

Этот принцип способствует созданию справедливой и эффективной системы регулирования.

Возмещение ущерба и восстановление **надлежащего состояния**.

Принцип возмещения ущерба заключается в том, что предприятия, наносящие ущерб экосистемам, обязаны компенсировать или восстанавливать пострадавшие экологические объекты:

- Введение обязательных программ восстановления экосистем (например, лесовосстановление, восстановление водоемов, очистка загрязненных территорий).
- Создание фондов для компенсации ущерба экосистемам, финансируемых за счет предприятий, нарушивших экологические нормы.
- Механизмы, позволяющие компенсировать ущерб населению, пострадавшему от экологических катастроф (например, через выплату компенсаций или проведение мероприятий по оздоровлению).

Этот принцип мотивирует предприятия не только минимизировать воздействие на природу, но и активно участвовать в ее восстановлении.

Стимулирование технологических инноваций и улучшений

Регулирование стимулирования **технологических инноваций и улучшений** заключается в том, чтобы предприятия не просто выполняли минимальные требования законодательства, но и активно разрабатывали и внедряли новые экологически чистые технологии. Это включает:

- Стимулирование предприятий к внедрению экологически безопасных технологий, которые способствуют снижению загрязнения и эффективному использованию природных ресурсов.
- Развитие экологического стандарта «чистое производство» (например, стандарты ISO 14001).
- Мотивирование бизнеса к инновационным решениям через налоговые льготы, гранты и субсидии на экологически чистые разработки.

При оценке данного критерия важно обратить внимание на Раздел X Закона КР «Об охране окружающей среды» и т.д.

Следующим шагом необходимо проанализировать воздействие проекта на три составляющих экологической экспертизы: Состояние природных ресурсов, Состояние естественных экосистем, Экологическая безопасность и здоровье населения.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВЛИЯНИЯ ПРОЕКТА НА СОЦИАЛЬНЫЕ ГРУППЫ И ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ



Рисунок. Схема трех составляющих экологической экспертизы

Оценка влияния проекта НПА на природные ресурсы

Кыргызская Республика обладает суверенными правами на природные ресурсы, вместе с тем несет ответственность за их сохранение и устойчивое использование. Зачастую хозяйственная деятельность человека, строится с ориентацией на краткосрочные, неустойчивые выгоды, что приводит к подрыву природно-ресурсной базы страны.

Устойчивое природопользование – тип хозяйствования, при котором потребности ныне живущих поколений не ставят под угрозу потребности в использовании природных ресурсов будущих поколений. Введение принципов устойчивого природопользования основывается на применении адекватных экономических механизмов, а также принятию политических и нормативно-правовых решений, на основании требований международных нормативно-правовых актов.

Признание природных ресурсов объектами гражданских прав имеет большое практическое значение, поскольку позволяет использовать в упорядочении возникающих

по поводу этих объектов общественных отношений нормы гражданского законодательства, а также применять средства гражданско-правовой защиты. В то же время природные ресурсы являются частью природы, подчиняются ее общим законам, имеют единое предназначение, социальную роль и от их состояния зависит качественная среда существования всего человечества. Поэтому только частноправовыми нормами регулирование отношений по природопользованию не ограничивается и обеспечивается публично-правовыми положениями, цель которых — сохранение и улучшение природной среды.⁷⁵

Использование природных ресурсов неизбежно выступает в конфликт с сохранением окружающей среды. Именно с этим противоречием имеет дело эксперт, осуществляющий экологическую экспертизу. Эксперту предстоит сориентироваться в компромиссах между экономическим развитием и экологическим благополучием. Ошибка может привести к неблагоприятным результатам как для экономики для и для природного ресурса, и в итоге все равно негативно отразиться на благополучии людей. Например, Закон КР «О пастбищах» демонстрирует данные противоречия. Данный закон не содержит действенных механизмов по восстановлению и сохранению пастбищ как экосистемы, что привело к деградации лугов и в итоге, снижению продуктивности пастбищ.

В Законе КР «Об охране окружающей среды» даются следующие определения:

природные ресурсы - естественные источники потребления человеком природы (земельные, водные, лесные ресурсы, полезные ископаемые, запасы минерального сырья, радиоактивные материалы, животный и растительный мир, их компоненты и другие природные блага);

природопользование - совокупность всех форм эксплуатации природно-ресурсного потенциала и мер по его сохранению;

воспроизводство природных ресурсов - совокупность научных, организационных, экономических и технических мер, направленных на восполнение и увеличение природных ресурсов или усиление полезных свойств природных объектов;

восстановление природных ресурсов - организационно-технические, экономические и иные меры по восполнению природных ресурсов или усилению полезных свойств природных объектов, утраченных в результате антропогенного воздействия либо стихийных сил природы;

кадастры природных ресурсов - совокупность сведений о количественном и качественном состоянии природных ресурсов, их экологической, экономической (в том числе и лечебно-оздоровительной) оценке. Различают кадастры: земельный, водный, лесной, месторождений полезных ископаемых, животного мира (отдельно по рыбам и по наземным животным), природно-заповедных объектов, лечебно-оздоровительных ресурсов природы. Структуру и порядок ведения кадастров устанавливают компетентные органы государства;

Эксперт руководствуется данными по состоянию (качественные и количественные показатели) природных ресурсов (лесов, залежей полезных ископаемых, промысловых видов животных), опирается на статистические данные, показывающие изменения природного ресурса, отдельные исследования, включая оценку лимитов использования. Это необходимо для того, чтобы определить механизм управления (лимитировать его использование или дать возможность более широкого использования).

Для обеспечения принципов устойчивого природопользования в проекте важно оценить ряд параметров через ответы на следующие вопросы:

⁷⁵ Болтанова, Елена С. 2018. «Правовое регулирование общего и специально-го природопользования в Российской Федерации». Вестник Санкт-Петербургского университета. Право 4: 640–652. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2018.413>

1) соблюден ли принцип недопустимости совмещения функций по осуществлению государственного контроля и надзора за использованием природных ресурсов с деятельностью по их использованию?

Соблюдение принципа недопустимости совмещения функций по осуществлению государственного контроля и надзора за использованием природных ресурсов с деятельностью по их использованию — это ключевой принцип в области государственного регулирования природопользования, который гарантирует независимость и беспристрастность органов государственного контроля. Необходимо проанализировать НПА на предмет распределения управленческих функций. Принцип недопустимости совмещения функций заключается в том, что государственные органы или их сотрудники, осуществляющие контроль и надзор за использованием природных ресурсов, не могут одновременно заниматься деятельностью по их использованию. Это может касаться, например, использования лесных ресурсов, водных ресурсов, недр, флоры и фауны и т. д.

Этот принцип направлен на предотвращение конфликта интересов и обеспечение прозрачности, эффективности и честности как в процессе контроля, так и в процессе использования природных ресурсов.

Важно обратить внимание на раздел VIII, Закона КР «Об охране окружающей среды».

В качестве примера нарушения данного пункта можно привести статьи 25 и 37 Лесного кодекса, где говорится об использовании полезных ископаемых и других природных ресурсов на землях государственного лесного фонда. Территориальный орган управления государственным лесным фондом выдает в аренду земли ГЛФ, в том числе под организацию туризма, контролирует исполнение договорных обязательств по аренде и одновременно может заниматься организацией экологического туризма. Таким образом он будет иметь преференции перед другими акторами и контроль лесопользования при организации туризма, так же возложен на территориальный орган управления лесом.

2) учтены ли при разработке проекта НПА стандарты, нормативы, правила и лимиты по использованию природных ресурсов, а также ограничения?

Закон КР «Об охране окружающей среды КР» определяет лимит в области охраны окружающей среды - предельное количество изъятия, потребления, природного ресурса, выброса, сброса вредных веществ в окружающую среду, устанавливается в целях охраны природы, рационального использования ее ресурсов, предупреждения вредных воздействий на нее.

В законодательство к настоящему моменту введено, например, понятие туристической емкости, но не разработаны механизмы применения. На уровне НПА может быть введен широкий спектр механизмов осуществления лимитирования использования природного ресурса, начиная от полного запрета сверхнормативного использования и заканчивая повышенными тарифами за использование ресурсов свыше установленного лимита.

Информация для эксперта:

Основанием для оценки положений проекта НПА служат законы Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды», «О воде», «О недрах», «О животном мире»,
--

«О биосферных территориях в Кыргызской Республике» и другие. Конвенции «О биологическом разнообразии», «О борьбе с опустыниванием», «Об изменении климата».

Особое внимание необходимо обратить на ряд жестких запретов, прописанных в международных договорах и учесть это при оценке воздействия норм. Например, запрет на импорт опасных отходов для окончательного захоронения, регулирование импорта и экспорта, в рамках требований Базельской конвенции.

Для оценки положений проекта НПА по данному пункту эксперту необходимо выявить, на какой тип природного ресурса возможно воздействие вследствие внедрения данной нормы, и соотнести с национальными и международными стандартами, правилами, нормативами и лимитами.

3) предусматривают ли положения проекта НПА мероприятия по охране, воспроизводству и мониторингу воздействия на природные ресурсы, определен ли источник финансирования данных мероприятий?

При планировании проектом любого воздействия на природные ресурсы необходимо вводить систему четких мер, направленных на рационализацию их использования, охрану и восстановление, а также предусмотреть мониторинг того или иного воздействия.

Важно обратить внимание на Раздел VI Закона КР «Об охране окружающей среды». Этот раздел охватывает важные аспекты, касающиеся соблюдения экологических стандартов, проведения проверок, а также механизмов, обеспечивающих защиту окружающей среды и привлечение к ответственности за нарушения экологического законодательства.

4) являются ли ставки и нормативы платежей за использование природных ресурсов (если они вводятся и регулируются в проекте НПА) соразмерными международным стандартам по отношению к воздействию на природные ресурсы и экосистемы, с учетом особенностей Кыргызской Республики?

Природопользование осуществляется в виде общего и специального природопользования. Общее природопользование не требует какого-либо специального разрешения.

Специальное природопользование по видам используемых объектов подразделяется на землепользование, пользование недрами, лесопользование, водопользование, пользование растительным и животным миром, использование атмосферного воздуха.

Платежи устанавливаются в рамках специального природопользования. Если проект НПА устанавливает такого рода платежи, необходимо опираться на динамику природного ресурса, его состояние и оценку экономических выгод (включая распределение таких выгод между социальными группами).

5) являются ли санкции за нанесение вреда окружающей среде достаточными для того, чтобы предотвратить негативное воздействие;

Введение экономических механизмов регулирования добычи и использования природных ресурсов является достаточно новым как для Кыргызской Республики, так и для мировой общественности. Вместе с тем, как показывает практика многих европейских стран, экономические инструменты являются серьезным стимулом для сохранения природных ресурсов, снижения уровня загрязнения окружающей среды и внедрения технологий с меньшим количеством отходов.

В настоящее время в рамках ряда международных конвенций разрабатываются инструменты учета экономической оценки экосистемных услуг. Определение рыночной

стоимости экосистемных услуг вопрос очень сложный, вместе с тем прослеживаются явные тенденции развития экономических механизмов именно в этом направлении.

Для оценки соразмерности ставок за пользование природными ресурсами необходимо ориентироваться на «Закон об охране окружающей среды Кыргызской Республики», закон «О недрах», «О воде», «Об отходах производства и потребления», раздел III, Закона КР «Об охране окружающей среды», а так же на соответствующие статьи закона «Об основах технического регулирования».

б) предусмотрен ли механизм справедливого доступа к распределению природных ресурсов для разных общественных групп?

Пользоваться природными ресурсами и жить в благоприятной окружающей среде – неотъемлемые права каждого гражданина.

Вместе с тем, в настоящее время глобализационные процессы, приход транснациональных крупных компаний наносят первый удар по благополучию местных сообществ. При этом основная прибыль уходит собственникам кампаний, подвергая долгосрочным рискам местные общины. Сообщества остаются с деградированной природной средой, утрачивая способность продолжать привычный тип хозяйствования, несут на себе в основном риски такого развития.

В связи с этим необходимо ориентироваться на создание экономических схем справедливого распределения прибыли для устойчивого развития местных общин (Конвенция о биологическом разнообразии).

Для оценки положения проекта по данному критерию эксперту важно обратить внимание при нормировании хозяйственной и иной деятельности на наличие справедливых схем компенсации ущерба, окружающей среде, традиционным типам хозяйствования и устойчивости местных общин. Так, например, схема перераспределения была введена в рамках Закона о Недрах в виде формирования Фондов развития регионов на средства, которые поступают от горнорудных разработок.

Также особое внимание необходимо обратить на механизмы доступа к природным ресурсам и выгодам от их использования для уязвимых групп.

7) соблюден ли принцип сохранения традиционных знаний для и сохранения природы;

В Конституции Кыргызской Республике в статье 65 отмечено, что народные обычаи и традиции, не ущемляющие права и свободы человека, поддерживаются государством. Для поддержания устойчивого развития местных сообществ, противостояния экологическому кризису и рациональному и долгосрочному использованию природных ресурсов важно обеспечить сохранение знаний и практик местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования природными ресурсами.

Для оценки положений проекта НПА важно оценить влияние положений на местные общины. Определить влияние на традиционные типы хозяйствования. Например, при распределении пастбищ важно учитывать сезонные и вертикальные кочевья, сложившиеся на протяжении многих лет, а не базироваться на принцип административных границ, так как именно они позволили наилучшим образом вписываться в естественные циклы природы.

Оценка влияния проекта НПА на экобезопасность и здоровье населения

Юридическим основанием данной категории является конституционное право граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду и возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования.

В последней трети XX в. человечество вступило в новую фазу своего развития, которую современные исследователи называют «обществом риска». «Общество риска» –

это постиндустриальная формация, от индустриального общества оно отличается главным образом тем, что если для индустриального общества характерно распределение благ, то для «общества риска» – распределение опасностей и обусловленных ими рисков⁷⁶. Экологические риски одни из центральных элементов нового времени, с которыми сталкиваются все современные общества. Инструмент права – важнейший инструмент управления экологическими рисками. Управление экологическими рисками складывается в экологическую безопасность.

Под **экологической безопасностью**⁷⁷ понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, защищенности окружающей среды как условия и средства существования человека и общества от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на них. Экологическая безопасность охватывает защиту населения не только от чрезвычайных экологических ситуаций, бедствий, катастроф, но и от неблагоприятного влияния на него от загрязнения окружающей среды, изменения климата и т.д.

Право граждан на благоприятную окружающую среду являются составной частью прав человека. Это подтверждает Резолюция 48/13 Совета по правам человека⁷⁸ которая была принята 8 октября 2001г.

Резолюция 48/13, закрепляет право на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду как право человека, которое необходимо для полного осуществления всех прав человека, отмечает, что право на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду связано с другими правами и действующим международным правом.

Объем прав человека благоприятную окружающую среду задается с одной стороны обязательствами с рамках международных конвенции, стороной которых являются КР, с другой стороны национальным законодательством сферах охраны окружающей среды.

Резолюция подтверждает, что поощрение права человека на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду **требует полного выполнения многосторонних природоохранных соглашений в соответствии с принципами международного права окружающей среды.**

Защитные механизмы в рамках структур ООН направленные на защиту прав человека распространяется на защиту прав на благоприятную окружающую среду.

Был создан институт **Специальный докладчик по вопросам защитников окружающей среды согласно Орхусской конвенции**, которые пострадали за реализацию своих прав в рамках конвенции, а именно, право на доступ к экологической информации, право на участие в принятии экологически значимых решений, и право на доступ правосудию по вопросам окружающей среды. Другим механизмом является учреждение **Мандата Специального докладчика по вопросу о последствиях для прав человека экологически обоснованного регулирования и удаления опасных веществ и отходов**⁷⁹.

⁷⁶ Ульрих Бек «Общество риска»

⁷⁷ Закон Об охране окружающей среды КР

⁷⁸ Совет по правам человека - межправительственный орган системы ООН, в состав которого входят 47 государств, ответственных за поощрение и защиту всех прав человека по всему миру. В компетенцию Совета входит обсуждение всех тематических вопросов и ситуаций в области прав человека

⁷⁹ Совет по правам человека Пятьдесят четвертая сессия 11 сентября — 13 октября 2023 года Пункт 3 повестки дня Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие

Эксперт ориентируется на показатели загрязнения окружающей среды, данные по заболеваемости, распределение рисков загрязнения для разные территорий и социальных групп. Основной задачей эксперта является оценка проекта НПА с точки зрения снижения рисков для человека и окружающей среды, анализ действенности и эффективности механизмов, которые содержит проекта НПА на основе правоприменительной практики.

Требованиями к этой категории являются:

1) выявление, прогноз и оценка потенциальных рисков воздействия на экологическую безопасность и здоровье населения;

Проект НПА может быть направлен на регулирование экономических отношений, которые способны усугубить экологические риски для населения. Например, субсидирование угля, или разрешение на ввоз и захоронение тех или иных загрязняющих веществ и т.д. Ограничения проверок субъектов предпринимательства может привести к росту загрязнения окружающей среды, несоблюдению мер безопасности производства пищевых продуктов безопасности оказания услуг населению. Так в целях стабилизации экономической деятельности субъектов предпринимательства, обеспечения дальнейшего развития бизнес-среды, улучшения инвестиционного климата, а также устранения необоснованного и излишнего вмешательства государственных органов в деятельность субъектов предпринимательства в Кыргызстане был введен Мораторий на проверки субъектов предпринимательства, это однозначно негативно отразится на обеспечении экологической безопасности населения и окружающей среды. При проведении экологической экспертизы данного НПА необходимо было сформировать рекомендации по исключению из перечня ведомств Министерство здравоохранения и Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора.

2) недопустимость положений, ориентированных на ухудшение качества показателей окружающей среды в населенных пунктах;

При проведении экспертизы НПА направленных на развитие населенных пунктов (Генеральные планы развития городов, утверждение стратегий развития, проекты законов регламентирующих местное развитие, строительную, энергетические, туристическую отрасли и многое другое) необходимо руководствоваться международными нормами и задачами в том числе ЦУР 11, Задача 12 Кунмин-Монреальской рамочной программы действий, Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии⁸⁰ и другие.

Особое внимание в данном контексте должно быть обращено на конвенции:

Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния	Кыргызская Республика присоединилась Законом КР ⁸¹ от 14 января 2000 года № 11
Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях	ратифицирована Законом КР «О ратификации Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях от 22 мая 2001 года, подписанной Кыргызской Республикой 16 мая 2002 года».
Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле	Закон КР о ратификации от 15 января 2000 года, №15

⁸⁰ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habitatdec.shtml

⁸¹ [КОНВЕНЦИЯ о трансграничном загрязнении воздуха на больш \(minjust.gov.kg\)](#)

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением	Закон КР о присоединении от 18 января 1996 года, №304-1
Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте	Закон КР о присоединении от 14 января 2000 года, №11
Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция]	Закон КР о ратификации от 12 января 2001 года, №5
Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой	Закон КР о ратификации от 15 января 2000 года, №16
Венская конвенция об охране озонового слоя	Закон КР о ратификации от 15 января 2000 года, №16

Эксперту необходимо определить ориентированы ли положения проекта НПА на определение средств регулирования, контроля и ограничения риска, связанного с воздействием хозяйственной и иной деятельности на население Кыргызстана, либо на какую-то определенную социальную группу.

Важно обратить внимание на то, запланировано ли оказание поддержки местному населению в разработке и осуществлении мер по минимизации рисков хозяйственной или иной деятельности со стороны государственных органов.

Кроме того, необходимо оценить предполагается ли механизм защиты населения от возможных рисков воздействия на здоровье, качество окружающей среды в поселениях, а также меры по компенсации негативного воздействия. Этот аспект неразрывно связан с обеспечением доступа населения к информации о состоянии окружающей среды и возможности влияния на принятия экологически-значимых решений.

3) определение выгоды в результате реализации положений проекта закона окружающей среде и населению;

То есть, приведет ли реализация положений проекта НПА к повышению качества жизни – возможности осуществлять право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, право отдых, доступ к рекреационным ресурсам, предусмотрен ли механизм возмещения ущерба при тех или иных видах неблагоприятного экологического воздействия.

Например, проекта Закон о зеленых насаждениях в населённых пунктах, ведет к повышению благосостояния населения, улучшению качества воздуха и адаптации к изменению климата. Подобного рода выводы можно интегрировать в Заключение экспертизы.

4) наличие оценки характера предполагаемого экологического воздействия и последствий: продолжительности, обратимости, объема и масштаба;

При выявлении влияния проекта НПА на здоровье населения и влияние на экологическую безопасность необходимо, по возможности спрогнозировать продолжительность, обратимость, объема и масштаб предполагаемого воздействия. Например, отмена технического осмотра для транспортных средств, с одной стороны снизила коррупционные риски, с другой привела к отсутствию катализаторов на большом количестве транспортных средств, что привело к загрязнению воздуха. Это можно было спрогнозировать вплоть до определения уровня вклада в загрязнение воздуха такого рода решения. Или продажа этилированного бензина, на основе данных объема потребляемого топлива можно сказать о вкладе транспортного сектора в загрязнение воздуха.

Конечно, такого рода данные – результат экспертного анализа. В связи с чем необходимо проводить серию специализированных консультаций для получения такой информации.

5) наличие заключения природоохранных органов и органов здравоохранения о влиянии действия проекта НПА на экологическую безопасность и здоровье населения;

При оценке проекта НПА важно ознакомиться с позицией профильных государственных органов и их аргументацией, так как именно у них, зачастую есть полнота информации по тем или иным специализированным вопросам. Особенно важно провести консультацию с Департаментом профилактики заболеваний и государственного сан эпид надзора, Отделом экологической экспертизы уполномоченного органа и другими специализированными органами.

Этап 4. Подготовка экспертного заключения

Шаг 1. Формирование выводов по отдельным положениям проекта НПА, их обоснование

В результате оценки требований по всем категориям необходимо сформировать развернутую аргументацию по приведенным выше пунктам.

Необходимо соблюдать качественные показатели и не допускать формализма при проведении экспертизы, она должна осуществляться с учетом системного подхода и включать анализ влияния проекта НПА на все составляющие экологической экспертизы.

Кроме аналитической части, содержащей развернутый материал по оценке влияния проекта НПА на три составляющих экологической экспертизы, важно формулировать рекомендации, в том числе по формулировке тех или иных статей проекта.

Шаг 2. Оформление экспертного заключения по проекту НПА

В результате проведения экологической экспертизы, эксперт дает заключение по проекту НПА в целом. В заключении должны быть отражены следующие пункты:

1) Соответствие проекта НПА требованиям международных экологических конвенций.

2) Соответствие проекта НПА национальному природоохранному законодательству.

3) Результаты влияния проекта на три составляющих экологической экспертизы.

4) Рекомендации по усовершенствованию проекта НПА.

По результатам проведенного анализа эксперт готовит экспертное заключение, в котором может сделать один из следующих выводов:



1) проект является экологически-позитивным - в результате принятия и применения приведет к улучшению состояния экосистем и исключению негативного влияния на состояние окружающей среды, природные ресурсы и здоровье населения;

2) проект является экологически-направленным - в результате принятия и применения НПА поможет изменить последствия существующего негативного влияния на состояние окружающей среды, природных ресурсов и здоровья населения;

3) проект является экологически-нейтральным - в результате принятия и применения НПА не окажет влияния на состояние окружающей среды, природных ресурсов и здоровье населения;

4) проект является экологически-негативным - в результате принятия и применения может привести прямо или косвенно к ухудшению состояния окружающей среды, природных ресурсов и здоровья населения.

При необходимости эксперт должен подготовить рекомендации с формулировками положений, внесение которых в проект НПА позволит получить экологически-позитивный или экологически-направленный проект НПА.

Шаг 3. Формирование рекомендаций

Формирование рекомендаций не является обязательным этапом проведения экспертизы, вместе с тем, мнение эксперта/экспертной группы может быть учтено разработчиком проекта для повышения качества проекта НПА.

Для эффективности данного процесса эксперт может сформировать перечень рекомендаций как по документу в целом, так и по отдельным статьям.

Рекомендации могут быть оформлены в качестве приложения в формате таблицы

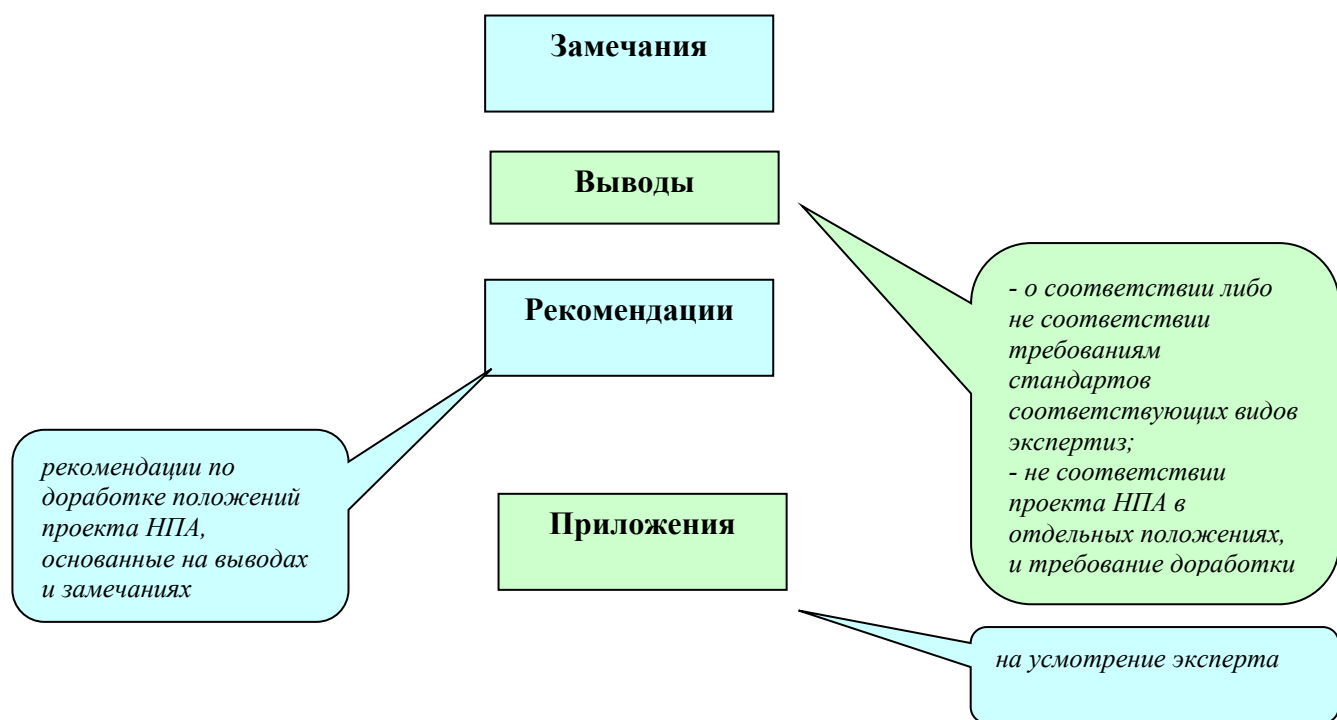
Пример: Приложение 1. Таблица рекомендаций по результатам экологической экспертизы проекта НПА Кыргызской Республики «....»

Существующая редакция	Предлагаемая редакция
-----------------------	-----------------------

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Экспертным заключением является подготовленный экспертом документ, содержащий обоснованные выводы о соответствии или несоответствии проекта закона требованиям, установленным Стандартами, и рекомендации. Примерная структура и содержание экспертного заключения изложена в Приложении № 8 к настоящему Руководству, а также в виде следующей схемы:





Приложение 1. Перечень основных международных договоров по правам человека со сведениями об участии в них КР⁸² (по состоянию на 20.07.2024 г.)

	Наименование договора по правам человека	Сокращенное название	Дата вступления в силу договора	Дата присоединения/ратификации	Дата вступления договора в силу для КР	Орган наблюдения
1.	Международный пакт о гражданских и политических правах	МПГПП	23.03.1976	Пост. ЖК КР от 12.01.1994	07.01.1995	КПЧ
	1.1. Факультативный протокол к МПГПП	ФП1-МПГПП	23.03.1976	Пост. ЖК КР от 12.01.1994	07.01.1995	
	1.2. Факультативный протокол к МПГПП, направленный на отмену смертной казни	ФП2-МПГПП	1991	Законом КР от 16.03.2010	Ч/з 3 мес. после депонирования у Генсека ООН	
2.	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	МПЭСКП	03.01.1976	Пост. ЖК КР от 12.01.1994	07.01.1995	КЭСКП
	1. Факультативный протокол к МПЭСКП	П –МПЭСКП	2013	Не участвует	Не участвует	
3.	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации	МКЛРД	04.01.1969	Законом КР от 26.07.1996	05.10.1997	КЛДР
4.	Международная конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	КЛДЖ	03.09.1981	Пост.ЗС ЖК КР от 25.01.1996 и СНП ЖК КР от 06.03.1996	12.03.1997	КЛДЖ
	4.1. Факультативный протокол к КЛДЖ	ФП-КЛДЖ	2000	Законом КР от 23.04.2002	22.12.2002	
5.	Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих	КПП	1987	Законом КР от 26.07.1996	05.10.1997	КПП

⁸² См: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=76&Lang=RU

	достоинство видов обращения или наказания					
	5.1. Факультативный протокол к КПП	ФП-КПП	2006	Законом от 29.12.2008	29.12.2008	
6.	Конвенция о правах ребенка	КПР	1990	Пост.ЖК КР от 12.01.1994	06.11.1994	КПР
	6.1. Факультативный протокол к КПР, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах	ФП-ВК-КПР	2002	Законом КР от 12.07.2002	23.03.2003	
	6.2 Факультативный протокол к КПР, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии	ФП-ТД-КПР	2002	Законом КР от 12.07.2002	12.03.2003	
	6.3. Факультативный протокол к КПР, касающийся процедуры сообщений	ФП-ПС-КПР	14.04.2014	Не участвует	Не участвует	
7.	Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей	МКЗТМ	2003	Законом КР от 15.04.2003	01.01.2004	КТМ
8.	Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений	КЗНИ	2010	Не участвует	Не участвует	КНИ
9.	Конвенция о правах лиц с инвалидностью	КПИ	03.05.2008	Законом КР от 13.03.2019 г.		КПИ
	9.1. Факультативный протокол к КПИ	ФП-КПИ	03.05.2008	Не участвует	Не участвует	

Приложение 2. Перечень конвенций, стороной которых является Кыргызская Республика

Название	Цель	Статус	Отвественный государственный орган	Сайт
Рамочная конвенция ООН «Об изменении климата»	Конвенция призвана объединить усилия по предотвращению опасных изменений климата и добиться стабилизации концентрации парниковых газов в атмосфере на относительно безопасном уровне.	Закон КР о присоединении от 14.01.2000 года, №11	МЭПРТН	https://unfccc.int/
Парижское Соглашение по РКИК ООН об изменении климата	Соглашение направлено на укрепление глобального реагирования на угрозу изменения климата в контексте устойчивого развития, посредством удержания прироста глобальной средней температуры намного ниже 2°C сверх доиндустриальных уровней; повышения способности адаптироваться к неблагоприятным воздействиям изменения климата; приведения финансовых потоков в соответствие с траекторией в направлении развития, характеризующегося низким уровнем выбросов и сопротивляемостью к изменению климата.	Закон КР о ратификации от 11 ноября 2019 года, №125	МЭПРТН	Сайт
Киотский Протокол к РКИК ООН об изменении климата	Подписавшие документ страны договорились о необходимости сокращения выбросов парниковых газов, которые вызывают глобальное потепление. Согласно документу, в период с 2008 года по 2012 год общий объем выбросов в	Закон КР о ратификации от 15 января 2003 года, №9	МЭПРТН	Сайт

		атмосферу двуокиси углерода, метана и других промышленных газов должен быть сокращен на 5,2% по сравнению с уровнем 1990 года. Каждое государство получает определенные квоты на выброс в атмосферу вредных газов. Если какая-либо страна не использует полностью свои лимиты, то она имеет право их продать.			
	Венская Конвенция об охране озонового слоя от 22 марта 1985		Закон КР о ратификации от 15 января 2000 года, №16	МЭПРТН	https://ozone.unece.org/
	Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой от 16 сентября 1987 года		Закон КР о ратификации от 15 января 2000 года, №16		https://ozone.unece.org/
	Конвенция «О биологическом разнообразии» 29 декабря 1993 г.	Целями Конвенции является сохранение биологического разнообразия, устойчивое использование его компонентов и совместное получение на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов.	Закон КР о присоединении от 26 июля 1996 года, №40	МЭПРТН	https://www.cbd.int/
	Картахенский протокол по биобезопасности от 29 января 2000 года	Международное соглашение, призванное защитить биологическое разнообразие от потенциальных рисков, создаваемых живыми измененными организмами, которые являются результатом применения современной биотехнологии.	Закон КР о присоединении от 06 августа 2005 года, №140		Сайт

Нагойский протокол регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного пользования на справедливой и равной основе выгод от их применения, вступил в силу 12 октября 2014 года	Призван обеспечить совместное использование на справедливой и равной основе выгод от применения генетических ресурсов, в том числе путем обеспечения надлежащего доступа к генетическим ресурсам и надлежащей передачи соответствующих технологий.	Закон КР о присоединении от 02.03.2015 года, №42	МЭПРТН	Сайт
Рамсарская Конвенция ООН «О водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитания водоплавающих птиц», принятая 2 февраля 1971 года	Конвенция представляет собой первый глобальный международный договор, целиком посвященный одному типу экосистем. Развитие и управление международной сетью водно-болотных угодий, необходимых для сохранения биоразнообразия (главным образом, охраны местообитаний водоплавающих птиц). Поддержание сохранения устойчивого использования водно-болотных угодий и включения их в мировой список.	Закон КР о присоединении от 10 апреля 2002 года, №54	МЭПРТН	
Боннская Конвенция ООН «О сохранении мигрирующих видов диких животных», подписанная 23 июня 1979 года	Конвенция направлена на сохранение наземных и морских мигрирующих животных, а также мигрирующих птиц по всему их ареалу. Это международный договор, заключенный в рамках Программы ООН по окружающей среде, направленный на	Закон КР о присоединении от 22 ноября 2013 года, №205	МЭПРТН	https://www.cms.int/

		сохранение живой природы и ареалов животных в глобальном масштабе.			
	«Конвенция по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения» (СИТЕС), от 3 марта 1973 года	Цели и задачи Конвенции –предоставление гарантии, что международная торговля дикими животными и растениями не создает угрозы их выживанию и соглашение представляет различные степени защиты для более чем 33 000 видов животных и растений. СИТЕС является одним из наиболее эффективных международных соглашений в области охраны животного и растительного мира.	Закон КР о присоединении от 30 ноября 2006 года, №192	МЭПРТН	https://cites.org/eng
	Базельская Конвенция «О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением», от 22 марта 1989 года	Регулирование и мониторинг трансграничной перевозки опасных отходов путем сокращения трансграничного перемещения опасных и других отходов до минимума в международных и на национальных уровнях.	Закон КР о присоединении от 18 января 1996 года, №304-1	МЭПРТН Выполнение Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов в КР	Текст Базельской конвенции Официальный сайт Базельской конвенции
	Роттердамская конвенция «О процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной	Обеспечение поддержки Кыргызской Республики в международной торговле отдельными опасными химическими веществами для охраны здоровья человека и окружающей среды от потенциального вредного воздействия и содействие их экологически обоснованному использованию посредством процедуры ПОС.	Закон КР о ратификации от 15 января 2000 года, №15	МЭПРТН Реализация положений Роттердамской конвенций в Кыргызской Республике	Текст Роттердамской конвенции Официальный сайт Роттердамской конвенции

торговле», от 10 сентября 1998 года				
Стокгольмская конвенция ООН «О стойких органических загрязнителях» (СОЗ), от 22 мая 2001 года	Цель конвенции заключается в охране здоровья человека и окружающей среды от стойких органических загрязнителей.	Закон КР о ратификации от 19 июля 2006 года, №114	МЭПРТН Выполнение Стокгольмской конвенции в Кыргызской Республике	Текст Стокгольмская конвенции Официальный сайт
Орхусская Конвенция ЕЭК ООН «О доступе к экологической информации и об участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам в области охраны окружающей среды», от 25 июня 1998 года	Цель конвенции – поддержка защиты прав человека на благоприятную окружающую среду для его здоровья и благосостояния, на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.	Закон КР о ратификации от 12 января 2001 года, №5	МЭПРТН	Текст конвенции Сайт
Конвенция ЕЭК ООН «О трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния», от 13 ноября 1979 года	Цель и задачи Конвенции: разработка долгосрочной политики и стратегии в отношении загрязнения воздуха, внедрение системы регулирования качеством воздуха, снижение и предотвращение загрязнения воздуха в регионе путем использования наилучшей доступной технологии, а также посредством обмена информацией между Сторонами по научной деятельности и техническим мерам (технологии сокращения выбросов).	Закон КР о присоединении от 14 января 2000 года, №11	МЭПРТН	https://unece.org/ Текст

		Охрана человека и окружающей среды от загрязнения воздуха и стремлению ограничивать, и насколько это, возможно постепенно сокращать и предотвращать загрязнение воздуха, включая его трансграничное загрязнение на большие расстояния.			
Конвенция ЕЭК ООН «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте», от 25 февраля 1991 года	Конвенция устанавливает обязательства Сторон в отношении оценки воздействия на окружающую среду конкретных видов деятельности на ранних стадиях планирования. Она также содержит обязательства Сторон уведомлять и консультироваться друг с другом при рассмотрении проектов, которые могут оказать значительное вредное воздействие на окружающую среду за пределами границ одного государства.	Закон КР о присоединении от 12 января 2001 года, №6	МЭПРТН	Текст https://unece.org/	
Конвенция по борьбе с опустыниванием в странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке	«Опустынивание» означает деградацию земель в засушливых, полузасушливых и сухих субгумидных районах в результате действия различных факторов, включая изменение климата и деятельность человека. «Борьба с опустыниванием» включает в себя деятельность, которая является частью комплексного развития земельных ресурсов в засушливых, полузасушливых и сухих субгумидных районах в интересах устойчивого развития и которая направлена на: – предотвращение и / или сокращение масштабов деградации земель; – восстановление частично деградировавших земель;	Закон КР о присоединении от 21 июля 1995 года, №85	МСХ	https://www.uncd.int/	

		– восстановление пострадавших от опустынивания земель			
	Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия	объединение усилий международного сообщества для выявления, охраны и всесторонней поддержки выдающихся в мировом масштабе памятников культуры и природных объектов.	Ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 марта 1988 года N 8595-XI	Кабинет министров	Текст Сайт
	Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, подписанной 5 сентября 1997 года в городе Вена;	Конвенция нацелена на содействие высокому уровню безопасности при обращении с отработавшим топливом и радиоактивными отходами на основе процесса экспертного рассмотрения каждые три года	Закон КР О присоединении Кыргызской Республики г.Бишкек от 5 декабря 2006 года N 195	МЧС	Сайт
	Конвенция о физической защите ядерного материала и Поправка к Конвенции о физической защите ядерного материала;	достижение и поддержание во всем мире эффективного уровня физической защиты ядерного материала, используемого в мирных целях, и ядерных установок, используемых в мирных целях; в предотвращении правонарушений, связанных с такими материалом и установками во всем мире, и борьбе с такими правонарушениями; а также в содействии сотрудничеству между государствами-участниками в достижении этих целей.	Закон КР, от 14 июля 2015 года № 155 О присоединении к Конвенции о физической защите ядерного материала	МЧС	Сайт

Приложение 2. Перечень общепринятых прав и свобод человека по МПГПП

1. Право народов на самоопределение (ст.1 п.1);
2. Право на свободу от дискриминации при обеспечении прав, предусмотренных Пактом ст.2 п.1, ст.3, ст.23 п.2, ст.24.1, ст.25, ст.26 и все формулировки со словом «каждый»;
3. Право на эффективное средство правовой защиты (ст.2 п.3 пп.а, ст.6 п.1, ст.17 п.2, ст.24 п.1, ст.26);
4. Право на жизнь (ст.6 п.1);
5. Право несовершеннолетних и беременных женщин на свободу от смертного приговора (ст.6 п.5);
6. Право прошения о помиловании или смягчении приговора (ст.6 п.4);
7. Право на свободу от пыток, жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство 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 (ст.8 п.1);
9. Право на свободу от принудительного или обязательного труда (ст.8 п.3 пп. «а»);
10. Право на свободу от содержания в подневольном состоянии (ст.8 п.2);
11. Право на свободу и личную неприкосновенность (ст.9 п.1);
12. Право лишенных свободы на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности (ст.10 п.1);
13. Право не быть лишенным свободы за неисполнение договорных обязательств (ст.11);
14. Право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства (ст.12 п.1, ст.13);
15. Право на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона (ст.14 п.1);
16. Право считаться невиновным, пока виновность не будет доказана согласно закону (ст.14 п.2);
17. Право на определенные гарантии на основе полного равенства при предъявлении уголовного обвинения (ст.14 п.3);
18. Право на пересмотр приговора вышестоящей судебной инстанцией (ст.14 п.5);
19. Право не быть вторично судимым или наказанным за преступление, за которое лицо было окончательно осуждено или оправдано (ст.14 п.7);
20. Право на признание правосубъектности (ст.16);
21. Право на свободу от произвольного или незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь (ст.17 п.1);
22. Право на свободу от произвольного или незаконного посягательства на неприкосновенность жилища (ст.17 п.1);
23. Право на тайну корреспонденции (ст.17 п.1);
24. Право на свободу от незаконного посягательства на честь и репутацию (ст.17 п.1);
25. Право на свободу мысли, совести и религии (ст.18 п.1, ст.27);
26. Право беспрепятственно придерживаться и свободно выражать свои мнения, включая свободу искать, получать и распространять информацию и идеи (ст.19 п.1, п.2);
27. Право на мирные собрания (ст.21);
28. Право на свободу ассоциации (ст.22 п.1);
29. Право семьи на защиту со стороны общества и государства (ст.23 п.1);
30. Право на вступление в брак и создание семьи (ст.23 п.2);
31. Право ребенка на меры защиты, на регистрацию после рождения, на имя и на приобретение гражданства (ст.24 п.1-3);
32. Право принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей (ст.25 п. «а»);
33. Право голосовать и быть избранным (ст.25 п. «б»);
34. Право допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе (ст.25 п. «в»);
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).

Приложение 3. Перечень общепринятых прав и свобод человека по МПЭСКП

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

Приложение 4. Форма экспертного заключения

Экспертное заключение

Об экспертизе проекта закона (или иного НПА)

« _____ »

1. Общие сведения

На рассмотрение эксперта _____

(полные реквизиты эксперта / экспертной организации)

Решением Комитета _____ Жогорку Кенеша

(наименование комитета)

Кыргызской Республики от _____ № _____

направлен _____

(наименование проекта закона)

с приложением следующих материалов:

а) обязательных:

- решение комитета о назначении экспертизы проекта закона;
- проект закона;
- пояснительная записка, подготовленная комитетом, направившим проект закона;
- справка-обоснование к проекту закона, подписанная разработчиком проекта закона, включающая развернутую характеристику проекта закона, его целей, основных

положений, места в системе действующего законодательства, а также прогноз социально-экономических и иных последствий его принятия;

- справка о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования;
- перечень законов, иных нормативных правовых актов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятие данного проекта закона;
- предложения о разработке проектов нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного закона;
- заключения ранее проведенных экспертиз, в случае если они проводились.

б) дополнительные:

- копии заключений согласовывающих организаций соответственно специфике объекта;
- копия результатов общественного обсуждения;
- иные материалы.

2. Вводная часть

(вид проводимой экспертизы: правовая, правозащитная, гендерная, антикоррупционная, экологическая экспертизы).

(основания проведения экспертизы)

(предмет экспертизы)

(дата, место и период проведения экспертизы)

2. Аналитическая часть

Примечание:

В аналитической части эксперт должен описать общие положения проекта закона, сферу его действия, круг общественных отношений, регулируемых проектом закона, провести анализ полученной информации о проекте закона, включающий обзор и анализ нормативного регулирования в данной сфере правоотношений в зависимости от круга исследуемых вопросов на основании требований соответствующих видов специализированных экспертиз.

3. Замечания

Примечание:

В данном разделе эксперт должен изложить свои замечания, основанные на нормах национального законодательства и международных договоров, участником которых является Кыргызская Республика, вступивших в силу в установленном порядке.

Имеющийся перечень замечаний группируется в блоки:

- замечаний в части основных положений проекта закона;
- замечания по конкретным статьям проекта закона.

4. Выводы и рекомендации

Примечание:

Экспертное заключение должно включать в себя выводы и рекомендации по требованиям, содержащихся в разделе IV Стандартов по проведению отдельных специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики и по поставленным перед экспертизой вопросам.

Эксперт должен сформулировать результаты оценки проекта закона, указать ссылку на используемые нормативные правовые акты и международные договоры и обосновать каждый из полученных выводов.

В целях доработки проекта закона предлагаются конкретные рекомендации по доработке положений проекта закона.

Содержание выводов и рекомендаций должно соответствовать основным замечаниям, изложенным в разделе 3 экспертного заключения.

Если экспертом проводится несколько видов специализированных экспертиз проекта закона, то информация, содержащаяся в разделах 3 и 4 должна быть сформулирована по каждому виду экспертизы отдельно.

(подпись эксперта (ов), / печать экспертной организации)

5. Приложения

Экспертное заключение может содержать приложения:

- сведения об эксперте;
- используемая в экспертном заключении терминология (если необходимо);
- прочее (на усмотрение эксперта).

Примечание:

Сравнительная таблица по проекту закона оформляется в табличном виде в одной из следующих форм:

Таблица №1

<i>Редакция проекта</i>	<i>Выводы и рекомендации эксперта</i>	<i>Обоснование</i>

Таблица №2

<i>Редакция закона</i>	<i>Редакция проекта</i>	<i>Выводы и рекомендации эксперта</i>	<i>Обоснование</i>

Первое издание данной публикации была подготовлена командой экспертов: Нурланом Алымбаевым, Чынарой Мусабековой, Натальей Сергеевой, Анной Кириленко, Гульсарой Джакуповой – в соавторствес Анарой Ниязовой и Аидой Саляновой.

Подготовка второго издания осуществлена Ириной Летовой. Общая редакция Аиды Саляновой, Гульмиры Маматкеримовой и Курманбека Турдалиева.