

Доклад
Омбудсмeнa (Акыйкатчы) Кыргызской Республики
«О состоянии свобод и прав человека и гражданина
в Кыргызской Республике в 2008 году»

Бишкек 2009 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Оглавление	2
Введение	4
Глава 1. Соблюдение прав человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2008 году	5
1. Оценка состояния прав человека в Кыргызской Республике	5
2. Социально-экономические и культурные права	7
2.1. Право на труд	9
2.2. Права пенсионеров и других уязвимых слоев населения	11
2.3. Защита прав частной собственности	13
2.4. Право на медицинскую помощь	15
2.5. Право на образование.....	20
3. Гражданские и политические права	24
3.1. Свобода слова	24
3.2. Право граждан на свободу собраний	26
3.3. Избирательные права	29
3.4. Право граждан на свободу вероисповедания	32
3.5. Решение Комитета ООН по правам человека по жертвам Аксыйских событий	36
4. Защита прав и законных интересов ребенка и несовершеннолетних	36
5. Права женщин	42
6. Права человека в местах лишения свободы	46
7. Мониторинг деятельности правоохранительных органов по соблюдению прав человека	53
8. Взаимодействие Омбудсмана с судебными органами.....	61
9. Права мигрантов, беженцев и соотечественников за рубежом	64

Глава 2. Направления деятельности Омбудсмeна	77
1. Структурные преобразования. Стратегический план развития Аппарата Омбудсмeна (Акыйкатчы) Кыргызской Республики	77
2. Взаимодействие с неправительственными и международными организациями. Общественный совет правозащитников. Совет молодежи и студентов	84
3. Просветительская деятельность Омбудсмeна (Акыйкатчы) Кыргызской Республики	85
4. Деятельность Омбудсмeна по совершенствованию национального законодательства	86
5. Построение диалога Института Омбудсмeна (Акыйкатчы) Кыргызской Республики с зарубежными институтами по защите прав человека	91
6. Мониторинг выполнения Кыргызской Республикой обязательств по международным договорам Организации Объединенных Наций по правам человека	93
Заключение	98
Приложения	102

Введение

Основными целями настоящего доклада являются:

оценка положения дел с правами и свободами человека и гражданина в Кыргызской Республике и анализ состояния и динамики наиболее важных проблем, связанных с правами человека в 2008 году;

информирование органов государственной власти и населения республики о правозащитной деятельности Омбудсмена (Акыйкатчы);

привлечение всех ветвей государственной власти, их должностных лиц, общественности к проблемам защиты прав и свобод человека, а также показать отношение государственных органов и должностных лиц к деятельности Омбудсмена (Акыйкатчы);

дальнейшее содействие усилению гарантий государственной правовой защиты населения Кыргызстана.

Для достижения вышеназванных целей был осуществлен анализ рассмотрения поступивших обращений граждан; сведений, полученных Омбудсменом (Акыйкатчы) и сотрудниками его Аппарата в результате посещения предприятий, учреждений, организаций, а также сведений, полученных в результате целевых выездов и инспектирований, изоляторов временного содержания органов внутренних дел, учреждений уголовно-исполнительной системы и др.; а также прием граждан и встречи с населением.

При подготовке настоящего доклада использованы материалы конференций, семинаров, круглых столов, на которых принимал участие Омбудсмен (Акыйкатчы) либо сотрудники его Аппарата, а также материалы, предоставленные государственными органами и неправительственными организациями, сообщения средств массовой информации.

В данном докладе содержатся общие оценки, выводы и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике.

Соответствующие статистические данные приведены в приложениях к докладу.

Анализ обращений и жалоб граждан поступивших к Омбудсмену (Акыйкатчы), а также сведений из других источников (средства массовой информации и проч.) дают основание утверждать, что позитивные изменения в социально-экономической сфере, укрепление законности в деятельности структур власти, а также совершенствование национального законодательства, его приведение в соответствие с нормами международного права ведут к сокращению социальной почвы для нарушений прав и свобод. Об этом свидетельствуют данные в соответствующем разделе настоящего доклада.

Преыдущие годы работы института наглядно показали, что действующее законодательство требует постоянного мониторинга и своевременных доработок, приведения в соответствие с Конституцией и международными стандартами в области прав и свобод человека.

Особого внимания требует развитие и укрепление сотрудничества с зарубежными коллегами и другими субъектами международной общественности. Именно международное сотрудничество Омбудсмена

положило начало применению зарубежного опыта в Кыргызстане и, к тому же, позволило усовершенствовать механизмы и оперативность реагирования на уже существующие и возникающие проблемы, затрагивающие интересы и правовое положение граждан.

Существенное воздействие на состояние правозащитной деятельности в стране оказало 60-летие принятия Организацией Объединенных Наций Всеобщей декларации прав человека.

Представляемый доклад Омбудсмена (Акыйкатчы) состоит из 2 глав и 15 разделов, в которых освещено состояние прав и свобод человека в Кыргызской Республике.

Глава 1. Соблюдение прав человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2008 году

1. Оценка состояния прав человека в Кыргызской Республике

Государственная политика в области защиты прав и свобод человека и гражданина является одним из самых приоритетных направлений деятельности органов государственной власти, составной частью социально-экономического развития и внутривластной деятельности.

Положительным моментом стала всесторонняя поддержка правозащитной деятельности Омбудсмена Администрацией Президента, Правительством и Жогорку Кенешем Кыргызской Республики. Подтверждением этому стала их поддержка его инициативы по проведению общереспубликанских мероприятий, посвященных 60-летию принятия Всеобщей декларации прав человека ООН. Уже 29 мая 2008 года Президентом К. Бакиевым был подписан Указ «О 60-летию принятия ООН Всеобщей декларации прав человека», во исполнение которого Правительство приняло отдельный план мероприятий в связи с этой датой, а координация по их выполнению была возложена на Омбудсмена.

Заинтересованное отношение руководства страны к этому исторически значимому событию не только позволило провести все намеченные мероприятия на высоком уровне, а также способствовала повышению имиджа Кыргызстана в глазах мирового сообщества.

В рамках юбилейных мероприятий Кыргызстан ратифицировал факультативный протокол к Конвенции против пыток. В настоящее время прорабатываются вопросы реализации Национального превентивного механизма против пыток. Был принят Закон «Об амнистии женщин и несовершеннолетних», нашел разрешение вопрос реализации статьи 38 Закона Кыргызской Республики «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» о создании независимой службы защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах. Проведены международный фестиваль документальных фильмов по проблемам защиты прав человека, международная конференция «Права человека: реалии и перспективы» и другие региональные конференции. Уже сделаны первые шаги в продвижении идеи учреждения института Уполномоченных по правам студентов в ВУЗах страны.

На защиту прав граждан в 2008 году стал и Конституционный суд Кыргызской Республики, который своим решением отменил действие статьи 11 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы», а также разработанного на его основе

Положения Бишкекского горкенеша по ограничению проведения собраний в г. Бишкек.

Свидетельством высокого доверия Омбудсмену со стороны руководства страны стало назначение Президентом Кыргызской Республики Омбудсмена главой делегации нашей страны на Ежегодном совещании стран-участников ОБСЕ по человеческому измерению, проходившего в Варшаве в 2008 году. Среди глав делегаций из 56 стран мира не было Омбудсмена, кроме делегации Кыргызской Республики.

Прогрессивным шагом стало и принятие Законов «О защите банковских вкладов (депозитов)» и «О государственном социальном заказе», направленном на внедрение в республике системы аутсорсинга.

Особым достижением государства можно отметить отмену смертной казни в 2007 году и в целом политику, направленную на гуманизацию уголовного законодательства Кыргызской Республики, проводимую реформу судебной системы, расширение полномочий судов - в июле 2008 года был принят новый конституционный закон о судьях и закон о судейском самоуправлении, учреждение Национального совета по делам правосудия и Совета судей, разработка проекта нового закона о прокуратуре. Согласно Закону «Об амнистии женщин и несовершеннолетних», подписанному Президентом 4 августа 2008 года, в общей сложности было амнистировано 480 человек.

На обеспечение гендерного равенства направлен принятый в 2008 году Закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин». Согласно Закону для женщин были введены квоты в структурах государственного управления. Эти меры позволили улучшить представительство женщин в госуправлении по сравнению с прошлыми годами.

Так, из 90 депутатов 23 – женщины (25%), из 23 членов правительства - 5 женщины. В общей сложности 44,8% младших чиновничьих должностей занимают женщины. В общем перечне государственных должностей они составляют 9,9%. Из 27 глав дипломатических миссий и генеральных консульств 3 занимают женщины. Много женщин трудятся акимами районов и главами органов местного самоуправления.

По линии МИД в комитеты ООН представлены национальные периодические доклады КР в области защиты прав человека.

Несмотря на достигнутые успехи в сфере защиты прав человека в 2008 году, нельзя сказать, что все с правами человека в республике благополучно.

13 июня 2008 года Жогорку Кенеш Кыргызской Республики принял Закон «О внесении дополнений и изменений в Закон Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации». Несмотря на неоднократные обращения Омбудсмена к Президенту по поводу несоответствия некоторых норм данного Закона Конституции Кыргызской Республики и международным договорам по правам человека, участником которых является наша республика, Закон был подписан. На основании этого Закона мэрия г. Бишкек принимает постановление по ограничению проведения митингов и собраний. Если раньше мирные митинги и собрания могли проводить сотни и тысячи человек, теперь даже единичных участников митинга арестовывают. Ярким примером является «неисправимый организатор несанкционированных митингов» М. Кулешов, в задержании которого участвуют целые наряды милиции.

На основании норм этого Закона задерживаются и привлекаются к административной ответственности активисты общественных организаций, лидеры и члены оппозиционных движений. Свидетельством этому являются последние события в Таласе.

Однако Президент как гарант Конституции, прав и свобод человека в республике все же прислушался к мнению Омбудсмана и общественности страны и поручил Правительству доработать Закон. В этих целях 2 октября 2008 года Правительство постановило образовать рабочую группу по рассмотрению предложений общественности и их внесению предложений в указанный Закон. Руководителем группы был определен Омбудсмен. По итогам работы правозащитники Д. Кабак и А. Эсенгельдиев разработали проект нового Закона «О собраниях» и внесли на рассмотрение рабочей группы. Кроме того, проект Закона был направлен на экспертизу в Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ.

Гонения на участников мирных митингов и собраний со стороны правоохранительных органов, судебные процессы над лидерами оппозиции вызывает озабоченность общественности. Этими действиями правоохранительные органы оказывают медвежью услугу Президенту и властям республики.

Вызывает озабоченность и норма статьи 27 Закона «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах» об обязанности военнослужащими оказывать помощь правоохранительным органам не только по защите жизни, здоровья и достоинства человека, но и по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности.

Обеспокоенность вызывает также продолжающаяся проблема рейдерства.

До сих пор не упорядочена также система кадровых перемещений.

Как известно, прошлый год оказался для Аппарата Омбудсмана временем больших структурных изменений. Для компактности и мобильности проведены упразднения управлений, инспекции объединены в отделы, так же были упразднены северно-региональный мобильный отдел и южно-региональная мобильная инспекция. В результате из существовавших 26 структурных подразделений было определено 20 структурных подразделений. По новому штатному расписанию численность гос. служащих уменьшилось на 14,2% (12 единиц). Численность технического и младшего обслуживающего персонала уменьшилось на 18,2 % (15,5 единиц).

Возобновилось сотрудничество Аппарата, как с международными, так и с неправительственными правозащитными организациями. Так, при содействии представительств агентств ООН в Кыргызстане был принят Стратегический план развития Института. В этих целях в июле 2008 года агентства ООН провели тренинг по стратегическому планированию, на котором были определены приоритеты дальнейшей работы Аппарата. Агентствами ООН прорабатывается проект технической помощи для укрепления потенциала института Омбудсмана. В ближайших планах предусматривается получение аккредитации в Международном координационном комитете для национальных институтов по правам человека.

При Омбудсмене были созданы Общественный совет правозащитников и Совет по правам студентов и молодежи.

2. Социально-экономические и культурные права

Полная реализация гражданами своих социально-экономических прав предполагает неуклонное повышение их благосостояния. Решать эту задачу в неблагоприятной макроэкономической обстановке, которая сложилась в предыдущие годы, было непросто. Тем не менее, последовательная экономическая политика руководства страны позволила сохранить макроэкономическую стабильность, обеспечила устойчивый рост внутреннего валового продукта. Если в 2005 году реальный ВВП сократился на 0,2%, то в 2006 году отмечен его рост на 3,1%. В 2007 году удалось достичь увеличения ВВП на 8,2%. За четыре года объем валового внутреннего продукта увеличился в 2 раза или 94,4 млрд. сомов на 1 января 2005 года до 185 млрд.сомов на 1 января 2009 года. Размер внешнего государственного долга к ВВП снизился с 86% до 49%. Доходы госбюджета возросли в 2,5 раза. Если на 1 января 2005 года они составляли 18,1 млрд. сомов, то на начало 2009 года этот показатель достиг 45,5 млрд. сомов.¹

Стабильность в экономической сфере позволила осуществить ряд мер по улучшению *социальных показателей*. Уровень общей бедности снизился с 43,1% в 2005 году до 39,9% в 2006 году. С 1 января 2008 года в очередной раз повышена заработная плата работникам бюджетной сферы на 30%. Педагогам установлены надбавки за педагогический стаж. Номинальная среднемесячная заработная плата по сравнению с 2007 годом выросла на 36% и составила 5217 сомов. С 1 июля 2008 года повышен средний размер пенсий и достиг 1162 сомов. В целом средний размер пенсий и пособий по сравнению с данными января 2005 года вырос на начало 2009 года в 1,6 раза.²

Успешность экономики страны определяется, прежде всего, ее ресурсными возможностями, уровнем энергооборуженности. Их несбалансированность и крайняя ограниченность делает неизбежной ее зависимость от внешних факторов, особенно в кризисных ситуациях.

На территории Кыргызстана формируется одна из главнейших водных артерий Центральной Азии – река Сырдарья, обеспечивающая водоснабжение Кыргызстана, Казахстана и Узбекистана. В тоже время пригодных хозяйственному освоению земель недостаточно. Положение усугубляет отсутствие разработанных месторождений нефти и газа. Вследствие этого Кыргызстан полностью зависит в обеспечении энергоносителями от соседних стран. Республика не имеет выхода к морю и фактически находится в транспортном тупике. Все это требует полной мобилизации имеющихся ресурсов, эффективной и слаженной работы всех управленческих звеньев, хозяйствующих субъектов страны.

16 мая 2007 года Указом Президента Кыргызской Республики № 249 утверждена Стратегия развития страны до 2010 года. Ее общая цель – это повышение уровня и качества жизни граждан на основе постоянного роста экономики, искоренения безработицы и нищеты, получения высоких и устойчивых доходов, доступности широкого спектра социальных услуг, создания благоприятных условий для здоровой жизни. Принятию Стратегии предшествовали консультации с представителями деловых кругов, гражданского общества, государственными структурами власти и управления, международными партнерами; проведена тщательная экологическая и гендерная экспертиза. Она достаточно конкретна, системна и объективно отражает мнения всех заинтересованных сторон, увязана с

¹ Выступление Премьер-министра КР Чудинова И.В. на совещании с руководителями местных представительных и исполнительных органов власти.

² Там же

бюджетным процессом. Но в последующем возникли объективные предпосылки для внесения изменений и дополнений в Стратегию развития страны (СРС-1), обусловленные динамизмом происходящих процессов, как в стране, так и в международной жизни. Здесь, прежде всего, следует отметить Заявление Президента КР Бакиева К.С. от 10 января 2008 года; выдвинутые им инициативы по формированию Новой экономической политики; ухудшение мировых тенденций развития; воздействие кризисных проявлений в мире на экономику нашей страны. В результате было признано целесообразным разработать новый проект Стратегии развития страны на 2009-2011 годы. Проект одобрен правительством и вынесен на обсуждение. Несмотря на существенные изменения структуры документа, практически полное обновление его содержательной части с учетом детальной проработки целей и задач Новой экономической политики, обозначенной Президентом страны в его Заявлении от 10 января 2008 года, неизменным остается общий курс на широкомасштабные реформы по стратегическим приоритетам. А именно: повышение экономического потенциала; эффективность государственного управления; ориентированное социальное развитие; обеспечение экологической безопасности. Для решения задач СРС-2 намечены соответствующие меры.

Тем не менее, в жизни значительной части людей коренных перемен в сторону улучшения пока не произошло.

С 2007 года население страны находится под прессом непомерного роста потребительских цен в двух-трехкратном измерении, в том числе на товары и услуги первой необходимости. Угрожающим фактором экономической безопасности в 2008 году стал энергетический кризис. Не удалось удержать в оптимальных пределах рост инфляции. По данным Статистического комитета СНГ, опубликованным в газете «Белый Парус» № 10 от 10 февраля 2009 года, по уровню инфляции в 24,5% Кыргызстан уступает лишь Украине. Основным фактором, повлиявшим на инфляционные процессы с начала года, являлось повышение цен на товары первой необходимости, такие как хлеб, мука, рис, масла и жиры, мясо, сахар и молочные продукты. По данным статистики только в III квартале 2008 года величина минимального потребительского бюджета к соответствующему периоду прошлого года возросла в 1,3 раза. В его структуре 64 процента приходится на продовольственные товары.

Все это не способствовало реализации социально-экономических прав граждан. И даже сокращение количества обращений в адрес Омбудсмана по этой тематике в 1,6 раза по сравнению с 2007 годом не является обнадеживающим индикатором.

2.1. Право на труд

В обращениях к Омбудсмену во все предыдущие годы превалировала гражданско-правовая тематика, а в ней значительную часть составляли те, что посвящены **трудовым правоотношениям**. Не стал исключением здесь и минувший 2008 год. Незаконные увольнения работников, несвоевременная выплата заработной платы, нарушения правил безопасности, не оформленные в установленном законом порядке отношения с работодателем – все это характеризует правовое положение граждан в сфере труда, как в государственном, так и частном секторах предпринимательства.

Распространенным явлением стало сокращение рабочих мест и должностей под предлогом реорганизации, структурных преобразований. Как правило, первыми

под удар в таких случаях попадают лица предпенсионного возраста либо неугодные начальству. Об этом свидетельствуют, как поступившие обращения, так и установленные в ходе контрольных проверок факты.

В нарушение норм Конституции о праве на труд был принят пункт «м» статьи 31 Закона «О государственной службе», согласно которому по инициативе государственного органа государственный служащий мог быть освобожден от занимаемой должности при достижении пенсионного возраста.

Данная норма противоречит также международному законодательству и статье 9 Трудового кодекса Кыргызской Республики, где говорится, что «каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав и свобод».

Немало усилий пришлось приложить Омбудсмену, правозащитным организациям, прежде чем Конституционный суд Кыргызской Республики 11 ноября 2008 года принял решение о признании этого пункта утратившим силу.

Как показывает практика, большая часть наймов в негосударственном секторе происходит без заключения трудовых договоров. Меры правительства по предотвращению нелегальной, теневой занятости населения, легализации заработной платы желаемого результата не дают. Необходимы более действенные, как экономические, так и административные рычаги, позволяющие поставить отношения наемного работника и работодателя на правовую основу.

Позитивную роль в этом вопросе призвано сыграть Постановление Правительства Кыргызской Республики от 8 февраля 2008 года №39 «Об утверждении Перечня категорий работников, имеющих особый характер работы и продолжительности их рабочего времени», согласно которому (по которой) продолжительность рабочего дня сокращена до 6 часов. Оно распространяется, в частности, на библиотекарей, врачей, младший медицинский и обслуживающий персонал, парикмахеров, воспитателей, ветеринарных врачей и др.

Острым остается вопрос безработицы. Статистика здесь неоднозначная. Так, по данным Государственного комитета Кыргызской Республики по миграции и занятости, численность незанятого населения, состоящего на учете в органах государственной службы занятости в поисках работы, на 1 января 2009 года составила 268 тысяч человек. Уровень общей безработицы - 11,07 %, что на 0,43 % меньше, чем в 2007 году. А на учете в службе занятости на 1 января 2009 года числится 102,2 тысячи человек.

Доля женщин в числе зарегистрированных безработных составила более 50 процентов. Число молодых людей, которые самостоятельно не могут трудоустроиться, составляет 59,8 тысяч человек.

Вместе с тем, на рынке труда Кыргызстана создалась парадоксальная ситуация: при довольно высоком уровне безработицы существует острая нехватка технических и гуманитарных кадров. Не хватает инженеров на строительстве гидроэлектростанций, не укомплектованы учителями и врачами многие школы и больницы почти во всех регионах республики.

В деле обеспечения прав граждан в сфере труда заслуживает внимания принятие в 2007 году Правительством Кыргызской Республики отраслевого долгосрочного документа – «Программы по улучшению охраны, безопасности и условий труда в сельском хозяйстве на 2007-2009 годы». Документ очень нужный, но не менее важно, чтобы правительственный контроль за соблюдением безопасных условий труда в сельхозпроизводстве был постоянным и эффективным, поскольку

сельское хозяйство относится к числу наиболее травмоопасных отраслей.

С переходом на рыночные отношения, созданием предприятий и организаций различных форм собственности в республике практически была разрушена система управления охраной труда. В настоящее время предпринимаются попытки ее возрождения.

Определен центральный орган по управлению охраной труда – Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики. В структуре Министерства функционирует отдел трудовых отношений и охраны труда. Отдел призван работать над совершенствованием законодательных и нормативных правовых актов в области охраны труда. Однако охватить многоотраслевые аспекты организации и условий труда он не в состоянии.

В республиканских министерствах и ведомствах нет служб, которые бы определяли отраслевую политику в области охраны, безопасности и гигиены труда. Эти функции, как правило, выполняются одним из работников в статусе «главный или ведущий специалист» или выполняются в порядке совместительства.

До сих пор в системе управления охраной труда не создан орган по экспертизе условий труда, хотя Законом «Об охране труда» предусмотрено создание таких структур.

По оценке Международной организации труда, представленной в Национальном обзоре «Охрана труда в Кыргызской Республике» (2008 год), многие специалисты министерств и ведомств, отдельных предприятий и организаций, занимающиеся вопросами охраны труда, имеют недостаточную квалификацию, непрофильное базовое образование. Также, отсутствует государственная система обучения руководителей и специалистов по охране труда, не создан Информационный учебно-методический центр по охране труда.

Есть ряд серьезных проблем, которые необходимо решить для того, чтобы продолжить развитие и совершенствование деятельности органов государственной инспекции труда в Кыргызской Республике. Это недостаточная численность государственных инспекторов труда, низкий уровень их заработной платы, отсутствие системы обучения и повышения квалификации государственных инспекторов, несовершенная система управления охраной труда и другие.

По итогам анализа ситуации в нашей республике Международной организацией труда было рекомендовано разработать **Программу «За безопасный труд»**, которая должна быть введена Указом Президента Кыргызской Республики.

2.2. Права пенсионеров и других уязвимых слоев населения

Конституция Кыргызской Республики гарантирует гражданам право на социальное обеспечение за счет государства в старости, в случае болезни и утраты трудоспособности, потери кормильца.

Анализируя соблюдение прав пенсионеров и других уязвимых слоев населения, Омбудсмен считает, что минимальный потребительский бюджет (МПБ) лишь условно можно считать ориентиром в социальной защите населения и пенсионном обеспечении. Несмотря на то, что его пересмотр по закону должен осуществляться не реже одного раза в пять лет, структура и состав МПБ не пересматривается уже

длительное время. Удельный вес расходов и доходов на душу населения упал довольно значительно.

С 1 июля 2008 года средний размер пенсии после 10%-го повышения достиг 1 162 сомов, а для того чтобы сохранить ее хотя бы на уровне 43% от минимального потребительского бюджета по прошлому году, средний размер пенсий без компенсации был повышен до 1 441 сома. Тем не менее, из 494 тысяч пенсионеров до 1000 сомов пенсии получают 297 тыс. (60%); от 1000 до 1500 сомов – 137 тыс. (28%); свыше 1500 сомов – 60 тыс. (12%).

Высокий уровень инфляции съедает незначительное повышение зарплат, пенсий, пособий.

Условия жизни в домах престарелых иначе, как удручающими, не назовешь. Здания с обшарпанными, потрескавшимися стенами производят гнетущее впечатление, средств не хватает даже на косметические ремонты.

Жительница села Кызылтуу Сокулукского района **А. Исманова**, инвалид I группы, в заявлении пишет, что получает пособие в размере 740 сомов, жить на такую сумму невозможно. Просит помощи. На запрос Омбудсмена из Министерства труда и социального развития получен ответ, что согласно ст.13 Закона Кыргызской Республики «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» в настоящее время ежемесячное социальное пособие инвалидам I группы при отсутствии права на пенсионное обеспечение назначается в размере 740 сомов.

Обращений такого рода к Омбудсмену хотя и не очень много, но ответа утешительного на них нет.

Размеры ежемесячного социального пособия устанавливаются в зависимости от экономики страны и исчисляются с помощью **гарантированного минимального уровня потребления** (ГМУП), который составляет 200 сомов и Министерством труда и социального развития разработан проект Постановления Правительства Кыргызской Республики «Об увеличении размера гарантированного минимального уровня потребления» и направлен на согласование в министерства и ведомства согласно Регламенту Правительства Кыргызской Республики.

Не выполняются обязательства государства по выдаче субсидий семьям, пострадавшим от стихийных бедствий. Задолженность тянется с 2006 года. Об этом сообщают Омбудсмену в коллективном заявлении жители сельской управы Ак-Моюн Ат-Башинского района Нарынской области **К.Нурманбетова, А.Тежибаева, Б.Касмалиева, С.Асылбекова**, имеющие на руках выданные Министерством финансов Государственные ипотечные сертификаты на получение субсидий еще за подписью бывшего министра финансов А.Жапарова.

Из долгой переписки Омбудсмена с уже другим бывшим министром финансов Т.Калимбетовой, министром чрезвычайных ситуаций К.Ташиевым и начальником Управления жилищно-гражданского строительства Государственного агентства по архитектуре и строительству при Правительстве Кыргызской Республики М.Джээнбаевым удалось, наконец, выяснить, что для нужд ликвидации последствий стихийных бедствий было предусмотрено 400,0 млн. сом, а в реальности же по данной статье необходима 1385,7 млн. сомов, и дополнительно еще требуется 985,7 млн. сомов.

Согласно Закону Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2008 год» 1 сентября 2008 года из бюджета по государственному ипотечному сертификату выделены **377,0 млн. сомов или в 3,7**

раза меньше потребности. В результате получили помощь 4279 семей, а 8295 семей до сих пор остаются нуждающимися.

В условиях острой нехватки материальных и финансовых ресурсов на эти цели, органы государственного и местного самоуправления обязаны относиться к их распределению особенно ответственно. Однако обращения граждан, контрольные инспекции на местах показывают, что в решении таких болезненных вопросов должностные лица действуют все еще не всегда добросовестно и честно.

Серьезные просчеты допущены в энергообеспечении населения, особенно в отчетном году. Не просто неудобства, а нередко и опасные для жизни ситуации возникают нередко в связи с такой неразумной акцией, как веерные отключения электроэнергии. Правительство пошло на поводу у руководства Министерства промышленности, энергетики и топливных ресурсов, которое вместо профессионально взвешенных технических и технологических мер по энергосбережению с применением рыночных регуляторов избрало наиболее легкий для себя способ – многочасовые веерные отключения потребителей. В результате, кроме ущерба экономике и населению, ничего путного не получилось. А оценка такой профанации получилась, прямо скажем, декоративной. Господина Балкибекова С. фактически увели от ответственности, назначив руководителем одного из крупнейших энергетических предприятий страны. Омбудсмен Кыргызской Республики считает, что виновные лица должны в полной мере отвечать за развал отрасли.

2.3. Защита прав частной собственности

Реализация концепции прав человека будет тем успешнее, чем надежнее экономическая основа страны. В свою очередь развитие экономики должно опираться на эффективный правопорядок и, прежде всего, защиту права на собственность, на свободную экономическую деятельность, предпринимательство, защиту социально-экономических прав и законных интересов предпринимателей. Это одно из важных условий привлечения иностранного капитала в экономику Кыргызстана. Не обеспечив его, государство может потерять свою экономическую привлекательность.

Выступая 17 октября 2008 года с ежегодным Посланием народу Кыргызстана, Президент К. Бакиев отметил, что «острой проблемой является обеспечение гарантий безопасности и прав собственности, что надо в корне пресечь ситуацию, когда споры относительно прав собственности решаются под давлением заинтересованных сторон, а не основываются на законах. До тех пор, пока не будут обеспечены гарантии прав собственности, экономическая система не может быть устойчивой».

Принимая это заявление Президента как установку, уже сделаны первые шаги. В декабре 2008 года Президент республики подписал Указы «О совершенствовании государственной политики в области регулирования предпринимательской деятельности» и «Об усилении защиты прав собственности и ее неприкосновенности в Кыргызской Республике».

В первом речь идет об усилении противодействия созданию новых ведомственных нормативных актов и нарастанию административных барьеров, сдерживающих предпринимательскую деятельность. Предусмотрено также дальнейшее совершенствование соответствующей правовой базы, проведение

реформы в сфере регистрации прав на недвижимое имущество, что позволит упростить процедуры сделок.

В отношении другого своего Указа глава государства заявил: «Гарантируя права собственников, мы не только повышаем привлекательность бизнес среды республики, но и обеспечиваем защищенность прав человека». Документы очень важные и нужные. У хозяйствующих субъектов появилась надежда на надежную защиту от посягательств разного рода охотников на чужое добро. Однако жизнь показывает, что привести в действие изданные нормативные правовые акты не так-то просто. Почта Омбудсмана, публикации в СМИ изобилуют фактами пиратских нашествий на предприимчивых хозяев. Как видно из поступающих материалов, противоправные действия так называемых рейдеров становятся все активнее и изощреннее при явном попустительстве правоохранительных и судебных органов. Здесь уместно привести события, развернувшиеся вокруг имущества, проданного еще в 2003 году Фондом Госкомитета по управлению государственным имуществом Кыргызской Республики с аукциона. После того, как оно было перепродано хозяином другим предпринимателям, которые вложили в него свой значительный капитал, придав объекту респектабельный вид, сразу же он привлек внимание рейдеров. Действовать они принялись цивилизованно – подают заявление в прокуратуру Иссык-Атинского района по поводу, якобы, незаконной сделки купли-продажи, совершенной в 2003 году Фондом Госкомимущества. В ходе проверки найти какие-либо нарушения прокуратуре не удалось. Тогда она привлекает по своей инициативе и на свои средства специалистов-оценщиков, которые выводят стоимость лишь части имущества в три раза, превышающую цену всего имущественного комплекса, проданного в 2003 году. На этом основании делается вывод, что интересы государства ущемлены, и договор купли-продажи ФГИ признается недействительным. Затем следует иск прокуратуры в интересах заинтересованных лиц. Однако отстаивающий свой иск в суде заместитель прокурора Иссык-Атинского района Сагындыков Т. не смог привести ни одного убедительного довода в подтверждение своих претензий. В результате 5 декабря 2008 года Бишкекский межрайонный суд в иске прокурора Иссык-Атинского района отказал. Но это не укротило рвение прокуратуры, обжаловав решение межрайонного суда, она продолжает содействовать изъятию чужой собственности.

По схожему сценарию развернулось дело с участием акционерного общества открытого типа «Кыргызский камвольно-суконный комбинат», которое в апреле 2002 года продало благотворительной религиозной организации «Саран» имущественный комплекс за 6 млн. 556 тыс. сомов. Сделка нотариально удостоверена, проведена на основании постановления правления и совета директоров АООТ «ККСК». В течение семи лет покупатель приводил в рабочее состояние полуразрушенный, незавершенный строительством объект. А в конце 2008 года получил вызов в суд, где узнал, что продавец сделку купли-продажи оспорил, требует признать ее ничтожной. Доводы таковы: во-первых в нотариальную контору представлена выписка из постановлений, а не само постановление в оригинале, ибо не видно, был ли кворум на заседании правления общества. Во-вторых, нотариусу не был представлен список членов правления, принимавших решение. Таким образом, продавец «прозрел» спустя шесть лет после совершения сделки, уповая на отсутствие архива АООТ «ККСК». Но при этом он пропустил все допустимые законом сроки исковой давности. И, как ни странно, Бишкекский межрайонный суд 3 декабря 2008 года восстановил пропущенный срок, принял все, по сути, голословные доводы

акционерного общества. Трудно и неблагодарно делать какие-либо предположения по этому поводу, но резон у заинтересованных лиц здесь есть – ведь спустя шесть лет имущественный комплекс вырос в цене, как минимум, в два раза.

Материалы по этим делам получили довольно широкую публичную огласку. В такой ситуации Чуйская областная, Бишкекская городская и Генеральная прокуратура республики просто обязаны разобраться в сложившейся ситуации и оценить ее с позиций не столь давнего Указа Президента Кыргызской Республики «Об усилении защиты прав собственности и ее неприкосновенности в Кыргызской Республике».

Не остались без внимания Омбудсмена в 2008 году и обращения граждан по поводу нарушений ряда законодательных актов республики по земельным вопросам государственными структурами и органами местного самоуправления города Бишкек.

По имеющимся данным, в последние годы в г. Бишкек наметилась тенденция к росту коллективных заявлений от жителей о защите прав собственности граждан на земельные участки при многоквартирных жилых домах, прав распоряжения и владения ими в связи с незаконным их изъятием исполнительными органами местного самоуправления - мэрией города Бишкек.

Согласно статье 46 Земельного Кодекса, «земельный участок при доме, в котором находятся несколько квартир и (или) нежилых помещений (многоквартирный дом), ... принадлежит на праве общей долевой собственности собственникам квартир и (или) нежилых помещений» (пункт 1). «Земельный участок, находящийся в общей долевой собственности, собственников жилых и (или) нежилых помещений в многоквартирном доме, не подлежит изъятию для государственных, муниципальных и общественных нужд» (пункт 2).

В настоящее время мэрия города Бишкек распоряжается земельными участками при многоквартирных домах, как своей собственностью: продает их, сдает в аренду, позволяет застраивать, в том числе без соответствующей проектно-сметной документации на строительство объектов в отводимых участках в нарушение Закона Кыргызской Республики «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики» (статья 36, пункт 3) устанавливающего, что «...любое строительство на территории придомового земельного участка без определения и вынесения в натуру границ земельного участка при многоквартирном доме не допускается».

В этой связи, необходимо безотлагательно принять все предусмотренные законодательством меры в отношении должностных лиц, допустивших нарушение законодательства Кыргызской Республики и конституционных прав граждан, а также вынести данный вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша.

2.4 Право на медицинскую помощь

О том, что охрана здоровья граждан является приоритетной задачей государства, достаточно красноречиво говорит целый ряд документов, принятых в области здравоохранения. В развитие положений Конституции Кыргызской Республики о государственных гарантиях в охране и укреплении здоровья населения эта отрасль подверглась глубокому реформированию. На первом этапе в период 1996-2006 годов преобразования осуществлялись в рамках Национальной программы «Манас». В 2006 году правительством утверждена новая Национальная программа реформы здравоохранения «Манас

таалими» на 2006-2010 годы. Она предусматривает общий объем финансирования в 450 млн. долларов и направлена на улучшение управляемости отраслью и условий труда, создание стимулов для медицинских работников в оказании качественной медицинской помощи населению, особенно в сельской местности. В рамках ее реализации принято **Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об условиях предоставления медико-санитарной помощи гражданам Кыргызской Республики на 2008 год по Программе государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью» от 29 апреля 2008 года № 192.** В нем утвержден перечень категорий граждан, имеющих право на получение медико-санитарной помощи по Программе государственных гарантий бесплатно и на льготных основаниях, в которую входят социально-уязвимые слои населения (участники и инвалиды ВОВ, дети в возрасте 5 лет и т.д.).

Установлен размер сооплаты за медицинские услуги при стационарном лечении, предоставляемые организациями здравоохранения работающим в системе Единого плательщика.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республики» **Правительством Кыргызской Республики издано Постановление от 26 сентября 2008 г. № 540 «О выплате надбавок за выслугу лет работникам системы здравоохранения Кыргызской Республики».**

В целом, как свидетельствует статистика, расходы на здравоохранение за последние четыре года возросли в 6,6 раза.

Однако права человека на медицинскую помощь в республике обеспечиваются неадекватно мерам, принимаемым государством в этой отрасли. Фактически граждане не получают бесплатной медицинской помощи даже в минимальном объеме. Об этом свидетельствуют не только поступающие жалобы и заявления, но и анализ ситуации в республике.

В государственных лечебных учреждениях пациент может в лучшем случае рассчитывать на бесплатный медицинский осмотр. За инъекцию надо платить даже при наличии приобретенных самим пациентом лекарств. На платной основе проводятся не только плановые операции, но даже экстренные, когда налицо угроза жизни человека. Создается опасная тенденция роста смертности, со всеми вытекающими для нации последствиями.

Газета МСН от 19 декабря 2008 года № 97 в публикации «Бешеные страсти» со ссылкой на пресс-службу МВД сообщила беспрецедентный случай. Еще 1 октября 2008 года зараженная бешенством собака покусала ребенка во время сбора орехов. Родители мальчика привезли его в Ноокенскую районную больницу. **Но врачи территориальной больницы в медицинской помощи отказали, сославшись на то, что нет направления из медучреждения по месту жительства.** Больного вернули домой. 29 ноября у него поднялась температура, он почувствовал себя плохо. Второго декабря его положили в детское инфекционное отделение районной больницы, **а через неделю мальчик скончался от бешенства.**

За халатное отношение к своим обязанностям врачи, не оказавшие своевременно помощь ребенку, освобождены от занимаемых должностей, материалы по этому чудовищному факту переданы в прокуратуру. Вынесены выговоры с последним предупреждением главному врачу Ноокенской территориальной больницы

Ш. Абдрашеву, районному координатору здравоохранения А. Мусаеву. Предупрежден главный врач районной СЭС. Но это не суть. **Опасность в деградации системы здравоохранения, где все меньше места остается человеческому состраданию, милосердию, профессионализму.**

В целом проблема не только и не столько в недостаточности государственного финансирования. Положение усугубляется неэффективным руководством отраслью, снижением ответственности самих медицинских работников, медперсонала.

Качество оказываемых медицинских услуг является наиболее важным показателем реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

По оценке специалистов, на качестве предоставляемой помощи весьма негативно сказывается существующая система стандартизации медицинской помощи, главным образом ориентированной на соблюдение директивных сроков лечения, а не на результат. В итоге медицинские учреждения вынуждены следовать установленным правилам, зачастую в ущерб здоровью пациента.

Таким образом, отсутствие в медицинских стандартах достаточной степени свободы для дифференцированного подхода к диагностике и лечению, позволяющей врачу относиться индивидуально к каждому больному, недостаток кадров, ненадлежащая оплата труда медицинского работника **является сдерживающим фактором в решении вопроса повышения качества оказываемой медицинской помощи.**

Много нареканий у людей вызывает состояние лекарственного обеспечения. Казалось бы, наличие множества аптечных пунктов с богатым ассортиментом лекарств и всякого рода патентованных средств должно было существенно исправить положение на этом традиционно сложном и важном участке. Однако достижений здесь меньше, чем потерь. Во-первых, **дороговизна лекарств даже первой необходимости сделала их недоступными для большинства населения, особенно для пенсионеров и других малообеспеченных слоев населения.** Введенная монетизация льгот еще больше усугубила положение. Причем она не только не сократила, а наоборот значительно увеличила государственные расходы. По данным Национального статистического комитета, при введении монетизации на зубопротезирование **на 2008 год предусмотрена необходимая сумма в 15,5 млн. сомов, а в 2007 году фактически на эти льготы было востребовано 1,5 млн. сом, т.е. в 10 раз меньше.**

Во-вторых, **нарушилась система контроля за качеством реализуемых лекарственных препаратов и медицинских технических средств.** У людей вызывают опасение лекарства, на которых нет срока употребления, причем тех, которые предназначены для инъекций. И приобретены они не у каких-то сомнительных торговцев, а в аптечных пунктах весьма солидных фармацевтических компаний – «Неман», «Русичи» и др. Следует отметить, что товар, как правило, сертифицирован департаментом лекарственного обеспечения министерства здравоохранения. На вопрос к руководству департамента, почему нарушается Инструкция, регламентирующая условия и порядок реализации лекарственных препаратов вразумительного ответа нет. Причина сводится к тому, что все поставщики внешние, из других стран, а рынок Кыргызстана слишком мал, чтобы выдвигать им свои требования соответствия сертификатам. Объяснение, мягко говоря, наивное, поскольку рычагов воздействия в рамках членства во Всемирной Организации здравоохранения на любого производителя и поставщика столь

ответственного товара предостаточно, если, конечно, на это есть воля и резон. А с этим не всегда все в порядке в фармацевтической, да и в целом здравоохранительной системе.

Здесь уместно сказать о нарушениях ОсОО «Аманат-Фарм», расследованием, которых занимается Генеральная прокуратура республики. Эта компания в заявке на тендер обязалось поставить 700 000 инсулиновых шприцев производства Германии, якобы сертифицированных Департаментом лекарственного обеспечения и медицинской техники министерства здравоохранения. На самом деле департамент такого сертификата не выдавал. Победив, таким образом, в тендере, ОсОО «Аманат-Фарм» поставило департаменту 700 000 штук обычных инъекционных шприцев производства КНР, получив около 800 000 сомов бюджетных средств. Как следствие, использование таких шприцев вызвало осложнения у диабетических больных. Теперь Управлению по расследованию особо важных дел Генеральной прокуратуры республики предстоит разобраться во всех эпизодах уголовного дела, возбужденного в отношении директора ОсОО «Аманат-Фарм» А.Токомбаевой сразу по четырем статьям Уголовного кодекса Кыргызской Республики.

При наличии огромной армии бедных, нищих и малообеспеченных граждан, подверженных осложненным заболеваниям, ничем не оправдано произвольное ценообразование на лекарства. Причем цены на одни и те же препараты разнятся не только у компаний, но и в аптечных пунктах одной и той же фирмы. Ценники, как правило, не выставляются. **Сложилась порочная, и даже опасная практика спекулятивных кооперационных сделок между лечащими врачами и фармацевтами.**

Согласно данным Базовому документу Правительства Кыргызской Республики от 11 декабря 2008 года, подготовленному для ООН, сердечно-сосудистые заболевания остаются главной причиной смертности, составляющей почти половину зарегистрированных смертей. Однако этот тревожный индикатор практически не берется в расчет министерством здравоохранения. Даже в Национальном Центре кардиологии и терапии нет в наличии препаратов экстренной помощи при инфаркте миокарда. Зато они есть в аптечном пункте, расположенном в 10 метрах от реанимационного отделения. В отделении реанимации препараты экстренной помощи появляются при наличии денег. **Только стоимость таких лекарств простому смертному не по карману.** Но выбирать в таких случаях не приходится, альтернативы нет. Сам пациент или его родственники должны позаботиться в случае обострившейся ситуации о приобретении такого прибора, как кардиостимулятор, только заплатить за него нужно 2000 долларов США, что в 3-4 раза превышает его истинную стоимость. Такое положение делает проблематичной реализацию прав граждан на охрану здоровья и жизни.

Именно на проработку и решение таких вопросов должны быть нацелены программные меры государства по сокращению смертности, оздоровлению населения страны.

Необходимо установить независимый общественный контроль за состоянием лекарственного обеспечения лечебных учреждений и за использованием лекарственных препаратов и медицинских технических средств, финансируемых государством, а также поступающих по каналам гуманитарной помощи. В плане работы Омбудсмана на 2009 год предусмотрен ряд мониторинговых мероприятий по данному вопросу с участием общественных и международных организаций.

Уже не первый год Омбудсмен, правозащитные организации лоббирует вопрос создания специальной службы по защите прав пациентов в психиатрических учреждениях. Как известно, статья 38 Закона Кыргызской Республики «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» предусматривает создание государственной, независимой от органов здравоохранения службы защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах. Однако такая служба не была создана и вышеуказанная статья Закона оставалась не реализованной.

Это вызывало справедливую критику правозащитных и международных организаций в адрес Правительства Кыргызской Республики в нарушении прав лиц с психическими расстройствами.

Напомним, что по обращению граждан Бишкекский межрайонный суд в 2005 году вынес решение, в котором признал нарушение Правительством Кыргызской Республики статьи 38 вышеуказанного Закона и обязал его принять меры по созданию такой службы

Для решения данного вопроса распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 25 августа 2006 года № 473-Р была создана комиссия из представителей Правительства, Аппарата Омбудсмена и неправительственных правозащитных организаций для внесения предложений по созданию подобной службы.

По итогам работы комиссии Правительство в декабре 2008 года приняло постановление об учреждении такой службы при Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики.

В качестве дополнительных источников финансирования в сектор здравоохранения поэтапно было введено обязательное медицинское страхование (ОМС) с созданием Фонда ОМС, что позволило увеличить заработную плату медицинским работникам. Однако серьезные упущения в этой области до настоящего времени влекут за собой, как уже отмечалось, некачественное оказание медицинской помощи, и в целом отток специалистов в страны ближнего и дальнего зарубежья.

С введением сооплаты не удалось добиться коренного улучшения финансирования лечебных учреждений, равно как и качества медицинского обслуживания в целом. Резко снизилась обращаемость больных в стационары в связи с материальными затруднениями у значительной части населения. В результате ухудшились показатели профилактической и санитарно-медицинской работы. Из-за непомерно больших финансовых затрат больные нередко остаются без необходимого медицинского лечения, что в итоге приводит к инвалидности либо к летальному исходу.

В целях обеспечения государственных гарантий гражданам, возникает острая необходимость разработки системы страхования и компенсации гражданам за вред, причиненный врачами.

Не уделяется должного внимания укреплению материальной базы лечебных учреждений, особенно на периферии страны.

В плачевном состоянии находятся здания психо-наркологического, инфекционного, неврологического отделений Нарынской областной больницы (НОБ). На ремонт средства из бюджета не выделяются. Поступает информация, что деньги собирают с работников отделений, в которых проводится ремонт, и даже с пациентов. К сожалению, при проверке таких сигналов подтвердить их весьма трудно - сотрудники боятся потерять работу, пациенты не желают портить отношений с

медперсоналом, поскольку знают, что в дальнейшем придется обращаться к этим же докторам.

В нарушение всех норм в этой областной больнице в одном помещении соседствуют детское и взрослое инфекционные отделения, в том же здании расположен кожно-венерологический диспансер. В то же время 4 частные клиники арендуют подведомственные ей здания. Больница испытывает острую нехватку современной техники, медикаментов, штат врачей не укомплектован. Так, только в 2008 году из Нарынской области выбыло 34 врачей разных специальностей. Специалисты выезжают как в другие регионы страны, в основном г. Бишкек и Чуйскую область, так и за рубеж. В целом по области по программе «Депозит врача» работают 12 специалистов.

В этой связи неотвратимо встают **вопросы повышения заработной платы медицинским работникам, повышения ответственности руководителей лечебных учреждений, проработки эффективных мер в обеспечении больниц квалифицированными кадрами и обеспечения необходимым оборудованием.**

2.5 Право на образование

Несмотря на то, что в Кыргызстане традиционно сложилась развитая система образования, включающая все ступени общеобразовательной и профессиональной подготовки, государственная политика в этой сфере направлена на дальнейшее совершенствование системы обучения и воспитания на основе современных стандартов.

В целях координации работы по реализации межгосударственных соглашений и программ в области образования и науки с государствами-участниками СНГ, государствами-членами Евразийского экономического сообщества, Шанхайской организации сотрудничества было принято **Постановление Правительства КР от 8 февраля 2008 года N 40 "О Совете по сотрудничеству с государствами-участниками Содружества Независимых Государств, государствами-членами Евразийского экономического сообщества, Шанхайской организации сотрудничества в области образования и науки при Правительстве Кыргызской Республики"**.

В целях создания условий равной бюджетной обеспеченности исполнения минимальных стандартов образования, в соответствии с мероприятиями по реализации среднесрочной стратегии финансирования расходов на образование, утвержденными постановлением Правительства Кыргызской Республики от 7 сентября 2007 года N 400 "О мероприятиях по реализации среднесрочной стратегии финансирования расходов на образование в Кыргызской Республике", в рамках проводимой реформы бюджетно-фискальной децентрализации было принято **Постановление Правительства КР от 19 марта 2008 года N 91 "Об утверждении методики и формулы определения категориального гранта местным бюджетам на финансирование образования"**

На проведение единой государственной политики по обеспечению исполнения на местном уровне минимальных государственных стандартов в секторе образования направлены Постановления Правительства КР от 14 апреля 2008 года N 146 "О минимальных стандартах бюджетного

финансирования общеобразовательных учреждений Кыргызской Республики" и от 2 июня 2008 года N 260 "О некоторых вопросах перспективного развития системы образования в Кыргызской Республике".

В соответствии со статьей 44 Закона Кыргызской Республики "Об образовании", в целях определения приоритетных направлений подготовки специалистов с высшим профессиональным образованием приняты Постановление Правительства КР от 27 июня 2008 года N 340 "Об утверждении Перечня специальностей и объема приема обучающихся на основе государственных образовательных грантов на 2008-2009 учебный год", Постановление Правительства КР от 31 декабря 2008 года N 749 "О продолжительности рабочего времени педагогических работников образовательных организаций по повышению квалификации педагогических кадров". В основном нормативно-правовое обеспечение системы образования в стране создано. Но это вовсе не означает автоматического решения тех острых проблем, которые имеют место.

Хотя вопросы нарушения прав граждан в системе образования и просвещения в письмах Омбудсмену поднимаются нечасто, но это вовсе не означает, что все здесь обстоит благополучно. Сигналы, содержащиеся в жалобах и заявлениях, а также проведенные по инициативе Омбудсмана расследования и инспекции показывают, что **конституционное право граждан и, прежде всего, молодежи, на получение образования и доступ к культурным ценностям пока еще не обеспечено ни надлежащей материальной базой, ни соответствующими организационно-правовыми нормами.**

Еще в 2005 году Азиатский Банк Развития утвердил грант в размере 15,5 млн. долларов США на проект, направленный на обеспечение детей основным базовым образованием, в частности, в самых бедных районах страны. Проект предусматривал улучшение среды и условий для учебы детей и учителям из 90 приоритетных школ. Предполагалось, что свыше миллиона студентов страны получат выгоды от усовершенствованного учебного плана, новейших учебных материалов и объективной системы оценок. Но ожидаемых результатов не получилось. И мы имеем все ту же безрадостную картину.

До сих пор низок уровень образованности и квалификации учителей, особенно в сельских школах. Не получая достойной заработной платы за свой нелегкий труд, опытные педагоги уходят из школы и занимаются коммерцией. На их место приходят специалисты, только что закончившие ВУЗ или вообще не имеющие соответствующего образования. Все это, не стимулирует развитие интереса к знаниям, снижает уровень грамотности учащихся, что подтверждает международное сравнительное исследование образовательных достижений 15-летних школьников (PISA), проводимое Организацией Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР). В рамках этого исследования оценивается функциональная грамотность подростков в области естественных наук, математики и чтения, их готовность к самостоятельной жизни в обществе. По итогам исследования по уровню навыков и знаний учащиеся Кыргызстана оказались слабее других представителей 56-ти стран. По результатам этого исследования **60% школ в Кыргызстане испытывают затруднения в связи с нехваткой именно квалифицированных учителей, от 90 до 95% учащихся Кыргызстана учатся в школах, испытывающих затруднения из-за нехватки или плохого качества образовательных ресурсов** (лабораторий, учебников, компьютеров). У нас на один компьютер приходится 90 учащихся, в то

время как в 56-ти остальных исследовавшихся странах этот показатель пролегает между 5-ю и 25-тью учащимися.³

Недостаточное ресурсное обеспечение, нехватка финансовых средств вынуждает администрации школ устраивать дополнительные денежные сборы за аренду учебников, на ремонт кабинетов, охрану зданий, приобретение хозяйственного инвентаря, материалов, проведение различных мероприятий.

В связи с участвовавшими жалобами родительской общественности на незаконные сборы денежных средств в общеобразовательных школах г. Бишкек по инициативе Омбудсмана создана объединенная межведомственная комиссия. В нее вошли представители Аппарата Омбудсмана, Национального агентства по предупреждению коррупции, комиссии по образованию и науке Администрации Президента КР, Министерства образования и науки КР, Службы финансовой полиции и Управления образования мэрии г. Бишкека.

По итогам проверок выяснилось, что поборы денег с родителей имеют место почти в каждой школе. Собирают от 200 сомов до 800 сомов ежемесячно в так называемые общественные объединения и фонды. Размер оказания родительской помощи определяется на общешкольных родительских собраниях в каждой школе на новый учебный год. Но эти решения никак не отражают мнений всех родителей. Многие из них просто вынуждены следовать за широкими жемами более обеспеченных родителей, на которых и опираются руководители школ. О добровольности взносов здесь говорить не приходится. Все это выливается в нарушение прав детей из малоимущих семей.

Не так давно в прессе прошла информация по материалам опроса, проведенного среди разных возрастных групп учащихся школ в целях выяснения их отношения к получению образования. Можно с определенной степенью осторожности отнестись к полученным результатам, но они заставляют задуматься – **более половины, а в отдельных группах более 60% юных респондентов не высказали интереса к учебе вообще, равно как и стремления завершить свое образование.** Такие настроения в подростковой среде вызревают не сами по себе. Их подпитывает складывающийся морально-нравственный климат в обществе, поскольку утрачен культ образованного человека. Его подменил типаж силового склада, который «своего не упустит и чужого не отдаст».

К примеру, что 70% несовершеннолетних преступников – это учащиеся обычных средних школ. В стране растет количество, так называемых, школьных преступлений.

Не способствует ценностной ориентации юношества и весьма бледно выраженная работа уполномоченных государственных органов.

Так, министерство образования республики начало новый эксперимент над школьниками, переводя систему образования в режим работы на результат. Заключается она в том, чтобы «развивать познавательные интересы и мышление, приобретать прочные навыки чтения, письма, счета, понимать прочитанное, самостоятельно выбирать нужную информацию, развивать желание и умение участвовать в совместной работе в классе и группе» и тому подобное.

Для каждого нормального человека, имеющего за плечами полнокровную школьную жизнь, все это не ново. Но настораживает несколько аморфная, а скорее, отчужденная роль, которая отводится государству в новых условиях при разделении

³ Отчет центра оценки в образовании и методов обучения об исследовании PISA-2006 – Б.: 2008. – 220 с.

ответственности между различными участниками системы образования. По замыслу реформаторов, государство должно лишь определять приоритеты образования в связи с потребностями развития страны и различных групп интересов. Зато школа получает большую самостоятельность, как в финансовой, так и образовательной сферах.

Надо не на словах, а на деле поднимать престиж учительского труда, оценивая его по достоинству. Известно, какой резонанс в стране получили невыплаты обещанных доплат учителям, их протестные выступления. И конечно, совершенно неуместно звучали высказывания по этому поводу, что, дескать, виновато предыдущее руководство страны, которое якобы опрометчиво наобещало такие прибавки к зарплате.

Немало нареканий в последние годы поступило от родителей и студентов высших учебных заведений по поводу непомерно высокой оплаты за обучение на контрактной основе.

Коммерциализация обучения в ВУЗах и средних специальных учебных заведениях - явление сегодня не новое, она становится преобладающей в системе высшего профессионального образования. Но в правовом отношении здесь возникает много вопросов, как к соответствующим государственным структурам, так и непосредственно к руководству учебных заведений. Каждый вуз формирует оплату за обучение по своему усмотрению, калькулируя ее в зависимости от индивидуальных затрат, престижа учебного заведения и специальности. Все эти оценочные характеристики субъективны и условны.

Весьма странно выглядит финансирование бюджетного контингента. Поскольку бюджетных средств на его обучение не хватает, выход нашли в так называемом «перекрестном субсидировании», а на простом языке – это обучение бюджетников за счет тех, кто оплачивает свою учебу. За счет них ВУЗ фактически обеспечивает содержание закрепленных за ним зданий, сооружений, оборудования на уровне, не ниже определенного нормативами, поскольку на протяжении последних лет из государственного бюджета средства на эти цели не выделяются.

Например, согласно Положению «Об образовательной организации высшего профессионального образования», утвержденному Правительством КР № 53 от 03.02.2004 г., в стоимость платных услуг включается текущий ремонт в размере 10 % от первоначальной стоимости. Тогда как Законом КР «Об образовании» определено, что **«...развитие материально-технической базы государственной организации осуществляется самой образовательной организацией в пределах, закрепленных за ней бюджетных и собственных средств. Размеры расходов на приобретение оборудования, капитальный ремонт определяется образовательной организацией самостоятельно, без установления лимитов, исходя из имеющейся потребности и наличия финансовых средств в пределах утвержденных в установленном порядке смет доходов и расходов образовательной организации».**

Министерством образования и науки не исполнено постановление Правительства КР от 28.08.2000 г. № 531 «О специальных средствах и депозитных суммах учреждений, состоящих на государственном бюджете КР», где министерствам и ведомствам следовало закрыть все счета подведомственным структурам вне системы Казначейства. Этим же постановлением запрещено создание хозрасчетных структур. Но их не стало меньше, и все они благополучно продолжают свою деятельность. Насколько благотворно они влияют на подготовку высокообразованных кадров, сказать четко никто не может.

Нет надлежащего контроля за формированием прейскуранта цен на образовательные услуги в ВУЗах и со стороны антимонопольных органов.

Комиссия пришла к выводу, что руководители учебных заведений не информируют надлежащим образом родителей и студентов о принципах установления тарифов на контрактное обучение, о расходовании и использовании средств, поступивших за обучение.

Комиссия проверила также обоснованность использования денежных средств, полученных от регистрационных взносов по общереспубликанскому тестированию. Организация, собирающая регистрационные сборы по Обще республиканскому тестированию, Центр оценки в образовании и методов обучения, согласно уставу является негосударственным учреждением, созданным в соответствии с Законом КР «О некоммерческих организациях», на основании решения учредителя от 2 декабря 2003 года.

Задача центра - обеспечить объективный отбор абитуриентов на бюджетные отделения ВУЗов республики.

Общереспубликанское тестирование проводится в основном на средства, поступающие от регистрационных взносов абитуриентов и частично на деньги гранта ЮСАИД. ЦОМО проводит общереспубликанское тестирование в 90 тестовых центрах республики.

Обсуждение вопроса общереспубликанского тестирования на заседании круглого стола 7 октября 2008 года с участием бывшего вице-премьер-министра республики Э. Ибраимовой, сотрудников Аппарата Омбудсмана, начальника управления министерства образования и науки, представителей НПО, руководителя Центра оценки в образовании и методов обучения (ЦОМО) показало, что коммерческие интересы организаторов этого процесса нивелировали его содержательную сторону.

Каждый год в адрес Омбудсмана поступают жалобы абитуриентов на нарушение и пробелы в законодательстве об ОРТ.

Применяя этот метод отбора абитуриентов в последующем, необходимо видеть в нем не только средство борьбы с коррупцией. Главной составляющей должна быть объективная оценка знаний, выявление наклонностей и способностей экзаменуемых, не усредняя их. **Для этого необходимо усовершенствовать инструментарий тестирования, целесообразно дополнять его собеседованием в специальной комиссии с участием независимых экспертов, ученых.**

За 2008 год в адрес Омбудсмана (Акыйкатчы) поступили обращения от 119 учителей школ из различных регионов Кыргызстана по поводу невыплаты надбавок за педагогический стаж. По их заявлениям состоялись судебные решения, обязывающие произвести такие выплаты. Поскольку лимит денежных средств по статье "исполнение судебных актов", предусмотренный республиканским бюджетом на 2008 год, исчерпан, министерство финансов, руководствуясь ст. 22 Закона "Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей в Кыргызской Республике", ходатайствовало о рассрочке исполнения судебных решений в соответствии с утвержденным графиком (пост. ПКР от 27.02.08г. №65).

Первомайский районный суд вынес определение о рассрочке исполнения своих решений и установил график выплаты взысканных из государственной казны республики в пользу учителей сумм надбавок за педагогический стаж: с 1 сентября 2008 года - за 2003 год, в 2009 году - за 2004-2005 годы, в 2010 году - за 2006-2007 годы.

Налицо нарушение нашей Конституции. Закон должен быть исполнен, учителя должны получить все причитающиеся суммы, потому что, статьи по заработной плате относятся к категории защищенных.

3. Гражданские и политические права

3.1 Свобода слова

Основными нормативными документами, гарантирующими свободу слова и мнений, являются Конституция Кыргызской Республики и основные международные договора по правам человека. В Кыргызстане также приняты Законы Кыргызской Республики «О средствах массовой информации», «О защите профессиональной деятельности журналиста» и др. Свобода слова и СМИ признаны в республике в качестве основных принципов плюрализма и одним из главных достижений демократического развития государства. Вместе с тем, свобода слова также предполагает и ответственность за распространение недобросовестной и недостоверной информации о частных лицах. В этом случае законодательство дает людям также право на защиту чести и достоинства. Именно на этой грани между принципом свободы слова и права на защиту чести и достоинства часто возникают конфликтные ситуации.

Несмотря на конституционные гарантии свободы слова, конфликты со средствами массовой информации в последние годы стали носить системный и целенаправленный характер. Резко обозначилось стремление некоторых представителей государственных органов повлиять на регулирование информационных потоков, циркулирующих в обществе.

Рост числа исков к средствам массовой информации - явление тревожное, к тому же судебная практика разрешения таких дел не лишена тенденциозности. В результате свобода слова остается всего лишь декларацией и не более. В этой связи особенно важно еще раз подчеркнуть необходимость использования всех правовых возможностей для отстаивания права на свободу самовыражения, свободу мнений и убеждений.

По мнению специалистов, «общая характеристика нарушений, инкриминируемых средствам массовой информации, позволяет утверждать, что большую часть их составляют факты необоснованного обвинения журналистов в мнимых нарушениях, а претензии к ним предъявляются в отместку за критику. В ряде случаев такая форма давления на средства массовой информации оказывается успешной в результате предвзятости или некомпетентности сотрудников правоохранительных органов, неумелой защиты в судебном процессе, недостаточной правовой и психологической готовности журналистов к отстаиванию своих прав, предвзятости и зависимости судов»⁴.

Чтобы в какой-то мере избежать давления на средства массовой информации, Президентом страны подписан Указ "О некоторых мерах, направленных на дальнейшее совершенствование демократических процессов в Кыргызской Республике" от 4.05.2006 года. Указ направлен на государственную поддержку СМИ, исключая давление на журналистов и СМИ со стороны всех государственных органов, а также на совершенствование законодательства о свободе слова.

⁴ "Нарушения, инкриминируемые СМИ" / "Гласность - 2000" - ФЭГ. Москва 2001 г.

Разработанные законопроекты, достаточно прогрессивные, но до сих пор оно в полной мере не реализованы.

Вопреки Указу Президента ситуация вокруг свободы слова и СМИ в 2008 году не стала менее напряженной. Свидетельство тому – судебные процессы против газет «Де-факто» и «Алиби», которые по решению судов были закрыты и оштрафованы на миллион сомов. Есть в этом доля вины и самих журналистов, которые размещают непроверенный материал на страницах своих газет, а порой в погоне за сенсацией - и откровенную ложь. Этика журналиста, его внутренний контроль должен быть строгим цензором и судьей.

Обеспокоенность вызывает также ситуация вокруг независимого радио «Азаттык», вещание которого в эфире было ограничено.

В связи с участившимися случаями латентного и открытого давления на СМИ со стороны должностных лиц и в целях защиты свободы слова в республике предлагается **разработать и принять Закон «О свободе политических дискуссий в средствах массовой информации»** с учетом того, что должны быть внесены соответствующие поправки в гражданское законодательство и в нормативные акты о СМИ.

Необходимо учитывать, что принципы свободы слова предполагают **свободу политических дебатов**. Законодательство о доступе к информации, о СМИ подразумевает право СМИ распространять информацию, содержащую критические мнения о политических деятелях и государственных чиновниках.

В будущий проект Закона предлагается включить принцип свободы критики, в том числе, и норму, в которой органы исполнительной, законодательной и судебной власти могут быть подвергнуты критике в СМИ. Немаловажным будет и включение нормы о механизмах защиты свободы критики.

Закон должен обеспечить возможность общественной критики и контроля через СМИ за выполнением чиновниками своих обязанностей.

Эта норма станет необходимым условием обеспечения прозрачности работы государственных органов и ответственного исполнения государственными служащими своих функций.

До сих пор в национальном законодательстве отсутствует нормы свободы политической и общественной сатиры. Эти положения также можно будет включить в предполагаемый проект закона.

Частная и семейная жизнь политических деятелей должна быть защищена. Тем не менее, информация об их частной жизни может быть распространена там, где это имеет непосредственное отношение к выполнению ими своих обязанностей.

На наш взгляд, принятие данного законопроекта положительно скажется на развитии свободы слова и плюрализма мнений в республике и станет прогрессивным шагом в становлении эффективного механизма защиты СМИ.

3.2 Право граждан на свободу собраний

В эффективном функционировании любой политической системы первостепенную роль играет оперативное реагирование этой системы на импульсы, исходящие из внешней среды, т.е. само существование государства как системы аппаратов и институтов напрямую зависит от его способности адекватно воспринимать требования граждан через так называемые «каналы связи». От того насколько хорошо налажены эти самые каналы связи, можно судить о

работоспособности госаппарата и спрогнозировать развитие политической системы. В случае нарушения этого канала связи «система-среда», возможно нарастание напряжения в среде, которая через этот канал «должна выпустить пар». И тогда реакцией среды будет подобно мощному удару топором. Этот «топор» и есть революции, акции неповиновения, восстания и другие формы народного недовольства.

Одним из таких каналов являются публичные собрания, на которых граждане выдвигают свои требования к властям.

Анализируя ситуацию с правами человека на свободное выражение мнения и проведение собраний в республике за 2008 год, необходимо отметить, что здесь налицо **тенденция в сторону ограничений и ужесточения**. Вызывает озабоченность применение жестких административных мер по отношению к организаторам собраний.

Статья 25 Конституции Кыргызской Республики гарантирует гражданам право мирно и без оружия проводить политические собрания, митинги, шествия, демонстрации и пикеты при условии предварительного уведомления органов государственной власти или органов местного самоуправления. Порядок и условия проведения собраний должны определяться законом. Исходя из этого, конституционные гарантии возлагают на государство обязанности обеспечить реализацию права на мирные собрания, т.е. установить один из механизмов бесперебойной работы канала связи.

Необходимо напомнить, когда и как принимался первый закон о политических собраниях. Для этого нам необходимо вернуться в весну 2002 года, когда на волне протестных акций и драматических Аксыйских событий, направленных против акаевского режима, в период массовых выступлений народа и правительственного кризиса, чтобы остановить поток бесчисленных манифестаций, власти приняли «антиконституционный» закон о собраниях. Необходимо отметить, что это официальная формулировка решения Конституционного суда об отмене нескольких статей упомянутого закона от 2004 года.

Ситуацию (за **последние**) в те два года в республике можно охарактеризовать как *«торжество собраний и пикетов»*. Большинство из них в большей степени проходили по инерции от эйфории постреволюционного синдрома, порой – как форма протеста политике нового режима. Отдельные собрания были вызваны недовольством определенных политических групп неравномерным распределением политических и экономических ресурсов или, проще говоря, - *властных полномочий*. Веянием того времени даже стало появление новой профессии – «пикетчик». С одной стороны, это вызвало раздражение властей, с другой – часть общества призвало власти «навести порядок» и покончить с бесконечными митингами, мешающими нормальной работе в городах. В связи с этим, в законодательство страны были введены ограничения публичных собраний. Под горячую руку органов власти попали не только группы, претендующие на власть, но также и отдельные правозащитники, указывающие на недостатки властей.

При анализе действующего Закона «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации» **были выявлены противоречия** как с нормами Конституции Кыргызской Республики, так и с решениями Конституционного суда. Согласно преюдициальной силе решения суда (пункт 5 статьи 269 ГПК КР) не требуют проверки или доказывания положения, которое являлось объектом проверки суда. Решением Конституционного суда

Кыргызской Республики от 14 октября 2004 года установлено, что регламентация порядка получения разрешения на проведение собраний у органов местной администрации и местного самоуправления является противоречащим Конституции. Таким образом, регламентация требований к содержанию уведомления превращает уведомительный характер проведения собраний **в разрешительный**. В этом плане большой резонанс вызвало постановление Бишкекского городского кенеша депутатов о проведении собраний, которое позже было отменено решением Конституционного суда.

Принятое Бишкекским городским кенешем депутатов постановление от 5 декабря 2007 года № 385 «Об утверждении Правил проведения митингов, шествий, манифестаций и пикетов» вызвало протест со стороны общественных организаций в Кыргызской Республике.

Наша позиция по этому вопросу остается неизменной: данные Правила ограничивают права граждан нашей страны свободно проводить политические собрания, митинги, шествия, манифестации и пикеты. Тем самым, ограничивается основополагающее право граждан на самовыражение посредством мирных собраний. Данное право гарантируется Конституцией Кыргызской Республики и ратифицированными международными договорами.

В данном случае статья 18 Конституции, допускающая ограничение прав и свобод граждан, но только в целях обеспечения прав и свобод других лиц, общественной безопасности и порядка, территориальной целостности и защиты конституционного строя без затрагивания самой сущности конституционных прав и свобод не может служить оправданием принятого Бишкекским городским кенешем депутатов постановления.

Считаем, что данная норма должна применяться только во время чрезвычайного и военного положения, а также в случае, если участники собраний и акций грубо нарушают общественный порядок, организуют массовые беспорядки, препятствуют движению транспорта, захватывают здания или совершают другие противоправные действия. Но этот рычаг воздействия не может применяться к праву граждан на **мирные собрания**. Само понятие «**мирное собрание**» уже предполагает законность и легитимность проведения такой акции.

Конституционный суд Кыргызской Республики остается последней инстанцией по защите Конституции как Основного закона страны. В истории страны имеется хороший прецедент, когда Конституционный суд в 2004 году своим решением признал неконституционными и отменил действия некоторых статей Закона «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации».

Согласно пункту 3 статьи 2 Конституции Кыргызской Республики, государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определенных Конституцией.

Бишкекский городской кенеш депутатов, ссылаясь на нормы Конституции Кыргызской Республики и ст. 11 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы Кыргызской Республики», приняв вышеупомянутое постановление, по нашему мнению, **превысил свои полномочия**.

В связи с этим правозащитница Абдирасулова А. обратилась в Конституционный суд Кыргызской Республики. Рассмотрев обращение, суд отменил действие статьи 11 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы Кыргызской

Республики». Казалось бы, законность восторжествовала, граждане получили право на свободное проведение собраний, митингов и т. п.

Но с необъяснимым упорством, городской муниципалитет, в октябре 2008 года принял очередное постановление, ограничивающее права граждан на организацию и проведение собраний.

Государству необходимо осознавать, что путем введения жестких ограничений на свободу собраний оно «перекрывает» свой же канал связи с собственной средой, с народом. Во что это выливается в конечном итоге, наглядно показали недавние события в Ноокате.

В целях рассмотрения замечаний и предложений, поступивших к принятому Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 13 июня 2008 года Закону Кыргызской Республики «О внесении дополнений и изменений в Закон Кыргызской Республики "О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации"» от 5 августа 2008 года №192, Распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 2 октября 2008 года № 500-р образована рабочая группа во главе с Омбудсменом (Акыйкатчы) Кыргызской Республики. При рассмотрении предложений были изучены международные договоры и соглашения в области прав человека, участником которых является Кыргызская Республика, общепризнанные принципы и нормы международного права, а также законы Кыргызской Республики и судебные решения, затрагивающие вопросы регламентации проведения собраний.

В результате разработан проект Закона Кыргызской Республики «О собраниях». Название предлагаемого проекта закона отражает предмет регулирования в виде публичных мероприятий с участием граждан, проводимых по инициативе граждан или организаций, направленных на привлечение общественного внимания и (или) выражения мнения по каким-либо вопросам, являющихся мирными по своему характеру и не преследующими противоправных целей. В мировой практике, в том числе в международных договорах, к которым присоединилась Кыргызская Республика, используется устойчивый термин «**собрание**», объединяющее все публичные собрания (митинги, шествия, акции протеста, пикет, демонстрация, манифестация, голодовка и т.д.) и рассматриваемое как гражданское и политическое право человека. Проект закона не конкретизирует виды собраний, считая, что, определение видов собраний заложит ограничения конституционного права на собрания. Настоящий закон создает механизм обеспечения права на мирные собрания, отнесенного Конституцией Кыргызской Республики к компетенции органов государственной власти и местного самоуправления.

Действующий Закон «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации» не столько содействует реализации права человека на мирные собрания, сколько устанавливает **ограничения и запреты**. Тогда как Конституция Кыргызской Республики не допускает принятия законов, отменяющих свободы и права человека, а в случае введения ограничений сущность этих прав и свобод не может быть затронута.

Государство не может и не должно игнорировать конституционное право граждан на собрания. Ограничения этого право может быть только в чрезвычайных случаях.

Необходимо принять новый Закон о собраниях с учетом международных рекомендаций и тех договоров, к которым присоединилась Кыргызская Республика.

Правовые нормы и установления государства должны исполняться всеми, вне зависимости от их социального статуса.

Только таким образом, возможно, укрепить доверие населения к власти.

3.3 Избирательные права

На референдуме (всенародном голосовании) 21 октября 2007 года была принята «Новая редакция Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике».

Конституция Кыргызской Республики и целый ряд международных документов, ратифицированных Кыргызской Республикой, признают за гражданами Кыргызстана права на участие в политической жизни государства, избирать и быть избранными в органы государственного управления.

Кыргызстан как государство-участник ОБСЕ принял на себя обязательства по соблюдению широкого круга стандартов по поддержке, защите и обеспечению демократического управления и прав человека (пункты 6-8 Копенгагенского документа 1990 года).

В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики 5 октября 2008 года проведены выборы в местные кенешы.

Во время выборов мониторинг проводили неправительственные и международные организации, а также Аппарат Омбудсмана. Было создано несколько мобильных групп для отслеживания ситуации на местах, поскольку скандальные события еще накануне выборной кампании поставили под сомнение объективность ее результатов.

Непонятная ситуация возникла в связи с выдвижением кандидатом в депутаты Бишкекского горкенеша от политической партии «Ата-Мекен» И. Кадырбекова, находящегося в СИЗО г. Бишкека с июня 2008 года, по обвинению в совершении уголовного преступления.

Согласно п.5 ст. 28 Кодекса о выборах в КР возбуждение уголовного дела не является основанием для запрета кандидату реализовать его право быть избранным.

Центральная избирательная комиссия вынесла постановление об изменении меры пресечения И. Кадырбекову, чтобы он мог реализовать свое право вести агитационную кампанию. Однако решением Первомайского районного суда от 23 сентября 2008 года постановление ЦИК об изменении меры пресечения И. Кадырбекову признано незаконным, и он не смог реализовать свое право ведения агитационной кампании на равных условиях с другими кандидатами.

Итоги выборов показали, что центральная власть, и местные органы власти не вмешивалась в ход проведения выборов. Подтверждением этого является оценка, данная наблюдателями стран СНГ, Аппарата Омбудсмана Кыргызской Республики. По некоторым фактам нарушений Кодекса о выборах в Кыргызской Республике, замеченным представителями Аппарата Омбудсмана, были приняты незамедлительные меры по восстановлению законности. Население более активно приняло участие, чем на предыдущих выборах.

Отдельные нарушения, отмеченные наблюдателями, не имели весомого влияние на результаты голосования и подведения итогов выборов.

5 октября 2008 года Союз гражданских организаций за права избирателей «Время моего выбора!» проводил мониторинг голосования и подсчета голосов усилиями 420 краткосрочных наблюдателей. Вся информация аккумулировалась в четырех офисах Союза - «Коалиции за демократию и гражданское общество», МЦ «Интербилим», Ассоциации «Таза Шайлоо», ПЦ «Граждане против коррупции» - и сводилась в единую базу данных.

НПО сформулировало основные нарушения, отмеченные ими в ходе выборов:

Нарушение прав наблюдателей. После открытия участка и в ходе всего голосования наблюдателям было запрещено свободно передвигаться по участку и вести полноценное наблюдения за всеми процедурами голосования. Выделенные им заранее подготовленные места, как правило, не позволяли надлежащим образом наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней, маркировкой, проверкой документов членами УИК. Такие условия не согласуются с требованиями статьи 18 Кодекса КР о выборах в КР, ст.50 Кодекса КР об административной ответственности.

На избирательном участке №1048 Гагаринского избирательного округа в г. Бишкек, отмечают представители НПО, председатель участковой избирательной комиссии Майгулакова с каждым из наблюдателей провела индивидуальные беседы. При этом не преминула предупредить наблюдателя, что его присутствие и последующие действия никак не отразятся на результатах голосования.

Посторонние лица заносили пачки с бюллетенями, которые затем сбрасывали в урны. Ближе к 18 часам вечера обстановка на участке и вовсе приобрела детективный характер. В 17.40 сюда прибыла группа мужчин, спортивного телосложения, около 30 человек. Председатель комиссии сообщила наблюдателям, что прибывшие люди вооружены, а сама она вынуждена для безопасности укрыться в здании детского сада. Во избежание неприятностей покинули избирательный участок и наблюдатели.

При открытии большей части избирательных участков стационарные и переносные урны не были опечатаны, нарушена процедура проведения жеребьевки. Наблюдателям было отказано в подписании контрольных листков перед тем, как опустить их в урну. Тем самым создавалась возможность подмены урн в последующем. Здесь прямое нарушение п.1. ст. 40 Кодекса о выборах в КР.

Практически повсеместно установлено небрежное составление списков избирателей в нарушение статьи 22 Кодекса о выборах в КР. Так, в с. Верхний Орок, по данным Орокского айыл окмоту, числится 559 жителей, обладающих правом участия в выборах, а в списки избирателей внесены только 311 человек.

На сообщения наблюдателей от НПО о выявленных нарушениях законодательства, члены участковых избирательных комиссий практически не реагировали. В нарушение статьи 53 Кодекса о выборах в КР председатели УИК отказывались принимать акты наблюдателей с зафиксированными нарушениями.

Отказ в заверении или предоставлении копий протоколов наблюдателям. Под разными предлогами участковые избирательные комиссии отказывались выдать копии протоколов наблюдателям от НПО, а порой просто убегали с участков.

Отказались заверить протоколы наблюдателям в Ленинском районе г. Бишкек на избирательных участках № № 1006, 1017, 1005, 1001. Члены участковых избирательных комиссий в полном составе спешно покинули участки, не подписав и не заверив протоколы наблюдателей.

На избирательных участках №№1033, 1037, 1047, 1102, 1103 было заявлено, что потеряли печать.

Свердловском районе, г. Бишкек председатель комиссии Мамбеталиев Н.К. на участке № 1167 отказался заверить копии протокола. На избирательном участке № 1202 во время включения полученных по выездному голосованию 27 заявлений подложили еще 100 бюллетеней (председатель УИК Касаткина И.Р.); на участке №1102 председатель комиссии Ниязбеков Р.Ж. отказался заверить протокол, заявив, что это не его функция; на участке №1103 председатель Мамбеталиева М.Б. не завершила протокол, объяснив утерей печати.

В нарушение п.2 статьи 40 Кодекса о выборах в КР, статья 57 Кодекса КР об административной ответственности, статьи 130 Уголовного кодекса КР допущены факты **голосования одних и тех же лиц по чужим документам.**

Нарушалась процедура маркировки, что не исключало возможность многократного голосования одними и теми же лицами.

Нередки факты вбрасывания в урну более одного бюллетеня. К замечаниям наблюдателей члены участковых избирательных комиссий в таких случаях были индифферентны, не возражали по поводу составления актов, но принимать их отказывались. Проигнорированы требования п.2 статьи 40 Кодекса о выборах в КР, статьи 57 Кодекса КР об административной ответственности.

Из всего сказанного следует вывод, что **только реформы в избирательной системе могут вернуть доверие избирателей к выборной системе в стране.**

Неправительственному сектору следует принять активное участие в обсуждении предлагаемых изменений в Кодекс о выборах, в работе по формированию и укреплению института независимых наблюдателей, реформированию ЦИК, повышению его роли и независимости.

Также необходимо определить общую платформу действий совместно с государственными органами и работать над повышением гражданской осведомленности о выборах, мониторингом голосования, а также создания неотъемлемых условий для проведения честных выборов.

Необходимо признать, что **назрела серьезная необходимость начала диалога власти и гражданского общества по возврату доверия граждан к избирательному процессу.**

3.4 Право граждан на свободу вероисповедания

Пожалуй, нет другой отрасли права, где за прошедшие 15-20 лет произошли столь большие перемены, как в области отправления религиозных культов. Право на свободу вероисповедания стало действительно всеобщим. Наша страна стала приверженцем международных договоров (Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии и убеждений, Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам) в этой отрасли прав человека.

Более того, как отметил в интервью газете «Слово Кыргызстана» 15 октября 2008 года депутат Жогорку Кенеша Рашид Тагаев, возглавлявший депутатскую комиссию по изучению ситуации в религиозной сфере, *либерализация законодательства способствовала превращению страны в одну из самых благоприятных для деятельности огромного количества религиозных организаций самого различного толка.* Приведенная депутатом статистика впечатляет и наводит на весьма серьезные размышления.

До 1988 года в Ошской области действовало всего 7 официальных мечетей, не было ни одного медресе. С 1989-го по 2007 год было построено 529 мечетей.

Из 2 168 религиозных учреждений зарегистрированных в республике - 1791 или 82,61% – объекты исламского направления. При этом наибольшее количество мечетей (76,14%) расположено на юге страны. В республике 58 исламских учебных заведений, 33 из них – на юге.

С 1996 года в республику прибыли и зарегистрировались 1544 миссионера из 54 государств мира, включая страны СНГ (из них 1097 христианских, 447 исламских). Наибольшее количество исламских миссионеров приезжает из Турции, Египта, Саудовской Аравии, Пакистана, Индии. Миссионеры христианского толка и нетрадиционных религиозных течений прибывают в основном из США, Южной Кореи, Японии, Великобритании, Казахстана, Украины.

В результате все это потребовало адекватных правовых действий по приведению законодательства в соответствие с реалиями жизни.

Группой депутатов Жогорку Кенеша (З. Курманов, Р. Тагаев, Т. Жумабекова, И. Жунусов) был инициирован новый закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в КР». Суть дела в том, что закон, действующий с 1991 года, явно устарел. Он практически не контролировал, а порой искажал суть конфессий, существующих в Кыргызстане.

В законодательстве не были обозначены права и обязанности зарубежных миссий. В республике зарегистрировано 73 иностранных миссионера. Они действуют согласно положению от 1996 года. Среди них много таких проповедников, которые работают здесь без учета и регистрации. Чем они занимаются, каковы их цели – никто этого не знает.

Много вопросов и по деятельности медресе, различных мусульманских институтов и университетов. **Встал вопрос о необходимости такого закона, который четко регламентировал бы деятельность религиозных общеобразовательных учреждений.**

Новый закон принят и вступил в действие. Но воспринят он неоднозначно. Еще в ходе обсуждения законопроекта оппоненты высказали несогласие по ряду положений, устанавливающих ограничения и несоответствующие международным нормам требования. Это, прежде всего, связано с, так называемым, прозелитом, ограничениями на ввоз и распространение духовной литературы, с новой нормой регистрации религиозных организаций.

16.12.2008 года Омбудсмен направил письмо в Администрацию Президента Кыргызской Республики с предложениями дать более точное определение таким понятиям, как «прозелитизм», «религиозная организация».

Согласно п.3 ст.8 законопроекта было прямо сказано, что она может стать препятствием для религиозной организации в сельской местности, означая религиозную дискриминацию по отношению к малым религиозным объединениям, что заставит их действовать нелегально;

В п. 7 ст. 22 Закона устанавливалось право граждан **приобретать и использовать религиозную литературу** на языке по своему выбору, а равно другие предметы и материалы религиозного назначения **только в местах богослужения и в специализированных магазинах**. Однако эти нормы не соответствуют п.3 ст.14 Конституции Кыргызской Республики, согласно которому, **каждый имеет право свободно собирать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом**.

Кроме того, в соответствии с п.6 ст. 14 Конституции Кыргызской Республики, **каждый имеет право на свободу мысли, слова и печати, а также на беспрепятственное выражение этих мыслей и убеждений**.

Омбудсмен в своем обращении в Администрацию Президента также подчеркнул, что согласно п.2 ст.19 Международного пакта о гражданских и политических правах, «каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения, это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством, печати или художественных форм выражения или иными способами по своему выбору».

Следовательно, абзац 2 п.6 и п.7 ст.22 нового Закона «О свободе вероисповедания и религиозных организациях» необходимо привести в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики и Международным пактом о гражданских и политических правах. **Однако эти предложения Омбудсмента не были учтены**.

Анализируя статистику обращений к Омбудсмену по свободе вероисповедания за последние три года, нельзя сказать, что она столь уж тревожная. Особо настораживающих тенденций в ней пока не просматривается, но некоторые показатели не могут быть оставлены без внимания.

В 2008 году Омбудсмену поступило 21 заявление по правам верующих за 521 подписями. Всего же обратившихся граждан по таким вопросам насчитывается 562 человека. За три года их количество увеличилось в 3,6 раза при относительно стабильном поступлении письменных обращений.

Надо сказать, что обращения к Омбудсмену не однородные. Здесь не только жалобы на запретные меры властей по отношению к верующим. Имеют место и такие, где граждане выражают озабоченность по поводу нарастающей волны религиозного фанатизма, радикализма, экстремизма. За каждым таким обращением явно проглядываются серьезные просчеты государственных органов на этом важном направлении правоотношений.

Особое внимание следует обратить в отношении роста проявлений религиозного экстремизма, из года в год набирающего силу.

Спецслужбы Кыргызстана за 11 месяцев 2008 года выявили более 30 ячеек религиозно-экстремистских организаций.

Религиозный экстремизм сегодня считается наиболее серьезной угрозой национальной безопасности страны. За 11 месяцев 2008 года силовики выявили свыше 90 фактов религиозного экстремизма. По подозрению в разжигании межрелигиозной розни задержан 121 человек. Изъято 4 тысячи 957 экземпляров религиозно-экстремистской литературы и продукции. По выявленным фактам возбуждено 39 уголовных дел (по данным Генеральной прокуратуры – 43). Кроме того, с начала 2008 года по обвинениям в «возбуждении религиозной вражды» в

Кыргызстане осуждено 65 человек, 32 из них – в связи с событиями в Ноокатском районе⁵.

Наибольшую опасность вызывает деятельность партии "Хизб ут-Тахрир". Главная цель партии - объединение мусульман всего мира в единый халифат, построить исламское государство всеобщего благоденствия, где не будет коррупции, несправедливости, голодных и обездоленных. Большинство партий исламского толка открыто не посягают на власть. Наоборот, они призывают к покорности и подчинению властям, как повелевает Пророк Мохаммед. Однако, они не согласны с политическим устройством государств Центральной Азии, имеющих светское начало.

Ничего конкретного исламистам не могут противопоставить ученые-теологи, научные исследования которых не имеют строго определенной идеологической направленности, а нередко не лишены конъюнктурных соображений. Официальным же служителям мечетей зачастую явно не хватает глубины знаний по многим вопросам теологии и богословия.

Особо следует отметить Ноокатские события. В целях изучения этого вопроса 16 декабря 2008 года Общественным советом правозащитников при Омбудсмене были проведены общественные слушания, на которое были приглашены представители Генеральной прокуратуры, МВД, МИД, Духовного управления мусульман, Государственного агентства по делам религий, адвокаты.

Много противоречий в официальной версии происшедших событий и материалах правозащитных организаций.

Общественный совет правозащитников, проведя анализ информации, полученной из разных источников, усомнился в том, что наказаны действительно подлинные виновники массовых беспорядков и члены партии "Хизб ут-Тахрир".

Основания тому есть. Очень поспешными и явно неподготовленными оказались состоявшиеся судебные процессы. По мнению независимых наблюдателей, *судебное разбирательство не было независимым и справедливым, многие обвинения были сфабрикованы, а также имеются сведения о нарушении процессуальных норм и применении пыток в ходе предварительного расследования.*

Некоторые эксперты были склонны рассматривать грубые нарушения прав человека в ходе следствия и суда по делу о Ноокатских беспорядках как единичный процесс, не характерный для Кыргызстана. Высказывается мнение, что чрезмерные меры наказания, установленные судом первой инстанции, будут изменены в ходе обжалования судебного решения в вышестоящих инстанциях.

Однако эти прогнозы не оправдались. 16 января 2009 года Ошский областной суд отклонил апелляционные жалобы 30 осужденных. Только одному из них был сокращен срок заключения. Двое осужденных обжаловали приговор в кассационном порядке.

Безусловно, экстремистские настроения и поползновения радикальных исламистов должны пресекаться всеми законными средствами. Но нельзя допустить, чтобы при этом преследованиям подвергались люди весьма далекие от антигосударственных, преступных устремлений. 27 октября 2008 года в Парламент был направлен проект Закона, предусматривающий внесение в Уголовный Кодекс КР двух новых статей. Так, ст.299-1 предусматривает наказание до 10 лет лишения

⁵ Спецслужбы Кыргызстана выявили за 11 месяцев 2008 года более 30 ячеек религиозно-экстремистских организаций. // www.24.kg. 11 декабря 2008 г.

свободы за участие в запрещенной организации или организации, деятельность которой сопряжена, например, с возбуждением религиозной вражды или пропагандой превосходства граждан по признаку их отношения к религии. А ст. 299-2 предусматривает до 10 лет лишения свободы за приобретение, хранение и перевозку экстремистских материалов с целью распространения, а также умышленное использование символики экстремистских организаций.

Сложившуюся ситуацию следует рассматривать и в контексте непростых межэтнических отношений в южных областях Кыргызстана: не совсем продуманные действия сотрудников силовых структур обретают нередко «этническую окраску». Показательно в этом плане, что из 32 осужденных в связи Ноокатскими событиями 25 – этнические узбеки.

Есть необходимость проведения независимого парламентского расследования Ноокатских событий с участием представителей Аппарата Омбудсмана, международных организаций и местных правозащитников. Результаты такого расследования, особенно в плане соблюдения прав человека, могут иметь для Кыргызстана важное правовое, гуманитарное и политическое значение.

Хотя опасность исламских радикалов не стоит преувеличивать, поскольку у людей уже выработался достаточно устойчивый иммунитет к проявлениям религиозного фанатизма, в то же время нельзя не учитывать, что **хорошо организованные и энергичные представители исламского радикализма способны дестабилизировать обстановку и посягнуть на существующий режим.**

В этом направлении государству следует проработать **более эффективную тактику борьбы с проявлением экстремизма, радикального исламизма.**

3.5 Решение Комитета ООН по правам человека по жертвам Аксыйских событий

В 2008 году Комитетом ООН по правам человека после рассмотрения индивидуальных жалоб граждан было принято два решения: первое – по узбекским беженцам, выданным Узбекистану, второе – по жертвам Аксыйских событий.

Так, 20 ноября 2008 года Комитет ООН по правам человека на 93-й сессии, рассмотрев индивидуальное заявление по делу Эльдияра Уметалиева, погибшего во время Аксыйских событий, вынес решение за номером CCPR/C/94/D/1275/2004.

Комитет пришел к заключению, что нарушены пункт 3 статьи 2 и пункт 1 статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Согласно пункта 3 статьи 2 Международного пакта государство обязуется обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве. Государство также берет на себя обязательство по недопущению в будущем подобных нарушений.

Кыргызстан признает компетенцию Комитета ООН по правам человека. В этой связи **наша республика должна выполнить решение Комитета и в течение 180 дней представить в Комитет информацию о принятых мерах по восстановлению нарушенных прав граждан.**

Необходимо отметить, что невыполнение решений по международным обязательствам в области защиты прав человека, может негативно отразиться на имидже страны, и в глазах мирового сообщества мы предстанем как

государство, где нарушаются фундаментальные права человека, в том числе, и право на жизнь.

4. Защита прав и законных интересов детей и несовершеннолетних

Обеспечение прав ребенка – многофункциональная и сложная проблема, от решения которой зависят перспективы физического выживания и нравственного развития любого общества. Воспитание, обучение детей, создание условий для их полноценного развития, охрана и защита их прав и интересов всегда рассматривались как одно (ой) из важнейших направлений в деятельности государства. (общественного развития).

Дети относятся к одной из наиболее уязвимых социальных групп общества, что обусловлено их возрастными, физическими и психическими особенностями, не позволяющими им самостоятельно охранять и защищать свои права и интересы.

Сегодня в стране существует около 80 нормативных правовых актов, которые регулируют отношения, касающихся защиты прав и законных интересов детей и несовершеннолетних.

В 2008 году были приняты ряд законов, постановлений Правительства Кыргызской Республики по вопросам защиты интересов детей и несовершеннолетних.

Так в целях выполнения внутригосударственных процедур, в соответствии с законами Кыргызской Республики "О международных договорах Кыргызской Республики" и "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики" был принят Закон Кыргызской Республики от 23 июня 2008 года N 135 "О ратификации Письма-Соглашения о гранте японского фонда сокращения бедности "Повышение доступа к основному образованию для детей с особыми потребностями" (JFPR Project N 9108), подписанного 21 сентября 2007 года в городе Бишкек.

В целях охраны здоровья детей, в частности младенцев и детей младшего возраста, защиты и пропаганды грудного вскармливания детей, регулирования маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей был принят Закон Кыргызской Республики от 17 декабря 2008 года N 263 "О защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей".

Также было принято Постановление Правительства КР от 6 мая 2008 года N 207 "О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 декабря 2002 года N 894 "О Межведомственной комиссии по выполнению Государственной программы по реализации прав детей Кыргызстана "Новое поколение" на период до 2010 года".

В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики "О защите и поддержке детей" от 30 августа 2007 года N 390, в целях создания условий обеспечения защиты прав и интересов детей на местах было принято Постановление Правительства Кыргызской Республики от 10 июня 2008 года N 285 "О создании отделов по поддержке семьи и детей и комиссий по делам детей в государственных администрациях районов и исполнительно-

распорядительных органах местного самоуправления Кыргызской Республики", и в итоге были созданы отделы по поддержке семьи и детей (далее - ОПСД) из трех штатных единиц и комиссии по делам детей в государственных администрациях районов республики.

Но, изучая и анализируя поступившие в 2008 году заявления в адрес Омбудсмана, результаты проводимых мониторингов и всего комплекса информации из иных источников, а также исследуя ситуацию в республике в сфере соблюдения прав ребенка, можно отметить, что **нарушения прав ребенка носят системный характер.**

В законодательстве КР имеются пробелы в вопросах ответственности должностных лиц, работающих в государственных органах, нарушающих права детей. Такая ситуация возникает на практике в результате того, что в законе отсутствуют нормы «жесткого права», устанавливающие ответственность государственных органов за нарушение прав детей.

Деятельность государственных органов и учреждений, занимающихся вопросами детей, не отвечает требованиям международных стандартов.

Государственные гарантии не соответствуют реальному положению дел по защите и поддержке детей, родителей и института семьи. Низкая заработная плата, отсутствие социальной и правовой защиты специалистов, работающих с детьми, недостаточность финансовых вложений, слабая техническая база, сказываются на стимулировании развития, внедрения передовых технологий и инноваций, что в свою очередь влияет на качество предоставления социальных услуг детям.

Системное нарушение прав ребенка обусловлено обострившимся в последние годы кризисом института семьи. Очень заметно снизился ее воспитательный уровень, ослабли нравственные устои, растет число детей, пострадавших от жестокости родителей. Такие факты, как правило, остаются неизвестными. Существующая в государстве система защиты прав ребенка в семье работает по наступившим последствиям (сиротство, безнадзорность, преступность, наркомания, токсикомания и т.д.). В многодетных, неполных семьях, в семьях, воспитывающих детей-инвалидов, или с доходом, не превышающим прожиточный минимум, велик риск асоциального поведения, как родителей, так и детей.

Большинство фактов семейного насилия в отношении детей остаются неизвестными. Их можно выявить только косвенно. К примеру, только в г.Бишкеке в городскую клиническую больницу с **синдромом жестокого обращения ежегодно поступают до 500 детей.**

К примеру, на имя Омбудсмана обратилась Г.Матаева, проживающая по адресу: Таласская область, Карабууринский район, с. Кызыл-Адыр, пер. Дзержинский, д.19, по поводу нарушения конституционных прав ее сына.

Из заявления следует, что 4 апреля 2008 года около 10 – 11 часов во время проведения собрания в средней школе им. Ленина в с. Кызыл-Адыр инспектором ИДН ОВД Нуралиевым У. был избит ее сын Айдар. Инспектор Нуралиев У., проводивший собрание, в присутствии других учеников избивал ее сына до тех пор, пока он не выбежал из класса. После на улице он потерял сознание, и его домой принесли одноклассники.

В связи с необходимостью хирургического вмешательства его отвезли в областную больницу. 5 апреля 2008 года, при операции у него была удалена одна почка. Однако после операции его состояние не улучшилось, в связи с полученными

травмами он пролежал в реанимации, где была проделана еще одна операция. В настоящее время, вследствие полученных травм он проходит курс лечения.

Несмотря на то, что данный факт получил широкую огласку ни МВД, ни Генеральная прокуратура не приняли ни каких мер по защите прав несовершеннолетнего. К сотруднику милиции Нуралиеву Улану меры не приняты.

Особую озабоченность вызывает тенденция роста количества детей, которые не имеют возможности посещать школу, нормально питаться, одеваться. В поисках средств к существованию многие из них вынуждены работать грузчиками, "тачкистами" на базарах. Изо дня в день, занимаясь непосильной работой, они с детства наживают целый "букет" хронических болезней и патологических нарушений в еще не сформировавшемся организме.

Необходимо отметить, что защита прав несовершеннолетних не является задачей только одного человека или одного органа. **Для создания комплексного механизма защиты прав человека необходимо тесное сотрудничество всех государственных органов, задействованных в системе защиты прав человека.**

В этой связи, **повышение материального благосостояния и улучшение качества жизни семей с детьми должно стать одной из приоритетных направлений государства.**

К Омбудсмену продолжают обращаться дети, находящиеся в конфликте с законом. Это несовершеннолетние, воспитанники детской колонии в с. Вознесенка Панфиловского района Чуйской области. Их контингент составляют в основном дети из неблагополучных, неполных семей и круглые сироты.

Газета МСН от 14 октября 2008 года № 78 в публикации о правонарушениях в подростковой среде отмечает, что за 9 месяцев 2008 года в республике в преступную деятельность вовлечены тысячи несовершеннолетних, в 2007 году их было 994. Рост казался бы незначительный, но угрожающим остается тот факт, что каждое 12-е преступление в стране совершено подростками; половина из них малолетние – дети из неблагополучных семей, причем 30% из них нигде не учатся.

Тревожную информацию дает начальник управления общественной безопасности МВД полковник милиции Дж. Азизов – меняется не только динамика подростковой преступности, но и ее структура. **Если прежде большинство правонарушений с участием несовершеннолетних относились к категории безобидных шалостей, то теперь подростки все чаще втягиваются в преступления из категории тяжких и особо тяжких.** Так, из **590 преступлений, совершенных подростками в 2008 году, зафиксировано 8 убийств, 16 изнасилований, 63 грабежа, 23 участия в разбойных нападениях**, в том числе в составе взрослых группировок.

Как было отмечено, половина правонарушителей подростков – это дети из неблагополучных семей, но, следовательно, другая половина – это дети из другой, можно сказать, благонадежной среды воспитания. 70% несовершеннолетних преступников – учащиеся обычных средних школ. В стране растет количество, так называемых, школьных преступлений. Школы оказались охваченными эпидемией рэкета. В отчетном году органами внутренних дел по данному виду преступлений возбуждено 11 уголовных дел, все они доведены до суда. Опасность такой ситуации недооценивать нельзя. Здесь налицо угроза нарастания криминализации в школьной среде со всеми вытекающими последствиями.

Немаловажным фактором, влияющим на совершение несовершеннолетними

преступлений, является отсутствие должного контроля со стороны родителей и педагогов. Это создает среду для вовлечения несовершеннолетних в преступную деятельность. Рост преступности среди несовершеннолетних связан с **недостатками проведения должной профилактической работы**, как со стороны родителей, так и педагогов, инспекций по делам несовершеннолетних и комиссий по делам детей.

По информации Общественного фонда «Центр права», Кыргызстан относится к немногим странам современного мира, где защита прав детей развита крайне слабо. А правосудие по делам несовершеннолетних как самостоятельная подсистема общего правосудия вообще отсутствует.

Существующие средства борьбы с преступностью применительно к несовершеннолетним есть нечто иное, как стимулятор формирования новых контингентов преступников.

Стоит внимательнее отнестись к мнению специалистов-психологов, что применение карательных мер реагирования на преступное поведение подростков не только неэффективно, но и пагубно, поскольку не включает его в нормальные человеческие отношения, изолирует от нормальной полноценной жизни. Необходим особый ход уголовного процесса и особый суд для несовершеннолетних, осуществляемый судьями с соответствующей подготовкой.

Однако, в процессе отправления правосудия в отношении несовершеннолетних органами предварительного следствия допускаются применение форм психологического давления и физического насилия. Об этом свидетельствуют обращения несовершеннолетних к Омбудсмену. Несмотря на то, что п. 13.5 Пекинских Правил предусматривает, *что во время пребывания под стражей, за несовершеннолетним должно обеспечиваться уход, защита и вся необходимая помощь - индивидуальная, социальная, психологическая, медицинская, физическая, а также помощь в области образования и профессиональной подготовки, такая помощь предоставляется не на должном уровне.*

Конвенция о правах ребенка обязывает государство обеспечить гарантии того, *чтобы ни один ребенок не был подвергнут пыткам или другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания, а также принять все меры для защиты ребенка от всех форм физического или психического насилия.*

Острой проблемой, требующей скорейшего решения, является внедрение механизма по проведению реабилитационной работы для подростков, отбывших наказание, чтобы адаптировать их к нормальной общественной жизни после освобождения.

Согласно ст.12 Кодекса о детях к одной из задач Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики в области защиты прав и свобод детей было отнесено предупреждение нарушений прав и свобод детей.

В целях организации правовой пропаганды, а также профилактики правонарушений среди несовершеннолетних, профильным отделом Аппарата в 2008 году было проведено ряд мероприятий совместно с другими государственными органами, а также международными организациями и НПО, которые занимаются проблемами детей. Так, для пресечения фактов безнадзорности и попрошайничества среди несовершеннолетних, с 16 по 21 декабря 2008 года, на территории республики было проведено с участием сотрудников

центрального Аппарата и региональных представительств Омбудсмана (30 чел.) оперативно - профилактическое мероприятие под кодовым названием "Подросток".

Всего было задействовано 1875 сотрудников органов внутренних дел и 725 представителей различных организаций и учреждений.

Согласно распоряжению Руководителя Администрации Президента Кыргызской Республики от 6 марта 2008 года №60 создана межведомственная комиссия в составе представителей разных министерств, в том числе Аппарата Омбудсмана. И с 17 марта по 24 апреля 2008 года проведена комплексная проверка деятельности 28 детских домов и школ-интернатов по вопросам содержания и ухода за детьми, предоставления образовательных услуг и целевого использования выделяемых средств из государственного бюджета. По итогам работы были выявлены многочисленные нарушения прав детей в этих учреждениях. Для решения выявленных нарушений в отношении должностных лиц были приняты определенные меры, а также направлены соответствующие рекомендации в государственные органы.

Необходимо отметить, что в законодательстве имеется пробел нормы, регулирующей деятельность частных детских приютов для сирот. Во-первых, это юридическая незащищенность таких заведений, во-вторых, отсутствие государственных ассигнований в частные детские учреждения. Развитие таких домов является перспективным направлением развития государственной политики в отношении детей.

В этой связи, необходимо принятие нормативных актов, регулирующих правовой статус частных детских домов.

Сложным вопросом является незаконное изъятие у детей жилища.

Так, постановлением от 19 апреля 1994 года Первомайской районной администрации г. Бишкек, сестра и брат А. и Г. Захаровы в малолетнем возрасте были определены в Военно-Антоновский детский дом.

По достижении совершеннолетия в 2003 – 2004 годах они выбыли из детского дома, но оказалось, что возвращаться им некуда. Дом, где они жили, мать незадолго до своей смерти (1994 год) продала по частной расписке, и в 1998 году Первомайский районный суд эту сделку узаконил без участия законных представителей малолетних детей, не выяснив, есть ли у покойной наследники. Никаких действий в защиту имущественных прав детей-сирот не предприняла и Первомайская районная администрация, оформляя документы на нового домовладельца, будучи органом опеки и попечительства. Хотя согласно действовавшему на тот период Положению об органах опеки и попечительства Киргизской ССР от 3 июня 1974 года именно администрация обязана была составить опись имущества несовершеннолетних, оставшихся без родительского попечения. Не было учтено, что Первомайский районный суд, лишив Захарову-мать родительских прав, взыскал с нее в пользу органа опеки и попечительства алименты на содержание детей. Не воспрепятствовала совершению сомнительной сделки купли-продажи администрация детского дома, информированная о смерти матери, страдавшей алкоголизмом, а значит и об открывшемся наследстве. Словом, никто из законных представителей несовершеннолетних Захаровых не позаботился об их судьбе и не воспрепятствовали судебному признанию состоявшейся сделки. Все сроки обжалования принятых решений пропущены. Возобновить дело по вновь открывшимся обстоятельствам могла прокуратура Первомайского района, куда обратился адвокат, представляющий интересы детей. Но там заявление в

установленный срок не было рассмотрено, т.к. срок упущен. **Все инстанции пройдены, а результат все тот же – дети лишены своего угла и крыши над головой.**

Статья 12 Закона Кыргызской Республики «Об охране и защите прав несовершеннолетних» гласит: **«Несовершеннолетние сироты, несовершеннолетние, оставшиеся без родительского попечения, помещенные на воспитание в детские интернатские учреждения, детские дома, к родственникам, опекунам или попечителям, сохраняют право на жилую площадь, на которой они проживали ранее. Если вселение в это помещение невозможно, то они вне очереди обеспечиваются органами местного самоуправления равноценной жилой площадью не ниже норм, установленных государством».**

Несмотря на то, что Первомайская районная администрация считает это требование закона невыполнимым из-за того, что строительство жилья за счет государственных средств не ведется, а прокуратура ссылается на пропущенные сроки и утрату всех документов, необходимо принятие всех мер для восстановления законных прав детей-сирот.

По данным общественного объединения «Центр защиты детей», **каждый пятый ребенок работает на улице 8-12 часов в сутки и у большинства из них выходных дней не бывает вообще.**

Одной из самых тяжелых и опасных форм детского труда, на наш взгляд, является работа на отвалах промышленных отходов. На Буурдинском хвостохранилище и радиоактивных отвалах вокруг поселка Орловка, в поисках кремния, ежедневно трудятся около трех тысяч человек, половина из которых, - дети в возрасте от 7 до 18 лет.

Согласно исследованию НПО «Позитив Хелш» практически все дети, работающие на радиоактивных отвалах, жалуются на головокружение и боли в спине. **Выявлено, что у большинства детей нарушена работа желудочно-кишечного тракта, увеличена печень, патологии характерны и для других внутренних органов.**

Наличие программ и различных государственных структур по защите прав детей на практике слабо осуществляют защиту детей от наихудших форм детского труда. По мнению общественных организаций, работающих с детьми, представители Комиссии по делам несовершеннолетних (КДН) и Министерства труда и социальной защиты должны осуществлять меры по надзору за соблюдением трудовых прав несовершеннолетних, недопущению дискриминации во всех ее формах и проявлениях.

В целях совершенствования координации деятельности министерств, государственных комитетов, административных ведомств, иных органов исполнительной власти, местных государственных администраций и органов местного самоуправления, международных и общественных организаций, вовлеченных в мероприятия по искоренению детского труда, было принято Постановление Правительства КР от 23 октября 2008 года № 593 "О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 августа 2003 года № 541 "О Координационном совете по вопросам детского труда в Кыргызской Республике".

Постановлением Правительства от 10 июня 2008 г. за № 285 утверждено типовое Положение об Отделе по поддержке семьи и детей, основной целью которого является обеспечение защиты гражданских, экономических, социальных и

культурных прав, законных интересов и свобод детей на соответствующей административной территории, также участие в разработке реализации государственной политики на местном уровне в области охраны прав, свобод и законных интересов детей; разработка и реализация территориальной стратегии, планов и программ развития по поддержке семьи и детей.

Также Правительством Кыргызской Республики от 22 января 2008 года №20 была утверждена Государственная программа действий социальных партнеров по искоренению наихудших форм труда несовершеннолетних в Кыргызской Республике на 2008-2011 годы.

5. Права женщин

Важным шагом, направленным на достижение равноправия мужчин и женщин стало внесение изменений в ст.13 Конституции, где указывается, что мужчины и женщины имеют равные права и равные возможности. Вследствие этого был принят Закон «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» от 4 августа 2008 года № 184, где оговорены гендерные квоты в государственном управлении, с учетом представительства не более 70% лиц одного пола.

Необходимо отметить, что важным моментом в борьбе против насилия в отношении женщин стало 16-дневная компания активизма против гендерного насилия под лозунгом «Права женщин – права человека для всех», проведенная международными организациями совместно с государственными органами.

Распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 21 ноября 2008 года №605-р был утвержден План мероприятий по проведению информационной кампании и рекомендовано НТК Кыргызской Республики и другим телерадиокомпаниям об освещении хода проведения информационной кампании "16-дней против насилия в отношении женщин".

Кампания 16 дней против насилия в отношении женщин, проводилось в течение 16 дней, начиная с 25 ноября в Международный день борьбы с насилием в отношении женщин. И в этот день была проведена пресс-конференция с участием Нила Волкера, Постоянного представителя ПРООН в Кыргызской Республике. В ходе кампании были проведены семинары, тренинги и конференции с участием сотрудников Аппарата Омбудсмана.

Целью кампании являлось укрепление сознания общества, что ликвидация всех форм насилия в отношении женщин является вопросом соблюдения прав человека, и что совершение насилия в отношении женщин является нарушением прав человека. Кампания «16 Дней» ставит вопрос соблюдения прав человека во главу угла своей деятельности и проводится для обеспечения ответственности как государственных, так и негосударственных органов и лиц за факты насилия в отношении женщин.

Анализ ситуации по нарушению прав женщин в 2008 году, иллюстрирует неутешительную картину - **практически во всех сферах деятельности женщины подвергаются дискриминации.**

Такая ситуация обусловлена и усугубляется наличием дискриминации в семье, в обществе и на работе. Сохранению этого явления способствует наличие устоявшихся стереотипов, а также традиционных культурных и религиозных обычаев и представлений, принижающих роль женщин.

В 1996 году Кыргызская Республика ратифицировала Конвенцию «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин», в которой излагаются в юридической императивной форме согласованные на международном уровне принципы о правах женщин, которые применимы ко всем женщинам во всех областях жизнедеятельности.

Результатом ратифицирования вышеуказанной Конвенции стал Закон «О социально-правовой защите от насилия в семье», появление данного закона стало важным шагом, свидетельствующим о готовности Правительства признать проблему семейного насилия серьезным нарушением прав человека. Однако, данный закон реализуется далеко не в полную силу, в результате чего женщины по-прежнему слабо защищены от насилия в семье. Об этом говорят факты.

По данным МВД, если в 2007 году преступления по ст. 155 УК КР («Принуждение женщин к вступлению в брак») было зарегистрировано 4 случая, то за 8 месяцев 2008 года этот показатель увеличился до 31 случая. По ст. 154 УК КР («Принуждение к вступлению в фактические брачные отношения с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста») в 2007 году зарегистрирован 1 случай, а за 8 месяцев 2008 года - 21.

Необходимо отметить тот факт, что участились случаи семейного насилия (избиение, побои, истязания и т.д.). Так, в 2007 году зарегистрировано 206 случаев выдачи охранных ордеров, а за 8 месяцев 2008 года - 277.

Исходя из анализа ситуации, лишь 20 % случаев насилия в семье становятся известными правоохранительным органам. Многие жертвы семейного насилия не заявляют о пережитом из-за стыда, страха перед повторным насилием или опасения, что к их словам отнесутся скептически и с недоверием.

Однако, основной инструмент при защите жертв насилия - Закон «О социально-правовой защите от насилия в семье» - на практике должным образом не работает, а механизм его реализации носит весьма ограниченный характер. Система социальной поддержки жертв семейного насилия крайне слаба и представлена лишь небольшим числом частных приютов для жертв насилия в семье, существующих на грантовую поддержку международных организаций, и рядом кризисных центров, которые поддерживаются государством, и расположены, в основном в Бишкеке и Чуйской области.

Так, в 2007 году за помощью в кризисные центры обратились 6 тысяч человек, 5,5 тысяч из них – женщины. В этой связи, несмотря на ограниченность ресурсов, кризисные центры проводят большую работу.

Однако количество таких кризисных центров ограничено. Положения по их работе нуждаются в дополнительной разработке, а социальные работники, должны быть наделены более высоким статусом и полномочиями для установления прочных и эффективных связей с органами внутренних дел, здравоохранения и образования.

Система учёта случаев насилия в семье по сообщениям социальных работников, работников здравоохранения и образования не систематизирована. Нет центрального органа, куда бы стекалась вся информация. Также, нет законодательных актов, которые бы обязывали сотрудников органов образования и здравоохранения в обязательном порядке сообщать о случаях семейного насилия. До сих пор, многие случаи насилия, особенно семейного, остаются не раскрытыми. Жертвы продолжают подвергаться к физическому (в т.ч. сексуальному) насилию. И не получают необходимой помощи.

Безработица среди женщин на 8% выше, заняты они, как правило, на нижеоплачиваемых работах, их средняя зарплата на 35% ниже, чем у мужчин, а пенсия - на 15%. В то время как затраты женщин на содержание детей из своего бюджета в 2,5 раза больше, чем у мужчин, времени – в десятки раз.

Во Всеобщей Декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году излагаются основополагающие принципы брачно-семейных отношений, которые отражены во всех законодательствах большинства стран мира.

В Кыргызской Республике в последние годы регистрация брака в органах записи актов гражданского состояния значительно уменьшилось, многие браки заключаются через религиозные обряды. В итоге такие браки не признаются государством и не порождает никаких имущественных и неимущественных обязательств брачующихся. В большинстве случаев потерпевшими от незарегистрированных браков являются женщины и дети.

Особенно сложная ситуация сложилась в сельской местности. По статистике 80% случаев брак в селах сопровождается похищением невест, из которых только 37% случаев регистрируется, в основном после рождения ребенка. При чем, 2/3 из этих случаев, происходят без согласия девушек⁶.

Обеспокоенность вызывает и то обстоятельство, что появились случаи заражения ВИЧ-инфекцией после таких насильственных браков (Баткенская, Ошская области).

Таким образом, увеличение фактов принудительных браков дает импульс увеличению и других форм семейного насилия.

В наш адрес по поводу оказания содействия в получении земельного участка обратилась гр-ка Ж. Абыласанова, являющаяся матерью-одиночкой (имеет дочь), на иждивении которой находится и младший брат.

Как следовало из обращения Ж.Абыласановой, она и ее брат являются круглыми сиротами и в настоящее время проживают в металлическом коммерческом киоске. После смерти родителей родственниками было продано жилье на проведение поминок. В настоящее время им негде жить. Они до сих пор проживают в металлическом киоске, испытывая острые финансовые и материальные трудности.

Продолжаются факты преследования женщин сотрудниками правоохранительных органов за занятие проституцией.

Данная проблема подлежит серьезному изучению и выработке плана решения не только со стороны неправительственных центров помощи, но также государственными органами.

Озабоченность общественности вызывает также вопрос соблюдения репродуктивных прав женщин. Ситуация в этой сфере до сих пор остается очень сложной.

На сегодняшний день каждая третья беременность в Кыргызстане является незапланированной. Это приводит к росту числа аборт и материнской смертности. Учащаются также и случаи, когда родители отказываются от ребенка.

В нашей республике многие проблемы в области охраны здоровья матери являются нерешенными. С каждым годом показатель материнской и детской смертности становится выше, особенно в Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областях. К примеру, только в 2007 году во время родов в республике **умерло 77 женщин и 3771 ребенок**. В большинстве случаев это связано с тем, что беременность

⁶ Human Rights Watch. Примирение с насилием. Непринятие государством мер по борьбе с семейным насилием и похищением невест. – Бишкек, 2008 г., стр. 61.

была незапланированной, неподготовленной. К тому же сыграло роль и то, что женщина не всегда имеет возможность получить необходимую медицинскую помощь. По имеющимся данным у нас в стране только **40 % родов проходят без осложнений**. В сельской местности из-за отсутствия транспорта, увеличивается число родов на дому.

По словам представителя Фонда ООН по народонаселению Г. Кадыркуловой, **материнскую смертность в 70 % случаев можно предотвратить**. Прежде всего, для этого необходимо обеспечить будущим матерям доступ к качественным медицинским услугам, которые зачастую в недостаточной степени удовлетворяют потребности беременных женщин. Особенно это касается малообеспеченных слоев населения. Необходимо также предоставить доступ к бесплатным средствам контрацепции.

Как уже отмечалось, большую роль в реабилитации социально уязвимых женщин Кыргызстана, оказавшихся в критическом положении – без работы, без профессии, без источников существования, но с маленькими детьми на руках, играют неправительственные и международные организации. Уже не первый год успешно действует программа Национального общества Красного Полумесяца «Усиление роли и социально-экономических условий уязвимых женщин в кыргызском обществе».

В 2008 году наша страна представила очередной периодический национальный доклад о выполнении обязательств республики по Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

По итогам рассмотрения национального доклада Кыргызстана, Комитет 14 ноября 2008 года вынес Заключительные замечания.

Отмечая достижения нашей страны, Комитет призывает Кыргызстан срочно создать **специальный орган, который нес бы ответственность за решение гендерных проблем**, который должен быть обеспечен достаточным объемом ресурсов и имел бы четко определенный законодательный мандат, чтобы этот орган мог разрабатывать и координировать мероприятия и программы с учетом гендерного фактора и требовать в связи с этим отчетности от всех министерств и ведомств.

Комитет предлагает правительству Кыргызстана более активно взаимодействовать с организациями гражданского общества и привлекать неправительственные организации к подготовке его следующего периодического доклада.

6. Права человека в местах лишения свободы

1 декабря 2008 г. Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, законности и правам человека Жогорку Кенеша Кыргызской Республики провел круглый стол по обсуждению темы «О соблюдении прав человека в местах принудительного содержания». В нем участвовали представители гражданского общества, НПО, международных организаций и органов государственной власти: депутаты ЖК, представители администрации Президента, Правительства, Аппарата Омбудсмена (Акыйкатчы) и Генеральной прокуратуры.

Обсуждение проблем в сфере соблюдения прав человека в рамках «круглого стола» обозначено конкретным направлением – это соблюдение прав человека в местах принудительного содержания. Ситуация, сложившаяся в местах принудительного содержания требует привлечение внимания власти и

общественности к их проблемам и выработки комплекса мер в формате защиты прав данной категории лиц.

Участники «круглого стола» выразили уверенность в том, что обозначение существующих в местах принудительного содержания проблем и совместная консолидация усилий участников круглого стола в дальнейшем будет способствовать выработке предложений и рекомендаций в решении существующих проблем соблюдения прав человека в местах принудительного содержания, а также улучшения качества работы специальных учреждений.

В процессе обсуждения данной темы участники «круглого стола» представили в Комитет рекомендации, направленные на улучшение содержания лиц, находящихся в ИВС и СИЗО республики в соответствии с принятыми требованиями.

Одной из самых проблемных областей системы исполнения наказаний до сих пор остается тяжелая ситуация в исправительных учреждениях республики. Широкомасштабные бунты, прокатившиеся в исправительных учреждениях в 2008 году, выявила острые проблемы пенитенциарной системы Кыргызстана, в основе которых лежали не только нечеловеческие условия содержания тысяч заключенных, приравненные к пыткам, но и острые проблемы общества. Итогом неудовлетворительной работы стали громкие отставки в министерстве юстиции и ГУИН. **Ведь в итоге, коррумпированность чиновников, занимающихся управлением тюрем, привела к задолженности пенитенциарной системы до 60 миллионов сомов и к нарушению минимальных стандартов содержания заключенных⁷.** В каждой тюрьме для обеспечения потребностей заключенных используется неформальная касса – «общак», а тюремный уклад содержащихся там заключенных регулируется внутренними правилами и режимом, не контролирующимся тюремным персоналом.

Одним из первых шагов для решения проблемы стало бы выведение ГУИН из состава Министерства юстиции и создание независимого органа исполнения наказаний.

Необходимо создание национального превентивного механизма по предупреждению пыток (во исполнение Факультативного протокола Конвенции против пыток), а также механизма общественного контроля за пенитенциарными учреждениями путем внесения соответствующих поправок в уголовно-исполнительное законодательство и разработки специального закона.

26 июня 2007 года участники круглого стола по случаю «Международного Дня ООН в поддержку жертв пыток» приняли обращение к депутатам Жогорку Кенеша. В ней говорилось о необходимости ратификации Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятого 18 декабря 2002 года. О признании Кыргызской Республикой компетенции ООН против пыток рассматривать жалобы лиц в соответствии со статьей 21, 22 Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Голос гражданского сектора был услышан. Указанный законопроект был принят Жогорку Кенешем 21 февраля 2008 году и подписан Президентом 5 апреля 2008 года.

⁷ Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. – Бишкек, 2008 г., стр. 119.

Следует отметить, что Факультативный протокол к Конвенции против пыток является единственным международным документом, предлагающим конкретные меры по предотвращению подобных нарушений в местах лишения свободы во всем мире. Он устанавливает систему регулярных посещений мест лишения свободы, осуществляемых совместно международными и национальными органами.

Мировой практический опыт показывает, что посещения и мониторинг мест лишения свободы является одним из самых эффективных способов предотвращения пыток и улучшения условий содержания под стражей.

Посещения носят не только сдерживающий характер, но и предоставляют экспертам возможность самим оценить ситуацию, и по итогам дать рекомендации, направленные на улучшение обращения с лицами, лишенными свободы, и условий их содержания, а также установить конструктивный диалог с государственными органами для оказания им помощи в устранении недостатков.

В целях противодействия пыткам по предложению Уполномоченного Верховного Комиссара ООН по правам человека была создана рабочая группа против пыток.

Главная задача группы – выявление фактов применения пыток и оказание помощи жертвам пыток. Так, члены группы совершили ряд выездов по регионам республики, в которых были выявлены факты применения пыток сотрудниками милиции.

Как показывает практика, пытка применяется на первом этапе после задержания. Человек задержан, обвинения еще нет, и в это время для получения признательных показаний некоторые сотрудники милиции и применяют физическое воздействие на задержанного. По мнению правозащитных организаций «Кылым Шамы», «Граждане против коррупции, Рабочей группы по противодействию пыток при Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики и ряда других в республике зарегистрировано более 80 случаев применения пыток.

Так, в 2004 году органами милиции был задержан гражданин Соболев В.С. по подозрению в хранении наркотиков. В Октябрьском РОВД его избивали в целях получения признательных показаний, при этом его держали в камере, не возбуждая уголовного дела. Факт нанесения побоев зарегистрирован судебно-медицинской экспертизой. В отношении Соболева В.С. следствие прекращалось 2 раза за отсутствием достаточных доказательств его вины, и было возбуждено уголовное дело против сотрудников милиции. Однако дело в отношении сотрудников милиции до суда не доведено, хотя факты в ходе следствия подтвердились. Но, в отношении Соболева В.С. дело передано в суд и решением Октябрьского районного суда Соболев В.С. признан виновным и ему определено 13 лет усиленного режима. Таким образом, суд встал на защиту милицейского произвола. Генеральная прокуратура республики, которая неоднократно проверяла уголовное дело в отношении Соболева В.С. и подтверждала законность прекращения уголовного дела, в то же время позволила районной прокуратуре выступить с государственным обвинением.

Правозащитный центр «Граждане против коррупции» выпустил документальный фильм «Клеймо пыток», в котором кто на себе испытал милицейский произвол показано, как применяются пытки в нашей республике. Молодой человек, школьник, обвинен в совершении убийства. Первые допросы, проведенные сотрудниками милиции с применением насилия по отношению к нему с нарушением существующих правовых норм, привели к тому, что решением районного суда В. Пилипенко признан невиновным. Однако в отношении к

сотрудникам милиции, которые вырвали с силой его явку с повинной, никаких мер не принято. Органы прокуратуры не проявили внимание к данному факту.

По ряду фактов Генеральной прокуратурой были проведены проверки, некоторые из них получили свое подтверждение.

За прошедший и текущий период согласно данным Информационно-аналитического центра МВД Кыргызской Республики, а также имеющейся регистрации учета преступлений, в целом в республике по фактам применения сотрудниками милиции пыток было возбуждено лишь 1 уголовное дело по ст. 305-1 (Пытка) Уголовного кодекса Кыргызской Республики.

Так, работниками Главного управления уголовного розыска (ГУУР) МВД Кыргызской Республики 21 июня 2008 г. был задержан и доставлен в здание ГУУР МВД Кыргызской Республики Р. Касымбеков, где они с применением специального средства дубинки в течение нескольких часов избивали задержанного с целью получения признательных показаний, причиняя ему физические и психические страдания. Вследствие чего, Р. Касымбеков с телесными повреждениями был госпитализирован в отделение урологии № 3 Национального госпиталя Минздрава Кыргызской Республики с диагнозом «ушиб обеих почек, гематома правой почки и острая задержка мочеиспускания».

27 июня 2008 г. по данному факту Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики было возбуждено уголовное дело по ст. 305-1 Уголовного кодекса Кыргызской Республики.

11 ноября 2008 г. в отношении сотрудника ГУУР МВД Кыргызской Республики А. Чалбаева было предъявлено обвинение в совершении преступления, предусмотренного ст. 305 ч. 2 пп. 3, 4 (превышение должностных полномочий, совершенное с применением физического насилия и специальных средств) Уголовного кодекса Кыргызской Республики.

13 ноября 2008 г. данное уголовное дело было направлено в Первомайский районный суд г. Бишкек для судебного разбирательства.

Данный пример показывает, что по сложившейся практике уголовного судопроизводства в случаях совершения должностным лицом действий, подпадающих под определение «пытка», виновное лицо привлекается всего лишь по ст. 305 ч. 2 п. 3 Уголовного кодекса Кыргызской Республики (превышение должностных полномочий, совершенное с применением физического насилия). О полномочном применении статьи, по которой действия нарушителей квалифицируются, как пытка не идет и речи.

Одной из причин недовольства граждан в отношении работы работников правоохранительных органов является неэтичное, порой грубое обращение с гражданами. В этой связи, руководству органов внутренних дел следует обратить более пристальное внимание по соблюдению их подчиненными кодекса чести сотрудника милиции, наставления о культуре поведения сотрудника ОВД на службе и в быту, Дисциплинарного устава ОВД.

Подкомитет ООН по предупреждению пыток озабоченный не прекращающимися фактами пыток во многих странах выработал 14 рекомендаций по национальным превентивным механизмам. Они включили в себя те действия, которым должны следовать государства, ратифицировавшие Факультативный протокол, главные из них:

1. Мандат и полномочия национального превентивного механизма должны быть прописаны в национальном законодательстве.

2. Деятельность национальных превентивных механизмов должна охватывать все потенциальные и фактические места лишения свободы.

3. В соответствии со статьей 23 Факультативного протокола ежегодно публиковать отчет национальных превентивных механизмов.

Аппарат Омбудсмана надеется, что в 2009 году будет принята вся нормативно-правовая база, которая позволит не только принятию национального превентивного механизма, но и внедрению механизма его реализации.

Еще одна главная задача, которая стоит перед Омбудсменом - это каждое нарушение прав человека, каждое применение пытки должно стать предметом тщательного разбирательства. Здесь необходимо объединение усилий Жогорку Кенеша, Омбудсмана, органов прокуратуры, гражданского сектора. Это зло можно победить только всем миром.

29.12.08 года Секретариат ООН зарегистрировал документ о присоединении Кыргызской Республики к Факультативному протоколу Конвенции против пыток. В соответствии с договором он вступает в силу через месяц, то есть 28 января 2009 года, **и в течение года Кыргызская Республика должна создать национальный превентивный механизм против пыток.**

Оперативного рассмотрения и повышенного внимания в почте Омбудсмана требуют обращения из мест заключения.

Для Баткенской и Жалалабатской областей ближайший СИЗО находится в г. Ош. При сложившейся ситуации, вопросы этапирования, конвоирования, затраты времени и средств, которые требуются для данных действий, остаются проблемными и накладными для республиканского и местного бюджета.

В Таласской области отсутствует СИЗО, вследствие чего, подследственных лиц содержат в ИВС. В результате чего, подследственные и подсудимые, в нарушение всех процессуальных сроков подолгу содержатся в ИВС.

Лица, находящиеся под следствием, должны содержаться в СИЗО. Максимальный срок содержания в СИЗО составляет один год.

Следует отметить, что условия содержания в ИВС и СИЗО очень сильно отличаются друг от друга: **если в СИЗО предусмотрены минимальные жизненные условия, то ИВС не рассчитаны на длительные сроки содержания человека под стражей.**

Условия медицинского обслуживания в СИЗО и ИВС не соответствуют принятым стандартам. Так, **опрошенные арестанты показали, что периодический медицинский осмотр, исключая плановый обход, не проводится.** Доступ к врачу они получают путем письменного заявления в адрес начальника учреждения, однако, даже в этом случае не исключается, что в наличии отсутствуют необходимые медикаменты и больной не получает надлежащего лечения.

Проведено инспектирование пенитенциарных учреждений, расположенных в Жалалабатской, Ошской, Баткенской и Иссык-Кульской областях.

Почти во всех районах указанных областей ИВС расположены в подвальных помещениях, где отсутствует вентиляция и отопление. У арестантов нет возможности получать информацию из газет, журналов, книг и радио. **Также нет возможности написать заявление и жалобу в соответствующие инстанции. Изоляторы переполнены.** Арестанты месяцами ждут суда и этапирования в исправительные учреждения.

В некоторых ИВС на одного задержанного приходится чуть более одного квадратного метра.

Все лица, которым определена мера пресечения – заключение под стражу находятся в ИВС при районных и городских ОВД. Периодически, спецмашина для транспортировки заключенных (автозак) забирает из всех ИВС осужденных для этапирования в места исполнения наказания.

Вашему вниманию, уважаемые депутаты, предлагается краткий обзор положения дел и состояние ИВС и СИЗО по республике выявленные при проведении их мониторинга. Так, по **Жалалабатской области:**

В ИВС ОВД Токтогульского района, г. Каракуль горячее питание 1 раз в день – в обед. Постельные принадлежности и другой инвентарь отсутствуют. Нет газет, журналов, радио – нарушается право на доступ к информации.

В ИВС ОВД г. Ташкумыр - постельных принадлежностей и матрасов нет. Вентиляция отсутствует. Нет возможности получать информацию. При проверке было выявлено, что Т. Разбеков, 1962 г.р., проживающий по адресу: г. Ташкумыр, ул. Некрасова, 2/6, был водворен в ИВС без соответствующих документов, т.е. незаконно содержался.

В ИВС ОВД Аксыйского района острой проблемой является отсутствие питьевой воды, которую ежедневно сами сотрудники ИВС доставляют за 1,5 км. по 200-250 литров. Постовая ведомость ведется небрежно. Так У. Кожоматов, числящийся задержанным по ведомости, отсутствовал в камере.

ИВС ОВД Сузакского района, является самым худшим, условий содержания нет вообще. Полностью отсутствует вентиляция, освещение тусклое. Горячее питание дается 1 раз в день. Суточная норма на одного человека составляет 35 сом. В 5 камерах, содержатся 37 человек. Матрасы в наличии не имеются. В двух камерах трое несовершеннолетних содержатся вместе со взрослыми. **В одной камере вместе сидели 8 человек, один из которых болеет туберкулезом открытой формы.** Содержащиеся жаловались на короткие прогулки, длящиеся всего по 5-10 мин., и просили увеличить время прогулки, а также вентиляторы.

По Ошской области: в ИВС ОВД Узгенского района пол находится на уровне земли. Вход в ИВС через дежурную часть РОВД. Главной проблемой, как и везде по стране, является отключение электроэнергии, которая приводит к отключению вентиляции и отопления в зимнее время.

ОБСЕ и ОФ «Луч Соломона» оказали неоценимую помощь в проведении водоканализации и постройки душевой кабины. Помощь в приобретении постельных принадлежностей оказал Международный Комитет Красного Креста.

В ИВС ОВД Карасуйского района по журналу на день проверки было зарегистрировано 9 человек, однако, при проведении инспекции было выявлено, что в двух камерах, без света, находятся 4 незарегистрированных человека, в числе которых была и одна женщина, камера которой не была заперта и вовсе. Данные камеры находились в полном мраке. На вопросы, откуда эти люди, сотрудникам Омбудсмана было сообщено, что данные лица прибыли из СИЗО-5 г. Ош на судебные процессы и водворены в ИВС временно на время обеденного перерыва суда.

В СИЗО-5 г. Ош сотрудникам Аппарата Омбудсмана заместитель начальника по воспитательной работе У. Базибаев сообщил о том, что для проведения инспектирования данного СИЗО необходимо разрешение заместителя Министра юстиции Кыргызской Республики С. Зубова. И только после вмешательства министра юстиции допустили сотрудников Омбудсмана в СИЗО.

СИЗО состоит из 3-х корпусов и 60 камер. Всего в нем находилось 404 человека. Многие камеры были переполнены. Так, например, в камере рассчитанной

на 8 коек находились 10 заключенных, которые поочередно спят, вентиляция не работает, мыло-моющие средства отсутствуют. Имеется 1 врач. В некоторых камерах не работает санузел. Кроме того, были жалобы на отсутствие постельных принадлежностей.

Помимо этого, в камере № 37 несовершеннолетний А. Маткаримов находился вместе со взрослыми.

По Баткенской области почти во всех ИВС области отсутствуют постельные принадлежности и посуда, в связи с чем, нарушается статья 22 Закона «О порядке и условиях содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению и обвинению в совершении преступлений».

В ИВС ОВД г. Балыкчы вопиющее положение - **горячее питание 1 раз в два дня**. Отопление электрическое, которое постоянно отключается. Постельные принадлежности и другой инвентарь отсутствуют. Отсутствует также спецодежда у постовых. Отсутствуют комнаты для подогрева пищи.

В ИВС ОВД Тонского района сотрудникам Аппарата Омбудсмана воспрепятствовал к проведению инспекции начальник РОВД К. Калыков. Лишь после переговоров с начальником УВД Иссык-Кульской области Э. Эсеналиевым получено разрешение на посещение ИВС.

СИЗО-3 г. Каракол, 1934 года постройки, рассчитан на 180 человек (28 камер), содержатся 113 человек. При поддержке Международного Комитета Красного Креста в 3-х камерах для больных был произведен ремонт, установлен контейнер для медицинского осмотра. Медперсонал представлен в виде 1 врача. Многие жаловались на несвоевременную медицинскую помощь и обеспечение лекарственными препаратами. В момент проверки зарегистрировано 16 больных с туберкулезом, из них 8 открытой формы. Жалобы также касались на отсутствие постельных принадлежностей.

Итогом анализа ситуации в системе ГУИН стал вывод о том, что **ГУИН не может контролировать и применять новые правила управления системой исполнения наказания, а запланированные реформы пенитенциарной системы запаздывают.**

Ситуация, сложившаяся в пенитенциарной системе, **показала необходимость вовлечения общественных институтов в реформирование сложившихся условий и участие их в мониторинге соблюдения прав заключенных.**

Особо следует отметить тот факт, что выделенные правительством дополнительные средства на содержание учреждений по решению суда не доходят до мест заключения. Например, **счета на приобретение лекарственных препаратов ГУИН заморожены, а поступающие на них средства уходят на погашение долгов и выплату неустоек кредиторам. Серьезной проблемой, усугубляющей ситуацию, по информации, полученной от НПО, являются значительные объемы растрат и многочисленные факты нарушения финансовой дисциплины, заведомо невыгодные контракты по закупкам.**

Нынешнее положение системы ГУИН, не способной обеспечить заключенным достойное содержание, питание и медицинскую помощь, **грозит неминуемыми бунтами, являющимися естественным протестом заключенных против нечеловеческих условий содержания.** Условия содержания в местах лишения свободы не отвечают требованиям минимальных стандартов обращения с заключенными. Неудовлетворительные материально-бытовые условия, недостаточность питания, заболеваемость туберкулезом и недостаточно эффективная

борьба с ним, другие факторы способствуют сохранению сложной эпидемиологической обстановки в пенитенциарной системе. В структуре смертности основной причиной остается туберкулез. По имеющимся данным за 2007 год в исправительных учреждениях Кыргызстана умер **151 осужденный, в том числе 83 от туберкулеза (за 11 месяцев 2008 года эта цифра составила 34), 12 совершили самоубийство.** В исправительном учреждении № 27 зарегистрировано наибольшее число умерших - 45 заключенных. В ИК № 31 и 47 соответственно - 25 и 24 летальных исхода. Еще 11 человек из числа осужденных и подследственных скончались в стенах Бишкекского СИЗО-1. В исправительном учреждении № 3, расположенном в г. Каракол Иссык-Кульской области (сюда этапируют лиц из числа злостных нарушителей режима), скончалось 13 граждан. В остальных ИК – № 1, 8, 16, 19 и СИЗО-5 системы ГУИН число погибших составляет до 10-ти случаев на одно учреждение. Только в 2007 году в ИК были выявлены 333 новых случая заболевания активной формой туберкулеза, а также 51 – ВИЧ/СПИДом. Показатель заболеваемости туберкулезом в 2008 году (по данным за 11 месяцев из ГУИН) увеличился и составил 427 человек. Среди прочих причин смертности называются сердечно-сосудистые болезни, хронический гепатит, цирроз печени, отравление, травмы. Доступ к элементарному медицинскому обслуживанию строго ограничен; заболеваемость туберкулезом и ВИЧ/СПИДом значительно выше, чем за пределами колоний. Лечение зубов почти не проводится, по словам заключенных и тюремных врачей, обычной процедурой является удаление зуба независимо от того, по какой причине он болит.

Особо опасным является положение работников исправительных учреждений, права которых также нарушаются. **Работники ГУИН сегодня являются самыми низкооплачиваемыми в структуре правоохранительных органов и служб безопасности, несмотря на увеличение зарплаты, и имеет самый низкий статус.** Возможности для обучения персонала невелики. Низкая зарплата и связанный с риском характер работы затрудняют возможности привлечения квалифицированного персонала.

По имеющимся данным за последние 10 лет задолженность ГУИН по заработной плате достигла 1,561 млн. сомов, по налогам – 11,343 млн. сомов и перед Социальным фондом – до 16,272 млн. сомов.

Уже более десяти лет в государстве проводится гуманизация уголовной политики. В этом направлении уже достигнуты определенные успехи. Однако, вместе с тем, имеются большие упущения, напрямую затрагивающие права человека. Мы считаем, что в процессе гуманизации национального уголовного законодательства не должны забываться права пострадавшей стороны. В результате проведенных амнистий часть заключенных, совершивших чудовищные злодеяния, том числе и зверские убийства, и приговоренные к большим срокам наказания (15-20 лет), выходят на свободу уже через 6-7 лет. Таким образом, оправдывая и амнистируя лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, мы ущемляем права пострадавшей стороны на справедливое наказание.

В этой связи, предлагается при разработке законодательства об амнистии учитывать то обстоятельство, чтобы к лицам, осужденным за совершение особо тяжких преступлений, амнистия не применялась.

7. Мониторинг деятельности правоохранительных органов по соблюдению прав человека

В 2008 году, принимая комплекс мер по укреплению правопорядка и борьбы с преступностью, органы внутренних дел основывались на той роли, которую определил Президент Кыргызской Республики К. Бакиев, отметив, что они выступают одним из наиболее важных и востребованных звеньев государственной системы страны.

Главное, что сегодня отличает работу современной милиции, – это неразрывная, каждодневная и постоянная связь с общественностью, с гражданами Кыргызстана.

Действуя в соответствии с основными приоритетами, определенными Президентом и Правительством нашей страны, а также решениями Совета Безопасности, Министерством внутренних дел была проведена значительная работа по обновлению уголовного, административного и уголовно-процессуального законодательства, усилению профилактической составляющей всей деятельности, укреплению институтов участковых инспекторов милиции и инспекторов по делам несовершеннолетних, региональных структур, реформированию кадровой службы.

Продолжена работа и по дальнейшему совершенствованию системы Министерства, приведению её структуры в соответствие с задачами правоохранительной деятельности, систематизации организационно-штатного построения органов внутренних дел.

Всё это позволило в прошедшем году обеспечить наступательность и оперативное реагирование на изменения криминальной ситуации, не допустить дальнейшего роста преступности.

Их число увеличилось на 0,5% и составило 25 тысяч 180 деяний.

Однако незначительный, но всё-таки рост зарегистрированной преступности - не является свидетельством того, что общество стало более криминальным.

Увеличение общего числа зарегистрированных преступлений в прошлом году было прогнозируемым, что явилось результатом целенаправленных мер по сокращению латентного сектора преступности.

А это в первую очередь - деяния небольшой тяжести и менее тяжкие преступления, составляющие в общем количестве преступлений более 70%. В силу своей масштабности именно эти преступления грубо нарушают права и свободы большого числа граждан и ввиду малозначительности остаются скрытыми от правоохранительных органов. Для их выявления более принципиальной стала оценка административных правонарушений, повышена инициативная деятельность и по выявлению неочевидных, тщательно замаскированных преступлений.

Вывод основного массива преступности из тени позволил обеспечить более эффективное влияние на криминальную обстановку и повысить результативность принимаемых мер.

Так, уменьшилось число зарегистрированных убийств (на 3%), умышленных причинений тяжкого вреда здоровью (на 5%), грабежей (на 2%), угонов автотранспорта (на 5%).

Об укреплении правопорядка в стране наглядно свидетельствует и то, что на этом фоне произошёл рост числа заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях, поступивших в органы внутренних дел. Так, если в 2007 году было зарегистрировано свыше семидесяти трёх тысяч заявлений, то в прошедшем году в милицию обратилось уже более семидесяти четырёх тысяч человек, которые доверили свою беду в правоохранительным органам. Этому также способствовали создание Общественного совета МВД, политика открытого сотрудничества и конструктивного диалога с неправительственными организациями, видными учеными, представителями религиозных конфессий, профсоюзов, творческой интеллигенции, а также средств массовой информации.

Этим были созданы необходимые условия для участия гражданского общества в решении общих задач – борьбы с преступностью и охраны правопорядка, защите и социальной реабилитации жертв криминального насилия, формированию правосознания и активной гражданской позиции.

По двадцати четырём тысячам четырёмстам двадцати пяти рассмотренным сообщениям принято решение о возбуждении уголовных дел.

Основная задача органов внутренних дел, как подчеркнул Президент Кыргызской Республики Курманбек Салиевич Бакиев, остановить преступление задолго до его возможного совершения.

В 2008 году для повышения мобильности участковых инспекторов, учитывая большую протяженность административных участков, обслуживаемых одним участковым, им выделено 64 служебные автомашины, в том числе повышенной проходимости, в приоритетном порядке решаются вопросы жилищного обеспечения, обустройства рабочих мест и технического оснащения.

Принятыми мерами сохранена тенденция сокращения числа зарегистрированных убийств и покушений на убийства (на 3%).

Всего раскрыто 317 таких преступлений, 18 из которых – заказные.

Заметно увеличилось число раскрытых преступлений прошлых лет, рост составляет 8%.

В целом в 2008 году разыскивалось 7664 преступника, две трети из которых (или 5145 человек) были установлены и задержаны.

Впервые за последние 5 лет сократился на 113 человек остаток разысканных преступников.

Следует отметить, что в 2008 году проведена значительная работа по установлению без вести пропавших лиц. Установлена судьба 1779 человек, что на 102 человека больше в сравнении с 2007 годом.

Вместе с тем, анализ поступивших в адрес Омбудсмена жалоб и заявлений граждан на деятельность правоохранительных органов Кыргызской Республики, результаты проводимых мониторингов и всего комплекса информации из иных источников, позволяет сделать вывод о том, что **ситуация с соблюдением законности в области прав человека и гражданина со стороны правоохранительных органов в Кыргызской Республике остается крайне сложной.**

По данным Генеральной прокуратуры в 2008 году в отношении сотрудников правоохранительных органов возбуждено 58 уголовных дел, из которых в отношении сотрудников ОВД – 51, ГКНБ – 2, Службы финансовой полиции – 5. Из них к

уголовной ответственности привлечены 43 сотрудника правоохранительных органов, в числе которых 39 работников ОВД, 2 - ГКНБ, 2 - СФП.

Незнание международных и национальных нормативно-правовых актов по гарантиям неприкосновенности и защите прав человека сотрудниками правоохранительных органов, а также противоречие некоторых ведомственных нормативных правовых актов правоохранительных органов Конституции Кыргызской Республики, международным правовым документам и национальным законам о правах человека порождают устойчивые виды нарушений прав граждан, которые можно разделить на следующие компоненты:

- нарушение права на личную неприкосновенность и применение недозволенных методов со стороны правоохранительных органов (произвол следствия, несоразмерность ответственности за причиненный вред);

- нарушение процессуальных норм (затягивание сроков проведения расследования, волокита, необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, немотивированное прекращение, приостановление, незаконное возбуждение уголовных дел, незаконное задержание, взятие под стражу, бездействие сотрудников правоохранительных органов, в том числе, повлекших смерть граждан, похищение людей и т.д.);

- нарушение должностной этики сотрудника правоохранительных органов, превышение и злоупотребление служебными полномочиями;

- сокрытие, неприятие заявлений о преступлениях, проявление грубости сотрудниками правоохранительных органов в отношении граждан, «навешивание» нераскрытых преступлений на тех, кто их не совершал, а также на тех людей, у кого уже есть судимость;

- «списывание» тяжких преступлений на погибших авторитетов преступного мира, когда при жизни этим преступникам не предъявлялись подобные обвинения.

Еще одной проблемой, непосредственным образом влияющей на соблюдение прав наших граждан, является вопрос обеспечения независимого следствия. Существующая организация и структура следственных подразделений является ущербной, зависимой и пристрастной (в основном с обвинительным уклоном). На работу следователей влияют руководители вышестоящих органов и многочисленные начальники, требующие результата. Для этого необходимо вывести следствие как процессуальный орган из подчинения органа дознания, коим является оперативно-начальствующий состав ОВД. Из этого следует вывод, что для обеспечения беспристрастной работы следователей необходимо создание независимого следственного органа, наподобие Следственного комитета в России.

Нельзя не отметить немаловажную роль в процессе защиты прав граждан такой фактор как не защищенность самих сотрудников органов, как с социальной точки зрения, так и с материальной.

Недофинансирование органов внутренних дел, ненормированный рабочий день, низкая зарплата, ненадлежащее материально-техническое обеспечение, убийства высокопоставленных работников милиции, конфликт интересов внутри правоохранительных органов – все это в совокупности влияет на качество выполнения работниками правопорядка своих обязанностей.

По данным МВД Кыргызской Республики, общее число зарегистрированных преступлений, совершенных в январе-сентябре 2008 г., составило 22,6 тыс., увеличившись на 1,9 % по сравнению с 2007 годом. При этом, рост их отмечен в г.Бишкек, Таласской и Ысык-Кульской областях.

В числе преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков на 6,1 процента уменьшилось число выявленных фактов хранения наркотиков без цели их сбыта (892 случая). Вместе с тем, на 22,4 процента увеличилось число случаев хранения их с целью сбыта (465). Изъято 12642,8 кг наркотических средств и психотропных веществ, из них 168,7 кг героина и 47,6 кг опия.

В январе-сентябре 2008 г. выявлено 11,5 тыс. человек, совершивших преступления. Из их общего числа женщины составили 12 процентов, несовершеннолетние - 8,7 процента. В общем числе выявленных лиц 17,5 процента составили лица, совершившие преступления в группе, 5,3 - в состоянии алкогольного опьянения и наркотического возбуждения, 3,8 процента - лица, ранее совершавшие преступления. Из числа выявленных лиц, совершивших преступления, 74,1 процента нигде не работали и не учились, а 94,8 процента являлись гражданами Кыргызской Республики.

Как показывают статистические данные МВД, криминализация общества в республике имеет тенденцию к росту преступлений. Отсюда соответственно возрастает оперативно-служебная нагрузка на правоохранительные органы, перед которыми ставится задача в раскрытии всех преступлений. Бывают факты, когда нагрузка на одного следователя намного превышает допустимый лимит (норматив), необходимый для проведения нормального и всестороннего расследования. Подобная практика, на наш взгляд, должна быть пересмотрена, ибо от такого явления повсеместно нарушаются права человека в силу некачественного следствия. Поэтому работникам правоохранительных органов остается делать все возможное для раскрытия преступлений, в том числе, используя незаконные методы. Именно в этом одна из причин нарушения прав человека в республике. Для решения этой проблемы считаем необходимым укрепление кадрового потенциала органов внутренних дел.

Считаем недопустимым дальнейшее существование такой практики, когда на стадии проведения расследования в СМИ, телевидении и других источниках появляются материалы, которые в нарушение конституционных норм дают информацию, о якобы совершенном каким-либо конкретным гражданином преступлении с указанием его фамилии, имени, места жительства и работы. Это происходит до вынесения приговора. Причем, материалы получают широкую огласку, в них даются субъективные оценки событий до окончательного решения суда, что в совокупности оказывает влияние на жизнь, здоровье, социальный статус этих граждан. И все это свидетельствует, прежде всего, о грубом нарушении закона самими же работниками следственных органов.

Несмотря на то, что Кыргызстан ратифицировал Конвенцию ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, в правоохранительных учреждениях продолжают иметь место жестокое обращение и пытки. Чаще всего пытки и жестокое обращение связаны с допросами, когда к задержанным и подозреваемым в совершении преступления лицам применяется физическое и психологическое давление с целью дезориентировать их и принудить к уступчивости. Доказать факты применения сотрудниками органов внутренних дел недозволенных методов воздействия на судебных процессах очень сложно. Сотрудники правопорядка приводят доводы, что задержанный был, подвергнут насилию во время задержания в связи с тем, что он оказал сопротивление при задержании, сам нанес себе повреждения или был избит сокамерниками. Факты говорят о том, что даже в случае обращения лиц,

подвергшихся насилию, к судебно-медицинскому эксперту, в большинстве случаев дается заключение об отсутствии телесных повреждений.

Некоторые считают это издержками профессии и тяжелой работы милиции. Однако, в Кыргызстане во главу угла должен быть поставлен принцип верховенства закона и соблюдения конституционных прав человека.

Так, адвокаты К. Загибаев и О. Леписова обратились с просьбой оказать содействие в проведении полного и объективного расследования в отношении должностных лиц ОВД Первомайского района г. Бишкек. По их словам оперативники нарушили конституционные и процессуальные права Д. Мурсалимова и Д. Шалпакова, причинив им материальный ущерб в особо крупном размере и моральный вред.

В своих доводах заявители указывают на то, что расследование по уголовному делу ведется не на должном уровне: до настоящего времени не проведены необходимые следственно-оперативные мероприятия по объективному раскрытию преступления. В этой связи, заявителями была выражена просьба об оказании содействия в передаче данного дела в производство СУ ГКНБ Кыргызской Республики и привлечения к уголовной ответственности виновных лиц.

Омбудсмен направил обращение в Генеральную прокуратуру Кыргызской Республики с просьбой проверить обоснованность доводов заявителей и рассмотреть вопрос о передаче уголовного дела в производство СУ ГКНБ Кыргызской Республики.

После этого прокуратура г. Бишкек проверила факты, указанные в заявлении и установила, что 29 февраля и 1 марта 2008 г. сотрудники ОВД Первомайского района г. Бишкек по подозрению в совершении кражи денежных средств из обменного бюро «ERMEX» задержали несовершеннолетних А. Решетникова, Р. Дамаклуева и Таалайбек уулу А.

В ходе проведения оперативных мероприятий указанные сотрудники ОВД Первомайского района, выйдя за рамки своих служебных полномочий, применили в отношении указанных несовершеннолетних недозволенные методы следствия и подвергли их избиению с целью получения признательных показаний в совершении преступления.

Согласно заключению судебно-медицинской экспертизы у несовершеннолетнего А. Решетникова обнаружены телесные повреждения, которые оцениваются как причинение легкого вреда здоровью, повлекшее кратковременное расстройство здоровья.

Адвокаты просили принять меры в отношении сотрудников милиции, превысивших свои служебные полномочия при задержании несовершеннолетних лиц. В нарушение норм уголовно-процессуального законодательства сотрудники милиции без участия следователя изъяли похищенные наличные средства, а затем потребовали от Д. Мурсалимова и Д. Шалпакова «вознаграждение» и получили от них денежные средства в размере 90 тысяч сомов. 28 марта 2008 г. прокуратурой г. Бишкек было возбуждено уголовное дело по признакам ст. 305 ч. 2 п. 3 Уголовного кодекса Кыргызской Республики. Расследование поручено СУ ГУВД г. Бишкек.

При этом потерпевшим возвратили только 941 000 сомов, а остальная сумма в размере 2 690 239 сомов не возвращена, тогда как несовершеннолетние указывают на изъятие сотрудниками милиции всей суммы похищенных ими средств.

На имя Омбудсмена поступило заявление от жителя Нарынского района Мурзабекова Г. (вх. № 101 от 01.12.08 г.). В заявлении указано, что 24 августа 2006

года на автодороге Бишкек – Торугарт, на участке с. Тендик произошло ДТП между а/м Даймлер Бенц гос. № KGH 2029, водитель Тяп А.Д. и ВАЗ 2106 водитель Сакбаев Ж., в следствии чего скончались четыре человека. По данному факту УВД г.Нарын возбуждено уголовное дело за № 54-06-38. В процессе ознакомления с материалами дела выяснено, что дело закрыто на основании показаний Тяп А.Д. с составлением второй схемы в соответствии, с которой дело было снято с производства. По первой схеме и фото документам видно, что а/м Даймлер Бенц выехала на встречную полосу, что привело к ДТП. В данном случае получается, что показания одной из сторон происшествия послужили основанием для закрытия дела. По данному делу представительство Омбудсмана по Нарынской области полностью ознакомилось с делом, после чего было решено направить письмо в Нарынскую областную прокуратуру с просьбой о возобновлении расследования уголовного дела по данному факту.

В представительство Омбудсмана по Нарынской области с заявлением обратился Боогачиев Ж. (вх № 103 от 12.12.08 г.). В заявлении указано, что 13 сентября 2008 г. на участке Ак-Кыя произошло ДТП между а/м Мазда и ВАЗ 21063, при этом пять человек получили травмы разной степени тяжести. В частности, заявитель долгое время находился на лечении в травматологическом отделении НОБ. Возбужденное дело было закрыто, расходы, понесенные на лечение, со стороны виновника аварии не возмещены. Сотрудники представительства, ознакомившись с материалами дела установили, что дело было приостановлено 25 сентября 2008 г. на основании того, что была назначена судебно техническая экспертиза и дело приостановлено до выхода результатов экспертизы. Необходимо отметить, что **экспертиза назначена в тот же день приостановления дела 25 сентября 2008 г.** Таким образом, невольно возникает мысль о желании следователя оградить виновника от ответственности. Ответ судебно технической экспертизы направленный в ГОВД Нарын от 10.10.2008 г. за № 1-612 (31стр. в деле) был зарегистрирован УВД Нарынской области 11.11.2008 г. Таким образом, дело было приостановлено до прихода ответа с судебно технической экспертизы. Ответ с судебно технической экспертизы пришел с просьбой выслать недостающие документы и экспертиза не может быть проведена без соответствующих документов. Опять вывод: следователь выслал документы на экспертизу не в полном объеме по незнанию или же преднамеренно.

Соблюдение прав человека в ИВС по Нарынской области остается напряженным. Напомним, что в ИВС Нарынского ГОВД был отмечен тремя фактами смерти задержанных и одним фактом смерти задержанного в Кочкорском РОВД:

- Сакеев Акылбек, умер в ноябре 2006 г. в больнице не приходя в сознание, после того как его доставили из ГОВД г. Нарын на скорой помощи. Со слов сотрудников милиции упал со стула на стол головой несколько раз.
- Акунов Бектемир, со слов сотрудников милиции был найден повешенным в камере для административных правонарушителей, апрель 2007 г.
- Асанов Улугбек, был найден повешенным в ИВС РОВД Кочкорского района, октябрь 2007 г.
- Байтереков Адилет, был найден повешенным в ИВС ГОВД г. Нарын.

Эти факты всем известны, здесь необходимо отметить, что ОВД работают и ведут свою деятельность от имени Кыргызской Республики, задержанные находятся под

ведомством государства. Если даже, указанные люди повесились сами, то за их жизни ответственность лежит полностью на сотрудниках ОВД. По указанным фактам сотрудники ОВД получили разного рода взыскания. По факту Сакеева А. ведется следствие. По делу Акунова Б. с государства взыскано 560 тыс. сомов за материальный (460 000с) и моральный (100 000с) ущерб. В указанных фактах к ответственности привлекались сотрудники ИВС, которые, на наш взгляд, не являются прямыми виновниками.

Есть факты воспрепятствования деятельности сотрудников представительств Омбудсмана КР. В частности, 12.08.2008 года между 16 и 17 часами инспектор Нарынского представительства Омбудсмана Джаанбаев Т.С. прибыл в ГОВД Нарын для проведения инспекции ИВС. Дежурные ГОВД ссылаясь на устный приказ заместителя начальника ГОВД Кадырова Т. воспрепятствовали прохождению инспектора в ИВС. Только после вмешательства другого заместителя Аблатова С. и проведения беседы с дежурным инспектор Т.Джаанбаев был допущен в ИВС.

Органами милиции с момента задержания лица и до возбуждения уголовного дела не допускаются адвокаты. Для искоренения применения пыток необходимо создать условия, при которых, адвокат может вступать в защиту лица с момента задержания. Ни один допрос не должен проходить без участия адвоката. Назрела острая необходимость перенять опыт организации «Луч Соломона» в Ошской области, которые при отделах организовали дежурства независимых адвокатов, которые оказывают правовую помощь задержанным лицам.

При Министерстве юстиции существует наблюдательный совет. Такие же советы необходимы при Министерстве внутренних дел, Генеральной прокуратуре республики. Вся деятельность милиции, главного управления исполнения наказания, Генеральной прокуратуры, судебной власти должна быть под контролем гражданского общества, должна быть прозрачной и строго в рамках закона.

В перспективе сотрудничество нашего Аппарата с правоохранительными органами мы намерены проводить в рамках принятого и утвержденного в прошлом году «Стратегического плана развития Института Омбудсмана на 2008-2011 гг.».

Подводя итоги рассмотрения состояния соблюдения прав человека сотрудниками правоохранительных органов Кыргызской Республики, предлагаем:

1. Привести в соответствие с нормами Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания диспозицию статьи 305-1 (Пытка) Уголовного кодекса Кыргызской Республики. Также предлагаем изменить санкцию статьи 305-1 в сторону увеличения сроков лишения свободы, переводя, таким образом, данное преступление из менее тяжкого вида преступления в тяжкий вид.

2. Имплементировать в национальное законодательство норму пункта 1 статьи 3 вышеуказанной Конвенции.

3. Включить рекомендацию Комитета против пыток о недопущении применения амнистии в отношении лиц, осужденных за превышение должностных полномочий, совершенное с применением физического насилия (пыток), в Закон Кыргызской Республики «Об общих принципах амнистии и помилования».

4. Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики следует подготовить методическое указание по расследованию и возбуждению уголовных дел в отношении должностных лиц, обвиняемых по статье 305-1 Уголовного кодекса Кыргызской Республики.

5. Подготовить проект Закона «О национальном превентивном механизме предотвращения пыток в Кыргызской Республике».

6. Ускорить создание механизма гражданского контроля над соблюдением и защитой прав человека в деятельности правоохранительных органов путем принятия закона «Об общественном контроле за соблюдением прав человека правоохранительными органами».

7. При анализе обращений, поступивших на имя Омбудсмена (Акыйкатчы) были выявлены пробелы в Уголовно-процессуальном кодексе.

Согласно п. 1 ст. 15 Конституции Кыргызской Республики, никто не может быть арестован или содержаться под стражей иначе как по решению суда и только на основаниях и в порядке, установленных законом. В соответствии с нормами Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики продление срока содержания под стражей также осуществляется по судебному решению.

В соответствии со ст. 244 Уголовно-процессуального кодекса с момента поступления уголовного дела в суд судья не позднее 14 суток принимает решение о назначении судебного заседания.

Однако, в кодексе не прописано какие действия необходимо предпринять, если срок содержания под стражей лица истекает в период со дня поступления дела в суд и до вынесения решения о назначении судебного заседания. На практике обвиняемый может оставаться под стражей и более продолжительное время.

В связи с этим, предлагаем внести соответствующие изменения и дополнения в Уголовно-процессуальный кодекс.

8. Для обеспечения независимой работы следователей необходимо создание независимого следственного органа как одного из механизмов беспристрастного **ведения следствия.**

9. Считаем, что такие меры как увеличение заработной платы, увеличение штата органов внутренних дел (укрепление кадрового состава), уменьшение нагрузки на работе, нормализация рабочего дня, правовое просвещение сотрудников повлияет только положительно на работу правоохранительных органов.

При увеличении заработной платы и достойной оплаты труда необходимо отметить, что увеличится число желающих работать в органах не только из-за полномочий, но и по велению сердца.

8. Взаимодействие Омбудсмена (Акыйкатчы) с судебными органами в сфере защиты прав человека

На сегодняшний день, взаимодействие Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики с судебными органами направлено на всеобщее и взаимное соблюдение законодательства Кыргызской Республики и недопущение нарушений прав человека и гражданина в ходе судебных разбирательств, а также направлено на объединение усилий судебных органов и общества в сфере обеспечения и реализации защиты прав и свобод человека в Кыргызстане.

Полномочия Омбудсмена (Акыйкатчы) в отношении судебных органов осуществляются на основе Конституции Кыргызской Республики, Закона «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», общепризнанных принципов международного права в этой области и других нормативных правовых актов, не

подвергая риску независимость судей в ходе рассмотрения судебных дел и их беспристрастность при вынесении судебного решения.

Другим немаловажным фактом взаимодействия Омбудсмена (Акыйкатчы) с судебными органами является то, что он осуществляет присутствие на судебном процессе, предусмотренное пунктом 11 статьи 8 Закона «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», которое способствует объективному и справедливому рассмотрению уголовных или гражданских дел. Данными действиями осуществляется контроль за соблюдением процессуального законодательства Кыргызской Республики и законодательства о правах и свободах человека на территории Кыргызской Республики, обеспечения по восстановлению нарушенных прав граждан и дальнейшему недопущению их. В этом отношении Омбудсмен играет важную роль.

Анализ обращения граждан к Омбудсмену за прошедший год показывает, что граждане стали активнее использовать предоставленное ему законом право направлять его представителей на судебные процессы. Так, в 2008 году сотрудники Аппарата Омбудсмена 622 раза (2007 год - 524 раз) присутствовали на судебных процессах различных инстанций по заявлениям граждан. Это немного меньше, чем в 2006 году (640) и чем в 2005 году (1339). Однако, учитывая, что часть таких заявлений может не иметь под собой серьезных оснований, при этом не исключая их недобросовестность и стремление использовать сотрудников Аппарата Омбудсмена (Акыйкатчы) для определенного воздействия на судей при вынесении ими решения, было признано целесообразным принимать к рассмотрению те заявления, где граждане конкретно указывают, по каким основаниям они сомневаются в объективном рассмотрении дел. И если приводимые доводы убедительны и подтверждены к тому же прохождением одной из инстанций, то присутствие в суде, безусловно, обеспечивается.

Не переоценивая участия представителей Аппарата Омбудсмена (Акыйкатчы) на судебных заседаниях, все-таки есть основания утверждать, что они в значительной степени способствуют более строгому соблюдению судьями процессуальных норм. Не менее важным является то, что присутствие на судебных процессах придает уверенность и вселяет надежду гражданам на более объективное рассмотрение дела.

В адрес Омбудсмена (Акыйкатчы) нередко поступают жалобы на неправомерные действия судей. Следует отметить, что при принятии решений судьи тоже могут допускать ошибки. Однако надо учитывать и тот факт, что последствия ошибок судьи имеют очень серьезные последствия, от которого зависит судьба человека. Ведь, как гласит один из правовых принципов, судья, оправдавший виновного, тем самым, осуждает невиновного.

До сих пор имеются факты, свидетельствующие о том, что в судебной системе имеются серьезные нарушения:

В 2008 году сотрудники ГУБДП задержали начальника налоговой инспекции по Сокулукскому району Ж. Утурова, который за разрешение работать в Сокулукке вымогал у предпринимателя взятку – новый мобильник с оплаченным подключением. Момент задержания Утурова, когда он добровольно сдал оперативникам телефон, был снят на видеокамеру. И, тем не менее, суд вынес оправдательный приговор в отношении налогового. Причем ни бизнесмена, ни оперативных работников, ни понятых судья так и не вызвал. Оправдан и бывший заместитель главного врача Чуйской больницы, вымогавший взятку у другого предпринимателя за предоставление ему в аренду

помещения в здании клиники. И в этом случае взяточник под видеокамерой отдал полученные деньги, признав факт преступления.

21 июня 2008г. в 14-00ч. в Медиа центре г. Нарын прошла пресс конференция, организованная по инициативе Торогельдиева Амантура, отца Торогельдиева Эркинбека, признанного пострадавшим Нарынским городским судом от действий Бугубаева К. полковника милиции, сотрудника УВД Нарынской области. Во время пресс конференции была дана информация следующего содержания: Бугубаев К., находясь в состоянии алкогольного опьянения, избил Э. Торогельдиева. Последний долгое время находился на лечении, сделано несколько операций. По данному факту было возбуждено уголовное дело, на основании которого Нарынский городской суд вынес приговор от 12.07.2008 г. о лишении свободы Бугубаева К. сроком на 7 лет. Но затем приговор Нарынского городского суда был отменен Нарынским областным судом, и Бугубаев К. оправдан. Необходимо отметить, что городской суд вынес приговор 12.07.2008 года, а областной 18.07.2008 года, через шесть дней. Так же Торогельдиев А., отец пострадавшего на пресс конференции заявил о том, что он вынужден провести акцию протеста решению областного суда в виде пикетирования. Акция протеста состоялась на центральной площади г. Нарын, участники, Торогельдиев А. со своей супругой, жена Торогельдиева Э. и других родственников, всего 5 человек. Торогельдиев А. в представительство Омбудсмана не обращался. По данному делу Верховный Суд, рассмотрев дело, направил его обратно в областной суд, для рассмотрения дела на судебном заседании в другом составе. На текущий момент судебное заседание не состоялось. Бугубаев К. в полном объеме занимается служебной деятельностью.

Беспокоит тот факт, что некоторые судьи, в отношении которых возбуждены уголовные дела, продолжают работать на своих должностях. Так, в 2008 году из СМИ была получена информация о задержании председателя Жумгалского районного суда Нарынской области Аскалиева Айтбая Жумамудуновича при получении взятки на сумму 20 000 (двадцать тысяч) сомов. В сентября 2008 года возбуждено уголовное дело по ст.313 п.2 ч.2. на судью Нарынского межрайонного суда Койгельдиева Жумаалы Абласовича при получении взятки. Все судьи на данный момент продолжают вести свою деятельность.

Не уменьшается число жалоб и обращений, связанных с неисполнением судебных решений, особенно в части возмещения гражданам причиненного ущерба. Имеются примеры, когда судебные исполнители не принимают своевременно мер для принудительного исполнения судебного решения.

Следует отметить, что, несмотря на недостатки, выявленные в ходе судебных заседаний, в целом качество судебных процессов за последнее время повысилось. Это в определенной степени обусловлено осуществлением рядом мероприятий в рамках проводимой судебной реформы в стране. Положение дел с обеспечением прав человека в деятельности судебной системы диктует необходимость продолжения судебной реформы в стране.

Однако, несмотря на проводимую в Кыргызской Республике реформу судебной системы, в настоящее время в обществе сохраняется мнение, что судебная система

еще очень слаба и недостаточно эффективно осуществляет свою главную функцию – защиту и восстановление нарушенных прав человека.⁸

Таким образом, осуществляя взаимодействие с судебными органами в целях содействия реализации прав граждан и их обеспечения в Кыргызстане, Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики старается усилить доверие общественности к судебной власти и уверенность в законности решений, выносимых судебными органами, а также повысить эффективность своей деятельности по вопросу соблюдения прав человека и их восстановления и реализовать свои полномочия по повышению общественного сознания граждан в области прав человека.

Кроме того, признание силы прав человека в Кыргызстане на сегодняшний день создало правовые рамки соблюдения норм законодательства в осуществлении правосудия. В этом отношении, Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики призван следить за эффективным осуществлением законодательства в области прав и свобод человека в ходе осуществления своей деятельности во взаимодействии с судебными органами.

Омбудсмен (Акыйкатчы) активно выступал за проведение судебной реформы в Кыргызской Республике, направленной, в первую очередь, на совершенствование деятельности органов судебной власти. Так, согласно новой редакции Конституции судебным органам были переданы некоторые полномочия прокуратуры.

Совсем недавно вопросы финансового и материально-технического обеспечения судов были переданы в ведение самих судов путем передачи Судебного департамента, который функционировал при Министерстве юстиции. Такое положение невольно ставило судебные органы в зависимое положение от исполнительной власти, что прямо противоречило конституционному принципу разделения властей и принципу независимости судей.

Омбудсмен (Акыйкатчы) приветствует возрождение в стране института самоуправления судов – создание Совета судей и проведение съезда судей. Данная практика, бездействовавшая в течение десятилетий, позволяет выработать стратегию и план деятельности судов, обобщению судебной практики, принятию коллективных решений. Что, в свою очередь, должно повысить уровень отправления правосудия.

Конституция Кыргызской Республики закрепила положение, предусматривающее право граждан участвовать в отпращивании правосудия. Данное положение позволяет ввести институт судебных заседателей по категориям дел, определенным законом.

Уверенность в справедливости выносимых судом решений во многом зависит также от того, принимают ли участие в отпращивании правосудия представители народа. Вынесение решения судьей совместно с судебными заседателями повысит доверие граждан к суду, придаст вес и авторитет принимаемым судом решениям, послужит сдерживающим фактором от судебного произвола, и будет дисциплинировать поведение судьи.

В настоящее время правовая активность граждан и юридических лиц повышается. Достаточно отметить, что местными судами рассматривается ежегодно несколько тысяч дел, возникающих из административно-правовых отношений, в том числе дел об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

⁸ Национальная программа «Права человека» на период 2002-2010 годы, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 2 января 2002 года №1.

Как показывает международный опыт, во многих странах успешно действует система административных судов, в полномочия которых входит рассмотрение споров, вытекающих из административно-правовых и иных публичных отношений, складывающихся между гражданами, хозяйствующими субъектами и различными государственными органами, наделенными властными полномочиями.

В целях более эффективной защиты граждан и юридических лиц, ограничения возможности давления на них со стороны государственных органов и должностных лиц и, учитывая мировой опыт других стран, необходимо создать административные суды на базе ныне действующих межрайонных судов. Структура и полномочия данных судов должны определяться процессуальным законом.

Ещё в 2004 году Президентом в Жогорку Кенеш был внесен проект закона «Об административных судах», который был рассмотрен в первом чтении. Но после о нём благополучно забыли.

9. Права мигрантов, беженцев и соотечественников за рубежом

Начало 2008 года в сфере решения проблем мигрантов ознаменовалось принятием Закона Кыргызской Республики от 28 апреля 2008 года за № 77 «О ратификации Решения о Программе сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии нелегальной миграции» и Постановления Жогорку Кенеша страны от 7 февраля 2008 года за № 130 «Об утверждении квоты на трудовую миграцию по отраслям экономики и регионам страны на 2008 год».

Принятие данных законопроектов положило основу взаимодействию между соседними странами в процессе регулирования потоков мигрантов и упорядочения выезда граждан кыргызстанцев на работу в другие страны.

Соответственно были приняты изменения в уже существующие акты, регламентирующие внешние потоки мигрантов, которые нашли отражение в Законе Кыргызской Республики от 23 мая 2008 года за № 98 «О внесении изменений и дополнений в Закон о внешней миграции».

Казалось бы государством предпринимаются все возможные меры и усилия в улучшении уровня жизни своих граждан. Но что же толкает их покидать свои дома?

Всеобщая Декларация прав человека в одной из своих статей о свободе передвижения человека констатирует непреложную жизненную истину «человек ищет там, где ему будет лучше». Исходя из этого постулата, многие граждане страны постоянно передвигаются по Кыргызстану и за границами государства, в поисках лучшей доли. Но необходимо заметить, что передвижения граждан страны провоцируют не только личные амбиции человека, увеличение поступлений в бюджет семьи, улучшение жизненных условий проживания. Все данные факторы применимы при условии уже существующих у человека и его семьи первоначальных, пусть и малых, условий достойного проживания. Относительно граждан страны в современных условиях жизненные реалии становятся неприглядными. Людей вынужденных покинуть свой дом, очаг, родителей, семью и детей заставляют такие довольно прозаичные причины как отсутствие элементарных условий жизни. Отсутствие хоть какой бы то ни было работы, низкий уровень медицинского обслуживания, неприемлемые условия проживания, невозможность ведения сельскохозяйственных работ не только на частном наделе земли, но и на приусадебном участке и т.д.

Проблема, однако, в том, что неумелые действия уполномоченных госорганов на основе рациональных правовых норм и экономических рычагов регулировать потоки внутренней и внешней миграции, размывает его устой и в конечном итоге чревато не менее серьезным нарушением прав и свобод, как его собственных граждан, так и приехавших из-за рубежа. Известно, что проблемы внутренней миграции находятся в Кыргызстане в весьма запущенном состоянии, несмотря на принятие вышеперечисленных и принятых ранее законодательных актов.

Анализ поступивших заявлений, писем, жалоб, обращений граждан Кыргызстана, а также иных источников официальной информации, показывает, что основными проблемами в данной сфере являются:

- низкий уровень развития динамики социальных процессов, реального сектора экономики, производственной и социальной инфраструктуры, национального рынка труда, призванных обеспечить формирование рыночных механизмов регулирования миграцией населения;

- социальное и имущественное расслоение населения, распространение бедности, неадекватная социально-культурная среда и идеологические предпосылки - явились решающим фактором доминирования стихийного характера миграционной подвижности;

- утрата производственно-экономического потенциала и соответствующей инфраструктуры, недостаточный уровень развития рыночной и конкурентной среды, обострение социальной ситуации детерминировали снижение миграционной привлекательности республики и усиление в ней эмиграционных настроений;

- замедленное развитие реального сектора экономики, препятствующего динамичному развитию национального рынка труда и его адекватной защите, неизбежно приводит к усилению внешней трудовой иммиграции, которая носит преимущественно неорганизованный и нерегулируемый характер;

- селективный социально-демографический состав эмиграции наносит значительный и невосполнимый урон качественному составу постоянного населения, формируя мононациональную его структуру, способствуя "утечке умов" и высококвалифицированных кадров;

- разбалансированность миграционных потоков и неравномерность территориального перераспределения населения служат источником нарушения и деформации социально-экономических структурно-территориальных образований, противоречащих перспективам прогрессивного и гармоничного развития общества.

Проблемы внутренней миграции. Большинство мигрантов не обладают достаточной информацией о возможностях трудоустройства, правилах пребывания на территории нашей страны, так и иностранных государств. Это является одной из причин нарушения прав граждан. Используя низкую правовую грамотность и неосведомленность мигрантов, и недостаточный уровень информированности населения о рисках незаконной миграции, получили распространение случаи вымогательства со стороны сотрудников правоохранительных органов и незаконной вербовки, торговли людьми со стороны криминальных элементов.

Нет необходимости озвучивать случаи поборов со стороны таможенных структур, участковых инспекторов, патрульных постовых на улицах. Все случаи ежедневно на устах людей, в газетных материалах, телепередачах.

Вот только небольшой пример неисполнения своих должностных обязанностей одновременно по отношению к заявительнице и в то же время к Институту Омбудсмана со стороны сотрудников правоохранительных органов. К Омбудсмену

обратилась жительница Ошской области Д.Мамыркулова, ныне мигрировавшая в г. Бишкек, с просьбой о содействии в получении паспортов и свидетельств о рождении своих шестерых детей. Однако начальник паспортного отделения Октябрьского ОВД города Бишкек **Бердигулова Гульнара** не только **проигнорировала четыре обращения Омбудсмана**, но и не исполнила своих обязанностей, всяческой волокитой создав невыносимые условия заявительнице. Данное дело до сих пор находится на контроле у Омбудсмана.

Основная масса миграционных процессов, как на внутреннем рынке, так и во внешнем проходит через столицу страны. Но город не готов к приему такой массы людей. Так в Программе развития города Бишкек «Любимый город» рассчитанной и принятой на период с 2008 до 2010 годов говорится:

⁹Город Бишкек является центром притяжения внутристрановых миграционных потоков и практически все мигранты являются сельскими жителями трудоспособного возраста. Внутренняя миграция населения страны в городе Бишкек во многом способствует прогрессивной люмпенизации городского населения. Происходит девальвация интеллектуального, образовательного и культурного потенциала города. Снижаются жизнеобеспечивающие возможности городской среды буквально во всех сферах - правопорядок, здравоохранение, образование и культура. **При этом отсутствуют программы адаптации мигрантов в городскую среду. За прошедшие 15 лет в городе не построено ни одного кинотеатра, ни одного театра, детские сады**¹⁰.

Усиливают внутренние миграционные процессы неустроенность населения страны в регионах по месту проживания, отсутствие работы на местах, закрытие предприятий и расформирование крестьянских хозяйств. Также значительную роль играют такие факторы как некомпетентное ведение земельной распределительной реформы государственными чиновниками, отвечающими за данные процессы, в результате, которого многие семьи остаются без земельных наделов и вынуждены подрабатывать на чужих участках (это в лучшем случае). А в худшем своем виде мигрируют в более благополучные, если можно такие найти в Кыргызстане, регионы страны.

Такое положение дел касается в основном сельские местности юга страны. Тем более, что усиление миграционных потоков с юга страны в центральные районы Кыргызстана, подстегивает, как сообщает Пограничная служба страны, **массовый наплыв узбекских и таджикских нелегальных мигрантов на кыргызскую территорию.**

В северных регионах государства преобладают в основном те же проблемы за исключением казусных земельных отношений в отдельных местностях. Так, например, в высокогорных районах Нарынской области не редки случаи отказа от земельных наделов по причине того, что на ней ничего не растет, не спеет, а налог на землю платить надо. **А перевести в разряд пастбищ свой земельный надел крестьянин не может, так как по Земельному Кодексу страны пастбища в частной собственности не могут быть.**

Прибывая в центральные, и городские районы мигранты, создают угрозу внутренней безопасности страны. Формируется слой населения без жилища, без

⁹ ПРОГРАММА развития города Бишкек "Любимый город" на 2008-2010 годы

¹⁰ - В городе Бишкек живут и работают около 1 млн. человек (20% населения страны).

- Город Бишкек производит 40% от ВВП Кыргызской Республики.

- В общем объеме прямых иностранных инвестиций республики удельный вес города составляет 56,4%.

- В городе Бишкек действуют около 100 тыс. субъектов предпринимательства из 280 тыс. в Кыргызской Республике.

работы, без средств существования. В совокупности к числу мигрантов присоединяются подследственные и осужденные отбывшие свои сроки заключений, которые в большинстве своем, **по вине сотрудников правоохранительных органов, органов исполнения наказаний остаются без удостоверяющих личность документов.**

И руководство страны может быть уверено, что захват земель вокруг крупных городов и самозастройка на незаконных участках – **это только самые безобидные явления внутренних миграционных процессов.**

Такой слой населения (внутренних мигрантов) несет в себе угрозу правопорядку в городе в частности, и в стране в целом, увеличение правонарушений и преступлений в силу отчаяния граждан обделенных конституционными правами на труд, жилище, заработок.

Сами жилища, построенные на незаконно занятых участках, строятся без учета архитектурно-строительных норм, что естественно не улучшает их сейсмостойкость. Тем более, учитывая тесноту застройки и скученность временок и хибар, это несет в себе опасность сейсмологическую. И при возникновении таковой, жертв и разрушений будет куда больше, чем на юге республики в с. Нура, где дома отстояли друг от друга на большем расстоянии, и количество жителей не превышало ста семей.

Увеличение численности населения крупных городов и центральных районов несет в себе также медико-эпидемиологическую опасность, когда граждане при отсутствии медицинского обслуживания, а при его наличии, нехватки средств на лечение, несут в себе опасность распространения различных заболеваний.

Из года в год в отчетах Омбудсмана депутатам парламента освещаются проблемы внутренней миграции, однако с прошествием времени **ситуация усугубляется все больше и больше.** Причина здесь не в том, что соответствующие ведомства страны уже не контролирует ситуацию с внутренней миграцией. В данном случае ещё и **наличествует момент безразличия к судьбе своих граждан многих высокопоставленных государственных чиновников призванных как раз таки предпринимать какие-либо меры.**

Так принятый Закон «О внутренней миграции» в основе своей ставит задачи по разработке пакета мероприятий по созданию условий для граждан страны передвигающихся внутри страны и прибывающих из-за рубежа.

Приняты Постановления Правительства страны «Об определении квоты на трудовую миграцию по отраслям экономики и регионам страны» от 17 января 2008 года, «О государственной программе действий социальных партнеров по искоренению наихудших форм труда несовершеннолетних в стране» от 22 января 2008 года, «Об особом статусе города Бишкек» от 10 марта 2008 года и множество других регламентирующих актов в сфере улучшения ситуации с внутренними мигрантами. Но как известно все декларативные призывы и решения без фактического материального, финансового и технического обеспечения не могут быть исполнены не только в срок, а и вообще.

И такое состояние дел складывается на протяжении последних четырех-пяти лет не только в вопросах внутренней, но и внешней миграции.

Проблемы в области внешней миграции. В последние годы, миграция населения затрагивает важнейшие сферы жизнедеятельности государства. Выступая в качестве динамически развивающегося явления, она оказывает значительное влияние на социально-экономическое развитие Кыргызстана. А он в свою очередь все в большей степени становится страной исхода большого числа мигрантов.

Продолжается отток трудоспособного и профессионально обученного населения, что в целом ведет к потере демографического потенциала, нехватке специалистов на местах. **Ярким примером тому является строительство новых каскадов Камбаратинской ГЭС, где при дефиците квалифицированных кадров началось сдерживание строительного цикла.**

Что касается проблем внешней миграции в Кыргызстане, сюда накладываются внешнеполитические, мировые экономические проблемы, глобальные продовольственные и экологические вызовы человечеству.

Так при усилении экономического и финансового кризиса в одной только Москве, где нелегальных гастарбайтеров находится более 3 млн. человек, по сообщению российского политолога Михаила Хазина в своей статье, опубликованной в газете «Московский вестник» в декабре 2008 года, отмечено, что отзвуки проблем внешних миграционных процессов обязательно скажутся и на Кыргызстане, и повлияют не в лучшую сторону.

Большой поток трудовых мигрантов-возвращенцев обратно в страну уже в 2009 году возможен по причине закрытия предприятий, строительных площадок, и как следствие этого сокращения рабочих мест, удорожание стоимости жизненно необходимых условий (продукты питания, съем квартир и др.) за рубежом, ростом в России профашистских организаций, некоторые из которых даже имеют официальную регистрацию.

Единственным сдерживающим фактором возвращения нелегальных трудовых мигрантов является то, что уровень жизни в Кыргызстане ещё ниже, чем в России и Казахстане, где находится основная масса трудовых мигрантов из Кыргызстана. Также ещё одним из таких факторов является то, что россияне, казахи не согласны идти на низкооплачиваемую, грязную, не престижную работу. Эту нишу занимают в основном кыргызские мигранты. Но такие, так называемые «сдерживающие факторы», не должны успокаивать ведомства, отвечающие за ситуацию с внешними мигрантами. Стыд и позор охватывает сердца простых кыргызстанцев за положение своих соотечественников за рубежом вынужденных в таких условиях добывать хлеб насущный.

Анализируя ситуацию, можно отметить, что в российском обществе постепенно формируется терпимое отношение к жестоким формам эксплуатации иммигрантов из стран ближнего зарубежья. Представители власти, прежде всего сотрудники правоохранительных органов, вымогают у «нелегалов» взятки, облагают незаконными поборами.

Работодатели нередко прибегают к обману нанятых работников-мигрантов. В свою очередь и сами нелегальные мигранты - люди другой культуры, оказавшись бесправными в столь враждебной среде, ломаются, не могут адаптироваться к условиям чужой среды, и, как следствие, быстро криминализируются.

И проблема такая усугубляется безответственностью чиновников в дипломатических представительствах Кыргызстана за рубежом.

Например, в Посольство Кыргызстана в Украине с конца 2007 года пишутся письма с просьбой помочь нашей соотечественнице вернуть сына. **Но Чрезвычайный и Полномочный Посол господин Мамкулов Эркин не удосужился ответить ни на одно из пяти писем Омбудсмена.**

В дипломатическое представительство нашей республики в Австрии было отправлено три письма с просьбой помочь нашей соотечественнице, арестованной и сидящей в тюрьме в Чехии. **Но Посол Рина Приживойт проигнорировала запросы**

Омбудсмена.

Необходимо усиление ответственности наших дипломатических работников, отвечающих за судьбы сограждан страны. Тем более, если они облечены рангом высокого звания.

Вместе с тем, необходимо отметить некоторую оживившуюся работу Посольства страны в России и ему подведомственных Консульств в России, после критики депутатов Жогорку Кенеша непосредственно в адрес господина Р. Аттокурова.

Думается, как пример на вооружение Правительству страны необходимо взять практику открытия представительств МВД и Госкоммиграции непосредственно в Посольстве. При таком подходе все дела по розыску пропавших граждан, защите трудовых прав, обеспечению социальной помощи кыргызстанским гражданам-мигрантам приобретает оперативный и действенный характер.

Принятие межведомственных «Соглашений между Министерством внутренних дел, Госкомитетом по миграции и МИДом» от 2007 года стало важной вехой в продвижении дела защиты прав наших граждан за рубежом.

Доказательством тому служит дело гражданина А. Койчуманова, жителя Ошской области, обратившегося с заявлением об убийстве его сына в Московской области.

По данному делу Посольством КР в России оперативно были предприняты меры по возбуждению уголовного дела и более того в кратчайшие сроки тело убитого переслано в Кыргызстан.

В вопросах защиты прав мигрантов существуют, кроме вышеназванных проблем, ещё и проблема не информированности граждан о ведомствах, куда можно будет обратиться в случае нарушения прав.

По имеющимся данным, доля внешних мигрантов составляет около 10% всего населения Кыргызской Республики. Жалобы, письма и обращения, поступающие Омбудсмену (Акыйкатчы) Кыргызской Республики от наших соотечественников находящихся за рубежом, составляют лишь маленькую долю всех поступающих жалоб. Но эти цифры не говорят о том, что права наших соотечественников не нарушаются за рубежом, а наоборот, это обстоятельство дает основание предполагать о недоступности института Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики для них.

Заявления наших соотечественников за рубежом, во многих случаях, являются обращениями, которые должны решаться оперативно и на местах, но в силу отдаленности Аппарата Омбудсмена от зарубежных мигрантов - кыргызстанцев безотлагательное реагирование Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики невозможно.

Зарубежным представительством МИД, МВД, Госкоммиграции следует усилить пропагандистскую работу о местах расположения своих офисов в регионах России и Казахстана, правил обращения к ним, привлечения кыргызских диаспор на местах к решению проблем.

Также повсеместно в регионах России существуют Институты Уполномоченных по правам человека, куда могут обращаться наши граждане, где им окажут правовую помощь. Такая помощь предусмотрена в Соглашениях между Уполномоченным по правам человека в России и Омбудсменом Кыргызстана.

По многим делам и заявлениям граждан страны ведутся совместные мероприятия согласно заключенного Соглашения.

Так родители граждан нашей страны, в основном выходцев из южных регионов Н. Абдылдаевой, Р.Турдакунова, Ш.Мангеловой, У. Оморова, Р. Сейдакматова обратились за защитой прав своих детей, завербованных и перевезенных неизвестными людьми в Россию. По данным делам были направлены запросы в Госкоммиграции, где ведутся активные поиски данных граждан. К розыску привлечены, по просьбе Омбудсмана страны к Уполномоченному по правам человека России, Уполномоченные субъектов Российской Федерации, где наиболее вероятно пребывание разыскиваемых. Ведутся поиски.

Есть, конечно, и положительные примеры, причем из года в год их становится все больше, когда граждане страны, выезжающие за пределы на работу, составляют Трудовые договора с описанием своих обязанностей и прав. С недавнего времени Госкоммиграции, взяв под особый контроль такие случаи, начал формировать списки объектов строительства, составлять списки трудовых мигрантов, отслеживать каждый случай предоставления работы за рубежом.

Например, гражданин У. Чолуров, житель Сокулукского района, официально оформив трудовой договор с турецкой строительной компанией, выехал на работу в Москву. Однако произошел несчастный случай, У.Чолуров упал с пятого этажа, стал инвалидом, вернулся на родину. В данное время органами социального обеспечения решается вопрос о назначении ему пенсии, а со стороны Госкоммиграции рассматривается вопрос предоставления компенсации за ущерб, полученный при исполнении своих обязанностей.

В настоящее время у общественности республики вызывает озабоченность проблема угрозы жизни и здоровью наших граждан за рубежом, особенно в России. Серия убийств наших граждан в Москве не обошла стороной и Аппарат Омбудсмана (Акыйкатчы), который не смог в этой ситуации оставаться равнодушными.

Отдельной темой для разбирательств и принятия решений на самом высоком межгосударственном уровне становится вопрос нарушения прав мигрантов из Кыргызстана со стороны правоохранительных структур соседних государств в пути следования по железной дороге, а также при пересечении границ.

К примеру, на имя Омбудсмана с заявлением обратилась Жунусова Зейнеп с просьбой о содействии своей сестре Жунусовой Айгерим задержанной таможенными службами Казахстана в подозрении контрабандной перевозке товаров.

По данному заявлению были направлены трижды письма в Посольство Кыргызской Республики в Республике Казахстан, Генеральное Консульство Кыргызской Республики в г. Алматы Республики Казахстан, Министерство иностранных дел Кыргызской Республики. Промежуточный ответ поступил только от МИД Кыргызской Республики.

В результате безответственных действий сотрудников Посольства КР в Казахстане, которые не заинтересовались судьбой нашей соотечественницы, ни одного раза не посетили её и не обеспечили правовую защиту, задержанная Жунусова А. была осуждена на 6 месяцев колонии.

Отсидев срок заключения, Жунусова А. посетила Аппарат Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики и письменно сообщила о своем освобождении и о ненадлежащем исполнении своих обязанностей сотрудниками Посольства КР в Казахстане.

В адрес МИД Кыргызской Республики был направлен соответствующий акт реагирования Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики. **Однако, никакой**

реакции со стороны внешнеполитического ведомства республики не последовало.

Данный пример очень характерен для нынешней ситуации с внешними мигрантами. Тем прискорбней факт халатного отношения со стороны структур непосредственно отвечающих за данную сферу.

У всех в памяти случай с жителем Сузакского района, Джалал-Абадской области Эргешевым Пазылжаном, у которого был изъят автомобиль «Газель» пограничными службами Узбекистана.

Вопрос был решен только после обращений депутатов Жогорку Кенеша, Омбудсмана, Пограничной службы Кыргызстана, Таможенного Комитета страны, вынесения нескольких судебных решений. И даже тогда автомобиль вернули владельцу в плачевном состоянии, разграбленным и не пригодным к эксплуатации.

В этом случае были подключены все государственные структуры, и они отозвались с пониманием, **за исключением Посольства нашей страны в Узбекистане**, которое заняло выжидательную позицию и не удосужилось, не только предпринять какие-либо меры, но и просто ответить Омбудсмену.

Ещё одной темой для серьезного разговора не только в Кыргызстане, но и во всем постсоветском пространстве становится торговля людьми, продаваемыми в сексуальное и иное рабство.

Со стороны может показаться, что продажа людей в рабство тема вечная и неисчерпаемая. В наше нынешнее время, когда душа человека, ежедневно принимающая подобную информацию, становится черствее и невосприимчивей к чужому горю.

Тем отраднее факт, когда человека оказавшемся в подобном положении удается вызволить из заточения.

Житель Московского района Чуйской области С. Алиев, выехав со своей семьей в Российскую Федерацию проведать родственников жены, оказался в заложниках у своего же тестя В. Булдакова. Его тесть, отобрав все документы у С. Алиева, насильно удерживал его на протяжении шести месяцев, угрожал расправой со стороны районных правоохранительных органов России. Только вмешательство Омбудсмана страны, обратившегося к своему коллеге в России, Уполномоченному по правам человека российского федерального округа, Послу Кыргызстана в России помогло вернуть нашего соотечественника на родину.

Это конечно один из единичных фактов положительного решения проблемы, но и он может и должен послужить прецедентом в дальнейших согласованных действиях государственных структур Кыргызстана и зарубежных соседних стран. Тем более, по этой теме приняты межгосударственные Соглашения Кыргызстана и стран СНГ «По утверждению плана действий по борьбе с торговлей людьми на 2008-2011 гг.».

В таком же бесправном и беспомощном положении оказываются граждане Кыргызстана при нарушении правил общественной безопасности страны пребывания. Конечно, никто не снимает с них ответственности за совершенные преступления за пределами своей страны, однако, каждый гражданин имеет право на защиту своего государства. И в данном случае от того, как относятся кыргызские правоохранительные органы, правозащитные организации к своим согражданам, зависит имидж всего государства.

В данных случаях сказывается отлаженность и точность корпоративного взаимодействия прокурорских органов стран СНГ. Необходимо и остальным органам

государственной власти используя опыт ведения такой положительной работы действовать на общем фронте защиты прав граждан.

Особо следует выделить вопрос, касающийся ситуации вокруг беженцев, прибывающих в Кыргызстан из сопредельных стран. Особенно остро обстоят дела с беженцами из Узбекистана и Афганистана.

Что касается узбекских беженцев, то решение этого вопроса лежит в политической плоскости. После Андижанских событий в Узбекистане 2005 года сотни беженцев хлынули в приграничные с Узбекистаном районы страны. Со стороны руководства республики и международных организаций, таких как Управление Верховного комиссара по беженцам ООН, Международной организации по миграции и других, была оказана помощь в размещении и обеспечении людей необходимыми средствами для проживания.

По последним решениям УВКБ и Комитетов ООН по вопросу узбекских беженцев 2008 года, кыргызским властям было рекомендовано проработать вопрос приведения в соответствие национальное законодательство в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах, Конвенцией о беженцах, Конвенцией против пыток и другими международными соглашениями в области прав человека, и по решению вопроса выдачи узбекских беженцев, осужденных в Узбекистане, руководствоваться вышеуказанными соглашениями.

Однако, до решения внутригосударственных вопросов относительно коллизий в законодательстве органы безопасности страны оперативно решили вопрос по выдаче беженцев.

Данный вопрос стал камнем преткновения кроме политических отношений Кыргызстана и Узбекистана ещё и в экономическом плане. Это касается распределения водно-энергетических ресурсов, газа и других отношений в межгосударственном экономическом сотрудничестве.

Но при принятии такого решения уполномоченные государственные структуры должны были учитывать взятые Кыргызстаном обязательства по международным договорам по правам человека и учитывать тот факт, какая оценка будет дана нашему государству мировым сообществом.

Так, 31 июля 2008 года в отношении Кыргызстана Комитетом ООН по правам человека, после расследования индивидуальных сообщений от граждан Узбекистана, выданных соседней стране, было вынесено решение о нарушении нашей республикой своих международных обязательств по правам человека.

Комитет ООН по правам человека пришел к выводу о нарушении части 1 статьи 9 Международного пакта о гражданских и политических правах (лишение свободы только на основании и в соответствии с процедурой, установленной законом), статьи 7 (угроза применения пыток и жестокого обращения при выдаче лиц другому государству), части 2 статьи 6 (угроза смертной казни при выдаче обвиняемых в страну, где данная мера наказания сохраняется), а также статьи 2 (обеспечение каждому лицу эффективных средств правовой защиты). В этой связи, **Комитет обращается с просьбой обеспечить заявителям эффективную защиту, включая справедливую компенсацию, а также впредь не допускать подобных нарушений.**

Для решения этого вопроса в целях укрепления имиджа страны, в первую очередь, необходимо укрепить приоритет многосторонних международных договоров ООН по правам человека над другими региональными или двухсторонними соглашениями. Также, нуждается в пересмотре процедура

выдачи людей в другие страны при наличии риска применения в отношении выдаваемых лиц пыток или смертной казни.

Решение Комитета затрагивает судебную практику, которая должна быть приведена в соответствие с международными договорами ООН. Как уже отмечалось, данное дело является первым рассмотренным Комитетом ООН по правам человека в отношении Кыргызстана. Процессуальные нормы должны обеспечить исполнение решения, вынесенного договорным органом ООН. Необходима процедура расчета суммы компенсации по факту признания нарушения прав.

Также, необходимо взаимодействие ряда органов государственной власти – Жогорку Кенеша, Министерства иностранных дел, Министерства юстиции, Генеральной прокуратуры, Верховного суда, Государственного комитета национальной безопасности, Комитета по миграции. Необходимо обеспечить обсуждение данных вопросов на высоком уровне с привлечением экспертного сообщества со стороны общественных организаций, правовых клиник, академических учреждений, а также международных организаций.

В отношении же беженцев из Афганистана, необходимо вернуться во временном пространстве в предысторию вопроса.

Теоретически прибытие в страну афганских беженцев можно разделить условно на три волны или потока.

На заре становления суверенитета Кыргызстана, в начале 90-х годов прошлого века, после вывода советских войск с территории Афганистана, в страну хлынул поток афганских беженцев. Смена коммунистического правления в Афганистане породила ряд факторов, при которых прежние руководители высшего, среднего и нижнего звена подверглись гонениям. И во многих случаях это были преследуемые по политическим мотивам граждане. Руководством нашей страны были предоставлены официальные статусы беженцев.

В последствии все они обстроились, каждый занял свое место в нашем обществе, кто-то занялся коммерцией, кто-то переехал в другую страну и так далее.

Вторая волна афганских беженцев приходится на конец 90-х годов, когда в Афганистане усилилась гражданская война между силами движения «Талибан» и Северного альянса моджахедов. Этот поток беженцев характеризуется как с очень низким материальным состоянием. Сюда же относятся и этнические кыргызы проживающие в Афганистане, и бедные слои афганского населения, бегущие от гражданской войны. В большинство беженцев второго потока согласно предписаниям международных организаций, международным обязательствам Кыргызстана был транзитом переправлен в третьи страны.

Причиной третьей волны беженцев послужила военная операция США по наведению порядка в Афганистане под предлогом борьбы с терроризмом.

В данное время сложилась такая обстановка, что имеются случаи, когда деструктивные, преступные афганские элементы, пользуясь посреднической деятельностью частных лиц и общественных организаций страны за вознаграждение используются полученным в Кыргызстане статусом беженца как трансферт для пересечения границ Кыргызстана в западном направлении. По данным руководства Госкоммиграции при задержании таковых в России, Казахстане и др. странах по обвинению в перевозке наркотиков, распространении запрещенной литературы экстремистского религиозного содержания, на руках у задержанных имелись документы подтверждающие, что **они официально получили статус беженца в Кыргызстане**. После неоднократных повторений таких случаев, руководство

Госкоммиграции, в целях недопущения подобных случаев, начал политику пересмотра заявлений на получение статуса беженцев.

Все выявленные случаи недобросовестного представления материалов для получения статуса беженца направлены на рассмотрение в компетентные органы.

Коллизии в законодательстве страны в отношении миграционных процессов можно рассмотреть на конкретном примере. Так, Правовой клиникой «Адилет», подана жалоба в судебные органы на действия Госкоммиграции, который не выдает статус мигранта 14 афганским беженцам. Судебные органы первой инстанции приняли решение о предоставлении беженцам из Афганистана статуса мигранта. Госкоммиграция в установленные сроки подала апелляционную жалобу во вторую судебную инстанцию по основаниям коллизии в законодательстве, где подробно расписана процедура выдачи статуса мигранта, но неясно освещена процедура отказа в выдаче данного статуса. Тем более при личной беседе с заместителем председателя Госкоммиграции Сабыровым Т. им были предоставлены обстоятельные причины отказа выдачи статуса мигранта афганским беженцам.

Однако это не снимает ответственности с руководства Госкоммиграции по неисполнению решения суда. В тоже время, вторая судебная инстанция, направив письмо в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики с просьбой дать толкование статей Закона КР «О беженцах», которые имеют двоякий смысл и могут быть истолкованы в пользу и одной и в то же время другой стороны, ждут ответа.

Таким образом сложилась ситуация когда Госкоммиграции становится органом, не исполняющим решения судебных инстанций. В то же время судебные инстанции становятся заложниками коллизионных решений, ждущих толкования высшего законодательного органа.

Позиция Института Омбудсмана по данному вопросу не может быть однозначной, так как в момент судебного разбирательства, до вынесения какого-либо решения, согласно Закону «Об Омбудсмене Кыргызской Республики», Омбудсмен не вправе давать правовую оценку.

Аппарат Омбудсмана неоднократно обращался на имя Президента и в Правительство с просьбой решить вопрос по перевозке тел умерших граждан нашей страны на безвозмездной основе. Пользуясь случаем, хотим поблагодарить руководство нашей республики за положительное решение данного вопроса.

Основой целью Омбудсмана является изучение проблем, связанных со статусом соблюдения, защиты прав и свобод кыргызстанцев за рубежом, прежде всего мигрирующих рабочих. Также доведение до общественности страны, органов законодательной и исполнительной власти информации о деятельности Омбудсмана (Акыйкатчы) и его оценки о ситуации с соблюдением прав и свобод наших соотечественников за пределами страны.

По сравнению с 2006 и 2007 годами число обратившихся к Омбудсмену остается неизменным. Это говорит о том, что наши граждане, выезжающие за кордон, попадают в разные проблемные ситуации. Несмотря на это, удастся защитить права некоторых наших граждан оказавшихся в трудной жизненной ситуации на территории другого государства. Однако, по большинству обращений Аппарат Омбудсмана не может среагировать.

В большинстве поступают такие заявления, как оказание содействия в розыске близких родственников находящихся за пределами страны, в экстрадиции близких родственников, которые содержатся в пенитенциарных

учреждениях другого государства, получение информации о ходе следствия уголовных дел и судебного процесса.

Во взаимоотношениях нашей республики с КНР горячим вопросом, требующим скорейшего разрешения, на наш взгляд, является разработка и подписание договора о передаче осужденных. По полученной нами информации, в КНР в данное время отбывают наказание 8 граждан нашей республики. На мое имя поступают обращения от родственников осужденных с просьбой оказать содействие в положительном решении данного вопроса. **Однако, без принятия вышеуказанного договора решить этот вопрос не представляется возможным.**

Аппарат Омбудсмана (Акыйкатчы) вынужден высказать критику в адрес заграничных представительств Кыргызской Республики, в связи с неэффективной работой, а иногда и бездействием наших дипломатов к проблемам наших соотечественников за рубежом. Эта критика исходит из жалоб соотечественников на работу наших дипломатических миссий. Мы можем отметить конкретный факт о бездействии нашего посольства в КНР, когда наш сотрудник, направленный на стажировку в Китай, попал в дорожно-транспортное происшествие и не получил от дипломатов никакой поддержки. Что остается говорить о других гражданах нашей республики? Как уже отмечалось, имеются и жалобы на таможенные службы Казахстана, которые исходят от наших граждан во время транзитных переездов через территорию соседней республики. Не секрет, что поездки граждан за рубеж в поездах дальнего следования превратились в мучительные испытания. Беспредел, творимый сотрудниками казахской транспортной полиции, таможни, пограничного контроля, стал обыденным явлением на железной дороге. Мы обеспокоены царящим беззаконием на данном участке, когда у наших граждан отбирают паспорта, вымогают деньги, а порой – даже высаживают с поездов. Введение должности юриста, которые следуют с нашими гражданами в поездах, казалось сможет в той или иной мере исправить ситуацию, однако, этого не происходит. **По нашему мнению, Правительству страны следует обратить пристальное внимание на эту проблему, активизировать все возможные рычаги.**

Наш Аппарат также предлагает ужесточить процедуру выдачи лицензий посредническим фирмам, занимающимся отправкой наших граждан на заработки за границу. Благодаря прозрачной и добросовестной работе надежных фирм, возможно, снизить риски попадания наших граждан в сети мошенников и криминала. Это позволит снизить факты попадания наших соотечественников в различного рода сложные ситуации (рабство, секс-индустрия и т.д.).

Осознание того, что нашим гражданам трудно рассчитывать на чью-либо помощь, побуждает действовать оперативно по каждому сигналу, включать в работу все имеющиеся средства и каналы. И неважно, от кого они поступают – от трудовых мигрантов или попавших в неволю соотечественников, ставших жертвами бездушных аферистов и мошенников. Опираясь на опыт предыдущих лет, на этом направлении мы работаем не только по заявлениям и жалобам, но и предпринимаем превентивные меры, чтобы поднять ответственность фирм, занимающихся вербовкой граждан за рубежом. За истекший год по нашей инициативе проведено инспектирование фирм, трудоустраивающих граждан в ближнее и дальнее зарубежье. Как показали итоги проверок, порядка в этом деле стало несколько больше. Все они имеют разрешение от Государственного комитета Кыргызской Республики по миграции и занятости на право трудоустройства граждан Кыргызской Республики за рубежом, которое выдается сроком на один год, регулярно представляют отчеты Госкомитету по

миграции и занятости о своей деятельности, ведут учет трудоустроенных ими лиц. Но предотвратить все правонарушения, к сожалению, пока не удается и приходится работать по поступающим обращениям.

Хорошим начинанием считаем, в частности, то, что Госкомитет по миграции и занятости создал в областях и районах консультативные центры, где граждане, выезжающие на работу за пределы страны, могут получить правовую помощь. Специалисты дают консультации по вопросам техники безопасности, об особенностях выполнения строительных и других работ повышенного риска. Установлен и выдается специальный паспорт безопасности, где изложены основные права выезжающих за рубеж. Но большая часть из них пренебрегает услугами таких центров, едут наудачу. Не имея ни опыта, ни знаний, берутся за любую работу. Все это нередко приводит к неблагоприятным последствиям, вплоть до летального исхода. Трудно рассчитывать на изменение ситуации к лучшему, полагаясь только на представительство Госкомитета по миграции и занятости при посольстве КР в РФ и на неокрепшую еще международную ассоциацию кыргызстанцев в России «Замандаш». Дело в том, что, несмотря на нынешние финансово-экономические кризисные явления, диверсификация трудовых ресурсов в обозримой перспективе будет нарастать. И, следовательно, отношение государства к этому процессу должно быть адекватным.

В данное время никто в стране не знает, сколько кыргызстанцев кочует по просторам дальнего и ближнего зарубежья в поисках лучшей доли. Одни источники называют 300 тысяч человек, другие 500 тысяч и более. Необходим государственный механизм учета и регулирования миграционных потоков по принципу действовавшего в свое время организационного набора. Для этого следует наладить системную перманентную работу со странами-партнерами, в первую очередь с теми, где сосредоточивается основная масса мигрирующих соотечественников. **Необходим механизм регулярного мониторинга Концепции государственной миграционной политики.**

Для решения проблемы доступа наших граждан, находящихся за рубежом, к правовой защите Омбудсменом уже сделаны первые шаги. К примеру, прорабатывается механизм учреждения института волонтеров Омбудсмена за рубежом и в регионах республики. Аппарат уже имеет 6 волонтеров за рубежом и 30 – по республике.

Складывается хорошая практика обращаться за помощью к своим коллегам – уполномоченным по правам человека других стран, чтобы они оказали содействие нашим гражданам. **Порой наши коллеги из других стран бывают гораздо полезнее в разрешении тех или иных вопросов, чем дипломатические представительства нашей республики.** Остается только надеяться, что со временем эта ситуация изменится в лучшую сторону.

Глава 2 Направления деятельности Омбудсмена

1. Структурные преобразования. Стратегический план развития Аппарата Омбудсмена (Акыйкатчы)

На основании статьи 14 Закона Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» в целях улучшения организационной структуры Аппарата Омбудсмена в апреле 2008 года проведен функциональный

анализ деятельности Аппарата и его региональных представительств. По итогам функционального анализа в мае месяце прошлого года проведена реорганизация структуры, в ходе которого были сокращены и объединены отдельные дублирующие и введены новые по отраслям права функций в структурные подразделения Аппарата. В итоге были полностью упразднены 3 действующие управления, 5 инспекции и 1 служба. Функции инспекции были переданы в соответствующие отделы. В структуру Аппарата введены новые 2 отдела (отдел мониторинга и по связям с общественностью, отдел по защите социально-экономических прав граждан) и 1 сектор (сектор по защите прав мигрантов). В результате сокращено 6 структурных подразделений. Штатная численность государственных служащих уменьшилось на 14,2% (12 единиц), технического и младшего обслуживающего персонала на 18,2 % (15,5 единиц).

Все мероприятия по реорганизации структуры и сокращению штатной численности проводились по согласованию с Агентством КР по делам государственной службы.

В соответствии Законом КР «О государственной службе» из числа государственных служащих, 42 сотрудника были утверждены на соответствующие равнозначные должности, 12 сотрудников были переведены на нижестоящие должности, с сохранением средней заработной платы по ранее занимаемой должности, 5 сотрудников были уволены, в связи с отсутствием равнозначных и нижестоящих должностей. Из числа технического и младшего обслуживающего персонала, в связи с сокращением их должности, были уволены 19 работников. Всем уволенным сотрудникам были выплачены соответствующие компенсации.

При изменении структуры и штатного расписания произошло значительное сокращение руководящего звена. Так, были сокращены должности заместителя руководителя Аппарата, пресс-секретаря, 3 начальников управления, 4 заместителей заведующих отделами, 6 заведующих инспекциями.

Также согласно Закону Кыргызской Республики от 18.07.2008 года №155 было внесено изменение в Закон КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» где определено Омбудсмену КР не более двух заместителей, согласно чему были сокращены должности заместителя Омбудсмента и консультанта заместителя Омбудсмента.

По итогам изменения структуры Аппарата и сокращения штатной численности, а также в целях повышения эффективности государственной кадровой политики по нашей инициативе Указом Президента КР от 24-июля УП №265 были внесены соответствующие изменения в Реестр государственных должностей Кыргызской Республики.

Данные сокращения дали возможность эффективно и мобильно работать непосредственно со специалистами. Выявлять слабые и сильные стороны специалистов для их дальнейшего обучения и повышения квалификации.

За 2008 год в целях повышения профессионального уровня сотрудников Аппарата были проведены обучения и повышения их квалификации. Обучения проводились совместно с ПРООН в Кыргызской Республике, с общественным объединением «Голос свободы», Братиславским Региональным Центром ПРООН по странам Европы и СНГ и Международным Республиканским Институтом. За этот период более 50 работников прошли курсы повышения по разным направлениям. Например: совместно с общественным объединением «Голос свободы» был проведен семинар по превентивному механизму по предупреждению пыток, в целях

формирования нового взгляда при рассмотрении обращений, а также совместно с ПРООН проведен семинар о порядке рассмотрений обращений граждан и т.д.

В плане объединения усилия государственных органов и гражданского сектора, развития демократических институтов и усиления защиты прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике при Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики созданы Общественный совет правозащитников, Совет по защите прав молодежи и студентов. Также для развития деятельности представительства, созданы Общественные советы при Представительствах Омбудсмента (Акыйкатчы) Кыргызской Республики в регионах. На будущее планируется развитие волонтерского движения при Аппарате. На сегодняшний день в Центральном Аппарате и региональных представительствах, а также отдаленных регионах на общественных началах трудятся и оказывают помощь в деле защиты прав и свобод человека более 30 волонтеров. Около 40 студентов из ВУЗов г. Бишкека за прошедший год прошли учебно-производственную практику и стажировку в Аппарате Омбудсмента (Акыйкатчы).

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственной службе» для укомплектования штата квалифицированными кадрами были проведены открытые конкурсы на 12 вакантных должностей. Для объективности и прозрачности проведения конкурсов в состав аттестационно - конкурсной комиссии включены депутаты Жогорку Кенеша КР, представители НПО.

Стратегический план развития Аппарата. В 2008 году при содействии агентств ООН и международных экспертов разработан и утвержден «Стратегический план развития деятельности Института Омбудсмента на 2008-2013 годы» (далее – СПР), который сформулирован на основе изучения опыта предыдущей деятельности и анализа сложившейся структуры, регламента работы Аппарата Омбудсмента, его нормативно-правовой базы.

Основные положения СПР призваны придать целостность и системность планируемыми преобразованиям, а также направлены на укрепление потенциала национального учреждения, занимающегося защитой и поощрением прав человека, изложенной в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 4 марта 1991 года № 48/134 «О Национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека» (т.н. «Парижские принципы») и в Национальной программе «Права человека» на период 2002-2010 годы.

СПР своей основной целью ставит формулирование путей реформирования Института Омбудсмента на среднесрочную перспективу. Принципиальная особенность СПР состоит в сфокусированности на развитии собственного потенциала Института, включающего человеческие ресурсы, систему управления и эффективные рабочие процессы. СПР охватывает пятилетний период до 2013 года и основан на проведенном в 2008 году функциональном анализе работы Института, как собственными силами, так и с привлечением независимых международных экспертов при содействии представительству агентств ООН в Кыргызстане. В целях реструктуризации Аппарата Омбудсмента в июле 2008 года агентства ООН провели тренинг по стратегическому планированию, на котором были определены приоритеты дальнейшей работы Аппарата.

Разработчики стратегии развития Института Омбудсмента исходили из структурно-функционального метода определения общей стратегии развития и совершенствования деятельности Аппарата, определения общих целей и приоритетов, правильной постановки задач. Исходя из этой методологии, структура СПР логически

включила в себя разделы по направлениям деятельности Института, включая реактивный и проактивный компоненты, развитие потенциала Аппарата Омбудсмена, внутренний и внешний менеджмент, формы взаимодействия с внешними акторами.

Таким образом, СПР представляет собой систему целей, задач и приоритетных направлений деятельности Института в срочный период, направленную на совершенствование работы Аппарата Омбудсмена в сотрудничестве с другими органами власти и гражданскими институтами в целях оптимизации защиты прав и свобод человека и гражданина.

Цели СПР - повышение эффективности деятельности, оптимизация структуры, развитие ресурсного обеспечения, полноценная реализация конституционных полномочий Института.

Задачи СПР:

- создание условий оптимального организационно-правового и материально-технического обеспечения для эффективного функционирования Аппарата;
- внедрение новых методов планирования, организации работы и оценки деятельности Института в целом;
- совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы по вопросам деятельности Института в сфере защиты прав и свобод человека;
- реализация системы мер, обеспечивающих транспарентность деятельности Института в интересах гражданского общества;
- совершенствование механизмов защиты прав и свобод человека, внедрение международных стандартов в сфере защиты прав человека в республике;
- применение эффективных методов подбора квалифицированных кадров для службы в Аппарате, оценки результатов служебной деятельности, профессионализации и специализации кадров, развития системы повышения квалификации государственных служащих;
- развитие дальнейшего взаимодействия с органами государственной власти, гражданским сектором, средствами массовой информации и международным сообществом.

Приоритеты в стратегии работы Аппарата по реализации СПР:

- активизация контроля по соблюдению политико-гражданских, социально-экономических и культурных прав и свобод граждан;
- усиление контроля и мониторинг за соблюдением законов о правах и свободах детей и молодежи;
- контроль за соблюдением прав лиц, находящихся в местах лишения свободы и изоляторах временного содержания;
- контроль за соблюдением прав и свобод человека в разрезе гендерного равенства, обеспечением прав беженцев, инвалидов, пенсионеров и других уязвимых слоев населения;
- предотвращение проявлений всех форм насилия в отношении прав и свобод лиц, находящихся в психиатрических учреждениях;
- оказание правовой помощи трудовым мигрантам, защита их прав и законных интересов, создание представительств Омбудсмена (Акыйкатчы) в местах массового проживания соотечественников за границей;
- создание постоянно действующих, общественных, коллегиальных органов при Омбудсмене (Акыйкатчы) из представителей гражданского сектора, исполнительной и законодательной ветвей власти;
- разработка эффективных механизмов сотрудничества и взаимодействия

Института с представительствами международных организаций и с зарубежными институтами по правам человека.

Стратегия определила также направления работы Apparata в целом по двум компонентам: **реактивному и проактивному**.

Реактивный компонент деятельности Омбудсмeна подразумевает работу с заявлениями, жалобами граждан и других субъектов правоотношений, проведение по ним соответствующих мероприятий (собственные расследования, перенаправление обращений в соответствующие инстанции, направление обращений и актов реагирования, инспекции, представительство Омбудсмeна в судах, консультации и т.д.).

Как известно, основной формой работы Омбудсмeна стала работа с жалобами и заявлениями граждан. За 5 лет работы к Омбудсмeну обратилось около 130 тыс. человек. Здесь стоит отметить, что работа с многочисленным потоком жалоб, часть которых была направлена явно не по адресу, не приносила ожидаемого положительного эффекта, зачастую перегружая работу Apparata. Эти недостатки будут учтены при планировании работы Apparata.

Задачи и шаги в реализации реактивного компонента:

- внедрение более эффективных механизмов работы с обращениями граждан;
- анализ жалоб и заявлений, определение тенденций развития ситуации по каждой отрасли прав человека, построение индикаторов для оценки ситуации с правами человека;
- четкая правовая квалификация и обработка поступивших обращений;
- консультативная правовая помощь;
- создание информационной базы данных с классификаторами и индикаторами обработки данных;
- формирование нового взгляда сотрудников при рассмотрении обращений;
- регулярный анализ хода судебных процессов, собственных и совместных расследований;
- мониторинг деятельности государственных органов и органов местного самоуправления при оказании ими государственных и муниципальных услуг по соблюдению ими конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- внедрение механизма проведения совместных проверок с другими государственными и неправительственными организациями;
- активизация работы с правовыми клиниками, с институтом адвокатуры и другими правозащитными организациями по оказанию бесплатной или, по крайней мере, льготной консультативной, психологической и правовой помощи населению;
- создание мобильных групп.

Проактивный компонент, т.е. деятельность, направленная на предотвращение и предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина путем проведения нормативных, информационных и исследовательских мероприятий.

К проактивной составляющей отнесены такие направления, как:

- 1) разработка ежегодных планов работы Apparata;
- 2) подготовка и презентация ежегодных и специальных докладов в органы государственной власти и их широкое публичное обсуждение;
- 3) подготовка законодательных предложений, проведение гуманитарной экспертизы проектов законов;
- 4) направление представлений в Конституционный и Верховный суд, парламент и правительство;

5) выступления и публикации в СМИ, возобновление программы Омбудсмена на государственном канале, содействие повышению правовой культуры путем совершенствования гражданского образования и просвещения в области прав человека (в том числе, путем лоббирования проекта государственной программы по правовому просвещению в области прав человека), разработка методических пособий, укрепление аналитической службы Apparата;

6) создание профильных, специализированных групп и секторов в Apparате, внедрение в практику работы специализированных уполномоченных по правам человека, работа по реализации Национального превентивного механизма по предотвращению пыток;

7) создание механизмов гражданского и общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов, соблюдению прав человека в местах лишения свободы, в психиатрических учреждениях (в том числе, путем институционализации службы защиты прав пациентов в психиатрических стационарах);

8) принятие Национальной концепции по защите прав человека в Кыргызской Республике;

9) создание общественных и экспертных советов, рабочих групп при Омбудсмене (Акыйкатчы), привлечение авторитетных правозащитников, общественных деятелей, представителей НПО и научных кругов, создание института общественных советников и помощников;

10) мониторинг по соблюдению государственными органами международных договоров по правам и свободам человека;

11) развитие волонтерского движения при Apparате Омбудсмена.

Все мероприятия, изложенные в стратегии, невозможно будет реализовать без развития потенциала Apparата Омбудсмена. Согласно СПР развитие потенциала Apparата будет осуществляться посредством развития человеческих ресурсов, оптимизации рабочих процессов, совершенствования внутренних коммуникаций и внедрения современных информационных технологий.

Результативность деятельности Apparата в значительной степени зависит от качества менеджмента, укомплектованности Apparата высококвалифицированными кадрами, оптимальной структуры и качественной организации работы. Руководители, занимающиеся управлением, ежедневно сталкиваются с необходимостью постановки задач и контроля исполнения. В настоящее время работа в обстановке изменяющихся внешних и внутренних условий функционирования организации требует соответствующей подготовленности руководящего состава и ответственных работников. Это позволит оптимизировать использование ресурсов.

Программа должна быть сосредоточена на основных, приоритетных навыках:

- постановка целей и планирование их достижения;
- принципы построения организационной структуры;
- управление ресурсами (финансовыми, человеческими, технологиями, временем);
- оптимизация рабочих процессов.

В этих целях планируется провести следующие мероприятия:

- функциональный анализ деятельности Apparата Омбудсмена с учетом мнений внешних акторов и коллектива Apparата;
- внесение соответствующих поправок в ведомственные нормативно-правовые акты по результатам функционального анализа, разработка оптимальной структуры

Аппарата, разграничение функций структурных подразделений, руководства и сотрудников, проведение систематизации рабочих процессов на основе положений подразделений;

- проведение последовательной автоматизация основных процессов на основе использования информационных технологий и практики электронного документооборота;

- разработка прозрачной системы рекрутирования кадров, организация системы повышения квалификации для руководящего состава и ответственных работников Аппарата, внедрение новых методов проведения аттестации сотрудников, их обучение путем введения соответствующих курсов;

- создание благоприятных условий труда и соответствующей материально-технической базы, разработка программы материального и морального стимулирования работы сотрудников, содействие сотрудникам в их исследовательской и научной работе, постоянное совершенствование внутриведомственных нормативных правовых актов и контроль за исполнительской дисциплиной.

Критериями оценки в организации внутреннего менеджмента должны стать:

- глубина освоения сотрудниками предмета своей деятельности и Аппарата в целом, а также арсенала форм и средств правозащитной работы;

- построение полноценной системы оценки работы структурных подразделений и сотрудников Аппарата на основе коэффициента полезного действия каждого сотрудника и отделов, профессионализм, инициативность и креативность сотрудников, стабильность кадрового состава, слаженность действий структурных подразделений, морально-психологический климат в коллективе, корпоративность.

Успешность реализации СПР во многом зависит от понимания всеми участниками необходимости перемен. Стратегические направления развития являются взаимодополняющими и развиваемыми процессами, которые призваны обеспечить реализацию СПР.

Реализация СПР на 2008-2013 годы будет способствовать последовательному решению стратегических задач в области защиты прав и свобод человека через построение эффективно действующего, укомплектованного профессиональными кадрами и применяющего в своей деятельности передовые технологии Аппарата Омбудсмена.

Для развития взаимодействия и налаживания новых контактов с омбудсменами и национальными институтами по правам человека других государств будет инициировано заключение договоров о сотрудничестве, расширение взаимодействия, обмен опытом, укрепление сотрудничества в специализированной сфере.

Аппарат Омбудсмена готов к расширению долгосрочного сотрудничества с различными международными организациями, такими как Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, с Комитетом и Советом ООН по правам человека, Международной организацией миграции, ЮНИСЕФ, ВОЗ, УВКБ ООН, ОБСЕ, с Представительством Европейской комиссии и другими заинтересованными организациями, при участии которых будут проводиться международные конференции, совещания, разрабатываться проекты по наиболее важным аспектам обеспечения прав человека.

Институт Омбудсмена также намерен добиваться получения аккредитации в Международном координационном комитете для национальных институтов по

правам человека

Положение Омбудсмена (Акыйкатчы) в политической системе государства, его деятельность по защите прав и свобод граждан определяют развитие взаимодействия, прежде всего, с государственными институтами. В этой связи Администрация Президента, Жогорку Кенеш и Правительство Кыргызской Республики являются ключевыми партнерами в построении системы взаимосвязей.

В законодательной сфере предполагается активизация работы с профильным комитетом Жогорку Кенеша, с Правительством, направленной, в первую очередь, на решение вопросов повышения жизненного уровня граждан республики, гуманизации уголовного законодательства, а также - в работе межведомственных комиссий по разработке законопроектов, касающихся прав человека и обсуждению наиболее актуальных проблем общественно-политической жизни.

Совместно с Правительством республики до конца 2009 года намечается разработка проекта Концепции Кыргызской Республики в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, проекта Национального механизма по предотвращению пыток и других бесчеловечных и унижающих достоинство человека видов обращений, проведение работы по обновлению государственных программ в области охраны здоровья, семьи, материнства и детей, гражданского образования, по содействию развитию правовой культуры.

Хорошей практикой стала совместная работа Правительства и Омбудсмена в разработке национальных докладов по правам человека, которые презентуются в структуре ООН.

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

2. Взаимодействие с неправительственными и международными организациями. Общественный совет правозащитников. Совет молодежи и студентов

В целях реализации основных направлений стратегического плана развития Аппарата Омбудсмена, укрепления связи с гражданским обществом, мобилизации неправительственных организаций на решении задач в области защиты прав человека при Омбудсмене создан общественный Совет правозащитников. В состав Совета вошли наиболее известные, пользующиеся большим авторитетом руководители правозащитных организаций, такие как А. Абдирасулова, Д. Кабак, Д. Ошуракунова, Н. Турдубекова, Б. Макенбаева (председатель Совета) и др.

Деятельность Совета осуществляется на общественных началах и на основе коллективного и свободного обсуждения вопросов, основанного на принципах объективности, законности, гласности и справедливости. Заключение Совета по вопросам, входящим в его компетенцию, учитываются Омбудсменом при принятии решений по ним.

Аналогичные Советы созданы при областных уполномоченных Омбудсмена во всех областях.

Совет правозащитников при Омбудсмене за 2008 год провел 4 заседания, на которых обсуждались вопросы правозащитного движения, участия правозащитных организаций в решении ряда вопросов, таких как доработка Закона Кыргызской Республики о праве граждан собираться мирно и без оружия, Закон об охране

здоровья граждан КР а также Закона о психиатрической помощи, лоббировании принятия решения Правительством Кыргызской Республики о создании службы по защите лиц находящихся в психиатрических больницах.

Образованный 11 июня 2008 года приказом Акыйкатчы Совет по защите прав молодежи и студентов, объединяющий лидеров неправительственных организаций и активистов высших учебных заведений, должен содействовать институту Омбудсмена в работе с молодежью.

В течение предварительного этапа развития служб уполномоченных по правам студентов разработана необходимая для их функционирования документация, проинформированы потенциальные партнеры в университетах, в секторе местных неправительственных и международных организаций. В ряде вузов (ДжаГУ, ТГУ, БГУ, КГЮА) избраны уполномоченные. Поддержку Совету в течение года оказывали Альянс либеральной молодежи «Свободное поколение» и Международный центр «Интербилим».

Значительным подспорьем стало постановление Правительства Кыргызской Республики 488-р от 25 сентября 2008 года, которым утвержден план мероприятий по случаю 60-летия Всеобщей декларации прав человека. Отметим, что Министерство образования и науки КР самоустранилось от работы. Именно непонимание тогдашнего руководства этого ведомства во главе с Болджуровой И.С. послужило основной причиной буксования проекта развития института внутривузовских уполномоченных Омбудсмена в прошлом году.

Вторым ключевым вопросом повестки Совета явилась ситуация неопределенности, в которой оказалось общереспубликанское тестирование (ОРТ). Общеизвестно, что новые процедуры (с 2002 года) зачисления абитуриентов в вузы снизили коррупционные возможности, позволив талантливым выпускникам без взяток поступать на бесплатные отделения в университеты. Совет и гражданский сектор серьезно беспокоили разговоры о передаче проведения теста от Центра оценки в образовании и методов обучения в ведение другой структуры, созданной Министерством образования и науки, что, по мнению правозащитников, могло негативно отразиться на объективности результатов при проверке знаний выпускников школ.

Не игнорируя доводы Министерства образования и науки, одно из которых то, что в заданиях сделан упор на логические вопросы, а не на знания предмета, Совет по защите прав молодежи и студентов оценивает в целом практику тестирования, как успешную. Любые изменения в ней должны проводиться с участием разных сторон с привлечением общественности, а не монополизироваться чиновниками. Позиция молодых партнеров Омбудсмена по этому вопросу озвучена 7 октября 2008 года на круглом столе «Общереспубликанское тестирование. Упущения, результаты и перспективы»

Несмотря на молодежную специализацию, Совет неоднократно делал заявления по общей ситуации с правами человека в республике. Первым публичным поступком стало обращение к Президенту Кыргызской Республики Бакиеву К.С. от 24 июня 2008 года с просьбой не подписывать изменения в Закон КР «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации». В обстоятельствах, ставших камнем преткновения между государством и гражданским обществом, Совет инициировал конкретные предложения по нахождению консенсуса.

Не осталась без внимания и памятная всем кыргызстанцам история с мирной акцией «Я не верю...». Члены Совета по защите прав молодежи и студентов в своих выступлениях отмечали о недопустимости репрессий в отношении независимых гражданских активистов. Чтобы они «впредь не повторялись, должны быть приданы гласности имена должностных лиц», непосредственно ответственных за противодействие «Я не верю» в декабре 2007 – январе 2008 годов – пояснили делегаты Совета в октябре 2008 года.

По мнению экспертов, периодические откаты к авторитаризму, случающиеся повсеместно в постсоветских республиках, объясняются сохранением доминирования патерналистской правовой и политической культуры в наших обществах. Повышая гражданское самосознание молодых граждан, помогая им овладеть навыками отстаивания своих прав и интересов сейчас, мы закладываем предпосылки для осуществления демократических преобразований в ближайшем будущем. Работать с теми, кто в силу своих природных качеств способен воспринять новое - верный способ формирования социальной базы для реформ.

3. Просветительская деятельность Омбудсмена

Согласно «Закона об Омбудсмене (Акыйкатчы) КР» для распространения знаний о правах человека, формах и методах их защиты Омбудсмен учреждает официальное периодическое печатное издание.

Газета «Акыйкатчы (Омбудсмен)» является официальным периодическим изданием Омбудсмена (Акыйкатчы), которая выходит ежемесячно на государственном и официальном языках тиражом в 1000 экземпляров. На страницах газеты читатели могут ознакомиться с заявлениями Омбудсмена по актуальным вопросам защиты прав человека. В рубрике «Новое в законодательстве» публикуются тексты или анонсы на подписанные законы о правах и свободах человека. Так же размещаются материалы о правозащитной деятельности гражданского сектора.

В истекшем году выпущено 11 номеров газеты.

Учитывая то, что 2008 год объявлен годом Ч.Айтматова, на нескольких номерах газеты по 1 полосе размещены актуальные интервью великого писателя («Нужны ли платки до бровей», «История моего детства описана в книге «Детство Ч.Айтматова») а также отрывок из романа «Когда падают горы» и т.д.

2008 год ознаменовался годом 60-летия принятия Всеобщей декларации прав человека. В этой связи на страницах газеты опубликованы: текст Всеобщей декларации прав человека, Указ Президента «О 60-летию принятия Организацией Объединенных Наций Всеобщей Декларации прав человека», распоряжение Премьер-министра «Об утверждении плана по подготовке и проведению мероприятий, посвященных 60-летию принятия ООН Всеобщей Декларации прав человека».

При подготовке специального выпуска газеты предоставили материалы по проблеме защиты прав человека со стороны руководимыми им ведомствами Председатель Конституционного суда Сыдыкова С.К., Министр внутренних дел Конгантиев М.К., Генеральный прокурор Сатыбалдыев Э.Р. и др.

Также, отражены статьи депутатов парламента: А.Сабилова, З.Курманова, О.Назарова, правозащитников А.Абдирасуловой, Н.Турдубековой и т.д.

В целях содействия правовой информированности населения Институтом Омбудсмена совместно с ПРООН были изданы: брошюра «Организация деятельности Омбудсмена, нормативно-правовые акты (выдержки)», текст Всеобщей декларации

прав человека» на трех (кыргызский, русский, английский) языках, и буклет информирующий граждан о процедуре обращения к Омбудсмену и рассмотрении жалоб и заявлений, с указанием адресов и телефонов центрального и региональных офисов.

Примечателен тот факт, накануне Дня защиты прав человека на страницах газеты «Вечерний Бишкек» опубликован полный текст Всеобщей декларации прав человека, тем самым оказано содействие в правовом просвещении читателей страны.

В то же время некоторые газеты на регулярной основе размещали материалы пресс-службы Омбудсмента. Веб-сайт Жогорку Кенеша Кыргызской Республики разместил доклад Омбудсмента за 2007 год в полном объеме.

Для дальнейшего улучшения правового просвещения населения необходима поддержка парламентариев, при вынесения постановления депутаты могли бы принять в Постановлении обязывающий руководство НТРК о выделении бесплатного эфира по телевидению 2 раза в месяц по 20 минут, а также главных редакторов правительственных газет, а именно «Кыргыз туусу», «Эркин Тоо» и «Слово Кыргызстана» выделить по 1 полосе 1 раз в месяц.

4. Деятельность Омбудсмента по совершенствованию национального законодательства

2008 году Омбудсмен продолжил деятельность по реализации п. 4 ст. 3 Закона «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», направленную на содействие приведению законодательства Кыргызстана в соответствие с Конституцией и международными стандартами в этой области.

Несмотря на то, что предложения Омбудсмента (Акыйкатчы) носят рекомендательный характер, в этом направлении имеются положительные результаты.

Омбудсмен активно поддерживал инициативу присоединения нашей республики к Факультативному протоколу Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Министерство юстиции разработало законопроект о присоединении к указанному международному документу, который был принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 21 февраля 2008 года и подписан Президентом Кыргызской Республики 5 апреля 2008 года.

В настоящее время прорабатываются вопросы реализации в нашей стране Национального превентивного механизма против пыток.

Не осталось без внимания Омбудсмента (Акыйкатчы) утверждение Бишкекским городским кенешем депутатов Правил проведения в городе Бишкек собраний, митингов, шествий, демонстраций, манифестаций и пикетов.

Городским властям был направлен Акт реагирования по отмене постановление об утверждении указанных Правил, поскольку они противоречат Конституции и ограничивают права граждан.

Омбудсмен (Акыйкатчы) также направил обращение в Конституционный суд с просьбой при рассмотрении вопроса о соответствии Конституции ст. 11 Закона «О статусе столицы» и постановления Бишкекского городского кенеша учесть его позицию.

1 июля 2008 года Конституционный суд удовлетворил ходатайство граждан Абдирасуловой А.П. и Сопуева Ж.А., признав статью 11 Закона «О статусе столицы

Кыргызской Республики» от 16 апреля 1994 года неконституционной и противоречащей статье 25 Конституции и отменил ее действие. Также суд отменил действие постановления Бишкекского городского кенеша депутатов «Об утверждении правил проведения в городе Бишкек собраний, митингов, шествий, демонстраций, манифестаций и пикетов» от 5 декабря 2007 года N 385.

В это же время Жогорку Кенеш принимает Закон «О внесении дополнений и изменений в Закон Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации», ограничивающий основополагающее право граждан на самовыражение посредством мирных собраний (более подробно этот вопрос освещен в разделе «Право граждан на свободу собраний»).

Во избежание напряженности и конфликтов между религиозными объединениями и государством, связанных с разработкой законопроекта «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике», направлено обращение в Жогорку Кенеш, с просьбой инициировать парламентские слушания по нему, поскольку некоторые положения законопроекта не соответствуют Конституции. В октябре по инициативе Комитета по конституционному законодательству, государственному устройству, законности и правам человека Жогорку Кенеша состоялся круглый стол по обсуждению указанного законопроекта (более подробно этот вопрос освещен в разделе «Право граждан на свободу вероисповедания»).

Омбудсменом (Акыйкатчы) по собственной инициативе рассмотрен проект новой редакции Закона «О защите прав потребителей», инициированный группой депутатов Жогорку Кенеша.

Необходимость разработки данного законопроекта вызвана тем, что действующий Закон «О защите прав потребителей» не соответствует существующей общественно-социальной действительности и направлен на ликвидацию ряда неточностей и несоответствий. Законопроект важен и для предпринимателей, поскольку делает более прозрачными их отношения с потребителями, позволяя развивать конкурентоспособность по отношению к недобросовестному бизнесу, путем обязательства предоставлять подробнейшую информацию о работах, товарах и услугах.

После изучения указанного законопроекта направлено обращение одному из его инициаторов депутату Жогорку Кенеша А. Мамасалиеву внести в него некоторые изменения и дополнения.

Предложено дополнить законопроект нормой об обязательном переводе на государственный и официальный языки технической документации (технический паспорт, руководство по эксплуатации, и другое), а также информацию на товарах и прилагаемых к товарам, которые выполнены на иностранном языке.

Также, предлагалось дополнить законопроект нормой об обязательном переводе на государственный язык технической документации, информации на товарах и прилагаемых к товарам, подлежащим реализации в Кыргызской Республике, которые выполнены на официальном языке.

Позже был получен ответ о том, что разработчиками указанного законопроекта предложения Омбудсмена (Акыйкатчы) приняты к рассмотрению, и они будут учтены при разработке его окончательного варианта.

Обращение руководителя Кыргызского общества слепых и глухих К.Мамбетакунова послужило основанием для обращения в Правительство

Кыргызской Республики с предложением ратифицировать Конвенцию о защите прав инвалидов.

Указанная Конвенция была принята на 61 сессии Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, 6 декабря 2006 года. Цель данной Конвенции заключается в поощрении, защите и обеспечении полного и равного осуществления инвалидами основных прав и свобод человека, а также в поощрении уважения присущего им достоинства.

С 30 марта 2007 года начался процесс подписания её государствами, входящими в ООН.

Из Правительства был получен ответ о том, что ратификация Кыргызстаном Конвенции о защите прав инвалидов является преждевременной, поскольку потребует дополнительных финансовых средств. В связи с крайней ограниченностью бюджетных средств изыскать дополнительные средства из бюджета не представляется возможным.

Направлено обращение депутату Жогорку Кенеша Х. Коркмазову с просьбой инициировать поправки в Уголовный кодекс, направленные на борьбу с терроризмом. Разработанный Омбудсменом (Акыйкатчы) законопроект, предусматривает уголовную ответственность за вовлечение лица в совершение преступлений террористического характера, а также за финансирование террористического акта, за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма.

Необходимость разработки законопроекта связана с тем, что терроризм является живым и развивающимся процессом, поскольку изменяются в сторону совершенствования тактика и методы действия террористических организаций. В этой связи, в целях противодействия данному преступлению, угрожающему как экономической, социальной и политической стабильности в государстве, так и осуществлению основных прав и свобод человека и гражданина в государстве, а также представляющему угрозу международному миру и безопасности, государством должна совершенствоваться законодательная база и методы борьбы с терроризмом.

В соответствии с Декларацией о мерах по ликвидации международного терроризма, содержащейся в приложении к резолюции 49/60 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1994 года, государства-члены ООН подтверждают, что они безоговорочно осуждают как преступные и не имеющие оправдания все акты, методы и практику терроризма, где бы и кем бы они ни осуществлялись, в том числе те, которые ставят под угрозу дружественные отношения между государствами и народами и угрожают территориальной целостности и безопасности государств.

Однако, государство не должно допускать злоупотребления антитеррористическими мерами. С этой целью оно обязано обеспечить, чтобы лицам, подозреваемым в причастности к террористической деятельности, предъявлялись обвинения только в тех преступлениях, которые четко определены в национальном законодательстве.

Поддержав, предложение Омбудсмана (Акыйкатчы) депутаты Жогорку Кенеша А. Каримов, Х. Коркмазов и Б. Сан инициировали соответствующий законопроект, который в данное время рассматривается Комитетом по обороне, безопасности, правопорядку и судебной-правовой реформе Жогорку Кенеша.

Надеемся, что предложение Омбудсмана (Акыйкатчы) найдет поддержку у депутатского корпуса и в Уголовный кодекс будут внесены соответствующие дополнения.

В связи с принятием новой редакции Конституции Кыргызской Республики на референдуме 2007 года необходимо было привести в соответствие Закон «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» и усовершенствовать его в целом. В связи чем, направлено обращение депутату Жогорку Кенеша З.Курманову с просьбой инициировать соответствующий законопроект.

Предлагаемые Омбудсменом (Акыйкатчы) поправки касаются установления неприкосновенности заместителей Омбудсмента, освобождения их от призыва на военную службу и военные сборы, а также недопустимость уменьшения размера ежегодного финансирования деятельности Омбудсмента, нормы, устанавливающие социальные гарантии работникам Apparата Омбудсмента, а также поправки, направленные на корректировку норм Закона.

Не все предложения Омбудсмента (Акыйкатчы) были учтены разработчиком законопроекта. В апреле 2008 года Жогорку Кенеш принял Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», устанавливающий неприкосновенность заместителей Омбудсмента, освобождение их от призыва на военную службу и военные сборы, а также поправки редакционного характера.

Предложение о сокращении количества заместителей Омбудсмента (Акыйкатчы) до двух также нашло поддержку в Жогорку Кенеше. Соответствующий законопроект инициировал заместитель Торага Жогорку Кенеша К. Исабеков, который впоследствии был принят парламентом.

Национальную систему несудебных государственных учреждений, призванных защищать права и свободы человека и гражданина в Кыргызской Республике составляют органы прокуратуры, внутренних дел, юстиции, Институт Омбудсмента (Акыйкатчы) в Кыргызской Республике.

В соответствии с Законом «О государственной службе» сотрудники Apparата Омбудсмента (Акыйкатчы) являются государственными служащими, занимающими административные государственные должности.

В связи с чем, на них, также как и на государственных служащих аппаратов судов, органов прокуратуры, юстиции, а также лиц, имеющих статус сотрудников правоохранительных органов, в той мере, в которой их профессиональная деятельность не урегулирована специальными законами, распространяется действие вышеуказанного Закона.

В соответствии со статьей 9 Закона «Об адвокатской деятельности» сотрудники органов прокуратуры, внутренних дел, национальной безопасности, юридических отделов Администрации Президента, аппаратов Правительства, Жогорку Кенеша, депутаты-юристы, судьи, желающим заниматься адвокатской деятельностью и имеющие пятилетний стаж работы имеют право получить адвокатскую лицензию без сдачи экзаменов.

В связи с чем, Омбудсменом (Акыйкатчы) направлено обращение депутату Жогорку Кенеша Г. Султаналиевой с просьбой инициировать законопроект, предоставляющий сотрудникам Apparата Омбудсмента (Акыйкатчы), имеющим пятилетний стаж работы, право получить адвокатскую лицензию без сдачи экзаменов.

Соответствующий законопроект депутатом Г. Султаналиевой был разработан, и мы надеемся на поддержку Жогорку Кенеша в данном вопросе.

Законом от 25 июля 2008 года № 168 из Трудового кодекса была исключена статья 425 «Исполнение решений о восстановлении на работе», которая предусматривала немедленное исполнение решений судов по восстановлению на

прежнем месте работы при незаконном увольнении или незаконном переводе на другую работу.

Кроме того, часть 2 исключенной статьи Кодекса предусматривает норму о том, что при задержке работодателем исполнения такого решения орган, принявший решение, выносит определение о выплате работнику за время задержки исполнения решения среднего заработка или разницы в заработке.

В целом упомянутая статья Трудового кодекса конкретизирует действия, которые необходимо предпринять при возникновении ситуаций с незаконным увольнением или незаконном переводе на другую работу работников.

В связи с чем, предлагаем вернуть статью 425 в Трудовой кодекс.

В статье 8 Закона «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», принятого 25 июня 2002 года предусмотрено право Омбудсмана (Акыйкатчы) обращаться в Конституционный суд с представлением о соответствии Конституции законов и иных нормативных правовых актов Жогорку Кенеша, актов Президента, Правительства и органов местного самоуправления, касающихся прав и свобод человека и гражданина.

Однако, в Законе «О конституционном судопроизводстве Кыргызской Республики», который был принят в 1993 году в числе субъектов, имеющих право обращаться в Конституционный суд, Омбудсмен не отражен.

Хотя, в соответствии с п. 3 ст. 17 Закона «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» Правительство должно было в трехмесячный срок после принятия Закона представить Жогорку Кенешу предложения по приведению действующего законодательства в соответствие с названным законом.

По данному вопросу Омбудсменом (Акыйкатчы) ранее неоднократно направлялись обращения в адрес Правительства с просьбой ускорить приведение действующего законодательства в соответствие с Законом «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики».

Из-за несоответствия одного нормативного правового акта другому Омбудсмен (Акыйкатчы) не в полной мере мог реализовать свои полномочия по защите прав и свобод человека и гражданина, в части обращения в Конституционный суд.

Только после обращения в Жогорку Кенеш нового созыва был принят закон, в соответствии с которым Омбудсмен (Акыйкатчы) стал субъектом обращения в Конституционный суд.

Современная законодательная база нашей страны расширяется и обновляется очень интенсивно. Однако она требует постоянной корректировки, что будет способствовать улучшению состояния прав и свобод человека в Кыргызской Республике, исполнению и соблюдению его требований органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также гражданами страны.

Деятельность Омбудсмана (Акыйкатчы) по защите интересов, прав и свобод человека в стране непосредственным образом зависит от уровня и состояния взаимодействия его с государственными и иными органами. Сотрудничество Омбудсмана с законодательной ветвью власти страны будет способствовать продвижению его деятельности в вопросах защиты прав и свобод человека и гражданина.

5. Построение диалога Института Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики с зарубежными институтами по защите прав человека

В своем стремлении к дальнейшему улучшению и развитию международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина, Институт Омбудсмена (Акыйкатчы) взаимодействует с международными правозащитными институтами, налаживая непосредственный контакт с их представителями и предоставляя возможность сотрудникам Аппарата перенимать опыт зарубежных коллег.

Опыт предшествующих лет подтвердил важность установления и укрепления таких отношений. Деятельность международных государственных и неправительственных правозащитных институтов стимулирует совершенствование существующей на сегодняшний день государственной системы защиты прав граждан, способствует большему пониманию международных стандартов в области прав и свобод человека и гражданина и внедрению их в национальную правовую систему.

Развитие диалога с международными правозащитными институтами – это один из эффективных путей интеграции Национального Института по защите прав и свобод человека Кыргызстана в международное правозащитное сообщество, которая будет способствовать прогрессу и развитию института в будущем. Практика прошедшего периода показывает, что конструктивные отношения с международными институтами дают прекрасную возможность изучить и апробировать в местных условиях лучшие инновации в области защиты прав и свобод граждан.

Для решения этих и других задач, связанных с международной интеграцией национального учреждения по правам человека, Омбудсмен (Акыйкатчы) и представители его офиса приняли активное участие в работе ряда международных конференций, круглых столов и совещаний.

Примером чему, может служить участие в международной конференции в г. Киев, Республика Украина в период 12 -14 апреля 2008 года, на тему «Современные вызовы правам человека», посвященная 60-й годовщине Всеобщей декларации права человека, 10-й годовщины создания института Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека.

В ходе своего пребывания на Украине Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики провел рабочую встречу с ЧП Послом Кыргызской Республики Э. Мамкуловым по факту соблюдения права и свобод интересов граждан Кыргызской Республики на Украине.

Следующим шагом в укреплении взаимоотношений с зарубежными коллегами стало участие делегации Института Омбудсмена (Акыйкатчы) на Международной конференции на тему «Влияние Омбудсмена», посвященной 10-й годовщине создания института Омбудсмена г. Гент, Королевства Бельгия, в период 14-15 апреля 2008 года.

С трибуны выступали представители всех делегаций, на конференции весьма активно обсуждались вопросы независимости национальных правозащитных институтов, механизмы воздействия на государственные органы в области соблюдения прав и свобод человека.

В соответствии с Законом «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» обязанностью Акыйкатчы является защита прав соотечественников независимо от места их нахождения.

Так, с 6 по 12 августа 2008 года Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики с целью мониторинга соблюдения прав граждан Кыргызской Республики, посетил Китайскую Народную Республику.

В ходе поездки он провел мониторинг соблюдения прав наших граждан, находящихся в городах Урумчи и Пекин. При этом было установлено, что на территории КНР в соответствии с местным законодательством 8 граждан Кыргызской Республики отбывали наказание за совершенные ими противоправные деяния, а пять человек ждали на тот момент соответствующего решения суда.

Благодаря совместным усилиям Омбудсмена и сотрудников Посольства Кыргызской Республики в КНР, была освобождена и отправлена на Родину наша соотечественница Г.

С 29 октября по 10 октября 2008 года в г. Варшава, Республика Польша, проходило Ежегодное Совещание по вопросам выполнения обязательств ОБСЕ в рамках человеческого измерения.

Совещание по рассмотрению выполнения, посвященное человеческому измерению, проводится ежегодно, начиная с 1998 год.

Повестка дня совещаний утверждается Постоянным Советом и ежегодно включает три специальные темы, которые более углубленно рассматривались в ходе совещания.

Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики принял участие на данном мероприятии, в качестве главы официальной делегации Кыргызской Республики.

Надо отметить тот факт, что на данном Ежегодном совещании ОБСЕ принимали участие представители 56 стран, однако кроме Кыргызской Республики, ни в одной из стран главой делегации не было Омбудсмена, данное обстоятельство положительно удивило участников Совещания.

Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики, выступил на данном совещании с рядом докладов на такие темы как: свобода выражений мнений, свободные СМИ; отмена смертной казни; недопущение пыток; свобода собраний и ассоциаций и т.д.

Выступления Омбудсмена (Акыйкатчы) как главы официальной делегации Кыргызской Республики, вызвало огромный интерес со стороны участников Совещания, и самое главное, не было ни одной критики в адрес Кыргызской Республики, а были лишь рекомендации и пожелания, основным образом, в связи с убийством независимого журналиста А. Саипова.

Следующим шагом в укреплении взаимоотношений с национальными институтами по правам человека Европейского континента и Международными Организациями с мировым именем стало участие представителя Института Омбудсмена (Акыйкатчы) на международной конференции на тему «Факультативный Протокол к Конвенции ООН против пыток в регионе ОБСЕ: его значения и реализация» проведенной в г. Прага, Чешская Республика в период 25-26 ноября 2008 года.

Представитель Института Омбудсмена (Акыйкатчы) выступил перед собравшимися участниками конференции с докладом о состоянии прав и свобод человека в Кыргызской Республики в целом и о проблемах предотвращения пыток в Кыргызстане в частности. Его выступление послужило хорошим поводом для рождения дискуссии, в которую были вовлечены многие представители национальных институтов по правам человека из Европы и Центральной Азии.

Одним из последних в уходящем году мероприятий, направленных на построение полноценного диалога между Институт омбудсмена (Акыйкатчы) и национальными институтами по правам человека, стало участие делегации

Кыргызского правозащитного института на совещании министров юстиции Центральной Азии и Евро Союза, которая проходила в г. Брюссель, Королевство Бельгия в период 27 – 28 ноября 2008 года.

Совещание Министров юстиции носило характер построения диалога между министерствами юстиции стран Центральной Азии и Евро Союза. Омбудсмен (Акыйкатчы) был приглашен непосредственно представительством Европейской комиссии в Кыргызстане как эксперт в области прав и свобод человека.

Одним из позитивных результатов вышеописанного мероприятия стало установление личного контакта с Федеральным Омбудсменом Королевства Бельгия. На прошедшей двухсторонней встрече Акыйкатчы затронул вопросы относительно проблем, связанных с нарушением прав и свобод наших соотечественников, проживающих на территории Королевства Бельгия. Помимо этого, затрагивался вопрос касательно обмена опытом и в частности прохождения стажировок сотрудников Аппарата Омбудсмана (Акыйкатчы) в офисе Федерального Омбудсмана Королевства Бельгия.

Вся информация и достигнутые договоренности были переданы в дипломатическое представительство Кыргызской Республики в Королевстве Бельгия.

6. Мониторинг выполнения Кыргызской Республикой обязательств по международным договорам ООН по правам человека

Получив независимость и став полноправным членом ООН, Кыргызская Республика в числе прочих стран мира участвует в процессе совершенствования международно-правовых механизмов в сфере обеспечения прав и свобод человека. Выработка новых современных международно-правовых документов и неукоснительное исполнение ранее принятых является важнейшим фактором обеспечения и соблюдения международных стандартов в сфере прав человека.

На сегодняшний день Кыргызская Республика является участницей основных международных документов по правам человека. В том числе Кыргызстан ратифицировал и присоединился к основным наиболее важным из них:

- Международный пакт о гражданских и политических правах;
- Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах;
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации;
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;
- Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;
- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- Конвенция о правах ребенка;
- Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах;
- Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии;

- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Следует отметить, что для контроля исполнения государствами–участниками данных международных договоров в них предусмотрены контрольные механизмы, основным из которых является периодический доклад. В периодических докладах государства-участники описывают принятые меры по обеспечению данных договоров. Исполнение договоров государствами - участниками отслеживается договорными органами – комитетами ООН, рассматривающие представляемые государствами периодические доклады, принимая по ним заключительные замечания - рекомендации.

По сведениям Министерства иностранных дел Кыргызская Республика, начиная с 1998 года, представила в соответствующие комитеты ООН 13 национальных докладов. Так, в частности, в 1998 году были представлены 1-е доклады по Международному пакту о гражданских и политических правах, Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Комитету по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенции о правах ребенка, Комитету против пыток. В 2002 году были представлены очередные доклады Комитету по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Комитету по правам ребенка. В 2004 году был представлен 2-й доклад Комитету по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. В 2006 году – представлены 2-й, 3-й и 4-й доклады по Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, по Факультативному протоколу к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии и по Факультативному протоколу к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах. На сорок второй сессии Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (20 октября-7 ноября 2008 года) был рассмотрен третий периодический доклад Кыргызской Республики по Конвенции по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, представленный в соответствии со статьей 18 Конвенции.

На очереди национальные доклады по выполнению Кыргызстаном Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, по Конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей.

Участие Кыргызстан в основных договорах ООН по правам человека способствует получению страной рекомендаций со стороны структур ООН, носящих не только одобрительный, но и порой критический характер.

Например, Комитет по правам ребенка, рассмотрев первоначальный доклад, предоставленный Кыргызстаном в соответствии со статьей 8 Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка (CRC/C/OPAC/KGZ/1), отметил как позитивные, так и негативные его стороны. В частности в качестве позитивных аспектов Комитетом были отмечены:

- ратификация семи договоров по правам человека;
- ратификация в 2004 году Конвенции № 182 МОТ о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда;
- принятие в июне 2006 года Кодекса Кыргызской Республики о детях.

Комитет особо приветствовал тот факт, что возраст призыва на обязательную военную службу составляет 18 лет и что от этого правила не допускается никаких отступлений, а также то, что статья 124 Уголовного кодекса предусматривает меры

уголовного наказания за использование несовершеннолетних в вооруженных конфликтах.

Наряду с этим Комитетом были отмечены ряд критических замечаний, например, отсутствие каких-либо конкретных положений, предусматривающих экстерриториальную юрисдикцию в случае вербовки ребенка - гражданина Кыргызстана за пределами страны или вербовки детей кыргызским гражданином или лицом, имеющим другие связи с государством-участником, за пределами Кыргызстана.

Подобного рода замечания могли бы помочь стране в продвижении передовых стандартов в сфере прав человека. К огорчению, следует констатировать, что практики использования рекомендаций/решений договорных органов ООН у нас нет, одних только усилий со стороны Министерства иностранных дел недостаточно, требуется участие всех государственных институтов совместно с гражданским сектором, чтобы ситуация могла быть кардинально улучшена.

Отсутствие надлежащей работы по обеспечению своевременной отчетности страны по своим международным обязательствам лишает Комитеты ООН возможности регулярно рассматривать ход осуществления Конвенций по правам человека, что серьезно сказывается на внешнем облике страны. Благодаря рассмотрению докладов в органах ООН государство получает рекомендации о мерах, необходимых для исправления недостатков и наилучшего обеспечения, прав человека, гарантированных договором. Если Кыргызстан не предоставляет их своевременно, следовательно, их рассмотрение откладывается на более поздний срок, а это значит, что рекомендации о необходимых мерах для лучшего обеспечения прав и свобод человека будут сформулированы позднее. Таким образом, в результате недоработок со стороны исполнительной власти ситуация с правами человека в Кыргызстане остается на том же уровне.

Комитеты ООН также всегда рекомендуют странам-участницам обеспечивать широкое распространение как текстов периодических докладов, представляемых страной, так и итоговых рекомендаций, замечаний, сформулированных со стороны Комитета среди населения и организаций гражданского общества. Данная рекомендация должна стимулировать активную гражданскую позицию со стороны общественности, в частности внутригосударственный гражданский контроль за исполнением положений международных договоров по правам человека со стороны органов государственной власти. Однако на сегодняшний день организация или частное лицо, проявившее интерес к данному вопросу, не сможет найти в имеющихся публичных источниках тексты официальных (периодических) страновых докладов, не говоря уже об ответных рекомендациях со стороны структур ООН.

Анализ данной проблемы показал, что ни один государственный орган не занимается должным сбором и учетом всех тех рекомендаций и других актов, поступающих от договорных органов ООН. Официальные сайты большинства бюджетных учреждений не содержат хотя бы выдержки наиболее значимых рекомендаций или содержание доклада.

Радует тот факт, что по инициативе Президента страны признан утратившим силу ранее существовавший Указ от 2001 года, фактически не работавший, и издан новый (от 2007 года), которым в целях подготовки национальных докладов по правам человека в рамках международных договоров образована Комиссия по вопросам разработки национальных докладов, в состав которой вошли все ключевые государственные органы, соприкасающиеся с вопросами прав человека. Большую

роль и поддержку в этом вопросе оказывает ПРООН. 5 марта 2007 года в МИД Кыргызской Республики открылся Ресурсный центр ООН для улучшения взаимодействия Кыргызской Республики с организациями системы ООН. Открытие Центра совпало с 15-тилетием вступления Кыргызстана в Организацию Объединенных Наций. Начало работы этого Центра пример конструктивного сотрудничества Кыргызстана с ООН. Хотелось бы надеяться, что создание Ресурсного центра будет способствовать усилению потенциала правительственных структур по своевременному исполнению международных обязательств и последующих рекомендаций по международным конвенциям, к которым присоединился Кыргызстан.

Институт Омбудсмана в числе своих приоритетных задач на 2009 год также видит необходимость модернизации своего веб-сайта в части распространения и обмена информацией по выполнению международных обязательств в области прав человека, а также продолжения мониторинга выполнения международных договоров по правам человека и подготовке страновых докладов по ним.

Говоря о страновых периодических докладах нельзя не упомянуть и о другой проблеме. В случае нарушения государством-участником прав, признаваемых Конвенциями, для их защиты лицо, которое считает себя жертвой нарушений этих прав, может подать в полномочный Комитет ООН индивидуальную жалобу. Из семи Комитетов ООН по правам человека только пять в соответствии с Конвенциями могут осуществлять рассмотрение индивидуальных жалоб, у Комитета по правам ребенка и Комитета по экономическим, социальным и культурным вопросам соответствующими Конвенциями таких полномочий не предусмотрено. Кыргызская Республика на сегодняшний день признала полномочия по рассмотрению индивидуальных жалоб двух из пяти Комитетов – Комитета ООН по правам человека и Комитету ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Для страны это означает, что она берет на себя ответственность за исполнение решений этих двух Комитетов ООН по рассмотренным ими индивидуальным жалобам.

Принимая во внимание то обстоятельство, что Комитетом ООН по правам человека уже созданы прецеденты, по которым имеются итоговые решения по ранее зарегистрированным индивидуальным жалобам из Кыргызстана, возникает вопрос о необходимости выработки надлежащего механизма правового регулирования данного процесса.

Процессуальное законодательство Кыргызской Республики не содержит четких норм в отношении юридических последствий признания Комитетами ООН нарушений прав и свобод человека по итогам рассмотрения индивидуальных жалоб. Тогда как другие страны, например, Российская Федерация, содержит в национальном законодательстве соответствующие нормы, в частности признающие юридический приоритет решений Европейского суда по правам человека.

Решение Комитета по правам человека по рассмотренной индивидуальной жалобе может содержать рекомендации о выплате жертве надлежащей денежной компенсации в связи с допущенными нарушениями. В этом смысле национальное законодательство не готово к этому, так как нет четких норм по определению размеров таких компенсаций.

Представляется, что решение вопроса правовой обеспеченности на территории Кыргызской Республики итоговых решений Комитетов ООН дело престижа страны и проявление подлинного уважения со стороны государственной власти к правам и свободам человека и гражданина.

Не так давно была весьма дискуссионной тема отмены смертной казни. Безусловно, всегда найдутся как её сторонники, так и её противники. Речь о другом, Кыргызская Республика, внося соответствующие изменения и дополнения в национальные правовые акты, фактически устранив меру наказания, связанную с лишением жизни, не ратифицировала Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах. Здесь следует сказать, что на то есть объективные причины, но вызывает недоумение тот факт, что подобные гуманистические прорывы в уголовном законодательстве страны не доводятся должным образом в структуры ООН.

Подобно этому можно отметить и иной пример, связанный уже с Факультативным Протоколом к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Соответствующий закон о его ратификации был принят ещё в 2007 году, а дата получения ратификационной грамоты/документа о присоединении Кыргызской Республики к факультативному протоколу датируется 2009 годом. Здесь возникает вопрос, почему позитивные усилия Кыргызстана в сфере прав человека так заторможены. Ведь не так уж много у республики достижений в этой области.

В сложившей ситуации вызывает оптимизм только то обстоятельство, что сегодня и Жогорку Кенеш Кыргызской Республик и Министерство иностранных дел, иные государственные структуры осознают важность выполнения страной международных обязательств, взятых республикой в рамках основных международных документов. Ведь от слаженности и взаимопонимания в работе всех государственных структур зависит имидж нашей страны на международной арене.

Заключение

Авиакатастрофа самолета «Боинг 737» авиакомпании «ИТЕК Эйр», произошедшая 24 августа прошлого года, кроме многочисленных невиданных человеческих жертв, невосполнимого горя родным и близким погибших, нанесла удар по имиджу Кыргызстана в мировом масштабе. И по результатам расследования, дальнейшим предпринятым действиям в вопросах обеспечения защиты прав граждан, поставила нашу страну в число государств с невероятно низкой оценкой безопасности и надежности.

Институтом Омбудсмена в эти тяжелые дни была создана комиссия по защите прав пострадавших, которая посчитала своим долгом представить свои заключения во время расследования, после неё и по итогам всех действий ответственных лиц.

Итоги неутешительны. В конечном итоге родные и близкие погибших и пострадавших до сегодняшнего дня обивают пороги компетентных инстанций в поисках справедливости, получения компенсации и возмещению страховых выплат.

Органы же ответственные за расследование, прикрываясь закрытостью информации, до сегодняшнего дня не удосужились, открыто сообщить итоги расследования. Государственные структуры виновные в нанесении урона и причинении горя гражданам не только Кыргызстана, но и зарубежных стран не принесли своих извинений. Ни слова не говорится о том, чтобы наказать

истинных виновников трагедии. Всё дело свелось к привлечению к уголовной ответственности одного - двух «стрелочников». Другие лица отделались перемещением из одного кресла в другое, увольнением, понижением в должности, хотя должны были понести суровое наказание.

Так авиакомпания «ИТЕК Эйр» продолжает обслуживать авиапассажиров, уклоняясь от всякой ответственности, перекадывая её на другие структуры и даже зарубежных компаньонов.

Руководство авиационных структур заняло выжидательную позицию, ссылаясь на решения контролирующих структур. Этим самым порождается атмосфера недоверия со стороны населения и чувство безнаказанности чиновников отвечающих за жизни людей.

Все это – последствия той тяжелой ситуации, до которой ее довели руководители гражданской авиации Кыргызстана. К примеру, авиалайнерам Кыргызстана уже с 2006 года запрещено летать над небом Европы из-за запущенного состояния авиапарка.

Ситуация требует от министерства транспорта и коммуникаций КР скорейшего наведения порядка в этой отрасли. Руководители, курирующие гражданскую авиацию должны понести соответствующую ответственность.

Несмотря на достигнутые успехи, деятельность большого числа неправительственных организаций, наличие целой системы правоохранительных органов состояние прав человека в Кыргызской Республике вызывает тревогу и озабоченность у граждан страны. Все чаще высказывается резкая критика в адрес тех органов, которые напрямую связаны с защитой прав человека и гражданина. Как показала историческая практика, бесцеремонное ущемление прав человека неизбежно ведет к торможению социально-экономического развития государства.

Объективными факторами социально-экономической и политической жизни страны, угрожающей ухудшению ситуации с правами человека в республике, могут стать:

- низкий уровень развития социально-экономических процессов, продовольственный и энергетический кризис, в итоге могущий привести к спаду национальной экономики;
- социальное и имущественное расслоение населения, распространение бедности, неадекватная социально-культурная и экологическая среда;
- распространенность коррупции на всех уровнях государственного аппарата;
- ограничение свободы слова, принятие несоответствующих Конституции страны законов и подзаконных актов (к примеру, поправок в Закон о митингах);
- сложившаяся ситуация в тенденциях развития криминогенной ситуации в республике (убийства, похищение людей, борьба региональных и транснациональных преступных группировок, наркотрафик, усложнение ситуации в закрытых учреждениях системы ГУИН, незаконная торговля и оборот оружия, потоки нелегальной миграции, работоторговля);
- социальная незащищенность работников системы ГУИН, являющихся самыми низкооплачиваемыми в структуре правоохранительных органов;
- в практической работе при рассмотрении жалоб и заявлений граждан Аппарат Омбудсмана столкнулся со злободневной проблемой, касающейся

работы правоохранительных органов. До сих пор выявляются факты беспримерного умаления прав граждан органами, призванными охранять эти права. При этом также необходимо вводить практику недискриминации прав самих сотрудников правоохранительных органов.

- одной из самых сложных и болезненных вопросов остается ситуация в системе здравоохранения, где право пациентов на качественное лечение может быть реализовано только при наличии «толстого кошелька». Особенно возмущает тот факт, когда под видом ремонтно-профилактических работ больницам отключают электричество. Требуется пересмотра и политика оплаты труда медицинских работников.

- возмущение вызывает и ситуация с детским трудом. Из анализа режима работы детей видно, что 40,8 процента из них вовлечены в наихудшие формы детского труда, которые угрожают их физическому развитию.

Правозащитники также обеспокоены вынужденным выездом за рубеж десятков активных правозащитников. До конца неясным остается вопрос с бывшим председателем ЦИК, также вынужденной искать убежище за границей.

Основные механизмы регулирования ситуации по соблюдению прав человека заключаются в осуществлении следующих мероприятий.

Назревает необходимость разработки и принятия Национальной концепции защиты прав и свобод человека в Кыргызской Республике, которая будет представлять собой систему целей, стратегических направлений и приоритетных задач государства, форм и методов их реализации в области охраны и контроля основных и гражданских прав и свобод человека, основанных на анализе устойчивых тенденций, выявлении актуальных проблем и прогнозировании социально-экономических и политических последствий.

Необходимо отметить, что особое значение в сфере эффективной защиты прав и свобод человека, а также предотвращения их нарушений, занимает политика государства в области образования и правового просвещения. Наиболее приоритетным в плане создания целостной системы правового просвещения в области защиты прав и свобод человека представляется разработка и принятие государственной целевой программы «Правовое просвещение и образование в области прав и свобод человека и гражданина», а также создание национального информационного и учебно-аналитического центра по правам человека в Кыргызской Республике на базе Аппарата Омбудсмена (Акыйкатчы) с участием Министерства образования и науки, Национальной академии наук с привлечением экспертного и научного сообщества. Актуальным является также вопрос открытия на юридических факультетах ВУЗов кафедр по правам человека.

Необходимо проводить периодическое заслушивание в Жогорку Кенеше и в Совете безопасности Кыргызской Республики отчетов и докладов Правительства, Верховного суда, Генеральной прокуратуры при участии Омбудсмена о мерах по улучшению ситуации в области прав человека.

Следует проводить заслушивание в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики отчетов Правительства Кыргызской Республики по исполнению международных обязательств в области прав человека, соблюдение государственных органами международных обязательств по правам человека.

Необходимо поэтапное проведение среди государственных и

муниципальных служащих, работников правоохранительных органов и судов просвещения по правам человека.

Государству следует принять активное участие в реализации Национального превентивного механизма по предотвращению пыток.

Рекомендуется рассмотреть вопрос ратификации Кыргызской Республикой Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах.

Особым достижением в сфере эффективной защиты прав граждан стало бы принятие нового Закона «О собраниях». В целях повышения судебной защиты прав человека необходимо принимать законы о присяжных заседателях и административных судах.

Рекомендуется по итогам презентации ежегодного доклада Омбудсмена, предпринять соответствующие меры в отношении должностных лиц, которые нарушают права граждан.

В 2009 году при участии профильных государственных органов Омбудсмен намерен внедрить национальный превентивный механизм (далее – НПМ), что вытекает из взятых Кыргызской Республикой международных обязательств. Неправительственные организации, специализирующиеся на противодействии пыткам, готовы включиться в совместную работу, подобные предложения поступают и от международных организаций. Стоит отметить, что эффективность НПМ в первую очередь зависит от принятия Жогорку Кенешем нормативной правовой базы, обеспечивающей его функционирование. В рамках частичной реорганизации в Аппарате Омбудсмена, возможно, появится Бюро НПМ, призванное систематически проводить мониторинг мест лишения свободы.

В плане на 2009 год четко прописаны мероприятия по становлению Службы по защите прав пациентов психиатрических учреждений. Регулярными инспекциями будут охвачены все подобного рода клиники.

Мы не забываем о необходимости привлечения к деятельности института Омбудсмена правозащитного сообщества, в том числе новое поколение активистов.

В улучшении нуждается практика содействия института Омбудсмена нормотворчеству Жогорку Кенеша и Правительства Кыргызской Республики. Ряд предложений по совершенствованию законодательства будет направлен в парламент, а также для обсуждения рекомендаций будут проведены общественные слушания.

Защита прав человека и гражданина это главная задача государства и его органов. Поэтому в данном вопросе необходимо объединение усилий, так как народ ждет от нас с Вами эффективной работы в данном направлении.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Анализ работы с письмами и обращениями граждан

Работа Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики с обращениями граждан в 2008 году претерпела существенные изменения, как в организационном, так и в методологическом плане, что продиктовано необходимостью устранения ошибок и просчетов, допущенных в предыдущий период.

Анализ работы Аппарата с письмами и жалобами, проведенный сразу же после смены руководства института независимыми экспертами международных организаций, показал, что правозащитная деятельность зачастую подменялась рассмотрением обращений по несущественным бытовым вопросам, не связанным с нарушением прав и свобод граждан. Это принижало роль института в национальной системе продвижения прав человека и укрепления верховенства закона. Была

недостаточно развита деятельность Apparата по предотвращению, профилактике правонарушений.

Плодотворное влияние на работу с обращениями граждан оказала Письма Администрации Президента Кыргызской Республики о работе с обращениями граждан. Данные документы имели влияние на системную работу с обращениями граждан.

Проведенные структурные преобразования, более четкое формулирование и распределение функциональных обязанностей между структурными подразделениями и сотрудниками аппарата позволили упорядочить работу с обращениями граждан в соответствии с требованиями законодательства, повысить ее действенность.

Всего в 2008 году в адрес Омбудсмeна Кыргызской Республики поступило **2136** письменных обращений, из них непосредственно в центральный аппарат – **1541**, в территориальные представительства в областях - **595**.

В числе письменных обращений **288** – **коллективные**, под ними поставили свои подписи **8715** человек.

Устные консультации и рекомендации по разрешению поднятых вопросов непосредственно от Омбудсмeна и его сотрудников получили **3135** посетителей. Лично Омбудсмeном только в приемные дни за истекший период принято **242** посетителя, кроме встреч и бесед с гражданами во время выездов на места.

За соответствующий период 2007 года было получено **3014** письменных обращений, из них в центральном аппарате **1886**, в территориальных представительствах – **1128**. Устные консультационные услуги в предыдущем году получили **6212** человек.

В целом количество обратившихся к Омбудсмeну граждан в 2008 году составляет **13698** человек против **18288** человек в 2007 году.

Статистика свидетельствует о существенном сокращении поступивших обращений и посетителей. Так, письменных жалоб и заявлений стало меньше на **878** или в **1,4** раза. Количество получивших граждан, устные консультации уменьшилось в **2** раза.

Таким образом, тенденция к уменьшению потока обращений к Омбудсмeну, наметившаяся с 2006 года, не только сохраняется, но и приобретает нарастающий характер.

Объяснить это явление сложно, но немаловажную роль здесь играет и изменение процедуры приема жалоб и заявлений в производство. Если прежде к рассмотрению принимались практически все, в том числе и те, которые не были связаны с нарушением прав человека и не требовали расследования, а их было более половины, то теперь по таким обращениям достаточно разъяснения заявителю положений закона о порядке рассмотрения обращений граждан с рекомендацией о дальнейших действиях.

Основную массу жалоб и заявлений, принятых в производство в отчетный период, составили достаточно сложные по своей проблематике, где поднятые вопросы требовали строгого правового обоснования. Это отразилось на таком показателе, как «исполненные в пользу заявителя».

Так, если в **2006** году такие дела составляли **24%**, а в **2007** году – **29,7%**, то в **2008** году их доля составила **12,0%** от исполненных и **10,3%** от всех поступивших.

В ряде случаев содержащиеся в обращениях граждан просьбы, предложения или требования не могли быть реализованы законным путем, и потому остались без удовлетворения.

Результаты работы Омбудсмена и его Аппарата в 2008 году свидетельствуют о повышении оперативности рассмотрения писем и жалоб граждан.

На конец года исполнено **1837** или **86,0%** поступивших жалоб и заявлений. Те, по которым сроки исполнения истекли, составляют **3,5%**. Нарушение сроков исполнения ряда жалоб и заявлений произошло в силу внутренних причин. Но в определенной степени это обусловлено несвоевременным поступлением материалов, необходимых для рассмотрения дел, из других организаций. Так, за год из аппарата Омбудсмена в различные инстанции отправлено **2503** запроса, а ответов пришло только **1698**. Негативное влияние внешних факторов на исполнительскую дисциплину подтверждают и такие данные: за 9 месяцев 2008 года послано **2274** запроса, а на конец года получено ответов на **576** меньше.

Работа с обращениями граждан в Аппарате Омбудсмена находится под постоянным контролем руководства, проводится постоянный анализ, и принимаются оперативные меры по улучшению деятельности в данном направлении.