



**Стратегия развития
Института Акыйкатчы (Омбудсмена)
Кыргызской Республики
на период 2023-2028 годы**

г. Бишкек - 2023 год

ВВЕДЕНИЕ	2
ГЛАВА I	
Институциональные изменения	4
Задача 1.1 Совершенствование реактивной деятельности с внедрением комплексной модели рассмотрения обращений и проведения расследований нарушений прав и свобод человека и элементов перенаправления	5
Задача 1.2 Развитие аналитических и мониторинговых подходов и инструментов	8
Задача 1.3 Полноценное внедрение проактивного компонента	10
Задача 1.4 Совершенствование кадровой политики	18
Задача 1.5 Принятие новой организационной структуры управления и функциональных обязанностей	21
Задача 1.6 Повышения качества консультативно-правовой помощи, в том числе и через «Горячую линию 115»	23
ГЛАВА II	
Укрепление статуса и совершенствование законодательства	23
Задача 2.1 Совершенствование законодательства и получение статуса «А»	24
Задача 2.2 Создание условий для исполняемости рекомендаций	25
ГЛАВА III	
Взаимодействие с Жогорку Кенешем, государственными и негосударственными субъектами, международное сотрудничество	26
Задача 3.1 Внедрение новых подходов в поддержании систематического сотрудничества с Жогорку Кенешем	27
Задача 3.2 Укрепление взаимодействия с Кабинетом Министров, исполнительными органами власти и правоохранительными органами, и повышение потенциала должностных лиц этих структур по правам человека	28
Задача 3.3 Расширение форматов взаимодействия с организациями гражданского общества, международными партнерами по развитию, государственными и негосударственными образовательными учреждениями, академическими и экспертными кругами, а также форматов международного сотрудничества	30
Задача 3.4 Налаживание межсекторального сотрудничества	32
ГЛАВА IV ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ	33
§ 4.1 Управление изменениями	33
§ 4.2. Ожидаемые результаты реализации Стратегии	34
§ 4.3 Ресурсное обеспечение реализации Стратегии и контроль за его выполнением.	35
ГЛОССАРИЙ	36

ВВЕДЕНИЕ

За годы независимости Кыргызская Республика пережила ряд политических потрясений и периодов реформ. В настоящее время страна находится в фазе политической стабилизации. 2021 году проведена конституционная реформа, приняты ключевые законы, определен статус многих конституционных органов со специальным статусом органов государственной власти. В некоторых случаях этот процесс продолжается, как например в отношении приведения в соответствие статуса Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики (далее - Омбудсмана). Продолжается комплексная инвентаризация законодательства для приведения нормативной базы в соответствие с новой принятой Конституцией Кыргызской Республики (далее - Конституции) и планируется определение порядка проведения мониторинга правоприменения для достижения ожидаемых целей путем обеспечения качества законодательства, а также оценки его эффективности (результативности).

Ситуация с соблюдением прав человека и гражданина в Кыргызской Республике, несмотря на отдельные улучшения, остается сложной. В дополнение к традиционным вызовам актуальными становятся специфические вопросы, которые прежде были менее заметны. Кроме того, активные граждане, представители неправительственных организаций, профессиональных групп, средств массовой информации, международные организации и другие негосударственные субъекты все более настойчиво призывают к улучшению системы защиты прав человека и правозащитной чувствительности государственного управления.

В целях обеспечения парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина Кыргызской Республики (далее - гражданина), провозглашенных Конституцией Кыргызской Республики (далее - Конституции), законами и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики и общепризнанными принципами и нормами международного права, а также международными договорами, вступившими в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, в Кыргызской Республике функционирует Институт Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики (далее - Институт Омбудсмана).

Омбудсмен, возглавляет Институт Омбудсмана парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и занимает ключевое место в реализации обозначенных выше задач в рамках своей компетенции предусмотренной статьей 109 Конституции Кыргызской Республики и национальным законодательством.

С момента избрания в 2002 году первого Омбудсмана у Института Омбудсмана наработаны профессиональные знания, опыт и устойчивый человеческий потенциал, благоприятный имидж как внутри страны, так и за рубежом. Однако налицо также ряд проблем внутреннего и внешнего характера, которые обосновывают необходимость реформ в Институте Омбудсмана.

Сохранение проблем в различных сферах прав и свобод человека и возрастающие запросы общества на изменения требуют слаженной, эффективной и систематической работы государственных институтов. В первую очередь необходимо уделять внимание совершенствованию законодательства и практик, выстраиванию партнерских отношений с негосударственными субъектами и контролю за реализацией прав и свобод человека, содействовать в повышении позиции страны в международных рейтингах и индексах по правам человека и уровню демократии.

За последнее время руководством Института Омбудсмана обозначен курс на институциональные изменения, улучшение практик, процедур взаимодействия с различными субъектами, а также переход к более активной роли в совершенствовании законодательства.

Существует понимание в необходимости как развития реактивного компонента деятельности (реагирование на случаи нарушения прав человека), так и становления проактивного направления (меры, направленные на предупреждение, восстановление нарушенных прав человека и создание благоприятной правозащитной среды). Если первый компонент функционирует, то второй за более двадцати лет существования Института Омбудсмана так и не был полноценно воплощен на практике.

Для определения курса на изменения, Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики (далее - Аппарат Омбудсмана) и с участием независимых экспертов проведены консультации и проектировочные семинары. Их результаты легли в основу Стратегии развития Института Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики на 2023–2028 годы (далее - Стратегия), принятой на период избрания на должность действующего Омбудсмана.

Актуальность Стратегии заключается в необходимости формирования нового видения дальнейшего развития с учетом изменений, которые произошли в стране и мире. Стратегия должна рассматриваться как обязательный документ, определяющий образ будущего Института Омбудсмана и ориентир по достижению основных задач.

При этом деятельность, вытекающая из норм Закона Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» и других нормативных правовых актов и международных обязательств Кыргызской Республики, должна быть продолжена в полном объеме до тех пор, пока это соответствует законодательству. Внимание Стратегии направлено на изменения качественного уровня - прогрессивные идеи, которых прежде не было или которые не получили достаточного развития.

Стратегия принята во исполнение международных обязательств Кыргызской Республики и рекомендаций договорных органов ООН в сфере защиты прав и свобод человека, включая следующие документы:

- Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека «Парижские принципы» (приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года);
- Белградские принципы о взаимодействии национальных правозащитных учреждений и парламентов (Белград, Сербия, 22-23 февраля 2012 г.);
- Венецианские принципы защиты и поощрения института Омбудсмана (приняты Венецианской комиссией на 118-й пленарной сессии (Венеция, 15–16 марта 2019 г.).

Кроме того, Стратегия направления на реализации ряда решений и программных документов Кыргызской Республики:

- Национальной программы развития Кыргызской Республики до 2026 года, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 12 октября 2021 года № 435;
- Концепции правовой политики Кыргызской Республики на 2023-2026 годы и Плана мероприятий по ее реализации, утвержденных Указом Президента Кыргызской Республики от 31 мая 2023 года № 146;
- Плана действий по правам человека на 2022-2024 годы, утвержденного распоряжением Кабинета министров Кыргызской Республики № 655-р.

- других национальных стратегических документов.

Стратегия исходит из перспективы сделать Институт Омбудсмена более эффективным Национальным правозащитным учреждением для защиты и продвижения прав человека. Полноценная реализация Стратегии должна повлиять на улучшение общей ситуации с соблюдением прав и свобод человека в Кыргызской Республике. Стратегия представляет собой систему целей, задач и приоритетных направлений деятельности Института Омбудсмена на среднесрочный период. Ключевой идеей является совершенствование работы Института Омбудсмена в тесном сотрудничестве с другими государственными органами и институтами гражданского общества в целях совершенствования защиты прав и свобод человека и гражданина.

Стратегия поделена на главы, обозначающие основные направления изменений и специфические меры. Так, глава I посвящена совершенствованию институционального уровня и включает, помимо прочего, запуск проактивного и аналитического направления деятельности. Глава II посвящена вопросам укрепления статуса Института Омбудсмена. Глава III содержит комплекс мер по развитию подходов взаимодействия и сотрудничества с Жогорку Кенешем Кыргызской Республики (далее - Жогорку Кенеш), другими государственными и негосударственными субъектами, а также международными структурами. Документ завершается Главой IV с мерами по управлению, мониторингу и оценке за стратегическими изменениями.

При появлении со временем новых обстоятельств, идей и т.п., в случае принятия конституционного Закона “Об Акыйкатчы (Омбудсмене) Кыргызской Республики” требующих внесения соответствующих поправок, уточнений и т.д. в Стратегию может быть откорректирована и дополнена.

Институт Омбудсмена выражает благодарность органам государственной власти, экспертам, представителям гражданского общества и международных организаций, которые на разных этапах участвовали в определении проблематики и обсуждении содержательных идей вокруг Стратегии.

ГЛАВА I

Институциональные изменения

По результатам внутренних обсуждений и консультаций с независимыми экспертами и представителями гражданского общества, выявлены проблемные области, которые требуют реализации задач институционального характера. Среди них - отсутствие полноценной цепочки реализации реактивного компонента (при рассмотрении заявлений), не получившая распространение проактивная и аналитическая деятельность. Еще одним недостатком является не соответствующая требованиям времени кадровая политика, структура управления и система оценки персонала. Кроме того, отмечается морально устаревшая автоматизированная информационная система учета и контроля за документооборотом и исполнительным производством по заявлениям, поручениям руководства и т. д.

Видение: К концу 2028 года в Институте Омбудсмена установлена эффективная система координации управления персоналом и процессами, позволяющая

равномерно поддерживать реализацию реактивного и проактивного компонентов, оказывать комплексную консультативно-правовую помощь заявителям и отслеживать эффективность, контроль работы персонала, функциональных обязанностей и вклада в реализацию Стратегии.

Данное направление подразумевает следующие задачи: (1.1) совершенствование реактивной деятельности с применением комплексной модели рассмотрения заявлений и проведения расследований нарушений прав и свобод человека; (1.2) развитие аналитических и мониторинговых инструментов; (1.3) полноценное внедрение проактивного компонента; (1.4) совершенствование кадровой политики; (1.5) принятие новой организационной структуры управления и функциональных обязанностей; (1.6) Повышения качества консультативно-правовой помощи, в том числе и через «Горячую линию 115»

Задача 1.1 Совершенствование реактивной деятельности с внедрением комплексной модели рассмотрения обращений и проведения расследований нарушений прав и свобод человека и элементов перенаправления

На сегодняшний день Институт Омбудсмeна вошел в число основных официальных инстанций, в которые люди обращаются для восстановления нарушенных прав. Значительное число кейсов разрешается успешно, однако инертность и недостаточная процедурная проработанность не позволяют утверждать, что система поставлена на поток. Необходимо также отметить, что не все вопросы, связанные с запросами заявителей, объективно находятся под контролем самого Института Омбудсмeна. Из-за непонимания мандата Института Омбудсмeна люди могут ожидать и требовать результаты решения, которые находятся вне компетенции Омбудсмeна, по тем или иным вопросам. Данная задача направлена на развитие реактивного компонента и содержит следующие меры:

Во-первых, необходимо подробно проработать алгоритмы рассмотрения заявлений и проведения расследований нарушений прав и свобод человека, и оказания заявителям правовой комплексной юридической помощи, расширить возможности граждан обращаться к Омбудсмeну. Так, будет принят пакет минимальных стандартных действий, опирающихся на нормы законодательства и лучший национальный и международный опыт. Он будет охватывать все этапы, включая правовую консультацию, прием, регистрацию обращений, проведение расследований по нарушению прав и свобод человека, подготовку правозащитного заключения и обязательное информирование заявителя о результатах. Помимо выполнения прямого функционала Институт Омбудсмeна будет содействовать в нахождении государственных и негосударственных поставщиков социальной, психологической и иной помощи за счет элементов перенаправления. Такое перенаправление будет касаться заявителей, объективно нуждающихся в такой помощи (см. [задачу 3.3](#)). Будут подготовлены как унифицированные алгоритмы, так и специфические, адаптированные для рассмотрения заявлений о нарушении прав в сфере конституционного, уголовного, административного, гражданского судопроизводства и т. д.

В практику работы Аппарата, кроме расследований жалоб посредством направляемых запросов и полученных ответов, а также с выездами на место, следует внедрить механизм совместного расследования фактов нарушений прав граждан вместе с другими уполномоченными государственными органами. В этой связи, следует активизировать сотрудничество с этими органами, проводить регулярные встречи для обсуждения проблем в соответствующей сфере, заключения соглашений (меморандума) о сотрудничестве. В этом направлении руководству Института Омбудсмана и его партнеров руководителей следует проявить определенную политическую волю. В итоге это даст повышение эффективности работы.

Одним из методов контроля Омбудсмана должна стать деятельность по совместному инспектированию закрытых учреждений (психиатрических стационаров, мест лишения и ограничения свободы, воинских частей), пресечению, предотвращению в них нарушений прав заключенных, а также защиту прав работников уголовно-исполнительной системы и правоохранительных органов.

Также будет реализован механизм приема граждан, позволяющий людям обращаться за правозащитной консультацией удаленно, посредством интернет-связи.

Данная деятельность будут способствовать повышению эффективности и стандартизации предоставления правозащитной помощи, и расширению возможностей для обращения в Институт Омбудсмана. При этом сотрудники Института Омбудсмана смогут четче понимать свой функционал при рассмотрении заявлений и проведении расследований по нарушениям прав и свобод человека, а руководство получит дополнительные инструменты для отслеживания эффективности персонала.

Во-вторых, необходимо установить порядок рассмотрения заявлений при котором за одним заявлением будет закреплен один сотрудник, обеспечивающий весь комплекс работ. Это будет достигнуто за счет принятия новой организационной структуры Аппарата, регламентации ответственности сотрудников в алгоритмах рассмотрения заявлений и функциональных обязанностей (см. задачу 1.5).

Благодаря данной деятельности удастся уменьшить вероятность размывания ответственности и, соответственно, возрастет качество предоставления правозащитной помощи.

В-третьих, будут внедрены механизмы отслеживания удовлетворенности заявителей предпринятыми мерами и результатами. Ожидается, что по итогам рассмотрения заявления обратившееся лицо попросит анонимно оценить работу исполнителя, степень уважительного отношения, качество и частоту обратной связи. В последующем такая покейсовая оценка будет использована при оценке персонала и структурных подразделений (см. задачу 1.4).

Данная деятельность будет способствовать усилению ориентированности Института на нужды заявителей.

В-четвертых, планируется внедрить инструмент правозащитного заключения. Оно станет одним из частей рассмотрения заявления и будет представлять собой анализ выявленных нарушений прав человека и законности, причин и факторов, приведших к ним, и рекомендации по восстановлению прав. Помимо непосредственного влияния на индивидуальный кейс, правозащитное заключение может служить источником информации для проактивного компонента (см. [задачу 1.3](#)) и аналитического направления (см. [задачу 1.2](#)).

Ориентировочные *требования* к правозащитному заключению:

- должно быть основано на доказательствах, полученных на законной основе;
- включает анализ нарушенных прав, гарантированных Конституцией и законодательством Кыргызской Республики и нормами международного права;
- содержит анализ нарушения прав человека и косвенных обстоятельств, которые способствовали или усугубили нарушение прав человека, и исключает детали, не относящиеся к таковым;
- содержит разграничение выводов и рекомендаций, связанных с конкретным заявлением и системными проблемами (то есть теми, которые влияют или могут влиять на других людей помимо заявителя или лица, в интересах которого заявление подано).

Данная деятельность снабдит сотрудников Института Омбудсмена стандартизированными инструментами по выявлению причин и факторов, которые привели к нарушению прав и свобод человека в рамках конкретного заявления и в целом.

В-пятых, в реактивном направлении деятельности Института Омбудсмена следует активизировать работу с правовыми клиниками, с институтом адвокатуры, кризисными центрами и другими правозащитными организациями и поставщиками социальной и психологической помощи по оказанию бесплатной или, по крайней мере, льготной консультативной, психологической и правовой помощи населению путем заключения соответствующих меморандумов о взаимопонимания (также см. [задачу 3.3](#)).

Предполагается внедрение (онлайн) системы для автоматизации процесса взаимодействия с субъектами системы гарантированной государством юридической помощи по предоставлению правовой и иной помощи.

Данная деятельность позволит расширить возможности предоставления заявителям качественной правовой, правозащитной, социально-психологической и иной смежной помощи.

Задача 1.2 Развитие аналитических и мониторинговых подходов и инструментов

Аналитический и мониторинговый компоненты используется в отдельных элементах работы Института Омбудсмeна, особенно связанных с подготовкой ежегодных и специальных докладов о соблюдении прав и свобод человека. Однако этот компонент пока не нашел широкого распространения в остальных аспектах работы, что препятствует запуску полноценной проактивной деятельности, например в связи с проактивной работой (см. задачу 1.3). Это связано с недостаточной проработанностью соответствующих процедур и слабым уровнем знаний о методах и подходах. Предполагается внедрение следующих мер.

Во-первых, необходимо закрепить функционал по подготовке аналитических материалов за всеми сотрудниками и структурными подразделениями. Это направление должно войти в функциональные обязанности не только специализированного аналитического структурного подразделения, но и всех других структурных подразделениях Института Омбудсмeна и, в конечном счете, каждого сотрудника. В этой связи обязательства будут распределены таким образом, чтобы специализированное аналитическое подразделение отвечало за методическое обеспечение, консультации, обучение и финализацию аналитических материалов, а тематические - отвечали за подготовку первичных аналитических материалов. Аналитическая работа должна быть отражена в ежегодных планах Института Омбудсмeна. Для мотивирования сотрудников в данном направлении деятельности, генерирование аналитических продуктов станет одним из критериев оценки персонала и структурных подразделений (см. задачу 1.4)

Данная деятельность позволит институционализировать аналитическую работу и позволит значительно повысить качество проактивной деятельности и докладов Института Омбудсмeна.

Во-вторых, будет постоянно повышаться потенциал персонала по использованию аналитических методов и инструментов, а также проведению тематических исследований.

Будет усовершенствовано имеющееся руководство по подготовке аналитических документов, переведенное на государственный язык, и на его основе регулярно проводится обучение сотрудников. В случае необходимости аналитическая работа будет осуществляться с привлечением независимых экспертов.

Одним из наиболее распространенных аналитических методов станет выявление повторяющихся проблем, правовых тенденций и рекомендаций на основе находящихся

в производстве индивидуальных кейсов и правозащитных заключений по ним (см. задачу 1.1).

Необходимо проработать источники и методы сбора информации для аналитической работы. Хотя, в конечном счете, источники и способы сбора аналитических данных будут зависеть от тематики каждого конкретного аналитического материала и исследования, унифицированные решения облегчат работу в каждом конкретном случае.

Одними из внутренних источников будут заявления и правозащитные заключения по ним. Статистические данные по находящимся в производстве заявлениям, аккумулируемые автоматизированной информационной системой также должны использоваться для аналитической работы. Кроме того, данные будут поступать от партнеров, в том числе в рамках информационного «хаба» (см. задачу 3.3).

Данная деятельность создаст условия для повышения эффективности аналитической работы и исследований и позволит снизить вероятность субъективизма, обеспечив качество выводов и рекомендаций.

В-третьих, будут усовершенствованы имеющиеся и приняты новые методические руководства и планы по проведению мониторинговых мероприятий и инспекций с фокусом на анализ соблюдения прав человека по различным отраслям для выявления фактов нарушения прав человека и косвенных факторов, которые приводят или усугубляют нарушения прав человека. Помимо непосредственных инструментов будут проработаны основные механизмы сотрудничества и разделения ролей со специализированными организациями гражданского общества для совместного проведения мониторинговых мероприятий и инспекций (с последующим обязательным переводом на государственный язык).

Одним из направлений проактивной деятельности Института Омбудсмана должен стать анализ и мониторинг выполнения Кыргызской Республикой своих международных обязательств в области защиты прав человека, а также участие в подготовке Отчетных докладов и Универсального периодического обзора Кыргызской Республики в ООН по соблюдению прав человека, подготовка Альтернативных докладов установление контактов со специальными докладчиками ООН и Совета по правам человека Генеральной Ассамблеи ООН.

Данная деятельность позволит усилить эффективность проведения мониторинговых мероприятий и инспекций

В-четвертых, необходимо усовершенствовать автоматизированную информационную систему. Это позволит лучше фиксировать поступающие данные, систематизировать, вести статистику заявлений и отслеживать движение корреспонденции и сроки исполнения поручений.

Следует также разработать расширенный классификатор категории дел, отражающий разнообразные характеристики кейса и их заявителей, что позволит использовать данные для детального анализа.

Новая автоматизированная информационная система обеспечит лучший контроль за ходом рассмотрения заявлений, достижением результатов и сроками, в том числе в целях проведения оценки персонала, а также позволит расширить возможности для проведения анализа.

Задача 1.3 Полноценное внедрение проактивного компонента

За период своего существования Институт Омбудсмана показал себя в качестве ключевого конституционного органа, реагирующего на произошедшие случаи нарушения прав человека на основе поступающих, инициированных заявлений и иных сигналов (реактивная деятельность). В то же время все это время не столь активно велась работа по предупреждению нарушений прав человека и дискриминации, и содействию ликвидации причин и факторов, приводящих к нарушениям прав человека (проактивная деятельность). В силу имеющихся норм законодательства (статья 3, статья 8-1 Закона КР «Об Омбудсмана (Акыйтатчы) Кыргызской Республики») и запросов общества, проактивное направление нуждается в полноценном запуске и систематическом осуществлении, что подразумевает следующие меры.

Во-первых, следует принять методологическое руководство по проактивной деятельности. Будет проводиться соответствующее обучение персонала.

Методологическое руководство будет определять приоритетные сферы, адресаты воздействия, включать различные формы, тематики и т. д.

Так, в качестве *сфер* предлагается обозначить аспекты жизни общества и государства, которые выступают источниками нарушений прав человека и дискриминации, а воздействие на них способно улучшить ситуацию:

- законодательство и нормативные правовые подзаконные акты;
- ведомственные и межведомственные акты;
- судебная практика;
- практики и процедуры органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- ориентированность должностных лиц на соблюдение прав и свобод человека;
- распространенные среди отдельных групп общества убеждения, образ мышления и модели поведения.

Формы проактивной деятельности представляют собой набор деятельности, нацеленный на достижение желаемых изменений, включая:

- актуализацию изменений и формирование благоприятного общественного мнения;

- аналитическую работу, исследования, мониторинг и оценку, в том числе доклады Омбудсмана и другие публикации, пресс-релизы;
- разработку адресных предложений для государственных органов, органов местного самоуправления и других сторон, включая законодательные инициативы и рекомендации в процедуры и практики;
- участие в стратегических судебных тяжбах, в том числе в рамках Конституционного суда Кыргызской Республики о признании неконституционными законов и иных нормативных правовых актов;
- создание партнерских коалиций с государственными и негосударственными акторами в поддержку желаемых изменений;
- просветительскую и информационную работу с должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления и представителями гражданского общества и общественных групп;
- содействие в повышении положения страны в международных рейтингах и индексах по правам и свободам человека, и развитию демократии (Индекс человеческой свободы, Рейтинг благосостояния и условий для развития детей, Индекс верховенства права (WJP Rule of Law Index®), Индекс свободы прессы, Индекс гендерного неравенства, Рейтинг состояния свободы в мире и т.д.) через мониторинг, выработку рекомендаций для государственных органов, участие в совершенствовании законодательства и т. д.

Для определения тем и желаемых изменений необходимо руководствоваться следующими источниками:

- Стратегия, особенно в части приоритетных тематических блоков проактивной деятельности и взаимодействия с Кабинетом Министров и исполнительными органами власти (см. задачу 3.2);
- анализ текущих трендов в области прав человека, осуществляемых Институтом Омбудсмана в рамках подготовки докладов о состоянии прав и свобод человека и иной аналитической деятельности (см. задачу 1.2), мониторинга и оценки исполнения нормативных правовых актов (см. задачи 3.1, 3.2);
- предложения платформы взаимодействию и сотрудничеству с правозащитными организациями гражданского общества (см. задачу 3.3); органов государственной власти, организаций гражданского общества и иных заинтересованных сторон.

В адресаты воздействия (целевые группы) войдут субъекты, в полномочиях которых находится принятие решений о желаемых изменениях, задач или которые могут оказывать воздействие на принятие таких решений, а также общество и отдельные общественные группы. В частности к таковым могут относиться следующие субъекты:

- Администрация Президента Кыргызской Республики;
- Жогорку Кенеш;
- Верховный суд Кыргызской Республики;
- органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- организации гражданского общества;
- общество и общественные группы;

- международные партнеры по развитию и государственные органы других государств, в том числе, уполномоченные по правам человека.

Благодаря наличию проработанных методик (на национальном и официальном языках) и обученному персоналу, Институт Омбудсмана будет системно осуществлять проактивную деятельность и добиваться желаемых изменений и задач.

Во-вторых, тематика и желаемые изменения, задачи в рамках проактивной деятельности должны раскрываться в рамках ежегодных планов деятельности Института Омбудсмана. Необходимо обратить внимание на следующие приоритетные тематические блоки, но не ограничиваться ими:

1. Права детей и молодежи

- 1.1. Приведение законодательства и практики в соответствие с принятой резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года Конвенцией о правах ребенка, к которой Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 12 января 1994 года №1402-ХП.
- 1.2. Социальные права, включая вопросы социальных пособий
- 1.3. Право на бесплатное образование
- 1.4. Право на бесплатную медицину
- 1.5. Гражданское документирование
- 1.6. Вопросы соблюдения прав детей-сирот и детей, проживающих в фостерных семьях и домах семейного типа
- 1.7. Вопросы борьбы с незаконной практикой эксплуатации детского труда

Видение: К 2028 году Институт в партнерстве с государственными органами, некоммерческими и иными организациями добился внедрения законодательных и практических инициатив для обеспечения защиты прав детей и молодежи в сфере образования, медицины, гражданских документов, защиты физической неприкосновенности (от насилия), функционируют постоянный механизм сотрудничества Института с государственными органами, некоммерческими и другими организациями для упреждения нарушений прав детей, что в совокупности создало условия для улучшения положения в KidsRights Index (с 98 (2023) до 80).

2. Права женщин и недискриминация

- 2.1. Приведение законодательства и практики в соответствие в соответствии с принятой резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 года Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, к которой Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года З N 320-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П N 257-1

- 2.2. Вопросы соблюдения прав пострадавших от семейного и других форм гендерного насилия, и права на справедливое расследование по такого рода делам
- 2.3. Социально-экономические права
- 2.4. Недискриминация

Видение: К концу 2028 года Институт в партнерстве с государственными органами, некоммерческими и иными организациями предложил, обосновал и добился принятия комплексного законодательства и процедур по обеспечению прав женщин и девочек, подвергшихся насилию в рамках уголовного процесса, что в совокупности с рекомендациями по ликвидации дискриминационных мер и практик создало условия для улучшения положения Кыргызской Республики в рейтинге Гендерного равенства (с 68,1% (2021) до 75%).

3. Права граждан Кыргызской Республики, находящихся в трудовой миграции за рубежом и членов их семей
 - 3.1. Приведение законодательства и практики в соответствие с принятой резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 года Международной конвенцией о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, к которой Кыргызская Республика присоединилась Законом КР от 15 апреля 2003 года №80
 - 3.2. Защита трудовых прав
 - 3.3. Право на физическую безопасность
 - 3.4. Координация между НПЗУ

Видение: К концу 2028 года совместно с национальными правозащитными учреждениями (далее - НПЗУ) соответствующих стран утверждены механизмы мониторинга и расследования нарушений прав граждан Кыргызской Республики в странах с многочисленной диаспорой граждан Кыргызской Республики и обмена соответствующей информацией и выработки рекомендаций по недопущению нарушений прав кыргызстанцев в данных странах (при согласии соответствующих НПЗУ)

4. Права человека в секторе безопасности и правосудия, и права лиц, находящихся в местах содержания под стражей и лишения свободы.
 - 4.1. Вопросы обыска, проведения допросов и иных процессуальных действий (для ориентирования на полноценную реализацию «Принципов Мендеса»¹)

¹ Принципы эффективного допроса для проведения расследований и сбора информации, известных как «Принципы Мендеса»

- 4.2. Вопросы соблюдения прав на информацию о правах в отношении участников различных стадий уголовного процесса и лиц, находящихся в местах содержания под стражей и лишения свободы
- 4.3. Право на гарантированную государством юридическую помощь в рамках уголовного процесса
- 4.4. Права и деятельность адвокатов
- 4.5. Аудио-видео-фиксация в судах
- 4.6. Вопросы соблюдения прав лиц в рамках реинтеграции и ресоциализации осужденных, в том числе в рамках пробации
- 4.7. Условия содержания и охрана здоровья в местах содержания под стражей и лишения свободы.
- 4.8. Минимальные стандартные правила ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением [Токийские правила]²
- 4.9. Свобода от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
- 4.10. Вопросы применения и Руководства по эффективному расследованию и документированию пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания («Стамбульского протокола») в судебной практике и практике правоохранительных органов
- 4.11. Расширение возможности для встреч с родными для лиц, содержащихся в местах содержания под стражей и лишения свободы
- 4.12. Соблюдение права на информацию в рамках единого реестра преступлений и единого реестра правонарушений
- 4.13. Права потерпевших (жертв) от преступлений
- 4.14. Вопросы прав человека в рамках судебной практики и деятельности института пробации (включая вопросы продвижения идеи внедрения института присяжных, развития административных судов и службы пробации).

Видение: К концу 2028 года в партнерстве с государственными органами, некоммерческими и иными организациями предложено и обосновано принятие законодательных и процедурных изменений по укреплению гарантий прав человека в секторе безопасности и правосудия, и местах содержания под стражей и лишения свободы, включая комплекс мер по защите прав потерпевших (жертв) от преступлений, обязательное применение “Стамбульского протокола” для фиксации пыток, обеспечение фактической независимости адвокатов от следственных органов, комплекс мер для улучшения фактических условий в местах содержания под стражей и лишения свободы, что в совокупности создало условия для улучшения положения Кыргызской Республики в тематических рейтингах, например в WJP Rule of Law Index (с 91 (2022) до 80).

² Принято резолюцией 45/110 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года

5. Социально и экономические права уязвимых групп населения

- 5.1. Приведение законодательства и практики в соответствие с принятым резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, к которому Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 12 января 1994 года №1406-ХII
- 5.2. Социальные права, включая вопросы социальных пособий
- 5.3. Доступ к социальным услугам
- 5.4. Социально-экономические права этнических кыргызов, переселившихся в Кыргызскую Республику “кайрылманов”
- 5.5. Права предпринимателей
- 5.6. Положение жителей приграничных территорий в Баткенской области

Видение: К концу 2028 года Институт совместно выработал, обосновал и добился принятия комплекса предложений в законодательство, нацеленного на более совершенную систему защиты социально-экономических прав с фокусом на экономически неблагополучные группы населения, “кайрылманов” и жителей приграничных территорий.

6. Гражданские и политические права

- 6.1. Приведение законодательства и практики в соответствие с принятым резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года Международным пактом о гражданских и политических правах, к которому Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 12 января 1994 года №1406-ХII
- 6.2. Реализация права выбирать и быть избранным
- 6.3. Право на политическое участие
- 6.4. Свобода слова, в том числе в отношении средств массовой информации, блогеров и активистов
- 6.5. Право на мирные собрания
- 6.6. Вопросы гражданского документирования в отношении этнических кыргызов, переселившихся в Кыргызскую Республику “кайрылманов”
- 6.7. Права иностранных лиц и лиц без гражданства, ищущих убежище в Кыргызской Республике

Видение: К концу 2028 года Институт, в партнерстве с государственными органами, некоммерческими и иными организациями, выработал, обосновал и добился принятия комплекса предложений в законодательство, нацеленного на более совершенную систему защиты политических прав, включая права на мирные собрания, гражданское и политическое участие, право на объединение и обеспечение свободы слова, уменьшения количества граждан, не имеющих гражданские документы, что в совокупности создало условия для улучшения положения Кыргызской Республики в рейтинге “Свобода в мире” (со статуса “несвободные” (27 в 2022) в “частично свободные”),

7. Права лиц с ограниченными возможностями здоровья
 - 7.1. Приведение законодательства и практики в соответствие с принятой резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 года Конвенцией о правах инвалидов, ратифицированной Законом КР от 13 марта 2019 года №34
 - 7.2. Недискриминация
 - 7.3. Социально-экономические, трудовые права
 - 7.4. Право на бесплатную медицину и образование
 - 7.5. Вопросы документирования статуса инвалидности и медико-социальной экспертизы
 - 7.6. Право на доступ к правосудию

Видение: К концу 2028 года Институт, в партнерстве с государственными органами, некоммерческими и иными организациями, выработал, обосновал и добился принятия комплекса предложений в законодательство и практику по направлению совершенствования социальных, экономических, трудовых прав и право на здоровье, и механизмов защиты от дискриминации для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

8. Права военнослужащих, членов их семей, пенсионеров из числа кадровых военных и гражданского персонала Вооруженных сил Кыргызской Республики и права сотрудников и пенсионеров правоохранительных органов
 - 8.1. Права и свободы лиц, проходящих срочную военную службу
 - 8.2. Социальные права и вопросы гендерного равенства в отношении лиц, проходящих контрактную службу и офицеров
 - 8.3. Проблема распространенности неуставных отношений и суицидов среди военнослужащих
 - 8.4. Социально-экономические, трудовые права сотрудников правоохранительных органов и вопросы гендерного равенства

9. Аналитический доклад структурных подразделений и представителей Омбудсмана в регионах о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в областях Кыргызской Республике органами государственной власти, органами местного самоуправления, объединениями граждан, предприятиями, учреждениями, организациями независимо от форм собственности и их должностными лицами, которые нарушали своими действиями (бездействием) права и свободы человека и гражданина, и о выявленных недостатках в законодательстве о защите прав и свобод человека и гражданина.

Видение: К концу 2028 года Институт, в партнерстве с государственными органами, некоммерческими и иными организациями, выработал, обосновал и добился принятия комплекса предложений в законодательство и практику, нацеленных на совершенствование системы защиты социально-экономических прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, а также искоренение неуставных отношений и суицидов среди военнослужащих.

В-третьих, следует институционализировать проактивную деятельность посредством отражения такой работы в функциональных обязанностях и системе оценки персонала и структурных подразделений Института Омбудсмана, а также отражения в планах. При определении тематических направлений и желаемых изменений необходимо проводить мозговые штурмы и обсуждения с сотрудниками.

Роли сотрудников в осуществлении проактивной деятельности будут закреплены в функциональных обязанностях. Благодаря этому каждый сотрудник в той или иной степени будет вовлечен в проактивную деятельность в тех сферах, в которых он/она специализируется.

Способность генерировать контент проактивной деятельности будет учитываться в системе оценки персонала и структурных подразделений, и как в случае с другими критериями оценки будет учитываться в кадровых решениях (см. задачу 1.4).

Несмотря на то, что Омбудсмен не обладает правом законодательной инициативы, будет активизирована работа по продвижению и лоббированию проектов законов и предложений законодательного характера, касающихся прав и свобод человека и гражданина, а также участие в разработке национальных целевых программ, затрагивающих права человека.

Благодаря этой деятельности удастся обеспечить постоянность проактивной работы Института Омбудсмана и вовлечение максимального круга сотрудников, которые будут осознавать свою персональную роль.

Задача 1.4 Совершенствование кадровой политики

Развитие условий для повышения эффективности, мотивированности работы и постоянного повышения потенциала сотрудников является важным элементом развития Института Омбудсмана. Необходимо отметить, что за время существования сформировалась устойчивая кадровая политика, однако стали очевидны серьезные недостатки и препятствия для общей эффективности и гибкости подходов. Сложившаяся ситуация требует внедрения следующих мер.

Во-первых, необходимо провести оценку кадровой политики в Институте Омбудсмана для выявления системных проблем и выработки мер по повышению эффективности труда, процедур отбора персонала, привлечения новых специалистов и т.д.

В результате независимой оценки эффективности кадровой политики, руководство Института Омбудсмана будут информированы об имеющихся системных проблемах и готовы принимать обоснованные решения для повышения эффективности и мотивации труда, отбора персонала и т. д.

Во-вторых, будет внедрена система оценки эффективности персонала. Для этого необходимо принять соответствующее руководство, содержащее порядок, сроки и периодичность проведения оценки, перечень общих критериев, источники информации по критериям, процедуры использования результатов оценки в кадровых и управленческих решениях и т. д. Для учета специфики и придания обязательного характера критериям они должны быть интегрированы в функциональные обязанности сотрудников. Также необходимо заблаговременно проработать взаимосвязь оценки персонала с аттестацией, например в части «оценки непосредственного руководителя» (Указ Президента Кыргызской Республики от 31 мая 2022 года №169), таким образом инструментально раскрыв исполнение данного компонента аттестации для снижения субъективизма.

В каждом конкретном случае продуктами оценки станут следующие отчеты:

- Описательный отчет («Обратная связь и точки роста») по каждому сотруднику. Документ будет готовиться прямым руководителем оцениваемого сотрудника с целью оказания ему/ей помощи в профессиональном и личностном развитии. Он будет представлять собой анализ сильных и слабых сторон, потребностей в повышении потенциала и обучении, соответствующие рекомендации. Описательный отчет должен представляться в письменном виде и обсуждаться с оцениваемым сотрудником индивидуально.
- Отчет о производительности по каждому сотруднику. Этот вид отчета фокусируется на количественных показателях, основанных на заданных критериях. Он позволит выявить насколько оцениваемый сотрудник работает эффективно в рамках своих функциональных обязанностей и вносит свой вклад в достижение Стратегии. Результаты будут учитываться при кадровых решениях, поощрении и наказании.
- Сводный отчет о производительности в разрезе структурных подразделений.

В зависимости от занимаемой позиции критерии оценки сотрудника могут быть разделены на следующие группы:

Общая оценка:

- вклад в реализацию Стратегии (в зависимости от функциональных обязанностей);
- вклад в осуществление проактивной деятельности;
- вклад в осуществление аналитической деятельности;
- процент выполненных закрепленных за сотрудником мероприятий согласно планам Института Омбудсмана, структурного подразделения;
- прохождение специализированного обучения и участие в научно-исследовательской деятельности в области прав человека и непосредственной сферы, касающейся функциональных обязанностей сотрудника;
- менторская работа.

Покейсовая оценка (для сотрудников, которые работают с заявителями напрямую):

- уважительное отношение к заявителям;
- общая удовлетворенность заявителей;
- информирование и разъяснение заявителю о его/ее правах, мандате Омбудсмана о результатах рассмотрения обращений и т. д.;
- полнота и сроки рассмотрения заявлений (согласно алгоритмам, см. задачу 1.1)

При этом в отношении руководящих сотрудников должны быть проработаны дополнительные критерии, позволяющие оценить их организаторские способности, совокупную эффективность возглавляемого ими подразделения или участка, способность поддерживать благоприятный моральный климат в коллективе и ориентировать подчиненных на достижение Стратегии, и т. д.

Эта деятельность позволит повысить мотивированность и дисциплину сотрудников в осуществлении своих функциональных обязанностей и реализации Стратегии, снизит вероятность субъективных кадровых решений и в целом будет способствовать повышению организационной эффективности Института Омбудсмана. Помимо этого, описательная оценка будет способствовать профессиональному и личностному росту персонала.

В-третьих, будет предпринят комплекс мер для развития корпоративной культуры с целью укрепления взаимоподдержки внутри коллектива и преодоления эмоционального выгорания, равно как и развития ценностей прав человека и уважения к разнообразию, нацеленности на позитивные изменения в обществе. Для этого будут проводиться следующие действия:

В рамках развития благоприятного психологического климата, при поддержке партнеров по развитию и организаций гражданского общества, будет привлечен специалист-психолог. Планируется, что он/она будет проводить групповые занятия, анализ факторов эмоционального выгорания и других форм психологического

напряжения и вырабатывать для руководства Института Омбудсмена рекомендации по преодолению такого рода проблем. Помимо этого, необходимо на регулярной основе проводить образовательные и культурные мероприятия, которые будут благотворно сказываться на укреплении отношений в коллективе.

Необходимо поддерживать условия для развития чувства причастности к общему делу и взаимоподдержке. Так, наряду с обычными аппаратными совещаниями, будет внедрена практика проведения внутрикандидатских обсуждений по вопросам общей ситуации с правами человека и возможностях совершенствования деятельности Института Омбудсмена и исполнения Стратегии. В ходе такого рода обсуждений должны быть созданы условия для каждого, невзирая на занимаемую должность, высказывать свое мнение на равных. Для этих же целей необходимо внедрить программу менторства (наставничества) для начинающих сотрудников со стороны более опытных - как коллег по Аппарату, так и внешних специалистов в той или иной области (правозащитников, независимых экспертов, аналитиков и т. д.)

В дополнение, развитию корпоративной культуры будет способствовать расширение форм поощрения, в том числе по результатам оценки эффективности персонала и особых качеств.

Благодаря этой деятельности улучшится морально-психологический климат в коллективе, будут усилены ценностные ориентиры внутри Института Омбудсмена, усилится ориентированность каждого сотрудника на достижение общих целей.

В-четвертых, требуется усовершенствовать процедуры и критерии отбора сотрудников, методы стимулирования эффективной работы и расширить возможности для рекрутирования кадров.

Критерии и механизмы отбора сотрудников будут проработаны с целью расширения возможности прихода мотивированных специалистов и исключения вероятности поступления на службу ранее уличенных в нарушении прав человека и дискриминации. Необходимо также обеспечить активное привлечение представителей организаций гражданского общества в процесс отбора, в том числе из числа членов платформ взаимодействия с гражданским обществом, что будет способствовать прозрачности этих процессов.

Для повышения привлекательности работы в Институте Омбудсмена и расширения возможности поиска заинтересованных в трудоустройстве будет налажено сотрудничество с образовательными учреждениями для отражения вопросов деятельности Института Омбудсмена в образовательных программах при подготовке юристов и других специальностей. Также будет налажена постоянная программа стажировок в Институте Омбудсмена для студентов и молодых специалистов.

В целях укомплектования штата Института Омбудсмена высококвалифицированными специалистами необходимо совершенствование процесса рекрутирования кадров посредством повышения требований к кандидатам в части наличия профилирующего опыта работы и соответствующего уровня квалификации.

Анализ работы Института Омбудсмена показал, что имеется широкое разнообразие в мотивации специалистов со всеми возможными предпочтениями (карьера, профессиональный рост, зарплата, другие стимулы). Это свидетельствует о

возможности использования комбинированных инструментов стимулирования сотрудников. В целях стимулирования эффективной работы сотрудников Института Омбудсмена система оценки работы как подразделений, так и отдельных сотрудников должна сопровождаться вознаграждением за эффективную работу и возможностью продвижения по службе;

Задача в области политики оплаты труда должна состоять в обеспечении уровня заработной платы сотрудников Аппарата Омбудсмена, достаточного для привлечения и удержания компетентных специалистов. В целях повышения мотивации и стимулирования к эффективной работе необходимо реанимировать систему премирования и установления основной заработной платы.

Благодаря этой деятельности возрастет привлекательность трудоустройства в Институте Омбудсмена, расширятся возможности привлечения мотивированных специалистов.

Задача 1.5 Принятие новой организационной структуры управления и функциональных обязанностей

Старая структура в Институте Омбудсмена показала неспособность в полной мере поддерживать эффективную работу в части рассмотрения некоторых категорий заявлений. Так, например, при необходимости провести мониторинг судебного процесса или посетить лицо, находящееся в закрытом учреждении, нередко возникают трудности в определении в чьи именно полномочия это входило. В результате заявитель может не своевременно получить полный объем помощи, а выполнение отдельных задач стопорится. Кроме того, выполнение аналитической и проактивной деятельности, как правило, не интегрировано в фактический функционал персонала и профильных структурных подразделений (см. задачи [1.2](#), [1.3](#)).

Другой вопрос связан с изменением ситуации с правам человека и появлением новых вызовов, которые изначально не были учтены в структуре. К такого рода изменяющемуся контексту можно отнести появление проблем у жителей территорий Баткенской области вследствие приграничных конфликтов и возросшая уязвимость трудовых мигрантов, находящихся за рубежом. Для преодоления организационных недостатков и приведения деятельности Института Омбудсмена в соответствие с изменившимися обстоятельствами и вызовами назрела потребность в принятии следующих мер.

Во-первых, необходимо принять оптимизированную организационную структуру. В частности, будут укреплены имеющиеся отделы, появятся новое структурное подразделение по вопросам соблюдения прав граждан Кыргызской Республики, находящимися в Российской Федерации. Также необходимо пересмотреть штатную численность в структурных подразделениях центрального аппарата и региональных представительствах для оптимального распределения нагрузки.

Необходимо также продолжить укрепление взаимосвязи между центральным Аппаратом Омбудсмена и региональными представительствами Омбудсмена, а также

развитие ресурсного, материального и кадрового потенциала региональных представительств путем:

- полноценного укомплектования их штата квалифицированными кадрами, исходя из специфики и социально-экономического положения каждого региона;
- обеспечения средствами связи, передвижения, информационно-вычислительной техникой;
- предоставления возможности выхода к информационной базе данных центрального Аппарата Омбудсмана и всемирной сети Интернет, базе данных республиканских и международных нормативных правовых актов;
- обеспечения их справочными материалами, специализированной, научной литературой и периодической печатью;
- повышение статуса региональных представительств до должного уровня;
- должного финансирования, возможности прохождения курсов повышения квалификации.

Будет рассмотрена возможность создания профильных групп и секторов, а также специализированных уполномоченных в структуре Института Омбудсмана. Профильные группы позволят предупреждать нарушения прав человека в конкретных направлениях, а также станут основой для развития ряда профильных проектов совместно с государственными, неправительственными и международными организациями.

Благодаря новой организационной структуре будут оптимизированы внутренние процессы и распределена штатная численность Аппарата Омбудсмана. Региональные представительства станут работоспособными и эффективными центрами по продвижению, предотвращению и восстановлению нарушенных прав и свобод человек.

Во-вторых, требуется пересмотреть функциональные обязанности сотрудников. В частности, в них должны быть отражены основные аспекты алгоритмов рассмотрения заявлений (см. задачу 1.1), проактивная и аналитическая деятельность (см. задачи 1.2, 1.3), специфические критерии оценки эффективности (см. задачу 1.4).

В целях систематического отслеживания исполнения Стратегии и планов Института Омбудсмана у одного из структурных подразделений появится функция по осуществлению контроля и внутреннего мониторинга.

Также, учитывая важность наращивания сотрудничества с Жогорку Кенешем, необходимо определить, что такая работа осуществляется одним из сотрудников Аппарата на постоянной основе. Важно закрепить за одним из отделов функцию взаимодействия с негосударственными субъектами и координации работы информационного «хаба» (см. задачи 3.1, 3.3).

Данная деятельность позволит сократить дублирование и противоречия в функциях,

в первую очередь при рассмотрении заявлений и проведении расследований нарушений прав человека, и будет способствовать общей эффективности Института Омбудсмана.

Задача 1.6 Повышения качества консультативно-правовой помощи, в том числе и через «Горячую линию 115»

Служба "Горячая линия 115" была создана в 2015 году с целью защиты прав детей. Сегодня она предоставляет юридическую помощь по всем аспектам соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике. Ежегодно служба получает более 8 тысяч звонков от граждан, в том числе от тех, кто живет/работает за пределами страны.

Институт Омбудсмана являясь субъектом системы гарантированной государством юридической помощи будет оказывать консультационно-правовую помощь и оказывать содействие в предоставлении квалифицированной юридической помощи.

Будет организован прием заявок об оказании гарантированной государством юридической помощи, их обработка, оперативное рассмотрение и, в случае необходимости, перенаправление в другие уполномоченные органы, а также проведение последующего мониторинга по результатам рассмотрения указанных заявок. Консультационно-правовая помощь будет предоставляться в виде правового информирования или правового консультирования в устной и/или письменной форме, в том числе посредством использования доступных электронно-коммуникационных связей.

Совершенствование деятельности "Горячей линии 115" позволит легко соединять заявителей с нужным им отделом и региональным представительством или субъектами системы гарантированной государством юридической помощи, позволит также обеспечить функцию Института Омбудсмана по правовому просвещению и предоставлению качественной консультативно-правовой помощи.

ГЛАВА II

Укрепление статуса и совершенствование законодательства

Несмотря на наличие конституционно закрепленного за Омбудсменом статуса по осуществлению парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике (статья 109 Конституция Кыргызской Республики), имеется ряд существенных ограничений в полномочиях и гарантиях независимости Института Омбудсмана. В частности действующее законодательство (Закон Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики») предусматривает возможность досрочного прекращения полномочий Омбудсмана в случаях неодобрения Жогорку Кенешем доклада и нарушения Омбудсмана присяги. По факту такие возможности могут стать поводом для отстранения политически беспристрастного главного правозащитника страны. В то же время, согласно Парижским принципам (приложение к резолюции 48/134 Генеральной ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 года), национальным правозащитным учреждениям

должна быть гарантирована полная независимость и неизменность сроков пребывания в должности Омбудсмента. В 2012 году Глобальный альянс национальных правозащитных учреждений присвоил Институту Омбудсмента статус «Б» (неполное соответствие Парижским принципам).

Другой вопрос связан с фактической реализацией некоторых законных полномочий. Так, Омбудсмента в рамках ежегодного доклада по соблюдению прав и свобод человека и гражданина представляет рекомендации для государственных органов (пункт 4 статьи 11 Закона Кыргызской Республики «Об Омбудсмента (Акыйкатчы) Кыргызской Республики»). Однако их фактическое исполнение остается на усмотрение самих государственных органов и нередко они не учитываются вовсе. В отдельных случаях должностные лица государственных органов отказываются признавать распространение некоторых полномочий Омбудсмента на сотрудников Аппарата, что в частности ограничивает их возможности выполнения прямых функций.

Видение: К концу 2025 года Институт Омбудсмента полностью соответствует Парижским принципам и аккредитован в Статусе «А»; Омбудсмента имеет максимально расширенный спектр фактически реализуемых полномочий, включая право на безотлагательный доступ к организациям, учреждениям и людям; такого рода полномочия распространяются на сотрудников в рамках их функциональных обязанностей. Рекомендации Омбудсмента учитываются в деятельности государственных органов.

Данное направление подразумевает следующие задачи: (2.1) совершенствование законодательства и получение статуса «А»; (2.2) создание условий для исполняемости рекомендаций Омбудсмента.

Задача 2.1 Совершенствование законодательства и получение статуса «А»

Назрела потребность в принятии принципиального нового Конституционного Закона Кыргызской Республики «Об Акыйкатчы (Омбудсмента) Кыргызской Республики» вместо устаревшего законодательства, для приведения в соответствие со ст. ст. 109-110 Конституции. Новый Конституционный закон должен соответствовать «Парижским принципам»³ и «Белградским принципам» 2012 года⁴, что позволит обеспечить независимость Института Омбудсмента при наличии механизмов взаимодействия с парламентом и активного сотрудничества с гражданским обществом.

Необходимо отметить, что 30.07.2023 г. на сайте Жогорку Кенеша (инициаторы: депутаты Жогорку Кенеша Б.Сыдыков, Э.Сатыбалдиев, У.Ормонов, А.Түмөнбаев,

³ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [Парижские принципы]. Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года

⁴ Белградские принципы взаимодействия национальных правозащитных учреждений и парламентов, 22-23 февраля 2012 года, см.: <https://www.forum-asia.org/uploads/wp/2017/01/Belgrade-Principles-Final.pdf>

М.Маматалиев, Н.Кадырбеков) вынесено на общественное обсуждение проект конституционного Закона Кыргызской Республики “Об Акыйкатчы (Омбудсмене) Кыргызской Республики”⁵.

С принятием конституционного закона об Акыйкатчы КР, должны быть пересмотрены все внутренние локальные акты и процедуры связанные на их соответствие. Проработаны новые механизмы по осуществлению обратной связи с государственными органами, органами местного самоуправления и другими организациями по рекомендациям ежегодного доклада и специальных докладов, актам реагирования, выводам расследований, инспекций и правозащитных заключений.

Выполнение этой деятельности позволит привести законодательство об Акыйкатчы в соответствие с международными стандартами и обязательствами по соблюдению прав человека и функционированию национальных правозащитных учреждений, и создаст предпосылки для аккредитации Института Омбудсмена в Глобальном альянсе национальных правозащитных учреждений со статусом «А»

Задача 2.2 Создание условий для исполняемости рекомендаций

Помимо работы с законодательством, вес рекомендаций и выводов Института Омбудсмена будет усилен за счет ряда дополнительных мер:

- проработка стандартов подготовки рекомендаций для обеспечения их конкретности, полноты, адресности и сопутствующих формулировок (если речь идет о предложениях в нормативные правовые акты);
- внедрение механизмов мониторинга, оценки и ведения статистики по исполнению рекомендаций в разрезе секторов и организаций;
- расширение практики сотрудничества с Жогорку Кенешем и его комитетами для передачи информации об исполнимости рекомендаций, данных в ежегодном докладе и специальных докладах, сопровождаемых принятием постановления Жогорку Кенеша (см. задачу 3.1);
- информирование общества и должностных лиц о результатах исполнения рекомендаций государственными органами, органами местного самоуправления и другими организациями.

Благодаря этой деятельности будет повышено качество разрабатываемых рекомендаций Омбудсмена и процент их исполнения.

5

ГЛАВА III

Взаимодействие с Жогорку Кенешем, государственными и негосударственными субъектами, международное сотрудничество

В силу своего высокого статуса Институт Омбудсмeна активно взаимодействует с различными субъектами как на государственном, так и негосударственном уровнях. При этом такого рода коммуникации происходят в рамках рассмотрения заявлений, подготовки ежегодных и специальных докладов, и продвижения отдельных изменений в области прав человека.

В то же время пока не удалось установить постоянный диалог с таким важным для Института Омбудсмeна субъектом как Жогорку Кенеш, помимо процедур рассмотрения ежегодного доклада. В полной мере не получило практическое воплощение направление по содействию в совершенствовании законодательства (статья 8-1 Закона Кыргызской Республики «Об Омбудсмeне (Акыйкатчы) Кыргызской Республики»).

Также голос Омбудсмeна недостаточно заметен при рассмотрении текущих вопросов повестки Кабинета Министров Кыргызской Республики (далее - Кабинет Министров) и отдельных органов исполнительной власти. Нередко наблюдается непонимание целей и задач Омбудсмeна со стороны отдельных государственных должностных лиц, что формирует атмосферу закрытости и нежелания сотрудничать. На это накладывается общий недостаточный уровень понимания концепции прав человека среди должностных лиц государственных органов.

Сотрудничеству с гражданским обществом традиционно уделяется пристальное внимание, однако необходимо отметить, что до сих пор взаимодействие было ситуативным. Пока не удалось создать постоянно действующие площадки и процедуры для вовлечения представителей неправительственного сектора и учета их мнения и позиций как по вопросам прав человека, так и деятельности Института Омбудсмeна.

Видение: К концу 2028 году установлены постоянно действующие механизмы взаимодействия с Жогорку Кенешем и другими государственными органами, позволяющие, не дожидаясь заслушивания ежегодного и специальных докладов, озвучивать на высоком уровне актуальные вопросы и рекомендации в области прав человека. В деятельности государственных органов актуализированы вопросы соблюдения прав и свобод человека. Институт Омбудсмeна и организации гражданского общества осуществляют проактивную деятельность сообща.

Данное направление подразумевает следующие задачи: (3.1) внедрение новых подходов в поддержании систематического сотрудничества с Жогорку Кенешем; (3.2) укрепление взаимодействия с Кабинетом Министров, исполнительными органами власти и правоохранительными органами и повышение потенциала должностных лиц по правам человека (3.3) расширение форматов взаимодействия с организациями гражданского общества, международными партнерами по развитию,

образовательными учреждениями, академическими и экспертными кругами; (3.4) налаживание межсекторального сотрудничества.

Задача 3.1 Внедрение новых подходов в поддержании систематического сотрудничества с Жогорку Кенешем

Природа Омбудсмена обуславливает необходимость поддержания интенсивного и постоянного сотрудничества с парламентом. Именно от выстраивания полноценного диалога с Жогорку Кенешем, его комитетами, фракциями и депутатами зависят возможности Института Омбудсмена поднимать острые вопросы и продвигать те или иные изменения, в том числе на законодательном уровне. При этом важно гарантировать независимость Института Омбудсмена от политического влияния. Следующие меры предназначены для укрепления такого рода сотрудничества.

Во-первых, будет усилено взаимодействие с парламентом и всеми комитетами в рамках совершенствования законодательства, оценки исполнения законов и отслеживания рекомендаций Омбудсмена, одобренных в парламенте.

Жогорку Кенешу будет предложена модель постоянной работы с различными комитетами, в соответствии с «Белградскими принципами». Это включит обсуждение и инициирование рекомендаций в рамках специфических аспектов прав и свобод человека, которые относятся к компетенции того или иного комитета.

Также в деятельности Института Омбудсмена будет внедрена практика проведения правозащитных экспертиз по законопроектам, имеющим высокую значимость с точки зрения прав и свобод человека и общественных интересов. Следует согласовать с Жогорку Кенешем процедуры направления в Институт Омбудсмена планов законотворческой деятельности, текстов законопроектов и участия в обсуждении такого рода законопроектов на парламентских площадках (в первую очередь в комитетах).

Институт Омбудсмена будет отслеживать выполнение рекомендаций в рамках ежегодных и специальных докладов и иных предложений, по которым были приняты постановления и иные решения Жогорку Кенеша и его комитетов. Информация по исполнению будет постоянно направляться в парламент, и на ее основе будет инициировано принятие дополнительных решений парламента, направленных на полную и своевременную имплементацию предложений.

Вместе с тем должны быть усовершенствованы стандарты подготовки самих рекомендаций Института Омбудсмена с тем, чтобы добиться их ясности и прямого воздействия на принятие решений (см. задачу 2.2).

В части содействия осуществлению парламентской оценки Институт Омбудсмена предложит Жогорку Кенешу практику совместного отслеживания воздействия на права и свободы человека выборочных законов по прошествии не менее одного года после их вступления в силу. Методологически эта работа может опираться на Концепцию применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля Жогорку Кенеша (постановление Жогорку Кенеша от 20 ноября 2019 года № 3362-VI). Результаты и рекомендации оценки будут представляться профильным комитетам и, при необходимости, встраиваться в проактивную деятельность Института (см. задачу 1.3).

Вследствие данной деятельности права и свободы человека станут одним из приоритетов в законотворческой и оценочной деятельности парламента и каждого комитета

Во-вторых, помимо ежегодных и специальных докладов Институт Омбудсмена по мере необходимости будет предоставлять депутатам информационно-аналитический документ. Посредством него парламентарии будут получать сведения о текущих тенденциях по правам и свободам человека, резонансным кейсам и текущим показателям в работе.

Депутаты Жогорку Кенеша будут информирован о текущих тенденциях в области прав и свобод человека и показателях деятельности Института Омбудсмена

В результате этой деятельности, доверительное сотрудничество между Жогорку Кенешем и Институтом Омбудсмена будет укреплено с фокусом на оперативное выявление и решение системных проблем в области прав и свобод человека.

Задача 3.2 Укрепление взаимодействия с Кабинетом Министров, исполнительными органами власти и правоохранительными органами, и повышение потенциала должностных лиц этих структур по правам человека

Положение Омбудсмена в политической системе государства, его деятельность по защите прав и свобод граждан предопределяют развитие взаимодействия, прежде всего, с государственными институтами. В этой связи Администрация Президента, Жогорку Кенеш и Кабинетом Министров, судебная система Кыргызской Республики являются ключевыми партнерами в построении системы взаимосвязей.

Развитие взаимоотношений региональных представительств Института Омбудсмена с органами местной государственной администрацией и местного самоуправления также является приоритетным направлением деятельности Института Омбудсмена.

Будет внедрена работа по изучению отчетов исполнительных органов государственной власти, подготовка альтернативного отчета, анализ и оценка ситуации с соблюдением прав граждан на региональном уровне.

В целом Институт Омбудсмена должен выстраивать свою работу стратегически, задавая модель повышения эффективности другим государственным органам, поскольку назрела необходимость разработки нового документа, определяющего принципы и направления развития Аппарата с учетом происходящих в стране перемен.

Основная форма взаимодействия с исполнительными органами государственной власти заключается в поддержании коммуникации по заявлениям, находящимся в производстве у Института Омбудсмена. Такая работа, как и другая сложившаяся

деятельность, безусловно будет продолжена. В то же время необходимо наращивать механизмы сотрудничества и диалога, которые будут способствовать проактивной деятельности Института Омбудсмана (см. задачу 1.3), что включает следующие меры.

Во-первых, наряду с укоренившимися подходами, Институт Омбудсмана будет поднимать проблемные вопросы и продвигать решения в сфере прав человека. Для этого совместно с Кабинетом Министров, с привлечением гражданского сектора, будет осуществлена разработка проекта Концепции Кыргызской Республики в сфере развития защиты прав и свобод человека и гражданина с предложением утвердить Указом Президента.

Также будет осуществлять правозащитную оценку выборочных проектов нормативных правовых актов Кабинета Министров и ведомственных актов, которые имеют высокую значимость с точки зрения прав и свобод человека и общественных интересов. Необходимо достичь взаимопонимания с Кабинетом Министров о необходимости заблаговременного направления в Институт планов нормотворческой деятельности Кабинета Министров и ведомств.

Также Институт Омбудсмана будет проводить оценочные мероприятия по эффективности и полноте реализации программных и стратегических документов в тех случаях, когда они напрямую затрагивают права и свободы человека. Результаты оценки будут обсуждаться с Кабинетом Министров и соответствующими органами исполнительной власти.

В результате данного комплекса мер у Института Омбудсмана расширятся возможности продвигать инициативы в рамках проактивной деятельности через взаимодействие с Кабинетом Министров, исполнительными органами государственной власти и правоохранительными органами

Во-вторых, Институт Омбудсмана будет осуществлять меры по актуализации вопросов прав человека в деятельности Кабинета Министров, государственных органов и правоохранительных органов.

Для этого в сотрудничестве с Кабинетом Министров будут проработаны программы обучения без отрыва от производства и проверки уровня знаний по вопросам прав и свобод человека для личного состава государственных органов, на сотрудников которых чаще всего поступают жалобы в Институт Омбудсмана. Особое внимание будет уделено сотрудникам правоохранительных органов. Одним из возможных механизмов может стать интегрирование вопросов прав человека в обязательную аттестацию государственных, муниципальных служащих и сотрудников правоохранительных органов.

В дополнение Институт Омбудсмана предложит расширить существующие подходы и показатели оценки деятельности государственных органов исполнительной власти, органов внутренних дел, органов местного самоуправления и местных государственных администраций за счет появления нового «Индекса соблюдения прав и свобод человека». Институт предложит проект методологии ведения данного индекса. При этом источником информации для этих показателей могут служить сведения как самого Института, так и других правозащитных организаций и учреждений.

В результате данной деятельности удастся повысить потенциал должностных лиц государственных органов исполнительной власти и в особенности правоохранительных органов по вопросам соблюдения прав человека. А такие меры как продвижение нового «Индекса соблюдения прав и свобод человека» позволят повысить ответственность органов власти и правоохранительных органов к правам человека.

Задача 3.3 Расширение форматов взаимодействия с организациями гражданского общества, международными партнерами по развитию, государственными и негосударственными образовательными учреждениями, академическими и экспертными кругами, а также форматов международного сотрудничества

Институт активно взаимодействует с организациями гражданского общества, в первую очередь правозащитной направленности, а также с международными партнерами по развитию. Реализуются отдельные действия, включая совместную аналитическую работу, мероприятия по повышению потенциала сотрудников Аппарата, круглые столы и семинары и т. д. Параллельно с этим, Институт стремится укрепить сотрудничество с национальными правозащитными учреждениями других стран, в том числе в Центральной Азии. Наряду с продолжением такого сотрудничества будет налажено системное взаимодействие через ряд дополнительных мер.

Во-первых, будет поддерживаться постоянное взаимодействие Института с организациями гражданского общества (приоритетно с организациями правозащитной направленности) и международными партнерами по развитию. Им будет предложено на ежегодной основе интегрировать свои планы с планами Института, в первую очередь принимаемых в рамках исполнения Стратегии.

При реализации совместной деятельности необходимо поддерживать постоянную коммуникацию, отслеживать ход и результаты совместной работы, например через платформы взаимодействия и сотрудничества с гражданским обществом.

В результате партнерство Института Омбудсмана с негосударственными субъектами будет осуществляться системно с постоянным обменом сводной информацией.

Во-вторых, при Омбудсмене будут созданы платформы взаимодействия и сотрудничества с правозащитными организациями гражданского общества. Такие платформы позволят поддерживать регулярное сотрудничество по общим вопросам прав человека с организациями гражданского общества, совместно вырабатывать рекомендации, отслеживать эффективность исполнения Стратегии, осуществлять мониторинг и обеспечивать участие некоммерческого сектора в подготовке проектов докладов Омбудсмана и других аналитических документов.

Такие диалоговые механизмы могут быть созданы по отдельным отраслям прав и свобод человека в соответствии с международными конвенциями, к которым присоединилась Кыргызская Республика. Площадки будут состоять из

специализирующихся на соответствующих вопросах представителей организаций гражданского общества, научных и образовательных учреждений, независимых экспертов.

Благодаря данной мере Институт будет использовать в своей деятельности, в первую очередь в рамках проактивного направления, потенциал гражданского общества, академических и учебных кругов.

В-третьих, будет расширено партнерство в рамках аналитической, исследовательской и мониторинговой работы и правозащитному просвещению с организациями гражданского общества, академическими, образовательными и экспертными кругами.

В частности, Институт Омбудсмена установит сотрудничество по созданию единого информационного «хаба» - базы данных по фактам нарушений прав и свобод человека в разрезе судопроизводства, различных тем, регионов и социально-демографических характеристик пострадавших (информация будет стекаться из разных источников). Для этих целей будет разработана унифицированная методология сбора и классификации данных и единый Реестр. Собранные в рамках «хаба» данные могут быть использованы в аналитической работе Института, а также при ведении «Индекса соблюдения прав и свобод человека» (см. задачу 3.2).

Кроме того, Институт Омбудсмена будет проводить консультации с академическими и образовательными учреждениями, включая те, которые занимаются подготовкой кадров для государственных органов и правоохранительной системы, для отражения актуальных вопросов прав и свобод человека и деятельности Института Омбудсмена в тематиках научных работ и программах обучения. В свою очередь, Институт Омбудсмена будет оказывать методологическую помощь авторам академических и исследовательских работ в этой области и при разработке образовательных программ в образовательных учреждениях.

В рамках сотрудничества с государственными и негосударственными образовательными организациями и организациями гражданского общества будут разработаны и внедрены программы обучения по правам человека в учреждениях начального, среднего, средне-специального и высшего образования. С участием органов местного самоуправления на ежегодной основе будут проводиться выездные мероприятия правозащитного просвещения и проведения консультаций «Караван права».

Отдельным направлением для проработки с уполномоченным государственным органом в сфере образования, образовательными учреждениями и организациями гражданского общества станет вопрос включения в Государственный образовательный стандарт средних, средне-специальных высших учебных заведений курса «Права человека».

Данная деятельность позволит повысить заинтересованность академических, образовательных и исследовательских кругов в вопросах прав и свобод человека и деятельности Института Омбудсмена и будет способствовать совершенствованию программ обучения в области прав и свобод человека. В Кыргызской Республике появится академический круг лиц, специализирующийся на такого рода тематике.

В-четвертых, будет активизировано международное сотрудничество. Одним из направлений станет укрепление связей с национальными правозащитными учреждениями и неправительственными правозащитниками из других стран, в том числе по направлению создания постоянно действующих платформ и условий для обмена опытом и знаниями в сфере защиты прав человека. Одним из элементов такой работы станет учреждение на базе Института Омбудсмана учебного центра («Центральноазиатского хаба правозащитных знаний и лучших практик» - рабочее название), посредством которого национальные правозащитные учреждения и неправительственные правозащитники из Центральной Азии смогут расширять свои профессиональные знания.

Для усиления защищенности прав и свобод граждан Кыргызской Республики за рубежом и прав иностранцев, находящихся на территории Кыргызской Республики, будут внедрены механизмы проведения совместных расследований по нарушению прав человека между Институтом Омбудсмана и национальными правозащитными учреждениями Центральной Азии и Российской Федерации.

Еще одним направлением международного сотрудничества станет по мере необходимости предоставление альтернативные доклады по выполнению Кыргызской Республикой стандартов указанных в международных договорах в области прав и свобод человека и гражданина, а также поддержание контактов со специальными докладчиками ООН и договорными органами ООН.

Данная деятельность позволит институционализировать международное сотрудничество, обмен знаниями и опытом в сфере прав человека с национальными правозащитными учреждениями и неправительственными правозащитниками в Центральной Азии и другими странами.

Задача 3.4 Налаживание межсекторального сотрудничества

Поскольку вопросы прав и свобод человека зачастую могут решаться только сообща, с участием как государственных, так и негосударственных субъектов, Институт Омбудсмана будет способствовать развитию межсекторального партнерства, в том числе посредством следующих мер.

Во-первых, будет создана система перенаправления, заключающаяся в оказании помощи заявителям по сферам, которые напрямую не связаны с мандатом Омбудсмана, но которые важны с точки зрения приоритетных потребностей пострадавших.

К примеру, потерпевшая от гендерного насилия, помимо рассмотрения ее заявления Институтом Омбудсмана по существу, может быть направлена в кризисный центр, организации, представляющие психологическую, социальную и правовую помощь и т. д. Необходимо утвердить с партнерами, включая организации гражданского общества и государственные органы, механизмы перенаправления и обратной связи, с тем чтобы Институт Омбудсмана мог фиксировать оказанную помощь. Таким образом, система перенаправления партнерам будет соответствовать комплексной модели рассмотрения заявлений (см. задачу 1.1).

В результате данной деятельности заявители, в случае необходимости, будут получать комплексную помощь.

Во-вторых, необходимо ввести практику инициирования создания межведомственных и межсекторальных рабочих групп. Через них будет поддерживаться сотрудничество в отслеживании ситуации с правами человека, выработке совместных решений и реагировании в рамках находящихся в производстве Института Омбудсмана заявлений, в тех случаях, когда обычные формы взаимодействия недостаточны. Такого рода структуры могут создаваться на основе совместных приказов Омбудсмана и ключевых государственных органов, либо Омбудсменом самостоятельно.

Необходимо обеспечить включение в состав межведомственных и межсекторальных рабочих групп представителей государственных органов и учреждений, в компетенции которых входят соответствующие вопросы, а также профильных организаций гражданского общества. При этом следует проработать правовые основания участия органов прокуратуры, утя установленные законодательством ограничения.

В результате данной деятельности будут созданы устойчивые каналы межсекторального и межведомственного взаимодействия и совместного поиска решений.

В-третьих, будет внедрен механизм ежегодного проведения «Национального диалога по правам человека в Кыргызской Республике», приуроченного ко Дню прав человека 10 декабря. Посредством этого мероприятия ключевые государственные органы, организации гражданского общества и международные партнеры по развитию смогут обсуждать ситуацию с правами человека в различных отраслях и выработать согласованные позиции. Помимо прочих вопросов будут заслушиваться предварительные результаты исполнения рекомендаций Омбудсмана государственными органами и другими структурами, данными в Ежегодном и специальных докладах и результаты «Индекса соблюдения прав человека» (см. задачу 3.2).

В результате данной деятельности в Кыргызской Республике действует постоянный механизм поддержания диалога, нацеленного на совершенствование соблюдения прав и свобод человека и позволяющего выработать консенсусные позиции в этой сфере.

ГЛАВА IV ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

4.1 Управление изменениями

Реализация Стратегии требует специальных мер для поддержания полноты, эффективности и своевременности внедрения предусмотренных изменений.

Одним из ключевых элементов управления изменениями станет система планирования, которая будет включать следующие два уровня:

- 1) Принятие стратегического плана действий на весь период действия Стратегии.

- 2) Принятие ежегодных планов деятельности Института Омбудсмана, отражающих как рутинные задачи, вытекающие из норм законодательства и внутренних процедур, так и подробно раскрывающих пункты стратегического плана действий.

Планы должны содержать мероприятия, сроки, ответственные стороны, ожидаемые результаты и индикаторы достижения результатов.

Ежегодные планы деятельности Института Омбудсмана с отражением реализации Стратегии будут заблаговременно направляться на рассмотрение в Жогорку Кенеш для учета при выделении финансирования из республиканского бюджета, что будет соответствовать «Белградским принципам» (Бюджетная программа).

Омбудсмен будет осуществлять ревизию локальных актов для приведения их в соответствие с текущим законодательством и настоящей Стратегией.

Все стратегические документы, планы и локальные документы, методические руководства Института Омбудсмана будут подготовлены и утверждены на государственном языке. Возможно переводом на официальный язык в случае необходимости служебной деятельности института Омбудсмана.

Внутренний мониторинг и оценка будут осуществляться на системной основе специальным структурным подразделением Института Омбудсмана, на основе информации от непосредственных исполнителей, осуществляющий анализ эффективности мер и обобщать предложения по их совершенствованию и внесения аналитических материалов, информации данных в проект докладов Омбудсмана для последующего направления в парламент для принятия решения.

Будет также обеспечена открытость реализации Стратегии за счет участия международных партнеров по развитию и организаций гражданского общества, в том числе в рамках платформы по взаимодействию и сотрудничеству с правозащитными организациями гражданского общества.

Необходимо отражать результаты информацию об исполнении Стратегии в ежегодном докладе, информационно-аналитическом бюллетене для парламента (см. [задачу 3.1](#)) и публиковать в средствах массовой информации и на сайте Омбудсмана в случае необходимости.

4.2. Ожидаемые результаты реализации Стратегии

В результате реализации Стратегии должно быть обеспечено:

- повышение эффективности деятельности Института в сфере обеспечения защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина;
- приведение нормативно-правовой базы об Омбудсмене в соответствие с действующими законодательствами.
- последовательное решение стратегических задач в области защиты прав и свобод человека через построение эффективно действующего, укомплектованного профессиональными кадрами и применяющего в своей деятельности передовые технологии Apparata Омбудсмана;

- достижение надлежащего уровня исполнения работниками Аппарата Омбудсмeна должностных обязанностей;
- создание условий для обеспечения открытости и атмосферы взаимопонимания Института Омбудсмeна с гражданским обществом;
- создание основы для совершенствования финансово-экономического, технического обеспечения Института Омбудсмeна;
- повышение профессионального уровня работников Аппарата;
- повышение эффективности в работе с гражданами;
- становление полноценного проактивного компонента работы;
- единое расследование, борьба случаев пыток;
- координация и контроль трудовых прав;
- формирование эффективной и оптимальной системы управления службой в Институте.

4.3 Ресурсное обеспечение реализации Стратегии и контроль за ее выполнением

Ресурсное обеспечение Стратегии будет предусматриваться из средств государственного бюджета, а также донорскими организациями.

Для реализации мероприятий, предусмотренных Стратегии, также могут быть привлечены средства, полученные в результате оказания технического содействия зарубежных стран и международных организаций, грантовой помощи доноров.

Планы по исполнению мероприятий Стратегии могут уточняться, детализировать и дополняться в зависимости от изменений.

Контроль за реализацией Стратегии осуществляется непосредственно Омбудсменом. Для претворения в жизнь Стратегии планируется разработка поэтапного плана действий. Мониторинг и координацию полноценной реализации Стратегий и планов будет проводить уполномоченный Омбудсменом структурное подразделение.

Необходимо отметить что успешность реализации Стратегии и планов во многом зависит от понимания всеми участниками необходимости перемен. Стратегические направления развития являются взаимодополняющими и развивающимися процессами, которые призваны обеспечить реализацию Стратегии.

Реализация Стратегии предполагает разработку комплекса мероприятий с конкретными этапами внедрения данного плана, который предусматривает четкий перечень задач и мероприятий, степень ответственности участников и сроки достижения ожидаемых результатов в рамках национальных программ государства.

Выполнение задач в рамках Стратегии будет также опираться на определении потребностей в ресурсах и источников финансирования, предполагает возможность

привлечения партнеров, разработку оценочных показателей. Необходимо предусмотреть проведение анализа рисков на различных этапах, а также сопоставление различных сценариев. Мониторинг исполнения Стратегии и планов будет осуществляться регулярно (см. [4.1](#))

ГЛОССАРИЙ

Права человека – это универсальные, официально признанные, гарантированные международным сообществом, неотъемлемо присущие людям возможности, необходимые для полноценной жизнедеятельности человека в соответствии с общепризнанными нормами и стандартами общественной жизни.

Гражданин – личность, наделенная государством юридическими правами и обязанностями, на которую распространяется суверенитет данного государства, чьи права и интересы находятся под защитой.

Права гражданина – официально признанные и гарантированные государством возможности граждан, обусловленные их политико-правовым статусом в обществе в зависимости от господствующего в государстве политического режима и социально-экономического положения страны.

Стратегическое планирование - управленческий процесс создания и поддержания стратегического соответствия между целями организации, ее потенциальными возможностями и ситуацией в общественно-политической жизни, а также прогнозирование деятельности организации на определенный период.

Стратегия - качественное определение долгосрочных направлений развития, касающиеся сферы, средств и форм деятельности, обеспечивающих достижение целей.

Институт Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики – национальный институт по контролю за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории Кыргызской Республики.

Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики – высшее государственное должностное лицо, избираемое на пять лет Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, по парламентскому контролю за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики – административный государственный рабочий орган, обеспечивающий деятельность Омбудсмена (Акыйкатчы) в целях полноценной реализации его конституционных полномочий.

Стратегический план развития Института Омбудсмена – система целей, задач и приоритетных направлений деятельности Института на определенный период, направленная на совершенствование работы Аппарата Омбудсмена в сотрудничестве с органами власти, некоммерческими и международными организациями в целях оптимизации защиты прав и свобод человека и гражданина

Реактивный компонент деятельности Аппарата Омбудсмена – деятельность, направленная на восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина путем проведения определенного комплекса мероприятий, предусмотренных национальным законодательством.

Проактивный компонент деятельности Аппарата Омбудсмана – деятельность, направленная на предотвращение и предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина путем проведения нормативных, информационных и исследовательских мероприятий.

Реформирование организации – процесс преобразования и оптимизации структуры организации, введение качественно новых форм организации работы и методов управления.

Концепция (филос.) - определенный способ понимания, трактовки какого-либо предмета, явления, процесса; основная точка зрения на предмет или явления; руководящая идея их систематического освещения. Термин "концепция" употребляется также для обозначения ведущего замысла и конструктивного принципа в научных, художественных, технических, политических и других видах деятельности.

Концепция (юрид.) - система целей, стратегических направлений и приоритетных задач, форм и методов их реализации в определенной области общественной жизни, основанных на анализе устойчивых тенденций, выявлении актуальных проблем и прогнозировании социально-экономических и политических последствий.

Структурно-функциональный метод – способ проведения исследования объекта путем изучения его внутреннего содержания, составляющих компонентов, процесса их взаимодействия, выявления недостатков и достоинств в целях выработки оптимальной структуры организации его работы.

Внутренний менеджмент – форма, методика и процесс управления внутренней деятельностью организации.

Внешний менеджмент – форма и методы управления процессом взаимодействия с внешними акторами.

Внешний актор – государственные, неправительственные или международные организации, с которыми ведется конструктивное или деструктивное сотрудничество.

Международные стандарты в сфере защиты прав человека – международные нормативные правовые документы и общепризнанные принципы, регламентирующие единые требования к соблюдению прав и свобод человека, обязательные для всех договаривающихся государств в соответствии с Уставом ООН.

Транспарентность – открытость, прозрачность в деятельности организации.

Рекрутирование кадров – процесс подбора и расстановки сотрудников организации.

Мониторинг – 1. процесс сбора и анализа данных о том, как реализуется проект по сравнению с ожидаемыми результатами;

2. комплекс информационно-оценочных средств и структурированных процессов по управлению и контролю за состоянием изучаемого вопроса с тем, чтобы обеспечить качественное руководство для достижения желаемых результатов.

Программа - комплекс увязанных по ресурсам, срокам, исполнителям и источникам финансирования политических, законодательных, социальных, экономических,

исследовательских и иных организационных мероприятий, направленных на решение приоритетных задач развития государства и общества, инструмент регулирования экономических и социальных отношений.

Эффективность - отношение полученного результата (эффекта) к затратам. Количественные показатели эффективности позволяют определить величину эффекта и выбрать наилучшие варианты решения экономических и иных проблем.

Автоматизация - система оснащения средствами вычислительной техники, осуществляющая заданные им функции в сочетании со средствами автоматического управления.

Гуманизация уголовного законодательства – комплекс нормативных, регулятивных и социальных мер, направленных на введение в национальное уголовное законодательство альтернативных лишению свободы видов наказания.

Лоббирование – оказание влияния на парламент или его членов путем личного или письменного обращения, или др. способом (организация массовых петиций, публикаций и др.) со стороны какой-либо группы или частных лиц, цель которого - добиться принятия или отклонения какого-либо законопроекта.

Институционализация – процесс учреждения, становления и развития какой-либо организации, отрасли в промышленности, аграрном секторе, в обществе.

Служба пробации – самостоятельная или подведомственная государственная, или общественная организация, чья деятельность направлена на адаптацию и ресоциализацию к жизни в обществе заключенных, отбывших наказание в местах лишения или ограничения свободы.

Институт Акыйкатчы Кыргызской Республики (далее - Институт Акыйкатчы) - национальный правозащитный орган государственной власти со специальным статусом осуществляющий парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных Конституцией, нормативными правовыми актами Кыргызской Республики общепризнанными принципами и нормами международного права, а также международными договорами, вступившими в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

место лишения свободы - место, предназначенное для содержания лица, подвергнутого административному задержанию или аресту, задержанного по подозрению в совершении преступления, заключенного под стражу в связи с обвинением в совершении преступления, отбывающего наказание в виде лишения свободы по приговору суда, в том числе:

- помещения при дежурных частях территориальных подразделений и специальные приемники органов внутренних дел, изоляторы временного содержания и следственные изоляторы;
- камеры для временного содержания караульных помещений судебных учреждений;
- колонии-поселения, исправительные колонии, воспитательные колонии, тюрьмы;
- приемники-распределители органов внутренних дел;
- гауптвахты;

- помещения органов пограничной службы для содержания лиц, подвергнутых административному задержанию;

- пункты приема и временного размещения перемещенных внутри республики лиц и лиц, ищущих убежища;

место ограничения свободы - любое место, которое по своим характеристикам не классифицируется как место лишения свободы, где лицо пребывает или может пребывать по распоряжению государственного органа (должностного лица) либо с его ведома, которое оно не может покинуть по своей воле, в том числе:

- место расположения и объекты правоохранительных органов;

- центры адаптации и реабилитации несовершеннолетних;

- воинские части органов внутренних дел, обороны, национальной безопасности, уголовно-исполнительной системы и уполномоченного государственного органа в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций;

- психоневрологические учреждения;

- специализированные учреждения для принудительного лечения больных психическими заболеваниями, алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией;

- государственные и негосударственные медико-социальные учреждения для престарелых, несовершеннолетних и лиц с ограниченными возможностями здоровья (дома для престарелых, детские дома и др.);

- специальные учреждения для детей и подростков, нуждающихся в особых условиях воспитания;

сотрудники Аппарата Акыйкатчы - лица, занимающие специальные государственные должности и должности государственных гражданских служащих, обеспечивающих деятельность Акыйкатчы в ходе реализации его полномочий. Для реализации и обеспечения деятельности Акыйкатчы за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, Акыйкатчы своим решением о распределении полномочий и функций вправе делегировать отдельные функции по защите прав и свобод человека и гражданина на сотрудников Аппарата Акыйкатчы;

парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике - деятельность Акыйкатчы по осуществлению контроля за деятельностью субъектов указанных в статье 3 настоящего конституционного закона по соблюдению прав и свобод человека и гражданина посредством проведения расследований, мониторингов, анализов, принятию соответствующих решений, рекомендаций в соответствии с настоящим конституционным законом;

мониторинг - деятельность Акыйкатчы и сотрудников Аппарата Акыйкатчы с правом привлечения экспертов, представителей гражданского общества, заинтересованных лиц в целях осуществления процесса систематического сбора, наблюдения, фиксации и анализа информации о соблюдении прав и свобод человека и гражданина;

инспекция - деятельность Акыйкатчы и сотрудников Аппарата Акыйкатчы по осуществлению контроля на предмет соответствия требований нормативных правовых актов, установленных правил, международных стандартов по вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина;

расследование Акыйкатчы и сотрудников Аппарата Акыйкатчы - деятельность Акыйкатчы и сотрудников Аппарата Акыйкатчы предусмотренных настоящим

конституционным законом по выяснению обстоятельств имеющих признаки нарушения прав и свобод человека и гражданина, изобличению виновных в его совершении лиц, по результатам которых принимаются меры по устранению, восстановлению нарушенных прав, выявлению причин и условий, способствовавших совершению нарушения прав и свобод человека и гражданина.