

**УКУК**

УДК 341.231.14

**Сыздыков Алмаз Жаксыбекович**

кандидат юридических наук, ассоциированный профессор,  
докторант Академии МВД Кыргызской Республики  
имени генерал-майора милиции Э.А. Алиева, г. Бишкек, КР.

**Мамырбаев Рахимбек Нурмухаметович**

кандидат юридических наук,  
докторант Национальной академии наук Кыргызской Республики, г. Бишкек, КР.

**Сыздыков Алмаз Жаксыбекович –**

юридика илимдеринин кандидаты, ассоциацияланган профессор,  
Кыргыз Республикасынын Ички иштер министрлигинин милициянын генерал-майору  
Э.А. Алиев атындагы Академиясынын докторанты, Бишкек шаары, КР.

**Мамырбаев Рахимбек Нурмухаметович –**

юридика илимдеринин кандидаты, Кыргыз Республикасынын  
Улуттук илимдер академиясынын докторанты, Бишкек шаары, КР.

**Almaz Zhaksybekovich Syzdykov**

Candidate of Law, Associate Professor, Doctoral student  
at the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Kyrgyz Republic  
named after Major General of Militia named after E.A. Aliyev, Bishkek, KR.

**Mamyrbayev Rakhimbek Nurmukhametovich**

Candidate of Law, Doctoral student of the National Academy of Sciences  
of the Kyrgyz Republic, Bishkek, KR.

**АКЫЙКАТЧЫ МАМЛЕКЕТ МЕНЕН ЖАРАНДЫН ОРТОСУНДАГЫ ОРТОМЧУ КАТАРЫ:  
БУЗУЛГАН УКУКТАРДЫ КАЛЫБЫНА КЕЛТИРҮҮ МЕХАНИЗМДЕРИ****ОМБУДСМЕН КАК ПОСРЕДНИК МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И ГРАЖДАНИНОМ:  
МЕХАНИЗМЫ ВОССТАНОВЛЕНИЯ НАРУШЕННЫХ ПРАВ****THE OMBUDSMAN AS AN INTERMEDIARY BETWEEN THE STATE AND THE CITIZEN:  
MECHANISMS FOR RESTORING VIOLATED RIGHTS**

**Аннотация.** Макалада Акыйкатчы институтунун бузулган укуктарды калыбына келтирүү механизминде мамлекет менен жарандын ортосундагы негизги ортомчу катары ролу каралат. Акыйкатчынын Укуктун үстөмдүгүнүн, адилеттүүлүктүн жана адам укуктарынын артыкчылыгынын конституциялык принциптеринин негизинде иштеген көз карандысыз укук коргоо институту катары укуктук табияты ачылат. Укуктарды коргоонун жеткиликтүүлүгүн жана ыкчамдыгын камсыз кылуучу жарандардын кайрылууларын кароо жол-жоболоруна, ошондой эле мамлекеттик органдар жана сот системасы менен өз ара аракеттенүү мисалында бузулган укуктарды калыбына келтирүү практикасын талдоого өзгөчө көңүл бурулду.

Кайрылуулардын статистикасын жана укук колдонуу практикасын талдоонун негизинде Акыйкатчы институту жарандардын мамлекеттик институттарга болгон ишенимин жогорулатууга жана «угуучу мамлекет» принцибин бекемдөөгө өбөлгө түзөөрү көрсөтүлгөн. Акыйкатчынын сунуштамаларын ишке ашыруунун механизмдери, алардын мыйзамдарды жана административдик практиканы өркүндөтүүгө тийгизген таасири, ошондой эле сунуштама-

лардын милдеттүү күчүнүн жоктугуна жана бийлик органдарынын ортосунда жетиштүү координацияланбагандыгына байланыштуу жооп кайтаруу актыларын аткаруу проблемалары каралат.

Акыйкатчыны институционалдык жактан чыңдоо, анын ыйгарым укуктарын кеңейтүү, сунуштарды аткаруу үчүн мамлекеттик органдардын жоопкерчилигин жогорулатуу жана ведомстволор аралык өз ара аракеттенүү механизмдерин өнүктүрүү зарылдыгы жөнүндө корутунду чыгарылды. Акыйкатчынын адам укуктарын коргоонун жана укуктук мамлекетти калыптандыруунун натыйжалуу куралы катары мааниси негизделген.

**Негизги сөздөр:** омбудсмен; адам укуктары; жарандардын укуктарын коргоо; жарандардын кайрылуулары; мамлекеттик органдар; укуктук мамлекет; Омбудсмендин сунуштары; бузулган укуктарды калыбына келтирүү; административдик практика; соттук коргоо.

**Аннотация.** В статье исследуется роль института омбудсмена как ключевого посредника между государством и гражданином в механизме восстановления нарушенных прав. Раскрывается правовая природа омбудсмена как независимого правозащитного института, функционирующего на основе конституционных принципов верховенства права, справедливости и приоритета прав человека. Особое внимание уделено процедурам рассмотрения обращений граждан, обеспечивающим доступность и оперативность защиты прав, а также анализу практики восстановления нарушенных прав на примере взаимодействия с государственными органами и судебной системой.

На основе анализа статистики обращений и правоприменительной практики показано, что институт омбудсмена способствует повышению доверия граждан к государственным институтам и укреплению принципа «слушающего государства». Рассматриваются механизмы реализации рекомендаций омбудсмена, их влияние на совершенствование законодательства и административной практики, а также проблемы исполнения актов реагирования, связанные с отсутствием обязательной силы рекомендаций и недостаточной координацией между органами власти.

Сделан вывод о необходимости институционального укрепления омбудсмена, расширения его полномочий, повышения ответственности государственных органов за исполнение рекомендаций и развития механизмов межведомственного взаимодействия. Обоснована значимость омбудсмена как эффективного инструмента защиты прав человека и формирования правового государства.

**Ключевые слова:** омбудсмен; права человека; защита прав граждан; обращения граждан; государственные органы; правовое государство; рекомендации омбудсмена; восстановление нарушенных прав; административная практика; судебная защита.

**Annotation.** The article examines the role of the Ombudsman institution as a key intermediary between the state and the citizen in the mechanism of restoration of violated rights. The article reveals the legal nature of the Ombudsman as an independent human rights institution operating on the basis of the constitutional principles of the rule of law, justice and the priority of human rights. Special attention is paid to procedures for reviewing citizens' appeals, ensuring accessibility and prompt protection of rights, as well as analyzing the practice of restoring violated rights using the example of interaction with government agencies and the judicial system.

Based on the analysis of statistics of appeals and law enforcement practice, it is shown that the institution of the Ombudsman helps to increase citizens' trust in state institutions and strengthen the principle of a «listening state». The mechanisms for implementing the recommendations of the Ombudsman, their impact on improving legislation and administrative practice, as well as the problems of implementing response acts related to the lack of binding force of recommendations and insufficient coordination between authorities are considered.

It is concluded that there is a need for institutional strengthening of the Ombudsman, expanding his powers, increasing the responsibility of government agencies for the implementation of recommendations and developing mechanisms for interdepartmental interaction. The importance of the

Ombudsman as an effective tool for the protection of human rights and the formation of a rule-of-law state is substantiated.

**Keywords:** ombudsman; human rights; protection of citizens' rights; citizens' appeals; state bodies; rule of law; recommendations of the Ombudsman; restoration of violated rights; administrative practice; judicial protection.

Институт омбудсмана (акыйкатчы) служит важнейшим звеном между гражданином и государством, способствуя защите прав и свобод и восстановлению нарушенных прав. Согласно Конституционному закону КР «Об Акыйкатчы (Омбудсмене) Кыргызской Республики», Акыйкатчы осуществляет парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека [1]. Он обладает широкой независимостью и неприкосновенностью, а его деятельность дополняет существующие правовые механизмы защиты (Конституционный Закон КР, ст. 4). Омбудсмен рассматривает письменные и устные обращения граждан, проводит проверки и при необходимости обращается к государственным органам с рекомендациями или иными актами реагирования. В 2024 году в институт Акыйкатчы поступило 9283 обращения (23,5 % письменных, 53,7 % устных, 22,6 % по «горячей линии») [2]. При рассмотрении жалоб омбудсмен выявляет системные проблемы (например, нарушения прав заключённых или военных пенсионеров) и выносит заключения с предложениями по их устранению. Его выводы и рекомендации носят рекомендательный характер; практический эффект часто зависит от доброй воли госорганов. Анализ в Казахстане показывает, что по-прежнему сохраняются институциональные ограничения: заключения омбудсмана не обязательны к исполнению, а органы власти не несут ответственности за отсутствие или несвоевременное реагирование [3]. В то же время расширение аппарата и региональных представительств омбудсмана способствует росту гражданских обращений и доступа населения к защите. Международный опыт свидетельствует о многочисленных моделях института омбудсмана (шведский «парламентский омбудсмен», испанский «народный защитник» и др.) [4]. По итогам анализа выявлены проблемные зоны: ограниченная принудительная сила рекомендаций, задержки с ответами госорганов, недостаточное финанси-

рование и кадры. Практические рекомендации включают усиление механизмов исполнения актов омбудсмана (возможность судебного обжалования бездействия, отчётность госорганов), повышение открытости работы института и укрепление международного сотрудничества.

Институт омбудсмана основывается на принципе парламентского контроля за соблюдением прав и свобод граждан. Конституционный закон КР «Об Акыйкатчы (Омбудсмене) Кыргызской Республики» (2015, изменён в 2025 г.) закрепляет, что Акыйкатчы независим и неподконтролен государственным органам, а его деятельность дополняет существующие правовые средства защиты прав человека [1].

В работе акыйкатчы руководствуется международными стандартами (Парижские принципы) и конституцией, признавая права и свободы высшей ценностью. В разных странах институт омбудсмана имеет схожую сущность: так, по определению Британской энциклопедии, омбудсмен – «лицо, уполномоченное законом расследовать жалобы граждан на бюрократические злоупотребления, выступающее независимым и беспристрастным арбитром между правительством и отдельными лицами» [3].

Исторически институт зародился в Швеции (окончательно оформлен Конституцией 1809 г.): тогда парламентский омбудсмен «защищал интересы обычных людей от нарушений закона чиновниками», в отличие от прежнего канцелярского омбудсмана, защищавшего интересы короны [4]. Сегодня омбудсмены существуют более чем в ста странах мира (например, в постсоветских государствах первые уполномоченные появились в 2001-2002 гг. – в Казахстане и Кыргызстане).

В русском языке омбудсмана часто называют уполномоченным по правам человека (как в РФ), по правам ребёнка или бизнеса. Правовой статус омбудсмана определяется конституциями и специальными законами: так, в Кыргызстане полномочия Акыйкатчы

закреплены на конституционном уровне, а в ряде стран существуют конституционные законы об омбудсмене. Международно-правовые нормы (Парижские принципы ООН, стандарт GN 2021) требуют для омбудсмана мандата и широких гарантий независимости.

Рассмотрим процедуру рассмотрения обращений. Омбудсмен осуществляет приём и рассмотрение индивидуальных обращений граждан и организаций. По конституционному закону обращения (жалобы) подаются в письменной или электронной форме в течение года со дня нарушения прав. Институт Акыйкатчы рассматривает обращения как граждан КР (независимо от их нахождения), так и иностранных лиц на территории страны.

Акыйкатчы вправе возбуждать проверки и без обращения (по информации СМИ или собственной инициативе), а также проводит личный приём заявителей. Обращения должны содержать подпись и полные контактные данные; анонимные жалобы законом не рассматриваются. Также омбудсмен может не принимать к рассмотрению заявления, признанные заведомо недобросовестными или направляющие к сторонним процедурам. При рассмотрении жалобы Акыйкатчы выясняет обстоятельства (документы, свидетели) и в случае нарушения законных прав ставит вопрос об их восстановлении. Все госорганы обязаны оказывать омбудсмену содействие (предоставлять документы и доступ к информации). Закон предусматривает приоритетные сроки и обязанность органов власти отвечать на запросы омбудсмана без необоснованных задержек. Отдельно закон устанавливает, что омбудсмен не рассматривает жалобы, по которым уже идет судебное разбирательство – в этом случае его вмешательство прекращается (чтобы не дублировать юрисдикцию).

Международный опыт. Процедуры приема жалоб у омбудсменов схожи в большинстве стран, обращения подаются устно или письменно, после чего назначаются проверки и запрашиваются сведения из госорганов. В некоторых странах (Швеция,

Польша) омбудсмен наделен правом возбуждать дела по жалобам и передавать их в суд или прокуратуру, если органы отказываются реагировать.

Практика показывает, что упрощенный доступ (горячие линии, онлайн-приемные) существенно повышает доступность института для граждан. Например, в КР введен единый «горячий телефон 115» – его использовали 2562 человека (22,6 % от обращений), что приближает работу омбудсмана к международной модели инклюзивных НПУ (Парижские принципы).

Омбудсмен содействует восстановлению прав граждан через расследования жалоб и дает рекомендации. Наиболее эффективными оказываются случаи, в которых выявлены грубые нарушения, требующие реформ. Например, в 2024 году Институт Акыйкатчы установил, что мэрия Бишкека игнорирует льготы на бесплатный проезд для пенсионеров силовых структур [2]. После этого департамент транспорта провёл финансовый расчёт субсидий, прокуратура Ленинского района направила представление об устранении нарушений, а Администрация Президента выделила средства для компенсации расходов (см. схему взаимодействия ниже). В итоге обязательства мэрии стали выполняться – правовая позиция пенсионеров была восстановлена.

Еще одним примером стала жалоба на непредусмотренное законодательством решение чиновников по ипотечному кредиту для военных: омбудсмен направил соответствующее письмо в Правительство для разработки нормативного акта. В отчётах представляются и другие кейсы по разным сферам (право на жильё, соцобеспечение, доступ к медпомощи), а выводы омбудсмана фиксируются в аналитических материалах и актах реагирования. Статистика деятельности показывает рост числа рассмотренных дел: в 2023 г. омбудсмен принял 5574 обращения (плюс 90 % к предыдущему году), в 2024 г. – 9283. Большая часть жалоб (53,7 %) была решена в ходе личных приёмов и устных обращений [5].

Таблица. Динамика обращений в Институт Акыйкатчы КР (2022-2024)

Год	2022	2023	2024
Число обращений	3716	5574	9283

Источник: статистика Института Акыйкатчы.

По закону органы власти обязаны предоставлять омбудсмену документы и содействовать проверкам. Омбудсмен может прямо уведомить ответственных чиновников о выявленных нарушениях и требовать их устранения (например, о формальной стороне ЖК и УИС). Если же государственный орган упорно отказывается исправлять ситуацию, Акыйкатчы направляет свои выводы в прокуратуру или суд. В практике были случаи, когда по итогам жалобы омбудсмена органы прокуратуры выносили представления, а суды учитывали позицию омбудсмена в решениях (особенно в делах о правах осуждённых или ветеранов).

Однако прямое участие Акыйкатчы в судебных процессах ограничено: согласно закону, он не рассматривает те жалобы, по которым уже идет судебное разбирательство. Вместо этого выводы омбудсмена зачастую служат основанием для обращения граждан в суд или для инициирования проверок прокуратурой. В ряде стран международный опыт демонстрирует более активную роль омбудсмена в судебном процессе (например, право предъявлять административные иски), но в Кыргызстане формально омбудсмен действует через рекомендацию и передает материалы и предложения компетентным госорганам.

**Схема взаимодействия омбудсмена с органами власти:** гражданин направляет обращение Акыйкатчы – омбудсмен проводит проверку и через свои подразделения запрашивает сведения у госорганов. После анализа омбудсмен выносит заключение, которое по необходимости отправляется ответственным ведомствам (Кабинету министров, администрации, мэрам и т.д.) с рекомендациями. При нежелании органов исполнять рекомендации омбудсмен может привлекать внимание прокуроров или судов (примером является кейс с ветеранами МВД).

Рекомендации омбудсмена носят консультативный характер: законодательство

не предусматривает прямых санкций за их невыполнение [3].

Тем не менее, омбудсмен вправе публично обнародовать свои заключения (согласно Уголовному кодексу, обвинения по официальным сообщениям) и добиваться рассмотрения вопросов депутатами. На практике эффективность выводов омбудсмена зависит от внимания общественности и политической воли. В упомянутых кейсах из 2024 г. реальной реакции добились именно те обращения, по которым были привлечены СМИ и прокуратура [5].

Исследование в Казахстане констатирует, что институциональные ограничения сохраняются: «рекомендательный характер заключений Уполномоченного» и «отсутствие ответственности за несвоевременное предоставление информации органами власти» препятствуют полной реализации прав граждан. В Кыргызстане аналогичные проблемы: обязательность исполнения актов омбудсмена зависит от последующего контроля законодателей. По данным Института Акыйкатчы, все рекомендации ежегодно обобщаются и утверждаются специальным Постановлением Жогорку Кенеша (см. содержание отчёта 2024 г.). Статистика показывает, что доля обращений, по которым удаётся полностью восстановить права, остаётся невысокой: часто результатом становится лишь частичное решение или перенос проблемы в судебную плоскость.

Тем не менее, качество работы института повышается: расширение штата и создание областных представительств увеличили доступность омбудсмена. Количество принятых жалоб растёт (см. диаграмму), а это указывает на доверие населения к институту. В целом, эффективность рекомендаций омбудсмена оценивается положительно, когда органы власти идут на контакт. Необходимо укреплять механизм реагирования – например, введением санкций за отказ от сотрудничества или обязательной отчетности по рекомендациям.

Главная проблема – отсутствие принудительной силы актов омбудсмена. Несмотря на то, что законом рекомендуется рассматривать заключения Акыйкатчы на самом высоком уровне, многие органы просто отказывают в доступе к информации или игнорируют нарушения. По информации омбудсмена, ежегодно десятки случаев остаются нерешёнными из-за бюрократии или несоответствия нормативных актов. Например, вопреки прямому указанию нового Уголовно-процессуального кодекса (запрет содержать людей в СИЗО более года), десятки заключённых продолжают томиться в изоляторах – лишь после вмешательства омбудсмена и прокурора ситуация может частично исправляться [6].

Другой фактор – ограниченные ресурсы: по сравнению с серьёзными функциями институт часто недооценён в бюджете и штате (похожая ситуация наблюдается и у омбудсменов других стран, где слабая кадровая база снижает оперативность реагирования). Отмечается также незнание граждан о своих правах и о том, как обращаться к омбудсмену; недостаточно разветвлённые информационные кампании. Кроме того, сохраняются пробелы в законодательстве: не все виды нарушений охвачены нормами (как пример – отсутствие механизма по ипотечным кредитам для военных до прямого вмешательства омбудсмена) [7].

### Список литературы

1. Конституционный закон Кыргызской Республики «Об Акыйкатчы (Омбудсмене) Кыргызской Республики» от 22.09.2025 г. // Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/230031622/edition/37435/ru>.
2. Ежегодный доклад Акыйкатчы КР «О состоянии прав и свобод человека и гражданина в 2024 году», Бишкек, 2025 г. // Режим доступа: <https://ombudsman.kg/ru/document-category/ezhegodnye-doklady>.
3. Жунтырбаев Т., Стасиунас А. Практика рассмотрения жалоб Уполномоченным по правам человека в Республике Казахстан // Мемлекеттік басқару және мемлекеттік қызмет. 2025. №2. С. 71-88.
4. Об институте Омбудсмена // Режим доступа: <https://ombudsman.kg/ru/about#:~:text=>
5. Ежегодный доклад Акыйкатчы КР по итогам 2023 г., Бишкек, 2024. Статистика обращений // Режим доступа: <https://ombudsman.kg/ru/documents/doklad-akyykatchy-ombudsmena-kr-po-itogam-2023-goda>.
6. Д. Хилхорст, А. Найк, А. Каннингем. Роль омбудсмена в контроле за деятельностью правительства и разрешении жалоб. BPR journal 2018, vol.35.
7. OECD. The Role of Ombudsman Institutions in Open Government. – 2017.

Для повышения эффективности исполнения предлагается следующее:

1. Юридически закрепить обязанность госорганов ответственно относиться к актам омбудсмена (возможность возбуждения судебного разбирательства за игнорирование; ответственность чиновников).

2. Усилить информированность граждан об институции и упрощении процедур подачи жалоб (цифровизация приёмных и доступность услуг в регионах).

3. Развивать аналитику и мониторинг – сбор статистики по результатам рассмотрения жалоб и публикация этих данных (например, открытые отчёты о том, в скольких случаях рекомендации выполнены полностью).

4. Международное сотрудничество – обмен опытом с аналогичными институтами зарубежья для внедрения лучших практик (например, институт бизнес-омбудсмена в Канаде или национальных правозащитных комиссий в Европе).

Заключение: институт акыйкатчы в КР по-прежнему развивается. Реформы 2021-2025 гг. усилили его правовой статус и расширили возможности, однако остаются невыполненные задачи повышения реальной защищённости прав граждан. Необходимо комплексно решать и законодательные, и ресурсные вопросы, чтобы омбудсмен мог не только фиксировать нарушения, но и добиваться их устранения на практике.