

УДК 341.242 (575.2) (04)

**ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ НОРМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСТАНА
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

М.М. Каримов – соискатель

The article studies the some mechanisms of optimization effects conditions of the international contracts to the national legislation of Kyrgyzstan.

Главной ценностью в правовом государстве выступают надежно защищенные и последовательно осуществляемые права и свободы человека. Высшей ценностью для международного сообщества государств должны быть интересы и права каждого человека, уважения прав и достоинства всех и каждого в отдельности¹. Суверенный Кыргызстан со дня обретения независимости осуществляет ряд мер, направленных на укрепление национального суверенитета, совершенствования всех сфер общественной жизни, в том числе национального законодательства.

Совершенствование национального законодательства с учетом приоритета прав и свобод человека стало возможным после принятия Кыргызстаном обязательств по приведению национального законодательства в соответствии с требованиями ратифицированных международных договоров по правам человека.

Основная задача на XXI век – обеспечить неукоснительное соблюдение прав и основных свобод человека, что уже отражено в большинстве международно-правовых документов. Кыргызстан является участником большинства таких договоров. На сегодняшний день необходимо обеспечить применение таких между-

народно-правовых норм путем наработки соответствующих организационных механизмов, осуществления нормотворческой и правоприменительной деятельности. Как отмечает проф. И.И. Лукашук: “Международно-правовое регулирование в широком смысле охватывает две основные фазы: правотворческую фазу, в которой протекает процесс создания международно-правовых норм, и правоприменительную фазу, в которой происходит процесс осуществления норм”². Именно правотворческая фаза должна была бы стать основой международных стандартов прав человека.

Как справедливо отмечает А.С. Гавердовский: “Любая система юридических норм, в том числе и система защиты прав человека, как бы блестяще она ни была разработана, не имеет права на существование, если она реально не воздействует на общественную жизнь”³. Право недействительно, если его положения не находят реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях. Сами по себе правовые нормы яв-

¹ Права человека в цифрах и фактах: <http://www.un.org/russian/topics/humanrts/factsheet.htm>. – 2005. – 22 августа.

² Лукашук И.И. Международно-правовое регулирование международных отношений (системный подход). – М.: Международные отношения, 1975. – С. 10.

³ Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. – Киев: Вища школа. Головное изд-во, 1980. – С. 47.

ляются лишь выражением абстрактной возможности и долженствования к действительному поведению субъектов, а поэтому реальное содержание регулятивных свойств может проявиться лишь через процесс реализации. Иначе говоря, без осуществления права, без наполнения его норм живым практическим содержанием, связанным с исполнением субъектами права его предписаний, теряется значение правового регулирования общественных отношений. Мы согласны с мнением Д.А. Керимова о том, что: “Только реализация правовых предписаний в практической деятельности позволяет достигнуть того результата, к которому стремятся создатели правовых норм”¹.

Поскольку весь смысл международно-правового регулирования прав человека состоит в достижении определенного конечного результата, к которому стремятся участники международного общения, то по справедливому замечанию И.И. Лукашука, “осуществление международно-правовых норм является, как правило, гораздо более сложной и ответственной задачей, чем их принятие”².

Современную систему защиты прав и свобод человека невозможно представить без национального уровня. В последние годы многие страны стали участниками основных договоров по правам человека, которые влекут за собой правовые обязательства по их осуществлению на международном уровне. Практическая задача защиты прав человека является, прежде всего, национальной, и ответственность за ее решение должно нести каждое государство. На национальном уровне защита прав человека может быть наилучшим образом обеспечена с помощью наличия соответствующего развитого законодательства, независимой судебной власти, а также создания демократических правовых институтов.

Для приведения законодательства Кыргызстана в соответствие с положениями, ратифицированными международными договорами, были приняты и принимаются нормативно-правовые акты, которые действительно отвечают минимальным международным стандартам прав человека.

¹ Керимов Д.А. Философские проблемы права. – М., Юрид. лит-ра, 1972. – С. 387.

² Лукашук И.И. Указ. соч. – С. 16.

Казалось бы естественным наличие возможных противоречий действующих нормативно-правовых актов Кыргызстана до ратификации международных договоров по правам человека, поскольку в этих нормативно-правовых актах не учитывались требования тех международных договоров по правам человека, к которым Кыргызстан присоединился после издания уже действующих законов.

Но и нередки случаи наличия противоречий между принятым нормативно-правовым актом после вступления в действие международного договора. Так, например, до принятия изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики (далее по тексту – УПК КР) в редакции от 25 июня 2007 г. некоторые нормы УПК не соответствовали Международному пакту о гражданских и политических правах (далее по тексту – МПГПП).

Согласно п. 4 ст. 9 МПГПП каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательства дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания, и распорядится о его освобождении, если задержание незаконно³.

Этой норме МПГПП не соответствовали нормы УПК КР. Вопросы законности задержания и вопросы освобождения лица, если это лицо было задержано незаконно, решались только следователем или прокурором⁴. Нормы УПК КР не содержали положений вынесения решения судом о законности задержания и освобождения от стражи судом.

Противоречия положений УПК КР п. 4 ст. 9 МПГПП были устранены Законом Кыргызской Республики от 25 июня 2007 г. №91 “О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской

³ Международный пакт о гражданских и политических правах принят Генеральной ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. (ст. 9).

⁴ Уголовно-процессуальный кодекс КР от 30 июня 1999 г. (ст. 97).

Республики”, в Законах Кыргызской Республики “О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах”, “О прокуратуре Кыргызской Республики”, “О порядке и условиях содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению и обвинению в совершении преступлений”, “Об общих принципах амнистии и помилования”, “О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики” и “О введении в действие Уголовного кодекса Кыргызской Республики”. Полагаем, что порядок задержания лица в соответствии с нормами УПК КР приближены к положениям МПГПП, так как в соответствии с редакцией УПК КР от 25 июня 2007 г. вопросы задержания, а также заключения под стражей допускаются только по решению суда.

Положения, регулирующие порядок задержания, приближенные к международным стандартам, нашли свое отражение не только в действующем УПК КР, но и в ст. 15 Конституции КР в редакции от 23 октября 2007 г.

Указанное выше положение УПК КР от 30 июня 1999 г. не соответствовало положениям МПГПП в течение 8 лет. И все задержания, которые производились в течение этого срока, не соответствовали ратифицированным Кыргызстаном нормам МПГПП. Причину несоответствия нормативно-правовых актов ратифицированным международным договорам мы видим в отсутствии правовой экспертизы со стороны органов законодательной власти на предмет их соответствия ратифицированным Кыргызстаном международным договорам, а также в отсутствии законодательных предписаний о необходимости проверки принимаемых законов на предмет их соответствия ратифицированным международным договорам.

На сегодняшний день законодатели издадут нормативно-правовые акты, основываясь на Конституцию КР, Закон КР “О нормативно-правовых актах КР”, Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” и Инструкцией по законодательной технике.

В этих нормативно-правовых актах не содержатся положения о необходимости проверки принимаемых и проектируемых законодательных актов на их соответствие ратифицированным Кыргызстаном международным договорам. Тем самым многие принятые законы КР не соответствуют ратифицированным международным договорам.

Указ Президента КР О национальной программе “Права человека на 2002–2010 год” от 2 января 2002 г. содержит положение о необходимости проведения правового анализа и систематизации действующих нормативных правовых актов министерств и ведомств с точки зрения их соответствия Конституции КР и международным стандартам в области прав человека и гражданина, для их приведения в соответствие с международным стандартом, но до сих пор утверждать о полном соответствии нормативно-правовых актов международным договорам мы не можем.

Предполагается, что возможность исключения противоречий между принимаемыми нормативно-правовыми актами КР и ратифицированными международными договорами будет при условии включения статьи в Закон “О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики” и в Закон КР “О регламенте Жогорку Кенеша КР” о необходимости обязательной проверки принимаемых законов на соответствие ратифицированным Кыргызстаном международным договорам.

В этой связи предлагаем изложить п. 1. ст. 3 Закона Кыргызской Республики “О нормативно-правовых актах КР” в следующей редакции:

Нормативные правовые акты Кыргызской Республики должны соответствовать:

Конституции Кыргызской Республики, ратифицированным Кыргызской Республикой международным договорам, а также иным нормативным правовым актам Кыргызской Республики, имеющим по сравнению с ними более высокую юридическую силу.

Внести в Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” следующие дополнения и изменения:

Абзац первый ст. 108 изложить в следующей редакции:

Ответственный комитет Жогорку Кенеша изучает и обобщает предложения о поправках. Принимаемые Жогорку Кенешем нормативно-правовые акты должны пройти обязательную экспертизу на предмет их соответствия Конституции КР, конституционным законам и ратифицированным Кыргызстаном международным договорам. Лица, внесшие поправки, вправе уточнять их в ходе обсуждения в комитете.

Ратифицировав тот или иной договор в области прав человека, государства включа-

ют его положения непосредственно в свое внутреннее законодательство или обязуются выполнять содержащиеся в нем обязательства иным путем. Поэтому общепризнанные стандарты и нормы в области прав человека находят сегодня отражение во внутреннем законодательстве большинства государств. Однако наличия закона о защите конкретных прав далеко не всегда достаточно, если он не обеспечивает наличия правовых механизмов для действительной реализации данных прав. Таким образом, становится все более очевидным, что результативное осуществление прав человека требует создания национальных структур их защиты. В последние годы во многих странах были созданы органы (учреждения), на которые возложена конкретная функция защиты прав человека.

Считаем, что необходимо не только дальнейшее развитие специальных институтов защиты прав человека, но, в первую очередь, структур по мониторингу действующего законодательства, по правовой экспертизе принимаемых нормативных актов, и самое главное по мониторингу и экспертизе соответствия принимаемых нормативно-правовых актов Кыргызской Республики международным договорам, в том числе, в области прав и свобод человека и гражданина.

В связи с ратификацией Кыргызстаном ряда конвенций о защите прав человека и основных свобод следует уделить особое внимание вопросу, требуют ли конвенции, чтобы государства-участники непосредственно придавали силу в рамках национального права конкретным правам и свободам, защищаемым конвенциями, и предусмотрели в национальном праве процедуру, которая позволила бы отдельным лицам использовать средства правовой защиты при нарушении их прав по указанным конкретным конвенциям. Так, по мнению Европейского суда по правам человека, государства не обязаны придавать конвенции силу в рамках своего национального права¹. Суд считает, что государство не должно применять

конкретный способ обеспечения прав, гарантируемых конвенцией, в частности, включать нормы конвенции в национальное право. Ст. 13 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод (ЕКПЧ) объявляет, что каждый, чьи права и свободы, изложенные в настоящей конвенции, нарушены, располагает эффективными средствами правовой защиты перед национальными властями, даже если такое нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.

Кыргызстану предстоит проделать большую работу в связи с присоединением к международным договорам по защите прав человека. Она должна состоять в следующем:

а) выявление пробелов в правовом регулировании и подготовка соответствующих законопроектов с учетом положений договоров, соглашений и конвенций о защите прав человека и основных свобод;

б) проведение ревизии действующего законодательства с точки зрения его соответствия международным договорам и стандартам в области прав человека;

в) проведение ревизии подзаконных актов и приведение их в соответствие как с законами о правах человека, так и с международными договорами;

г) разработка процедуры экспертизы законопроектов, касающихся прав и свобод человека.

Однако только одних этих мер недостаточно. Необходимо отметить, что в законодательной сфере уже началось сближение с международными стандартами: отменены основные ограничения прав и свобод человека. Демократизируются уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное право.

Таким образом, имплементация международно-правовых норм по правам человека в Кыргызстане осуществляется:

- во-первых, чтобы реализовать одно из фундаментальных принципов демократии – всеобщее уважение прав и основных свобод человека,
- во-вторых, для формирования целостного гражданского общества в Кыргызстане,
- в-третьих, именно человек является основной ценностью в правовом демократическом государстве.

¹ Swedish Engine Drivers v. Sweden case; Ireland v. UK case // Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии). – М., 1997. – С. 501–502.