

**ДОКЛАД
ОМБУДСМЕНА (АКЫЙКАТЧЫ) КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**« О СОСТОЯНИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ В 2009 ГОДУ»**

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Об Институте Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики	4
Глава I. Мониторинг и оценка состояния прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2009 году	8
§ 1. Критерии и методология мониторинга и оценки состояния прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике	8
§ 2. Мониторинг деятельности государственных органов по оказанию государственных услуг населению и соблюдению прав и свобод человека и гражданина	9
2.1. Соблюдение экономических и социальных прав	9
2.2. Тарифная политика в поощрении прав граждан	15
2.3. Право на достаточное жилище	17
2.4. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	23
2.5. Соблюдение прав детей и несовершеннолетних	28
2.6. Соблюдение прав женщин	36
2.7. Соблюдение прав лиц, страдающих психическими расстройствами	39
2.8. Соблюдение прав граждан на свободу вероисповедания	42
§ 3. Оценка реализации Национальной программы «Права человека» на 2002-2010 гг. и перспективы разработки новой государственной программы по правам человека и внедрения правозащитного подхода в деятельность государственных органов	47
§ 4. Судебно-правовая реформа и обеспечение прав и свобод граждан	55
§ 5. Обзор некоторых законодательных актов, принятых в 2009 году, затрагивающих права человека	66
§ 6. Мониторинг освещения республиканскими СМИ вопросов прав человека в 2009 году	70
Глава II. Деятельность Омбудсмена Кыргызской Республики по контролю за соблюдением прав и свобод человека и гражданина	75
§ 1. Реактивная составляющая деятельности Омбудсмена Кыргызской Республики по контролю за соблюдением прав и свобод человека и гражданина	75
1.1. Работа с обращениями граждан	75
1.2. Расследование жалоб и правовая помощь гражданам	77
§ 2. Проактивная составляющая деятельности Омбудсмена Кыргызской Республики по контролю за соблюдением прав и свобод человека и гражданина	88
2.1. Деятельность Омбудсмена в процессе учреждения национального превентивного механизма против пыток в Кыргызской Республике	88
2.2. Проблемы внедрения нового государственного механизма обеспечения права граждан на мирные собрания	92
2.3. Правовое просвещение населения и перспективы разработки новой целевой программы образования по правам человека	97
2.4. Сотрудничество Омбудсмена с агентствами ООН по проекту технической помощи институту Омбудсмена в 2009 году	101
2.5. Деятельность Омбудсмена по совершенствованию законодательства Кыргызской Республики	104
§ 3. Международное сотрудничество Омбудсмена Кыргызской Республики в сфере защиты прав человека	111
Выводы и рекомендации	118
Приложения	122

ВВЕДЕНИЕ

«Права человека – выше прав государства» С. Демирель

Настоящий доклад Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики «О состоянии прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2009 году» подготовлен в соответствии с требованиями Конституции Кыргызской Республики и со статьей 11 Закона Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики».

В докладе дана общая оценка положению дел с правами человека в Кыргызской Республике на основе проведенного анализа и мониторинга деятельности государственных органов по соблюдению прав человека, выделены наиболее важные правозащитные проблемы 2009 года, изложена информация о деятельности Омбудсмена по контролю за правами человека, сделаны выводы и приведены рекомендации.

Доклад составлен на основе мониторинга правозащитной ситуации, проводившегося путем обобщения:

- письменных обращений граждан;
- проведенных Омбудсменом расследований, его официальной переписки с государственными органами;
- материалов проведенных инспекций отделов внутренних дел, мест лишения свободы, закрытых территориальных образований и других учреждений;
- информации, поступившей от государственных органов и неправительственных правозащитных организаций;
- публикаций средств массовой информации, интернет-ресурсов;
- мониторинга законодательства Кыргызской Республики и международных документов по правам человека;
- материалов конференций, семинаров, круглых столов и др. публичных мероприятий;
- материалов международных организаций и исследований научных центров и экспертного сообщества.

Настоящий доклад Омбудсмена состоит из введения, двух глав, девяти параграфов, заключительной части и приложений.

Глава I посвящена анализу законодательства и деятельности государственных органов по соблюдению прав человека, мониторингу освещения вопросов прав человека средствами массовой информации.

Глава II посвящена реактивной и проактивной деятельности Омбудсмена по контролю за состоянием прав человека.

Выражаем благодарность всем гражданам, государственным, международным и неправительственным организациям за оказанное содействие в подготовке настоящего доклада.

ОБ ИНСТИТУТЕ ОМБУДСМЕНА (АКЫЙКАТЧЫ) КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Конституция Кыргызской Республики и Закон «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» возлагают на Омбудсмена контроль и полномочия за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории Кыргызской Республики и в пределах ее юрисдикции на постоянной основе.

Сам факт, что он образован при парламенте, избирается и освобождается исключительно парламентом, определяет его особый статус и положение в государственной иерархии. Закон практически не ограничивает сферы и круг должностных лиц, на которых не распространялась бы компетенция Омбудсмена. Но это вовсе не предполагает его вмешательство в деятельность органов государственной власти и управления или их подмену. Он призван своевременно корректировать их действия в тех случаях, когда они выходят за рамки правового поля и ущемляют права и свободы граждан. Главное его предназначение – защита прав человека независимо от политических пристрастий, борьба за укрепление демократического правопорядка. Находясь на столь сложной и специфичной государственной должности, Омбудсмен в этой борьбе выступал в большей степени как оппонент, но никак не оппозиционер власти. Своей деятельностью он стремится убедить государство, что оно может нормально функционировать лишь в том случае, если систематически будет сверять свою стратегию и практику с заинтересованными оппонентами.

Семилетняя деятельность Омбудсмена свидетельствуют о том, что данный государственный правозащитный институт в Кыргызской Республике состоялся и получает развитие на принципах доступности, открытости и независимости.

Деятельность Омбудсмена Кыргызской Республики не подменяет деятельность других государственных органов (органы внутренних дел и прокуратуры, судебные органы и др.), обеспечивающих в рамках своих полномочий защиту и восстановление прав и свобод граждан. Она способствует совершенствованию их работы в этой области, указывает на имеющиеся недостатки и проблемы, в том числе связанные с действиями или бездействием тех или иных органов и должностных лиц, и таким образом содействует более полной реализации прав граждан.



В 2009 году значительно изменилось отношение министерств и ведомств к обращениям Омбудсмена. Налажены деловые конструктивные отношения с Министерством внутренних дел (министр М.Конгантиев). Несмотря на разногласия в оценке некоторых событий в деле защиты прав человека министр лично откликается на все сигналы Омбудсмена, по-деловому совместно решают возникающие вопросы. Такое же деловое сотрудничество налажено с Министерством юстиции (бывший министр Турсункулов Н.Ж.), министром образования и науки (министр Мусаев А.И.), Министерством обороны (министр Калыев Б.Т.), с Министерством по управлению государственным имуществом (председатель Турдумамбетов Т.О.), Министерством сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности (министр Айдаралиев И.Р.)

Большая работа проводится в сфере защиты прав человека мэром города Бишкек Тюлеевым Н., главой администрации Первомайского района Алиевым А.Т., главами государственных администраций Кочкорского района Байтерековым К.А., Сокулукского района Мамышевым Б.Ш., Аламудунского района Саккараевым М.Н., бывшим главой Нарынской областной государственной администрации Суваналиевым О. И.

Вместе с этим, не все получается в установлении деловых конструктивных взаимоотношений в области прав человека с Министерством здравоохранения (министр Мамбетов М.А.), губернатором Иссык-Кульской области Исаевым К.Ш.

Омбудсмен выступает в роли непосредственного представителя государства в общении с населением, способствуя повышению общего авторитета государственной власти, оказывает бесплатную юридическую помощь всем обратившимся.

Вполне резонно, что выполнить возложенную на него миссию Омбудсмен сможет только в том случае, если будет иметь достаточную независимость в выражении своей позиции, не подвергаться начальственному одергиванию и менторским нравоучениям. К сожалению, Закон об Омбудсмene, наделив его широкими полномочиями, не раскрыл принцип его независимости, что позволяет оппонентам в некоторых случаях сужать его компетенцию, выставляя на пути «предупредительные знаки». Безусловно, Омбудсмен должен прислушиваться к рекомендациям Президента, законодателей, в установленный срок предоставлять

парламенту ежегодные и специальные доклады и т.д. Но на этом весьма благоприятном фоне диссонирует пункт 7 статьи 7 закона об Омбудсмене, который одним из оснований досрочного прекращения полномочий Омбудсмена предусматривает неодобрение его доклада Жогорку Кенешу. Эта норма закона не согласуется с «Парижскими принципами», определяющими статус национальных учреждений содействия и защиты прав человека, вызвала недоумение у международных организаций и правозащитных институтов зарубежных стран. Они справедливо заметили, что независимость Омбудсмена Кыргызской Республики с введением вышеназванной нормы поставлена под сомнение, и использование ее на практике фактически приведет к смещению лица не за его деятельность, а лишь за высказанную в докладе точку зрения.

В последние два года Омбудсмен особое внимание уделял повышению потенциала своего аппарата, совершенствованию его организационной структуры и нормативно-правовой базы, оптимизации штатной численности.

В итоге 18 августа 2009 года утверждены новая структура и штатная численность Аппарата Омбудсмена. Отдельные отделы были преобразованы в секторы, а некоторые структурные подразделения упразднены. Созданы новые отделы по защите гражданских и политических прав, по защите экономических, социальных и культурных прав, по защите прав детей и молодежи, сектор по защите от насилия в семье и гендерной дискриминации. Сокращены должности одного помощника и одного Советника Омбудсмена, должности консультантов заместителей Омбудсмена.

За счет сокращения указанных руководящих должностей была увеличена штатная численность представительств Омбудсмена по отдельным областям. При этом учитывалась отдаленность населенных пунктов от областного центра, численность населения и другие особенности регионов. На 1 января 2010 года в Аппарате Омбудсмена с учетом региональных представительств по штату числятся 121 сотрудник, из них государственных служащих 79.

В соответствии со ст. 38 Закона «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 декабря 2008 года № 744 при Аппарате Омбудсмена впервые создана новая Служба защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, из шести сотрудников.

В результате проведенной реорганизации Аппарата и утверждения его новой структуры удалось, прежде всего, охватить те сферы прав и свобод граждан, которые прежде выпадали с поля зрения Омбудсмена или были недостаточно четко выстроены в деятельности Аппарата.

Новая структура Аппарата согласована с Государственной кадровой службой, и стала более приближенной к международным стандартам. Утверждены новые редакции Положения об Аппарате Омбудсмена (Акыйкатчы), Регламента деятельности Омбудсмена (Акыйкатчы), Положений о структурных подразделениях.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственной службе» для укомплектования штата квалифицированными кадрами были проведены конкурсы на 20 вакантных должностей, а также была проведена аттестация сотрудников Аппарата на соответствие занимаемой должности. Всего прошло аттестацию 29 сотрудников.

Повышению профессионального уровня сотрудников Аппарата способствовали регулярно проводившиеся в 2009 году при содействии ПРООН обучающие семинары, тренинги, круглые столы.

Ряд сотрудников участвовал в работе международных конференций в Турции, Швеции, Швейцарии, Российской Федерации, Грузии.

В течение прошедшего года продолжалась работа по созданию новых общественных правозащитных формирований, ориентированных на определенные социальные группы граждан. Кроме ранее созданных, при Омбудсмене сформирован Совет по культуре, литературе и искусству, а также Общественный Совет по гендерному развитию. В восьми ВУЗах страны созданы советы по защите прав студентов, во всех областях при Представительствах Омбудсмена успешно работают советы правозащитников.

Оправдала себя практика привлечения к работе в Аппарате Омбудсмена общественных помощников-волонтеров. Сегодня более 70 человек на безвозмездной основе выполняют поручения Омбудсмена. В то же время они составляют резерв пополнения кадров аппарата.

Деятельность института Омбудсмена в прошедшем году проходила на фоне непростых процессов, происходящих в стране. Несмотря на достигнутые в последние годы позитивные сдвиги в экономике, уровень жизни большинства населения все еще низок в сравнении со стандартами развитых стран, что, естественно, неблагоприятно отражается на практической реализации социально-экономических прав граждан. Существуют немалые проблемы и с реализацией декларированных в Конституции Кыргызской Республики политических и гражданских прав граждан. В обществе по-прежнему распространены правовой нигилизм, недоверие к судебной и исполнительной власти. Все это делает работу государственного правозащитного института весьма сложной и ответственной. Нередко недостаточно взвешенные действия и принимаемые нормативные правовые акты Правительства вызвали неодобрение у людей. И здесь Омбудсмену приходилось брать на себя роль миротворца, который гасил всплеск эмоций и взывал к разуму одних и требовал умиротворяющих мер от других. В том, что страна прожила прошедший год в состоянии стабильности и согласия, есть определенный вклад и Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики.

ГЛАВА I. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ В 2009 ГОДУ

§ 1. Критерии и методология мониторинга и оценки состояния прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике

Права человека – это универсальная ценность и своего рода показатель, позволяющий «измерить» все важнейшие явления и события, происходящие в обществе и в государстве.

Поэтому внутренняя и внешняя политика государства неотделима от этой доминанты. Права человека – это тот приоритет, в соответствии с которым должны осуществляться все политические преобразования, программы, акции. Государственная власть в современном мире получает гуманитарное измерение, ограничивающее ее чрезмерные притязания, а иногда и произвол. Именно такое измерение умеряет противоборство и напряженность в обществе.

Право как регулятор отношений между субъектами деятельности и его важнейшая составляющая – права человека – призваны определять границы свободы политики, политиков и государственной власти. Любые политические меры, которые порождают нарушение прав человека – это посягательство на фундаментальные основы государства, на свободу вообще. Такие политические меры являются антигуманными и аморальными. Поскольку у прав человека есть еще одно важнейшее качество – тесная связь с моралью, которая дает возможность не только правовой, но и нравственной оценки политики государства.

Как и любая сфера жизнедеятельности, ситуация с правами человека должна быть измеряемой как количественно, так и качественно. Опыт работы Аппарата Омбудсмена показывает, что любой анализ ситуации с правами человека в республике наталкивается на субъективный компонент оценки. **Другими словами, поступающие на имя Омбудсмена обращения граждан – это, несомненно, ценный материал для исследования проблемы состояния прав человека в республике.** Вместе с тем, они недостаточно объективно отражают общую ситуацию с правами человека.

Начиная с этого года, для написания ежегодного доклада экспертами Аппарата Омбудсмена предпринята попытка разработать новую методологию и индикаторы анализа и оценки ситуации с правами человека в целом по стране (см. Приложение 1). При выработке методологии и индикаторов прав человека был учтен опыт предыдущей работы Аппарата, опыт национальных институтов по правам человека и офисов омбудсмена зарубежных стран, международных организаций, занимающихся продвижением концепции прав человека, опыт и практика научного и экспертного сообщества. Другими словами, выработанные индикаторы проходят предварительную апробацию на практике. Они не претендуют на абсолютное значение их результатов. Индикаторы будут совершенствоваться в процессе дальнейшей работы.

Эксперты Аппарата Омбудсмена при написании доклада исходили из следующих мировоззренческих принципов методологии анализа ситуации с правами человека:

- **Принцип объективности**, который предполагает беспристрастность в изучении проблем реализации прав человека. В то же время необходимо осознавать, что абсолютно беспристрастным не может быть ни один исследователь;

- С принципом объективности тесно связан **принцип воздержания от оценочных суждений об истинности той или иной концепции прав человека и принцип сопоставления данных**. Объективным знание может быть в том случае, если оно свободно от оценочных суждений. Для оценки того или иного события, или ситуации в целом необходимо применение измеряемых индикаторов.

В ежегодном докладе использована следующая методологическая база анализа ситуации с правами человека: метод сравнительного анализа различных источников информации; структурно-функциональный метод, основанный на изучении соблюдения прав человека государственными органами при оказании ими государственных услуг; информационно-правовой метод, направленный на изучение законодательства Кыргызской Республики и международных документов по правам человека, а также – мониторинг публикаций в СМИ, изучение материалов зарубежных информационно-аналитических центров, специализирующихся на вопросах прав человека; системный метод, направленный на изучение ситуации с правами человека с различных точек зрения и метод, основанный на изучении конкретных фактов нарушения прав человека, выявленных Омбудсменом.

Эксперты Аппарата Омбудсмена сочли целесообразным провести мониторинг и дать оценку эффективности реализации Национальной программы «Права человека» на 2002-2010 гг., первого масштабного стратегического документа, в котором изложена комплексная государственная политика в деле продвижения и защиты прав человека. Хотя не все цели и задачи, поставленные Национальной программой, были достигнуты, само ее принятие – большой шаг вперед в процессе государственной защиты прав человека. Это признание государством того, что решение проблемы прав человека должно быть приоритетным направлением государственной политики, составной частью всех экономических, социальных и культурных преобразований.

В основу новой методологии мониторинга и оценки ситуации соблюдения прав человека при написании ежегодного доклада Омбудсмена положены также целевые установки Стратегического плана развития Института Омбудсмена на 2008-2013 гг. Одна из особенностей этого плана - обновление и совершенствование не только процедур реагирования Омбудсмена на нарушения прав человека, но и принятие мер, направленных на предотвращение этих нарушений - так называемый проактивный компонент. Нетрадиционный подход к написанию ежегодного доклада Омбудсмена обусловлен стремлением сделать более эффективным средством защиты прав человека.

§2. Мониторинг деятельности государственных органов по оказанию государственных услуг населению и соблюдению прав и свобод человека и гражданина

2.1. Соблюдение экономических и социальных прав

В течение всего прошедшего года практически вся деловая жизнь страны находилась под воздействием мирового финансово-экономического кризиса. И хотя финансовое хозяйство Кыргызстана не столь глубоко интегрировано в мировую финансовую сеть, негативные последствия болезненно сказываются как на состоянии экономики, так и на благосостоянии людей. В этих непростых условиях уже в начале 2009 года Правительство поставило перед собой довольно

амбициозные задачи в рамках проекта Doing Busines, делая акцент «на практической реализации реформ, а не только на улучшении законодательства». В качестве основной была выдвинута задача на 2009-2010 годы – попасть в число 50 ведущих стран по рейтингу «Ведение бизнеса».¹ По результатам исследования Всемирного банка и Международной финансовой корпорации Ease of Doing Busines Кыргызстан назван реформатором номер два после Руанды, всего исследованием охвачены 183 страны и территории.² И хотя в деловом мире не без скепсиса воспринимаются индикаторы и подиндикаторы данного рэнкинга Всемирного банка, тем не менее, этот факт дает хороший повод для оптимизма.

Правительство приложило немало усилий, чтобы не допустить катастрофического падения в производственном секторе, удержать в рабочем состоянии финансовую систему. Был разработан антикризисный план на ближайшую перспективу и основные задачи на краткосрочный период. Они таковы:

- сохранение стабильности макроэкономической ситуации;
- обеспечение стабильности банковской системы;
- продовольственная и энергетическая безопасность;
- обеспечение экономического роста через поддержку внутреннего спроса и создание благоприятной деловой и инвестиционной среды.

Если оценивать действия государства в социально-экономической сфере, то они имели вполне определенную направленность на обеспечение правовых гарантий, провозглашенных в статьях 14 и 28 Конституции Кыргызской Республики – на экономическую свободу, свободное использование своих способностей для любой экономической деятельности, на свободу труда, вознаграждение за труд и социальную защиту.

Принят ряд мер по улучшению условий ведения бизнеса, расширению доступа граждан к кредитным ресурсам банков и другим источникам финансовой поддержки предпринимательской деятельности.

Ощутимой поддержкой бизнесу страны стало снижение НДС с 20 до 12 процентов.

С апреля 2009 года введены новые упрощенные правила для регистрации юридических лиц по принципу «единого окна». В результате срок регистрации сокращается с 10 до 3 дней.

Задействованы и другие возможности оказания поддержки гражданам в организации частнопредпринимательской деятельности. В частности, расширяются возможности малого и среднего бизнеса через сеть микрокредитных организаций. Только за 9 месяцев 2009 года они выдали кредитов на 8 329,5 млн. сомов, а число получателей кредитов составило 293,4 тысячи человек. По сравнению с соответствующим периодом прошлого года численность населения, охваченного микрокредитованием, увеличилась на 39,6%, а объем выданных микрокредитов - на 18,5 процента.

Все это дало определенные положительные результаты. Начиная с июня текущего года, удалось стабилизировать темп падения объемов производства. Своевременное выделение крестьянам под посев озимых значительных финансовых и материальных ресурсов позволило произвести более двух миллионов тонн зерна или 128% к 2008 году. Тем самым созданы хорошие предпосылки к снижению цен на хлебопродукты.

С созданием новых рабочих мест на 8,5% уменьшилось число безработных. Уровень зарегистрированной безработицы составил 2,7% от экономически активного населения. Такой показатель можно признать вполне

¹ Информация ИА «24 kg» от 10.02.2009 г.

² Там же

удовлетворительным, если учесть, что согласно отчету правительства в 2008 году уровень общей безработицы составлял 11,07%, а численность безработных – 268,2 тыс. человек.³

В течение 2009 года приняты меры по повышению заработной платы. По данным Нацстаткомитета, среднедушевые **реальные** денежные доходы по итогам полугодия 2009 года составили 1985,8 сома и по сравнению с соответствующим периодом прошлого года увеличились на 13,4%.

Однако эти скромные успехи несопоставимы с потерями в экономике, социальной сфере, с падением уровня жизни довольно большой части населения страны.

Ресурсные возможности Кыргызстана позволяют выглядеть значительно лучше, богаче во всех отношениях. Вопрос в том, насколько эффективно они используются. Практика последних лет показывает, что отдельные успехи в той или иной сфере хозяйствования складываются как бы спорадически и не являются системными. Разработаны десятки различных программ развития, в том числе и достаточно серьезных. Но надежных, действенных механизмов их реализации практически нет. Возьмем одну из важнейших проблем – продовольственную безопасность страны, напрямую связанную с повседневной жизнью каждого кыргызстанца. Обсуждается она на самом высоком уровне часто и остро, а последовательных действий, четко обозначенных, выверенных путей и средств ее обеспечения нет. В стране, где 1 миллион 300 тысяч гектаров пахотной земли, в достатке водных ресурсов, далеко не все граждане могут иметь в рационе питания мясные, молочные и другие, жизненно необходимые продукты не только на уровне соответствия медицинским нормам потребления, но даже приближенным к ним. Причина – в недоступности цен, намного опережающих скудные доходы.

Производство основных сельхозпродуктов, обрушенное в 90-е годы, не может подняться до утраченного уровня. Высокие цены, низкий уровень потребления создают видимость изобилия продуктов, завозимых в значительных объемах по импорту.

Каждый житель страны на себе ощутил, как в последние годы поднялись цены на сахар. Сегодня даже в сравнении с прошлым годом он подорожал больше чем вдвое. И это не предел.

Не так далеко ушло то время, когда в Кыргызстане производили 270 тысяч тонн сахара-песка. Его закупали у нас Узбекистан, Казахстан, Туркмения. Сегодня эта отрасль практически сведена на нет. Посевы сахарной свеклы занимали до развала СССР 50 тыс. гектаров. В 2009 году с трудом засеяли 5 тысяч гектаров и накопили 54 тысячи тонн. Не осталось ничего другого, как завезти сахар по импорту более чем на 40 миллионов долларов. По указанию президента предпринимаются попытки заинтересовать крестьян в свеклосеянии. Но это еще не означает, что цены на сахар вернутся на исходный уровень. Пример тому – цены на хлеб, которые так и остались на отметке периода зернового кризиса, хотя цены на зерно и муку заметно снизились.

Значимым событием наступившей осени стало обращение Президента К. Бакиева к парламенту о необходимости реформы власти. Затем 20 октября 2009 года он выступил на республиканском совещании с докладом по реформированию системы государственного управления. Этим ознаменовано начало второго президентского срока. Можно выделить следующие основные направления, обозначенные Президентом. Во-первых, предлагается устранить дублирующие функции различных государственных структур, упразднить и реформировать

³ Отчет Премьер-министра Кыргызской Республики о работе Правительства Кыргызской Республики за 2008 год. С. 119.

некоторые малоэффективные государственные органы. Планируемые изменения направлены на расширение функций полномочий правительства за счет упразднения Администрации Президента. Вместо нее образован Институт Президента. Это должно придать госуправлению больше мобильности и эффективности. Во-вторых, создаются новые структуры – Верховный курултай и Государственный совет. Через них открываются широкие возможности участия общественности в обсуждении и принятии решений. Таким образом, власть сможет координировать свою деятельность с учетом общественного мнения. Этот процесс является одним из основополагающих аспектов развития демократического общества. В-третьих, основная идея и цель реформы – это развитие. Речь идет о создании прочной базы развития на перспективу, а не только о решении краткосрочных задач. Это новый подход к реформе. Определяются основные инструменты развития – бюджет развития, Агентство по инновациям и привлечению инвестиций и Фонд развития.

Вектор реформы направлен на оптимизацию госуправления. В основу положен функциональный принцип управления взамен прежнего отраслевого. Во главу всего ставится не решение хозяйственных вопросов, а развитие по всем приоритетным направлениям жизнедеятельности страны.

Реализация намеченного требует консолидации и концентрации сил всех слоев общества. Прежде всего, предстоит внести изменения в Конституцию, переработать ряд законов, десятки регламентных документов. Причем сделать это необходимо в кратчайшие сроки, чтобы не парализовать всю систему управления. Такого решительного шага еще не было. Поэтому необходим повседневный контроль за ходом обновления системы управления во всех ее звеньях. Здесь не надо придумывать особые механизмы – главные индикаторы и критерии деятельности – новизна в стиле и методах управления и соответствие результата поставленным целям и задачам.

Есть еще и такой деликатный и весьма важный аспект темы обновления, как обеспечение баланса интересов и возможностей при принятии решений. Для этого нужен взвешенный политический диалог со всеми политическими силами страны и с гражданским сектором, что, несомненно, будет способствовать выработке оптимальных решений. В этой связи заслуживают внимания предложения общественных экспертов о целесообразности введения института обязательного оппонирования, как это принято в науке. Это и есть тот механизм, который будет способствовать повышению качества управленческих решений. А надежным, беспристрастным и вместе с тем заинтересованным оппонентом должно выступать гражданское общество.

Реализация социальных прав человека, в полной мере обеспечивающих его достойную жизнь и свободное развитие, – одна из наиболее сложных правозащитных проблем нынешнего бытия. Даже в докризисный период социальная политика государства не была выразительной. Те меры, которые проводились в жизнь, не повышали благосостояние, а лишь в какой-то степени помогали людям выстоять под прессом безудержного роста цен на товары и услуги и сопутствующей этому инфляции.

Не пренебрегая официальной статистикой, можно говорить о номинальной среднемесячной заработной плате работников предприятий и организаций, достигшей к ноябрю 2009 года 6037 сомов, превысив уровень 2008 года на 36,3 процента, как весьма благополучном показателе. Но при более внимательном подходе к этой усредненной сумме, значимость ее становится не столь впечатляющей. Значительно превысила среднереспубликанский уровень заработная плата работников финансовой деятельности – 17 917 сомов, рост по сравнению с 2008 годом 1642 сома; у работников производства и распределения

электроэнергии, газа и воды – 8468 сомов, рост – 984 сома. Скромнее на этом фоне выглядят работники образования – 3739 сомов с приростом на 384 сома и здравоохранения вкупе с оказывающими социальные услуги – 3 946 сомов с ростом к 2008 году на 484 сома. О размерах зарплаты сельских тружеников статистика умалчивает, но с определенной степенью приближения о ней можно судить хотя бы по общей среднемесячной в Ошской области – 3 224 сома. Если же к вышесказанному присовокупить непогашенную на 1 ноября 2009 года задолженность по зарплате на сумму 295,8 миллионов сомов, то тема повышения народного благосостояния отпадет сама собой.

26 мая 2009 года Президент Кыргызской Республики К. Бакиев подписал Закон «О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах». Он устанавливает систему социальных стандартов практически во всех сферах жизнедеятельности: здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное обслуживание, в области оплаты труда, трудовых отношений и оплаты труда, в области пенсионного обслуживания, в области содействия занятости населения, обеспечения экологической безопасности, обеспечения правопорядка, безопасности граждан и бесплатной юридической помощи, в области культуры, в области физической культуры.

Документ важный и нужный хотя бы потому, что ставит на правовую основу обязательства государства перед своими гражданами и закрепляет ответственность государственных органов за их соблюдение, а также позволяет более точно оценить социальное состояние различных групп населения.

По официальной статистике, за чертой бедности находятся менее 40% граждан Кыргызстана. Всемирный банк в качестве порога абсолютной бедности задает существование на менее чем 1,25 американских доллара в день или 1650 сомов в месяц. По статистике в состоянии крайней бедности (менее чем на 560 сомов в месяц) проживают 9% граждан. А фактически оказывается, что крайне бедны все те, кто получает менее 1650 сомов, т.е. не 9 и не 40 процентов, а гораздо больше.⁴ Будучи еще министром труда и соцобеспечения, У. Абдуллаева признала, что **«лишь 12,2 процента населения имеют доходы свыше 2200сомов»**.

Парадоксален такой факт: статья 23 вышеупомянутого Закона Кыргызской Республики «О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах» гласит, что за ухудшение установленного уровня социальных стандартов должностные лица несут ответственность в соответствии с законодательством. На деле, и без того скудный, МПБ в 2009 году заметно снизился как в целом, так и по всем группам населения.

Одной из наиболее важных и неотложных социальных задач государства остается обеспечение своих граждан достойными пенсиями. Правительство пытается решать вопросы оказания помощи малоимущим, пенсионерам. Только за первое полугодие 2009 года с учетом пожеланий и рекомендаций общественных организаций, НПО, гражданского общества приняты указы президента республики, предусматривающие перевод финансирования базовой части пенсии на республиканский бюджет и повышение пенсий в общем на 50% по сравнению с 2008 годом, при этом базовая часть пенсии выросла с 530 до 800 сомов, а средний размер пенсии повысился с 1 426 до 2 138 сомов.

Несмотря на это уровень социальной защищенности граждан по-прежнему остается невысоким. В этом убеждают как непосредственные обращения граждан к Омбудсмену, так и картины повседневной жизни. Пенсионер Мокенов Темирбек

⁴ По информации С. Кожемякина в газете «Белый Парус» № 16 от 3 марта 2009 г.

Алманович в письме Омбудсмену пишет, что за плечами у него 49 лет трудового стажа, из них 35 лет непрерывной работы на предприятии. Награжден орденами Трудового Красного Знамени, Дружбы Народов, медалями. В 1995 году вышел на пенсию по возрасту, которой не хватает на проживание.

Та же тема звучит в письме жительницы поселка Орловка Кеминского района Кожерниковой Панны Георгиевны – пенсия у сельчан 1500 сомов, а мешок муки стоит 1000 сомов. Пока были кое-какие льготы как ветерану труда, удавалось сводить концы с концами. Теперь льгот нет, пособия незначительные. Жить становится все труднее.

Но законных путей облегчить жизнь заслуженным труженикам у Омбудсмена, к сожалению, нет.

В мировой практике при определении средней пенсии принято отталкиваться от средней заработной платы, определяя так называемый коэффициент замещения (соотношение между средним размером пенсии и средней зарплатой). Согласно Конвенции международной организации труда (МОТ) № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (г. Женева 28.06.1952 г.), величина средней пенсии не должна составлять менее 40% от прежней заработной платы (раздел XI). В Кыргызской Республике сегодня этот показатель значительно ниже и составляет в среднем 24 %. Больше того, по оценкам многих специалистов, без принятия срочных корректирующих мер тенденция к снижению может продолжиться.

С учетом осеннего скачка цен на продовольственные товары и новых тарифов на электроэнергию, тепло и горячую воду повышение пенсий в лучшем случае осталось практически незамеченным. Размер пенсии опять же остается ниже прожиточного минимума пенсионера, а сам этот минимум составляет не более 80 % от прожиточного минимума других категорий населения. Между тем следует сказать, что «привязка» размера пенсии к прожиточному минимуму, обеспечивающему чуть ли не биологическое выживание человека, – это не тот путь, который ведет к благосостоянию. Да и вообще бессистемное повышение пенсий «вдогонку» росту цен и тарифов вряд ли поможет восстановить социальную справедливость. **Государство должно безотлагательно предпринять все необходимые меры для того, чтобы хотя бы приблизить размер трудовых пенсий к стандартам МОТ.**

Омбудсмен не без основания считает, что:

- пенсионная система в любом варианте должна предусматривать существенное повышение пенсий гражданам, трудовая деятельность которых пришлась на советский период, то есть тем, кто уже не может своим трудом сегодня «заработать» достойное по нынешним меркам обеспечение в старости;
- в соответствии с Конвенцией № 102 Международной организации труда, принятой 28 июня 1952 года «О минимальных нормах социального обеспечения», величина средней пенсии не должна составлять менее 40% от прежней заработной платы;
- размер пенсии не должен быть «привязан» к прожиточному минимуму, как это делается в настоящее время;
- доля пенсионных расходов в ВВП должна составлять не 6%, как сейчас, а никак не меньше 10%, что хоть как-то облегчало бы жизнь пожилых людей.

2.2. Тарифная политика в поощрении прав граждан

Граждане Кыргызстана с надеждой восприняли Курс президента на обновление страны, а затем и объявленную реформу государственного управления. Мобилизующими стали слова К.С. Бакиева: **«Кыргызстан должен стать по-настоящему независимым и успешным государством с высоким качеством жизни».**

К сожалению, последовавшие вскоре шаги Правительства вызвали у значительной части населения недоумение и разочарование. Не прошло и месяца, как 12 ноября 2009 года за № 699 появилось его Постановление «О среднесрочной тарифной политике Кыргызской Республики на электрическую и тепловую энергию на период 2010-2012 г.г.». Согласно этому постановлению с 1 января 2010 года вводятся непомерные платежи за такие жизненно необходимые атрибуты быта, как электроэнергия, тепло, горячая вода.

Население было ориентировано два других, ранее принятых Постановления от 23 апреля за №№ 164 и 165, которыми были утверждены «Среднесрочная тарифная политика Кыргызской Республики на электрическую энергию на 2008-2012 годы» и «Среднесрочная тарифная политика Кыргызской Республики на тепловую энергию на 2008-2012 годы». Суть предыдущих политик заключалась в постепенном повышении тарифов к 2012 году - по электроэнергии до 1,45 сома за киловатт/час; по оплате за тепло – до 1570 сомов за 1 гигакалорию.

По новому постановлению эти тарифы, в кратно увеличенных размерах, начинают действовать с 1 января 2010 года. А с 1 июля 2010 предусмотрено очередное их увеличение.

Тут уместно привести слова президента, сказанные не столь давно – в сентябре 2009 года: **«Тарифы надо поднимать безболезненно для пенсионеров, малоимущих, для граждан, имеющих большие семьи. Они, кстати, платят за свет исправно. А воруют его те, у кого огромные дома, сауны».** На деле вышло, что тарифы, планировавшиеся на 2012 год, не только «потяжелели» в 2 и в 5 раз, но и начинают работать уже сейчас. Такой ход безболезненным никак не назовешь.

В этой ситуации некорректно звучит обещание Правительства компенсировать рост тарифов выплатой 200 сомов тем, у кого пенсия либо зарплата не превышает 4000 сомов. На самом деле эти 200 сомов сумеют получить только те, чья пенсия (доход) не превышала 2000 сомов. Для остальных, а их большинство, будет лишь доплата до 200 сомов к ранее начисленным компенсациям в связи с повышением тарифов на электроэнергию в предыдущие годы. Например, у кого пенсия не превышает 300 сомов, получит доплату максимум 83 сома.⁵ В сравнении с теми суммами, которые населению приходится теперь платить за потребленную электрическую, тепловую энергию и горячее водоснабжение, - это выглядит, по меньшей мере, несерьезно.

Прежде чем прибегнуть к непопулярным по отношению к населению мерам, Правительству следовало тщательно изучить, насколько эффективно и по назначению ли использованы значительные суммы доноров, когда только по «Проекту реабилитации систем электроснабжения и центрального отопления» Всемирный банк прокредитовал 35 млн. долларов, Азиатский банк развития профинансировал на 27,5 млн. долларов. Донорская помощь по проекту Датского агентства международного развития составила 8,2 млн. долларов, Скандинавского фонда развития - 5,2 млн. долларов, швейцарского правительства – 4,6 млн. долларов. Проект как раз и предусматривал

⁵Приводится по опубликованным разъяснениям Социального фонда КР

«содействие экономическому росту страны через реабилитацию и модернизацию оборудования в энергетическом секторе, повышение эффективности и надежности системы электроснабжения и центрального отопления, сокращение потерь тепловой и электрической энергии». Там же было заложено основательное переоснащение и Бишкекской ТЭЦ. Но в результате получили не модернизацию, а сообщение руководства отрасли о надвигающейся техногенной катастрофе и решение правительства поднять тарифы как спасительное средство для поддержания энергосистемы страны.

Силами специалистов в области энергетики и теплотехники с участием представителей гражданского сектора, профсоюзов, правозащитных организаций и компетентных органов необходимо выяснить, куда ушли средства международных доноров, отчисления на обновление и ремонт машин и оборудования, публично показать результаты. Если выявятся виновные в растратах и хищениях, назвать их, заставить вернуть похищенное и привлечь к ответственности по закону.

В Кыргызской Республике разработана и принята Концепция введения накопительной части в пенсионную систему. Она одобрена Указом Президента Кыргызской Республики «О мерах по введению накопительной части в пенсионную систему Кыргызской Республики» от 24.09.2008 г. ВП № 339. В развитие этой концепции Жогорку Кенешем принят закон о «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О тарифах страховых взносов по государственному страхованию». Согласно этому законопроекту с 1 января 2010 года планируется ввести в действующую смешанную пенсионную систему накопительный элемент. Для этого предусматривается введение ставки тарифа дополнительных страховых взносов с работника в размере 2 процента в Государственный накопительный пенсионный фонд. Закон важный и нужный. Делать накопления «на старость» надо. Но совершенно нелепо и бессмысленно выглядит изъятие этих отчислений у работающих пенсионеров. Сегодня таких немало. И вполне резонны их возмущения по этому поводу.

Есть и другая сторона вопроса: нигде статистика не сообщает, какими суммами от страховых платежей работников и работодателей и как распоряжается Социальный фонд. Если же сделать совсем несложный подсчет, исходя из данных обо всех субъектах налогообложения, то станет очевидным, что даже отчисления 8% у работников и 19% у работодателей позволяют формировать накопительную часть. Доводы Соцфонда о необходимости увеличения платежной нагрузки на граждан не убеждают, поскольку реальными расчетами не подкреплены. Есть только ссылки на требования МОТ. Но Счетная палата некоторые тайны Социального фонда открыла – выявлены не безобидные комбинации с тендерными закупками оборудования на десятки миллионов сомов; на уголовное разбирательство претендует довольно замысловатый заем в 57 миллионов сомов, выданный еще в августе 2007 года через Международную ассоциацию пенсионных и социальных фондов для дальнейшего их размещения на депозит в филиале коммерческого банка ФСКБ Приморья «ПримсоцБанк» в г. Москве. Договор займа продлевался неоднократно на разные сроки. Срок его погашения наступил 29 декабря 2009 года. Но возврат его не обеспечен. Вывод следует сам собой: при таком администрировании Социальному фонду для формирования накопительной части к пенсии потребуются тариф отчислений не 10%, а значительно больше. Вопрос в том, смогут ли люди, пребывающие в нищете, вынести нарастающий груз платежей. Не думать над этим правительству нельзя.

Омбудсмен считает, что разработчики законопроектов должны предвидеть социально-экономические последствия заложенных в них норм

по всему спектру правоотношений бизнес-среды и государства, преследуя не только одну, пусть даже самую благородную цель, в данном случае - наполнение Социального фонда, но и думать о том, как преодолеть теневой бизнес, за которым скрываются гораздо большие суммы.

Немало перспективных для развития отечественной экономики разработок содержит в себе новый Налоговый кодекс. О некоторых из них было сказано выше. Однако не обошлось и без просчетов.

По новому Налоговому кодексу все учреждения и организации, финансируемые из государственного бюджета, обязаны уплачивать в качестве налога 20% зарабатываемых специальных средств. В их число входят детские сады, школы, лицеи, гимназии, колледжи, институты, академии и т.п. К счастью, до некоторых законодателей дошло, что это не коммерческие организации, и изъятие у них 20% зарабатываемых ими средств подорвет экономическую базу таких учреждений, приведет к сокращению расходов на образовательный процесс, сокращению персонала и ухудшению положения педагогов. В итоге группа депутатов Жогорку Кенеша (И.Омуркулов, Ч. Абдуллаева, З.Курманов, Г. Куликова) внесли предложение освободить учреждения системы образования от уплаты налога на специальные средства.

Руководство налоговой службы страны усиленно продвигает введение с начала 2010 года налога на недвижимость. Весной 2009 года президент ввел мораторий на этот вид налога до декабря. 17 ноября 2009 года вопрос рассматривал на своем заседании профильный комитет Жогорку Кенеша. Директор Государственной налоговой службы А. Келдибеков пытался убедить депутатов в необходимости этого обязательного платежа. При этом он подчеркнул, что международные финансовые институты одобрили разработанные ставки и методы его исчисления. Однако бизнесмены и ряд депутатов выразили озабоченность по поводу введения такого налога в условиях разрастания экономического кризиса и объявленных правительством повышений тарифов на электроэнергию и тепло. Серьезный урон, который может быть нанесен бизнесу от такого нововведения, просчитывается довольно просто и окажется трудно поправимым.

Любое налоговое обложение, повышение тарифов должно соответствовать уровню доходов налогоплательщиков. В противном случае – это авантюрный ход и не более. Надо инвестировать отрасли, на продукцию которых есть реальный спрос и отдача, грамотно и цивилизованно работать с потенциальными инвесторами, учитывая все нюансы бизнеса.

2.3. Право на достаточное жилище

Согласно ст.33 Конституции право граждан на жилище обеспечивается развитием государственного, муниципального и индивидуального жилищного фонда, жилищного фонда организаций, содействием гражданам в приобретении жилья на условиях и в порядке, установленных законодательством. Однако возможности реализации этого права у основной массы населения из года в год остаются весьма ограниченными. Масштабы жилищного строительства и без того незначительные в последнее время уменьшились.

За январь-ноябрь 2009 года введено жилья общей площадью 557,1 тыс. кв. метров, или 99,7% к уровню соответствующего периода 2008 года, а всего в предыдущем 2008 году было сдано в эксплуатацию 821,8 тыс. кв. метров. Что касается, государства, то его участие в этом процессе носит, скорее, символический характер. Практически все 5178 сданных в 2009 году жилых домов

построены на средства наиболее состоятельных граждан и предпринимательских структур. Совершенно очевидно, что жилищное строительство в таком формате не предусматривает решение проблемы, а лишь демонстрирует возможности незначительной, но зажиточной части населения. Достаточно сказать, что за весь 2009 год в Бишкеке построено только около 150 квартир, так называемого, социального жилья, что никак не сопоставимо с потребностью в нем. При этом, получатели такой квартиры, а это в основном учителя, врачи, должны до заселения оплатить 60% ее стоимости и в рассрочку – остальные 40% из расчета 500 долларов за один квадратный метр. Сумма для квартиры в 45 квадратных метров получается немалая – 25,5 тысяч долларов. При их зарплатах не каждому это по плечу.

По данным официальной статистики, в республике состоят на учете на получение жилья около 20 тысяч семей. Фактически нуждающихся в жилье на порядок больше, поскольку в постановке на учет есть определенные ограничения по наличию прописки, времени проживания на территории и т.п. Количество малообеспеченных семей, улучшивших свои жилищные условия, остается из года в год незначительным и составляет не более 200.

22-26 марта, а затем 22-23 июня 2009 года состоялись семинар и тренинг по теме «Право на достаточное жилище». Прозвучавшие в ходе сессий доклады и выступления участников в ходе их обсуждения показали остроту данной проблемы в Кыргызской Республике.

Важной составляющей проблемы достаточного жилища является бездомность. Вызывает недоумение индифферентное отношение к ней власти и общества, недооценка угрозы кроющейся в ней общественной безопасности. Прежде всего, непрекращающееся пополнение рядов бездомных наносит непоправимый урон человеческому достоинству, подрывает основу свободы и справедливости. Лица без определенного места жительства остаются вне трудовой деятельности. Особую опасность представляет детская бездомность, которая становится перманентным источником рекрутирования криминальной среды. А неупорядоченный, распутный образ жизни этой категории не исключает распространение серьезных и опасных инфекционных болезней. Сегодня в стране никто не знает даже в некотором приближении, сколько у нас бездомных бродяг, кто они и что привело их к такому состоянию, нет механизма выявления опасно больных, реинтеграции определенной части бездомных в нормальную жизнь. Особенно это касается детей, молодых людей в трудоспособном, репродуктивном возрасте. Для того, чтобы эффективно действовать, надо оценить ситуацию. Нужна официальная статистика, индикаторы, характеризующие состояние этого пагубного явления. Государство и общество в целом не имеют права не замечать эту категорию граждан, ряды которой из года в год пополняются. Нужны спланированные, обеспеченные соответствующими ресурсами меры по социальной реабилитации таких граждан. Первыми шагами здесь могло бы стать обустройство через органы соцзащиты хотя бы в период зимних холодов сезонных приютов для бездомных в палаточных и модульных сооружениях по опыту городов других стран СНГ.

Государство должно иметь свой национальный проект реализации прав на достаточное жилище, учитывающий все аспекты этой проблемы и не в последнюю очередь оборудование жилищного фонда хотя бы в рамках минимальных стандартов. Достаточное жилище – это не четыре стены и крыша над головой. Государство должно принимать законодательные и другие меры, направленные на то, чтобы домовладельцы, застройщики, землевладельцы и корпорации соблюдали правозащитные стандарты в части права на достаточное жилище. Сегодня реалии таковы, что жилищный фонд страны оборудован водопроводом

на 38%, газоснабжением на 43,2%, канализацией – на 30,6%, центральным отоплением - на 26,1%, горячим водоснабжением – на 14,7%, ваннами, душем – 23,7%.⁶

Доступ к земле рассматривается как один из основных элементов для реализации права на достаточное жилище. В отчете Специального докладчика ООН земля признана как «критический элемент» права на достаточное жилище.⁷ Правомерно полагать, что государственные органы и органы местного самоуправления, призванные стоять на страже прав и законных интересов своих граждан, должны играть ключевую роль в регулировании отношений на рынке земли, не допускать возникновения конфликтов. Но именно они своими действиями зачастую обостряют ситуацию, нарушают законность в земельных вопросах.

Особую озабоченность вызывают непоследовательные действия органов исполнительно власти в вопросах выделения земельных наделов для индивидуального строительства.

С конца 2005 года в течение двух с половиной лет проходили консультации и рассматривались различные варианты выделения земельных участков фонду внутренних мигрантов «Семетей – интер».

29 августа 2008 года у Премьер–министра И.Чудинова состоялось совещание, в ходе которого предложено фонду поддержки внутренних мигрантов «Семетей – интер» 500 га земли в районе международного аэропорта «Манас». В протоколе предусмотрено построить две скважины для обеспечения питьевой водой, пустить городской автобус.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики за № 295 от 16 мая 2009 года 489 гектаров сельскохозяйственных угодий трансформированы в площади под застройку жилого массива.

Правительство принимает решение о выделении земель. Обнадеженные граждане вкладывают немалые средства на разработку генерального плана жилмассива, который Госстрой во главе с К. Нарбаевым забраковал. Второй Генплан разработан архитекторами проектного института Госстроя и утвержден Госстроем, архитектором Сокулукского района, решением депутатов Новопавловского айыльного округа.

8 сентября 2009 года на очередном совещании у Премьер министра И.Чудинова в соответствии с Постановлением Правительства № 295 определен принцип распределения земельных участков членам фонда «Семетей –интер», даны поручения Чуйской государственной областной администрации, Новопавловскому айыл окмоту.

Подготовлена вся правовая база для выдачи земельных участков гражданам, однако 12 января 2010 вице-премьер министр А. Карашев на основании письма министерства транспорта и коммуникаций о резервировании земли под строительство в будущем дополнительной взлетно–посадочной полосы аэропорта «Манас» создает комиссию по отмене выше упомянутого постановления правительства, а вместе с ней - напряженный очаг массового недовольства, спровоцированный непродуманными действиями министра транспорта и коммуникаций Н.Сулайманова при поддержке вице-премьер министра А.Карашева.

Другой пример. Правительство приняло Постановление № 198 от 30 марта 2009 года «Об утверждении Положения об определении границ придомового

⁶ Национальный статистический комитет. «Кыргызстан в цифрах, 2008. Статистический сборник». Б. 2008г. С.252.

⁷ Доклад Специального докладчика Совету по правам человека ООН от 13 февраля 2008 года, стр. 24.

земельного участка (ПЗУ) при многоквартирных домах», которое бесцеремонно посягает на права граждан. Общественная экспертиза этого постановления, проведенная Ассоциацией «Достойная жизнь, ОО «Юстин» и Женским дискуссионным политическим клубом, установила дискриминационный характер и несоответствие норм Положения Гражданскому Кодексу КР. В нем проигнорированы требования Гражданского Кодекса о включении в территорию придомового земельного участка зеленых насаждений, хозяйственных, детских и спортивных площадок, оборудованных мест для сбора твердых бытовых отходов и других участков, границы которых определяются нормативами, принятыми в установленном порядке.

Согласно Положению в основу определения размеров придомовых земельных участков положены проекты застройки, а не градостроительные и санитарные нормы. Положение дает возможность чиновникам манипулировать размерами и границами ПЗУ, занижать их, позволяет «выявить территории, которые могут быть использованы для нового строительства», открывают путь к злоупотреблениям.

Оно содержит и такие абсурдные по своей сущности нормы, которые уполномочивают органы местного самоуправления готовить постановления «о предоставлении прав на придомовой участок», что противоречит действующему законодательству, поскольку органы местного самоуправления могут только издать постановление о конкретных границах ПЗУ отдельного дома по тому или иному адресу. Откровенный административно-чиновничий произвол несет в себе подпункт 3 пункта 11 Положения, позволяющий в случае предполагаемого нового строительства на месте многоквартирного дома, реконструкции существующей застройки либо сноса определять границы земельного участка в уменьшенных размерах вплоть до контура здания. Это противоречит п.6 ст.46 Земельного кодекса КР и ст.1 Конституции КР о неприкосновенности собственности.

По заключению Урбан-института, по существу Положение направлено на фактическое изъятие земель у жильцов многоквартирных домов, что запрещено пунктом 3 ст.46 Земельного кодекса и ст. 17 Закона «О товариществах собственников жилья».

Следует отметить, что своим письмом от 03.06.2009 года Премьер-министру Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, законности и правам человека Жогорку Кенеша рекомендовал отменить постановление Правительства от 30 марта 2009 года № 198 «Об утверждении Положения о порядке определения границ земельного участка при многоквартирном доме» ввиду его противоречия нормам целого ряда статей Конституции, Гражданского и Земельного кодексов, Закона «О товариществах собственников жилья». Аналогичные рекомендации содержатся и в Заключениях отдела Комитета по региональному развитию и местному самоуправлению и юридического управления Аппарата Жогорку Кенеша.

Правительству следует рассмотреть и решить вопрос о регулировании и нормализации обеспечения технического обслуживания жилого фонда многоквартирных домов, чтобы не допустить их разрушения.

Новые проблемы возникли у жителей многоквартирных домов с изменениями в Земельном кодексе в июле 2009 года, согласно которым их приравнивали к владельцам приусадебных участков, и теперь каждый собственник квартиры в многоквартирном доме обязан платить налог на землю, вернее на ту часть из общего придомового земельного участка, которая приходится на него. Однако методику расчета таких платежей никто не разработал. Более того, по многим многоквартирным домам оформление в собственность придомовых земельных участков либо не завершено, либо не начиналось вообще. К тому же, мэрия Бишкека приостановила на неопределенное время оформление ПЗУ. Таким

образом, сложилась парадоксальная ситуация, когда закон есть, обязанность платить налог предписана и установлен срок внесения оплаты – до 1 сентября 2009 года – только неизвестно, кто и сколько должен платить. Есть здесь и другая сторона вопроса: насколько нововведение в земельное законодательство в части придомовых земельных участков вообще согласуется со здравым смыслом? Ведь эта земля не используется в коммерческих целях и, как правило, содержится на средства жителей. Следовательно, нецелесообразно запускать в действие внесенное изменение в земельный кодекс, не устранив выявленные недочеты и противоречия. Такую же позицию высказала Ассоциация бывших общежитий «Достойная жизнь» на состоявшихся общественных слушаниях.

Ввод в действие каждого нового объекта культурно-бытового, производственного назначения, жилья должен приносить людям удовлетворение. Но омрачают дело грубые нарушения застройщиками строительных норм. Особенно в обеспечении сейсмостойкости возводимых строений. Стало правилом возводить весьма ответственные объекты без учета требований соответствующих надзорных органов и служб. Так, по ул. Тимирязева, 111/1 некто Тасуева на выкупленных земельных участках строит частную гостиницу, не имея ни одного разрешительного документа государственного архитектурно-строительного надзора (ГАСН), без проведения экспертизы на соответствие требованиям сейсмостойкости. В генплане объект не числится. Работники ГАСН выносили предписания на приостановление работ, но они игнорируются строптивой владелицей объекта. Есть решение суда о его сносе вынесенное в декабре 2008 года, но реакции никакой.

Такая же картина на стройке по ул. Жумабека, 79/2. Специалисты ГАСН по Свердловскому району г. Бишкек точно не могут сказать, кто хозяин объекта, что он намерен возвести. Документов на строительство нет, надзора никто не осуществляет. На объекте нет даже прораба, работу ведут временно нанятые рабочие с улицы. По их словам, возводят они спортивный зал. Как он будет эксплуатироваться – большой вопрос. Во всяком случае, специалисты госнадзора принимать его в эксплуатацию не намерены.

Ленинская районная государственная администрация мэрии г. Бишкек своим постановлением от 07.05.2004 года №117 выделила Сариеву Т. А. земельный участок под строительство жилого дома площадью 781,0 кв. метров по ул. Асаналиева/Некрасова (микрорайон «Джал»). Застройщик объявил, что строит индивидуальное жилье для себя и своих родных. А в результате возведен четырехэтажный дом с мансардой – фактически пятым этажом. А такое строение требует разработки проектной документации, прохождения экспертизы и разрешения на строительство в управлении ГАСН. Фактически Сариев Т. не предъявил ни одного разрешительного документа. А проверяющих из ГАСН и финансовой полиции к зданию даже не подпустили. Дом заселен. Кто и на каких правах в нем проживает, неизвестно.

С грубыми нарушениями норм и правил городского строительства возводится школа на 960 мест в жилмассиве «Ак-Орго». Здесь возведен пока только фундамент. Заказчиком выступает ОГУКС мэрии г. Бишкек. Проектно-сметной документации нет, сейсмостойкость экспертизой не подтверждена. По словам сотрудников ГАСН, объект заморожен более четырех месяцев, выполненные работы оказались фактически бросовыми, бетон разрушается, арматура ржавеет. Все придется переделывать заново. Деньги потрачены впустую. В жилмассиве «Кара-Жигач» по такому же принципу выведены три этажа такой же школы. Работы не приостанавливаются, распоряжения ГАСН не исполняются.

Не лучше обстоит дело с детскими садами. По словам инженера-инспектора Первомайского района А.Мамытова, ОГУКС мэрии и здесь пренебрегает всеми

нормативными требованиями своевременного прохождения исследований качества строительства. Даже действующие уже детские сады сданы без согласия ГАСН, нет на них основных документов. Хотя без архитектурно-планировочного условия, согласованного проекта, заключения госэкспертизы и других документов нельзя приступать даже к заливке фундамента. Принимают детей сработанные таким образом детсады на 140 мест каждый в жилмассивах «Ак-Босого» и «Касым». Объекты, как отметил инженер-инспектор А. Мамытов, не прошли процесса сдачи в эксплуатацию и работают вопреки закону. Но никакой управы на нарушителей нет. Госархстройнадзор перед ними бессилён. А это весьма тревожный симптом. Казалось бы застройщикам созданы благоприятные условия для решения всех вопросов при строительстве. Постановление правительства от 30 мая 2008 года № 252 предписывает создание единого окна при оформлении необходимых документов. Там же утверждаются проекты, выдаются разрешения на ведение работ. Количество разрешительных документов сократилось вдвое, уменьшились сроки их рассмотрения. Но многие предприниматели не считают с законодательными нормами, а на законные требования надзорных органов нередко отвечают угрозами. Суды действуют нерешительно.

Необходимы более жесткие поправки в Кодекс об Административной ответственности. Нужно создать прецедент по сносу незаконно возведенных объектов, не взирая на имена их собственников. Здесь слово за судами. Следует также четко определить порядок сноса – кто, какими силами и средствами, из каких источников производит и оплачивает эти работы. Пока в этом деле полная неразбериха, все складывается спонтанно. Заслуживает внимания и поддержки предложение ГАСН создавать антирекламу объектам потенциально опасным в эксплуатации, построенным в нарушение строительных норм и правил. Их хозяевам будет непросто найти покупателей, особенно на жилые строения.

Много сетований среди населения, особенно жителей столицы вызывает повсеместная установка автозаправочных станций. Безудержный заправочный бум разразился в безвластные девяностые годы, когда было дозволено все, что запрещено и не запрещено. Ненасытная власть денег сметала на своем пути все нормы и правила. Так, фактически под окнами многоквартирных домов по ул. Токтогула на пересечении с ул. Н. Исанова, в бытность мэром столицы небезызвестного Силаева Б., присоседилась со своей заправкой компания «Лукойл». Жители, прослышав о предстоящем строительстве столь опасного во всех отношениях объекта, забили тревогу. Но градоначальники развеяли их опасения, заверив, что на этом месте будет сооружен монумент, символизирующий дружбу Кыргызстана и Турции. В итоге же возник «символ» совсем другого предназначения. Не без благоволения руководства мэрии расположился в непосредственной близости от больницы и университета пункт заправки на углу улиц Гагарина и Манаса. В данное время в столице действует 75 заправок. По мнению руководства Ассоциации нефтетрейдеров Кыргызстана, они полностью обеспечивают потребности автовладельцев столицы и прибывающих из-за ее пределов, но на подходе строительство еще 24-х АЗС для некой Бишкекской нефтяной компании. При этом они признают, что многие заправочные станции построены с грубыми нарушениями градостроительных и санитарных нормы. Такие объекты должны располагаться в отдалении от жилых густонаселенных кварталов. Однако это не мешает строить очередную АЗС в 8-м микрорайоне в соседстве с тремя лечебными учреждениями и жилыми многоэтажками. Вся драматургия данного вопроса в том, что никто не занимается оптимизацией количества таких объектов.

Как видно проблема обеспечения достаточного жилища многогранна и сложна..

2.4. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Омбудсмену приходится обращаться к проблеме охраны здоровья граждан в очередной раз, поскольку это важнейшее в социальном государстве конституционное право надлежащим образом не обеспечивается. С формальной точки зрения в республике предпринимаются масштабные меры в области здравоохранения. С 1996 года идет поэтапная реформа здравоохранения. На первом этапе в рамках Национальной программы «Манас» (1996-2005 г.г.) в системе проведены структурные изменения, создан институт семейных врачей, введены обязательное медицинское страхование, система Единого плательщика, Программа государственных гарантий, акцент в медицинском обслуживании сделан на услуги первичного здравоохранения.

Второй этап связан с Национальной программой «Манас таалими», рассчитанной на период 2006-2010 годов и продолжившей программу «Манас».

Несмотря на имеющиеся проблемы в экономике страны, государство из года в год изыскивает средства на поддержание здравоохранения. И хотя выделяемые суммы не столь велики, как этого хотелось, но при рациональном их использовании граждане вправе надеяться на более высокое качество медицинских услуг. За 10 месяцев 2009 года государственные расходы на здравоохранение составили 4282,8 млн. сомов или 9,4%. По сравнению с соответствующим периодом 2008 года это больше на 935,4 млн. сомов.⁸ На строительство амбулаторно-поликлинических учреждений за 9 месяцев 2009 года использовано 22,6 млн. сомов (в 2008 году - 31,7 млн. сомов); в Бишкеке, Нарынской, Таласской и Чуйской областях сдано таких учреждений на 309 посещений в смену;

На строительство больниц за 9 месяцев 2009 года использовано 45,2 млн. сомов (было в 2008 году 56,9 млн. сомов).⁹

В Национальной программе «Манас таалими» достаточно точно и емко сформулированы цели и приоритеты. Главная цель – улучшить состояние здоровья населения через создание «отзывчивой, эффективной, комплексной, интегрированной системы предоставления индивидуальных и общественных услуг здравоохранения, повышения ответственности каждого гражданина, семьи, общества, органов государственной власти и управления за здоровье каждого человека и общества в целом».

Приоритеты:

- Охрана здоровья матери и ребенка;
- Контроль туберкулеза и профилактика респираторных заболеваний;
- Профилактика сердечно-сосудистых заболеваний и их осложнений ;
- Ограничения распространения ВИЧ/СПИДа.

Предусмотрены и другие важные и нужные направления совершенствования лечебно-оздоровительной и профилактической работы.

Однако реального продвижения системы национального здравоохранения к намеченным высоким и благородным целям население страны не замечает.

По оценкам Всемирной организации здравоохранения, Кыргызстан входит в число неблагоприятных стран по смертности - в год умирают 30 тысяч и более человек, от сердечно-сосудистых заболеваний – 15 тысяч человек. Занимаем одно из первых мест в СНГ по смертности от инсульта. Остается высокой и не

⁸ Национальный статистический комитет. Социально-экономическое положение Кыргызской Республики, январь-ноябрь 2009. С. 113.

⁹ Там же, январь-сентябрь 2009. С. 85.

снижается заболеваемость и смертность от туберкулеза. Все эти болезни от социальной неустроенности. Не улучшается положение с бруцеллезом. По данным все той же ВОЗ в мире в среднем 5 человек из 100 тысяч болеют бруцеллезом. У нас этот показатель превышен в разы, и ежегодно регистрируется около 4 тысяч новых больных.

Ухудшается состояние здоровья школьников. По результатам проведенных в предыдущем году 340 тысяч профилактических осмотров выяснилось, что к концу учебы каждый 4-5-й выпускник страдает хроническими заболеваниями. Внимание к охране здоровья учащихся резко снизилось. Если в 1992 году работали 81 терапевтов подростковых кабинетов, то к 2008 году их осталось 38; школьных педиатров в 2003 году было 42, а в 2008 году осталось 23¹⁰.

Жалобы на невысокое качество услуг в этой сфере идут по-прежнему. И они, как правило, обоснованны. Действительно, внося сооплату, граждане уже освобождаются от других дополнительных расходов – лекарственные средства должен предоставить стационар. Но здесь предлагают в основном самые простые, малоэффективные препараты или же пациентам советуют приобрести в аптеке более дорогие. Получается, что сооплата – это всего лишь оплата за больничное койко-место. Отсутствие прозрачности в этом деле порождает злоупотребления, больные не ведают, на какую сумму государство предоставило им медицинских услуг. Надо еще иметь в виду, что работающие застрахованные граждане отчисляют платежи из своих зарплат, а также работодатель платит за каждого работника из фонда оплаты труда страховые взносы на цели обязательного медицинского страхования. За пенсионеров это делает государство. Может, имеет смысл эти страховые взносы отдавать в руки пациентам, чтобы они сами решали, по какой стоимости приобретать лекарства, и лишь доплачивали больнице.

Значимость качества медицинских услуг особенно возрастает, когда речь идет о здоровье матери и ребенка. В июне 2009 года министерство здравоохранения при поддержке ЮНИСЕФ провело пятидневный семинар «Улучшение качества медицинских услуг для женщин и детей». Его слушатели – акушеры, гинекологи и педиатры из всех регионов республики. В ходе обсуждения весьма злободневной темы отмечалось, что ситуация выглядит несколько парадоксально: с одной стороны – доступ населения к медицинским услугам обеспечен на достаточно высоком уровне, более 90% беременных женщин находятся под наблюдением медиков и рожают в медицинских учреждениях. Но, с другой стороны, показатели младенческой смертности остаются высокими. По данным официальной статистики, основными причинами являются внешние причины, состояния возникающие в перинатальном (послеродовом) периоде (почти 70% умерших младенцев), болезни органов дыхания (12%), врожденные пороки развития (10%). Несмотря на снижение в 2009 году по сравнению с 2008 годом числа детей, умерших в возрасте до года, с 2850 до 2750 младенческая смертность от внешних причин остается высокой. Один из путей выхода из такого положения видится в улучшении качества оказываемых населению, и в частности матерям и детям, медицинских услуг, повышении действенности использования имеющихся ресурсов, поскольку не всегда увеличение финансирования влечет повышение уровня работы в медицинских учреждениях. В нынешних условиях нужны также новые индикаторы определения эффективности работы медицинских учреждений.

По данным, которые привела главный акушер-гинеколог Министерства здравоохранения Б. Арзыкулова, в 2008 году при родах умерло 71 мать, а в 2009 году их число увеличилось почти на 25%. Медикам не удалось спасти 97 рожениц.

¹⁰ Информация министерства здравоохранения Кыргызской Республики от 18.06.2006 №06-1/1-4083 за подписью заместителя министра М. Каратаева

По всем фактам материнской смертности органы прокуратуры на местах проводят расследования.

Министерство здравоохранения признает тенденцию роста материнской смертности в республике. На состоявшемся 29 октября 2009 года Национальном съезде акушеров-гинекологов, педиатров и детских хирургов констатировали, что среди стран СНГ наша республика имеет наивысшие показатели материнской смертности. Причины назывались все те же: низкое качество медицинских услуг, недостаточный уход за пациентами, нехватка специалистов, слабая материально-техническая база. По сообщению министра М. Мамбетова, укомплектованность врачами в республике составляет 70%. Всего работает 12 500 врачей при потребности в 21 тысячу. Комплектация средним медицинским персоналом катастрофическая – 55% от потребности.¹¹

К разряду объективных их не отнесешь. Все они, так или иначе, обусловлены просчетами в организации системы здравоохранения, недостаточно развитым чувством ответственности и недобросовестным нередко отношением к своему делу медработников.

Вот характерный пример из почты Омбудсмена. У жительницы Бишкека А. Акматбаевой в дородовой период произошел выкидыш, открылось кровотечение. 8 февраля 2009 года бригада скорой помощи доставила ее в клинический родильный дом № 6. В дежурном блоке врач О. Макиевский встретил больную криком возмущения, оскорбительными выражениями и отказался принять пациентку. После перебранки между врачами скорой помощи и О. Макиевским ее отвезли в Национальный хирургический центр, где ей была оказана необходимая медицинская помощь.

Омбудсмен в своем письме министру здравоохранения М. Мамбетову отметил, что аналогичные жалобы были и прежде, и министру он о них сообщал. И на этот раз Омбудсмен попросил разобраться в происшедшем и дать ответ по существу. Ответ поступил за подписью начальника Управления организации медицинской помощи Сагынбаевой Д.З. Она сообщила, что 27 июля 2004 года Бишкекское территориальное управление Фонда обязательного медицинского страхования издало приказ № 180, согласно которому «больным с самопроизвольным выкидышем и послеабортными осложнениями с воспалительным наслоением показана госпитализация в отделение гинекологии Национального хирургического центра (НХЦ)». Следовательно «скорая» доставила больную не по назначению. Это и вызвало негативную реакцию дежурного врача родильного дома. За грубое отношение к сотрудникам кареты скорой помощи и пациентке ему объявлен выговор.

Омбудсмен не склонен в этом событии соизмерять объявленный врачу акушеру-гинекологу Макиевскому О.И. выговор с его непрофессиональным и неэтичным поступком, равно как и не может дать оценку не совсем адекватному поведению пациентки-заявительницы Акматбаевой А., которая с температурой 37,5 и показаниями к неотложной госпитализации от нее отказалась.

В большей степени беспокоит то, что проявления равнодушия, халатности, а порой и грубости медработников по отношению к пациентам приобретают системный характер.

Т. Сыдыкбекова из Бишкека пишет, что ее брат Ж. Медеров умер 20 апреля 2009 года в Ат-Башинской районной больнице по вине медработников. В этот день в 11.00 часов с жалобами на боли в области сердца и головные боли, по рекомендации врачей бригады скорой помощи, больного отвезли в больницу, где вместо оказания экстренной помощи медперсонал заставил его ждать, заполняя

¹¹ По информации, опубликованной в газетах «Белый Парус» № 10 от 10.02.2009 г., «Комсомольская правда» № 3-т от 21-28.01.2010 г.

историю болезни. Затем ему поставили капельницу, не проследив за его состоянием, а оно стало ухудшаться. Рядом с ним была только его супруга, которая звала на помощь, но никто из медработников на это не отреагировал. В 18.00 его не стало. Факт зарегистрирован в книге учета преступлений (КУП). Омбудсмен обратился к прокурору Ат-Башинского района с просьбой взять расследование под свой контроль и сообщить результат. И на этот раз были созданы комиссии, объяснения, насыщенные медицинскими терминами и разного рода порицания, от которых ни покойному, ни его родным и близким проку нет.

Не успели улечься страсти по поводу смерти матерей-рожениц в Ошской, Джалал-Абадской областях, как последовали один за другим аналогичные исходы в перинатальном центре № 4 г. Бишкек и сразу 4 летальных исхода с роженицами в Кочкорском районе Нарынской области.

Расследование причин такого положения не входит в компетенцию Омбудсмена. Но становится все более очевидным, что Министерству здравоохранения пора уже более глубоко проанализировать и реально, с объективной позиции оценить, насколько эффективными оказались «революционные преобразования» в отечественной медицине, о которых восторженно говорит руководство Министерства.¹² Пока же последствия «переориентации системы медицинского обслуживания с дорогостоящей стационарной помощи на услуги первичного здравоохранения» таковы: за период 1991-2008 г.г. количество детских коек сократилось с 6 600 до 1692; детских специализированных – с 8438 до 3813; детских реанимационных коек – со 195 до 136; гинекологических, включая абортные – с 2137 до 938; родильных и патологических – с 5488 до 2776.¹³ Если экономию средств на здоровье населения государство считает «революционным преобразованием», то это не более чем заблуждение, которое может обернуться несравнимыми ни с чем потерями. И мы их несем уже сегодня.

На качестве медицинской помощи весьма негативно сказывается установленная система ее стандартизации, ориентированная главным образом на ограничение сроков лечения, а не на его качество. И медицинские учреждения вынуждены следовать установленным стандартам, зачастую в ущерб здоровью пациента.

В нынешних условиях нужны новые индикаторы определения эффективности работы медицинских учреждений.

Пора уже основательно разобраться, как и на что тратятся увеличивающиеся с каждым годом суммы из бюджета, платежи по сооплате, отчисления по медицинскому страхованию, а также поступления от зарубежных доноров. Во всяком случае, этих средств должно хватить, если не на мощный прорыв в нашем здравоохранении, то хотя бы на сохранение показателей предыдущих лет. Может разумнее на данном этапе тратить огромные суммы не на оснащение VIP-апартаментов, а на обустройство палат, кабинетов в расчете на массового рядового пациента. Невозможно согласиться с тем положением, когда тяжелобольные из-за нехватки койко-мест маются по коридорам и в проходах, а где-то по соседству наличествуют палаты люкс, полулюкс. Это более приемлемо для последующего этапа развития.

Выступая на торжественном собрании по случаю 70-летия Кыргызской государственной медицинской академии, Президент Кыргызской Республики отметил, что руководство республики делает все возможное, чтобы поднять уровень жизни медиков. В частности, средняя заработная

¹² Информация министерства здравоохранения Кыргызской Республики от 18.06.2009 г. № 06-1/1-4083 за подписью заместителя министра Каратаева М.М.

¹³ Там же. С. 10-11.

плата медперсонала государственных медицинских учреждений повысилась за три года втрое. Объем финансирования системы здравоохранения возрос в 6,6 раза по сравнению с 2004 годом и составил 4 млрд. 280,5 млн. сомов. Начала решаться проблема обеспечения кыргызстанцев недорогими и качественными лекарствами. Уже год в стране функционирует фармакологический завод «Фармако групп». Он производит медицинские препараты почти 20 наименований. Однако мы не можем похвастать положением дел в здравоохранении, статистикой смертности от болезней.

Несмотря на то, что с 2005 года общая заболеваемость населения снизилась на три процента, тем не менее, заметен рост заболеваемости сахарным диабетом, болезнью нервной системы, которые вызваны плохим и нездоровым питанием, стрессами, неблагоприятными условиями жизни и труда, экологическими деформациями и другими причинами. Президент особо подчеркнул, что «в стране отсутствует система контроля над качеством назначения лечебных процедур и медицинских препаратов. При проверке только 2,8 процента от общего количества медицинских карточек наложено штрафов на 3,4 млн. сомов. Президент потребовал от правоохранительных органов довести до логического конца уголовные дела по фактам материнской и детской смертности.

В числе серьезных недостатков в здравоохранении Президент назвал коррупцию, особенно в кадровой политике и системе обеспечения населения лекарствами. Должного порядка здесь как не было, так нет по сей день.

Вызывают озабоченность неутешительные данные роста заболеваний инфекционными и паразитарными болезнями. В ноябре 2009 года таких случаев зарегистрировано 91,8 тысячи. По-прежнему здесь преобладают кишечные инфекции, вирусный гепатит, туберкулез. В 2008 году на 100 тысяч населения было 90,7 случаев заболевания туберкулезом. В 2009 году их стало 98. В 1,2 раза увеличилось количество заболеваний брюшным тифом.

Настоящим бедствием в области охраны здоровья населения страны становится распространение ВИЧ/СПИД. В пересчете на 100 тысяч населения количество ВИЧ-инфицированных возросло в 2009 году в 32,2% по сравнению с 2008 годом.¹⁴ Если прежде опасность исходила от представителей групп риска, ведущих беспорядочную половую жизнь, то теперь ВИЧ-инфицирование происходит даже в лечебных учреждениях. Такие факты имели место в Ошской областной клинической, Ноокатской районной больницах. Причина одна – несоблюдение профессиональных обязанностей, применение нестерильных инструментов.

Родители заразившихся детей обратились к Омбудсмену принять участие в их судьбе. Они изложили истории болезни, назвали поименно врачей, причинивших непоправимое горе семьям и оставшихся практически безнаказанными. И хотя некоторые из них были отстранены от должностей и лишены права заниматься врачебной деятельностью в течение трех лет, однако продолжают работать.

Растет количество зараженных ВИЧ среди трудовых мигрантов, в связи с чем растет и опасность ее распространения. Особенно непростая ситуация складывается на юге республики. Если в прошлом году здесь было 75 таких больных, то теперь их стало 200 человек. Встает вопрос о необходимости разработки и принятия закона в их поддержку. Зараженные нуждаются как в квалифицированной медицинской помощи, так и соответствующем материальном обеспечении. Государство должно взять на себя бремя забот об этих людях в конкретном проявлении.

¹⁴ Национальный статистический комитет. Социально-экономическое положение Кыргызской Республики, январь-ноябрь 2009. С. 130

Основные причины распространения инфекционных заболеваний - недостаточное обеспечение населения качественной питьевой водой, неудовлетворительное санитарно-техническое состояние канализационных сооружений или полное их отсутствие, а также низкий уровень гигиенических навыков у населения.

В Кыргызстане более 700 сел не обеспечены нормальным водоснабжением. По данным исследований минздрава, в республике более 600 тысяч человек вынуждены использовать для хозяйственно-питьевых нужд воду их оросительных каналов и рек.

Много надежд связано с осуществлением проекта «Таза Суу». На его продолжение доноры намерены выделить еще 35 млн. долларов. В 2009-2010 годах по проекту «Таза суу» Азиатского банка развития планируется обеспечить чистой питьевой водой 400 сел. Важно установить жесткий контроль за их использованием, по-хозяйски распорядиться ими.

В предыдущем годовом докладе Омбудсмен поднимал проблему лекарственного обеспечения граждан. Острота ее за истекший период не убавилась, а наоборот осложнилась. Не повторяя упоминавшиеся ранее издержки, Омбудсмен считает уместным подтвердить свою позицию в этом вопросе:

- государство должно установить контроль за ценами на лекарства и в первую очередь на скоровспомощные;
- не менее важна нормативная регламентация системы закупок лекарственных препаратов для стационарных лечебных учреждений;
- необходим действенный контроль за качеством закупаемых и реализуемых аптеками лекарственных препаратов и других медицинских средств.

Подводя итог сказанному, Омбудсмен считает, что Министерству здравоохранения и Правительству республики следует строить политику преобразования и развития отрасли не на меркантильных соображениях, устраняя те или иные элементы системы во имя экономии, не придумывать так называемые «сдерживающие механизмы **необоснованного потребления медицинских услуг**», а руководствоваться, прежде всего, **основной целью Национальной программы реформирования здравоохранения, то есть не декларативно, а на деле сделать его отзывчивым и эффективным.**

2.5. Соблюдение прав детей и несовершеннолетних

В 2009 году – 20 лет Конвенции о правах ребенка. Этот год объявлен Президентом Кыргызской Республики - **Годом молодежи и детей.**

12 мая 2009 года в Бишкеке открылся II Международный форум по защите детей. В нем участвовали специалисты по правам детей, представители НПО стран Центральной Азии и Европы. Участники отмечали, что в условиях рыночной экономики многие оказались за чертой бедности, что повлекло кризис семьи. Увеличилось число разводов, внебрачной рождаемости, рост безработицы. Усилилась алкоголизация, факты насилия в семье, жертвами которого, как правило, становятся дети. Растет число сирот и детей без родительского попечения, беспризорных. Как правило, такие дети не получают образования, подвергаются эксплуатации и наихудшим формам труда.¹⁵

На форуме отмечено, что наряду с законом «О защите и поддержке детей» от 30 августа 2007 года необходимы специальные действенные механизмы для защиты прав детей.

¹⁵ Приводится по материалам форума от 12 мая 2009 г. в г. Бишкек

Правительство создало специализированные органы по защите прав и законных интересов юного поколения – Департамент по защите детей, комиссии по делам детей, районные отделы по поддержке семьи и детей (ОПСД). Нарбатывается опыт создания семейных детских домов. Но пока все эти государственные механизмы работают недостаточно эффективно. Надо признать, что НПО в отличие от государственных органов лучше владеют информацией по проблеме, их помощь детям и матерям эффективнее. Государственным структурам есть, что перенимать у них. А было бы еще плодотворнее - теснее сотрудничать с ними в вопросах охраны материнства и детства.

Важный шаг по урегулированию вопросов, связанных с защитой детства, обеспечением детского благополучия и снижением детской бедности, сделан Правительством изданием Распоряжения № 613-р от 19 октября 2009 года, которым утвержден **Межведомственный план действий по реформированию системы защиты детей и развитию социальных услуг населению на 2009-2011 годы**. Распоряжение предписывает всем министерствам, ведомствам, иным органам исполнительной власти и местного самоуправления при формировании проектов республиканского и местных бюджетов на 2010-2011 годы предусмотреть необходимые средства на реализацию мероприятий межведомственного плана и обеспечить своевременное их финансирование.

Межведомственный план предусматривает и такое весьма важное направление, как создание системы ювенальной юстиции с учреждением Национального координационного совета при Президенте, возглавляемого председателем Верховного суда.

Однако есть определенные сомнения в успешной реализации этого плана. И дело даже не в ограниченных материальных и финансовых ресурсах. При утверждении Правительством 19 октября 2009 года по срокам и ответственным за исполнение он был ориентирован на прежнюю структуру государственного управления. Но на следующий день 20 октября 2009 года Президент объявил о ее реорганизации и перераспределении полномочий между министерствами и ведомствами, об упразднении одних и создании новых. Следовательно, Межведомственный план потребует пересмотра как по исполнителям и срокам, так и по содержанию.

Кроме того, заботит отсутствие единой структуры в системе государственных органов, в которой бы рассматривался и комплексно решался весь спектр детско-юношеских и молодежных проблем. Практика рассредоточения и перераспределения решения вопросов детей и молодежи по разным ведомствам за все прошедшие годы себя не оправдала. А проблема детства и юношества только усугубилась, несмотря на принятие ряда серьезных нормативных правовых актов. Передача вопросов молодежной политики, детей, семьи и гендерного равенства Министерству труда, занятости и миграции положения не изменит. **Круг молодежных проблем настолько широк, что для полновесного их решения считаем более плодотворным иметь отдельное ведомство по делам молодежи, охватывающее весь спектр вопросов, затрагивающих интересы и потребности молодых людей.**

Если оценивать ситуацию в контексте основополагающих принципов Конвенции ООН о правах ребенка, то заметного продвижения защиты прав и интересов детей на государственном уровне в 2009 году не произошло.

Никто не занимается детьми-попрошайками. Эпизодические рейды по выявлению малолетних беспризорников логического продолжения не имеют. Формальная постановка их на учет и наставительные беседы в ИДН положения не меняют. Они опять остаются предоставленными себе, образ жизни их не меняется.

Нужна целостная система действий по защите детства, улучшению положения семей с детьми - законодательных, организационных, финансовых, кадровых и иных. Одноразовыми мероприятиями проблему не решить.

Далеко не последнее место в соблюдении прав детей занимает обеспечение беспрепятственного доступа к образованию. Из года в год в стране растет количество детей, не посещающих школу. К сожалению, до сего времени в стране нет единых уточненных данных на этот счет. По данным Министерства образования, в 2007 г. насчитывалось 20 тыс. детей, не посещающих школы. Оргкомитет кыргызско-шведского проекта «Развитие социальной работы с детьми в группах риска Кыргызской Республики» отмечал, что не посещают школу 40 тысяч детей. В записке Министерства образования и науки за 2009 год указано, что не посещают школу немногим более 1500 человек. **Хотя любое из этих чисел вызывает озабоченность, но такой разброс в статистике не позволяет реально оценить ситуацию и выработать оптимальный подход к разрешению проблемы прав детей.**

Не наведен порядок со сбором финансовых средств в образовательных учреждениях. В обращениях на имя Омбудсмена довольно часто содержатся жалобы на незаконные сборы денег с нарушением принципа добровольности. Для многих семей оплата за ремонт класса и школы, аренды учебников, платы в различные родительские и общественные фонды, обеспечение ребенка одеждой, обувью **становятся достаточно серьезным препятствием на пути к образованию.**

Несмотря на приказ Министерства образования и науки, запрещающий денежные сборы с родителей, ситуация не меняется. Пресловутый «вступительный взнос» для первоклассников с повестки дня не исчезает. В некоторых государственных школах, гимназиях в зависимости от их неофициального рейтинга такой взнос измеряется десятками тысяч сомов.

Пользуясь тем, что в стране лишь не многим более 10% детей проходят подготовительные группы, администрации школ устраивают для начинающих настоящие вступительные экзамены. Министерство неустанно твердит: проведение тестирования при приеме детей в первый класс не допускается. В то же время согласно «Положению о школах-гимназиях и школах-лицеях», разработанному не без участия Министерства, *«на обучение в них принимаются учащиеся, прошедшие конкурсный отбор на основе собеседования и результатов диагностики, поскольку цель работы школ нового типа – выявление наиболее способных и одаренных детей»*. Если учесть, что у нас сплошь и рядом все школы – гимназии и лицеи, то экзаменовать детей могут все, кому заблагорассудится. И тогда запрещающие приказы Министерства превращаются в своеобразную декорацию и утрачивают всякий смысл.

На исходе 2009 года на заседании коллегии министерства образования и науки с участием депутатов Жогорку Кенеша, Бишкекского городского кенеша, руководителей городских, районных отделов образования, директоров школ рассмотрены материалы и выводы межведомственной комиссии, изучавшей в течение нескольких месяцев вопрос законности денежных сборов с родителей учащихся. Проверены 46 школ и 23 дошкольных учреждения Чуйской области, городов Бишкек и Ош.

По сообщению, сделанному заместителем министра У. Тыналиевой, возглавлявшей комиссию, **сделан однозначный вывод: доступ детей к качественному образованию ограничен. Тех, кто не в состоянии внести установленную денежную оплату в «общественные объединения» и**

«фонды», действующие при школах, к занятиям не допускают. Это является грубейшим нарушением права ребенка на образование.

Немало препятствий на пути к школьному образованию возникает у детей внутренних мигрантов. Обязательными документами для зачисления ребенка в школу являются свидетельство о рождении и паспорта родителей с регистрацией по месту жительства. Эти требования устанавливаются на уровне устава школы. При отсутствии этих документов родители-мигранты получают отказ в приеме их ребенка в школу и вынуждены в течение длительного времени восстанавливать документы и получать регистрацию по месту жительства. Все это время дети не посещают школу и в последующем им очень трудно восполнить образовавшиеся существенные пробелы в знаниях, поскольку в школах отсутствуют классы выравнивания и специальные программы для обучения таких детей. **Органы образования, по понятным соображениям, такие факты не фиксируют и учета не ведут, а миграционной службе следовало бы эту работу взять под свой контроль.**

Низкий жизненный уровень, упущения в воспитательной работе среди подростков стали основными причинами криминализации школьной среды. Количество учащихся школ, средних и высших профессиональных учебных заведений, участвовавших в совершении преступлений, за 11 месяцев 2009 года выросло по сравнению с 2008 годом на 8,5%.

На имя Омбудсмена поступило заявление А. Осмоналиевой из с. Кыргызстан Бакай-Атинского района Таласской области. Она сообщает, что её несовершеннолетнего сына Саадабай уулу Нурака, учившегося в средней школе им. Ж.Тойчубекова, систематически избивали старшеклассники. В результате он скончался.

Мать отмечает в заявлении, что администрацией школы был создан, так называемый, “мужсовет”, куда входили ученики старших классов. Члены “мужсовета” систематически избивали учеников, вымогали деньги, заставляли делать работы по дому. Омбудсмен настоял, чтобы Министерство образования и науки, Генеральная прокуратура расследовали поступивший сигнал. По его результатам были уволены директор школы Б. Момбекова, заместитель директора по учебно-воспитательной работе Г. Алыбаева и заместитель по внеклассной работе А. Сапарбаева.

Серьезные просчеты в этом случае допущены сотрудниками ОВД Бакай-Атинского района. 20-июля 2009 года А. Осмоналиева обращалась с заявлением в РОВД, но старший следователь А. Чомоев, рассмотрев заявление, должного значения ему не придавал и в возбуждении уголовного дела отказал. Хотя по заключению судмедэкспертизы, смерть Саадабай уулу Нурака наступила от полученных в результате избиения ран.

17 августа 2009 года Таласская областная прокуратура, изучив материалы данного случая, отменила решение об отказе в возбуждении уголовного дела, и направила его на дополнительное расследование.

И только 2 сентября 2009 года ОВД Бакай-Атинского района возбудило уголовное дело по фактам избиения и вымогательства учениками старших классов учеников младших классов. В настоящее время шестеро участников насилия привлечены к уголовной ответственности.

Корни этого зла надо искать как в издержках учебно-воспитательного процесса, так и в ухудшении социально-бытовых условий, снижении ответственности родителей в вопросах семейного воспитания.

Права детей с ограниченными возможностями

По данным официальной статистики, в 1990 году в Киргизской ССР было 6 тысяч детей-инвалидов. В суверенном Кыргызстане по состоянию на 2008 год их больше чем в три раза – 19 тысяч. Эти цифры в свое время были приведены депутатом Жогорку Кенеша Г.Султаналиевой на одном из пленарных заседаний. Рост детской патологии обусловлен в основном слабостью превентивной медицины, не устраняемой нищетой, недостаточным и несбалансированным питанием, увеличением врожденных пороков развития и хронических болезней, отсутствием у родителей нормальных условий жизни и культуры здоровья.

В апреле 2009 года в Бишкеке состоялась Международная конференция по проблемам лиц с ограниченными возможностями, организованная общественными объединениями «Ассоциация родителей детей-инвалидов» и «Шоола кол» в партнерстве с Министерством труда и социального развития республики, благотворительной организацией «Health Prom» (Великобритания) и британского фонда «Big Lottery».

В ней участвовали представители ЮНИСЕФ, ПРООН, фондов «Сорос-Кыргызстан», «Евразия», «Спасите детей», Японского агентства по сотрудничеству, неправительственных организаций местных и из России, Узбекистана, Украины, Великобритании, Швейцарии и США.

В докладе Ассоциации родителей детей-инвалидов (АРДИ) отмечалось, что на содержание одного ребенка в специализированном интернате государство выделяет почти 7 тысяч сомов в месяц. Но в основном эта сумма уходит на оплату коммунальных расходов, зарплату воспитателей и персонала и прочие расходы. На питание и содержание ребенка остается около 70 сомов. При таком обеспечении продолжительность жизни ребенка с детским церебральным параличом в интернате в среднем составляет 2-3 года. Как правило, дети с тяжелой врожденной аномалией поступают из семей с очень скромным достатком, и родители вынуждены отдавать их практически на верную смерть.

По результатам опроса, проведенного в 2008 году волонтерами организации «Health Prom», три четверти родителей детей-инвалидов с детства – безработные, 60% из них вообще не имеют заработка, около 16% перебиваются сезонными работами. Средний по стране доход семьи, где ребенок – инвалид, составляет 2500 сомов. По данным, приведенным на конференции представителем министерства труда и социального развития, максимальный размер пособия родителям ребенка с тяжелой формой детского церебрального паралича составляет 1050 сомов в месяц. В остальных случаях такие выплаты не превышают 774 сомов в месяц. Содержать ребенка на такие суммы семья не в состоянии. По мнению участников конференции, оптимальный размер пособия составляет около трех тысяч сомов. Эта сумма почти в два раза меньше расходуемой государством на содержание в интернате. В таком случае можно вернуть половину детей из интернатов в свои семьи.



Но остаются еще вопросы лечения, воспитания, образования детей-инвалидов. Десять лет, как вступило в силу положение министерства образования о так называемом инклюзивном обучении их – в одних классах с физически здоровыми сверстниками. Однако на практике этот документ не работает – педагоги отказываются от таких учащихся, поскольку помещения школ не приспособлены для детей с ограниченными возможностями. По информации на конференции, лишь 5% детей-инвалидов имеют возможность получить полноценно среднее образование и профессии.

Один из путей решения проблемы – развитие сети специализированных детдомов семейного типа. Но у нас они все больше сворачивают свою деятельность из-за нехватки средств. Без помощи государства здесь не обойтись. Оно имеет возможность **выделить необходимые средства из госбюджета на определенное количество таких заведений, тщательно отобрав предварительно кандидатов через тендер. Сделать это предлагается за счет сокращения государственных специнтернатов и перераспределения средств на их содержание.**

Эксплуатация детского труда

Пункт 3 ст. 28 Конституции Кыргызской Республики, запрещает использование детского труда. Кыргызская Республика ратифицировала Конвенцию Международной организации труда о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда.

Кыргызстан, согласно Конвенции №182 МОТ, принял на себя обязательство обеспечить право на защиту каждого ребенка от экономической эксплуатации .

Несмотря на запреты, детский труд в Кыргызстане широко распространен в сельском хозяйстве, а так же на рынках. Те, кто поощряет и использует труд детей, за его дешевизной не обременяют себя заботами о негативных социальных и физиологических последствиях для неокрепшего детского организма. Со своей стороны государство тоже воспринимает это явление как само собой разумеющееся. Получается, что международные организации, доноры прилагают больше усилий и средств содействия искоренению наихудших форм детского

труда. В частности, при финансовой поддержке МОТ был осуществлен мини-проект по изучению состояния здоровья детей, работающих на рынке «Дордой», где медосмотр прошли 300 детей в возрасте от 8 до 16 лет; с 2005 года действует проект «Искоренение детского труда в табачной отрасли» (ИДТТО), финансируемый Швейцарским фондом «ECLT». Этот проект в данное время работает в двух районах Кыргызской Республики - Ноокатском Ошской области и Алабукинском Джалалабадской области. Средствами кредитования под малые проценты создается мотивация родителей не привлекать своих детей на работы в табачной отрасли. В результате посещаемость детей в школе повысилась.

Проектом охвачены 956 семей, 2932 детей. Результаты таковы: 2932 детей из 956 семей, охвачены микрокредитованием и отстранены от полевых работ на табаке, среди них 47% составляют девочки.

Вырос уровень посещаемости школы учениками в селах, где работает проект.

В нижеследующей таблице, в процентном соотношении приведена динамика изменения посещаемости школ учащимися по Ноокатскому и Алабукинскому районам в разрезе айыл окмоту:

Ноокатский район:

Название села	Кол-во школ	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Кокбел</i>	3	78.2	80.0	81.8	90.1	91.7
<i>Исанов</i>	9	79.1	80.1	83.4	89.3	91.0
<i>Кенеш</i>	6	78.3	80.0	84.2	89.1	90.2
<i>Кыргызата</i>	8	79.4	80.1	85.1	89.3	91.3
<i>Караташ</i>	5	80.1	80.0	84.6	88.9	90.6
<i>Зулпуев</i>	9	80.3	80.2	83.5	86.7	91.6
<i>Мирмахмудов</i>	12	80.7	80.2	85.2	89.1	92.3
<i>Гулистан*</i>	5	80.9	79.4	84.3	88.2	92.5
<i>Жаныноокат</i>	10	80.3	80.4	83.7	87.9	90.8
<i>Белкайрагач</i>	4	79.8	80.0	84.2	89.1	91.3
<i>Кокжар*</i>	8	78.5	79.3	87.3	95.6	98.3
<i>Найман</i>	2	79.2	80.2	84.9	88.3	92.1
<i>Онэкибел</i>	4	80.3	80.9	83.2	89.4	91.6
<i>Толос*</i>	7	78.0	80.1	89.6	97.3	98.1
<i>Кулатов</i>	10	79.8	81.2	84.0	89.4	92.1
<i>Ынтымак</i>	4	80.3	80.5	83.9	91.3	91.7
<i>Проектные* села</i>	-	78.3	79.7	88.5	96.5	98.2
<i>Непроектные села</i>	-	79.8	80.2	84.0	89.0	91.5

Алабукинский район

Название села	Кол-во школ	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Первое мая</i>	8	79.1	79.2	80.7	80.1	81.5
<i>Алабука*</i>	6	79.4	79.3	87.6	94.4	97.8
<i>Балтагулов*</i>	6	79.3	78.5	86.5	93.5	98.6

Аккоргон	7	80.1	79.8	79.4	82.8	84.3
Актам	3	82.4	79.9	81.3	83.9	84.1
Орукту	5	83.4	82.4	82.6	84.6	85.7
Коксерек	5	84.3	83.5	83.4	85.7	87.5
Кокташ	4	83.9	84.5	84.6	86.7	87.3
Проектные* села*	-	79.4	78.9	87.1	94.0	98.2
Не проектные села	-	82.2	81.6	82.0	84.0	85.1

* - села, где работает проект

Наряду с ростом посещаемости занятий отмечено повышение успеваемости учащихся.

Не изжиты факты вовлечения в проституцию несовершеннолетних детей. Многие дети, работающие на улице, говорят о том, что подвергаются сексуальным притязаниям со стороны взрослых.

Довольно редкие уголовные дела в отношении лиц, вовлекающих несовершеннолетних в проституцию, как правило, расследуются органами внутренних дел пассивно, длительное время и чаще всего не доводятся до логического завершения.

Несовершеннолетняя А. кызы Нуржамал, 1992 г.р. уроженка Джалалабадской области приехала в г. Бишкек в поисках работы, познакомилась с парнем, который, по словам девушки, продал ее неизвестной женщине, а та принудила ее к занятиям проституцией. Все заработанные деньги поступали некой гражданке Медетовой Р.Ш.

Данный факт зарегистрирован в книге учета преступлений ОВД Свердловского района и передан следователю следственного отдела ОВД Свердловского района гор. Бишкек капитану милиции Коконбай уулу К.

За все 6 месяцев, в течение которых девушка находилась в кризисном центре "Сезим", в Центре адаптации и реабилитации несовершеннолетних (ЦАРН), она не была ни разу допрошена следователем, не приглашена для проведения следственных мероприятий в ОВД Свердловского района.

Следователь СО Свердловского РОВД г. Бишкек Коконбай уулу К. уголовное дело №103-09-42, возбужденное по признакам преступления предусмотренного ст.ст. 124 («Вербовка людей для эксплуатации») и 157 («Вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий») Уголовного кодекса Кыргызской Республики, производством приостановил по ст.221 ч.1 п.3 УПК КР («Неустановление лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого»). Однако по данному уголовному делу участковыми ИДН ОВД Свердловского района г. Бишкек ст. лейтенантом милиции Тологон уулу Р. и капитаном милиции Мыкынбаевым Т. была задержана гр. Медетова Р.Ш. 1976 г.р., которая с сентября месяца 2008 года использовала несовершеннолетних лиц для занятия проституцией.

После обращения Омбудсмена постановление о приостановлении уголовного дела прокуратурой Свердловского района г. Бишкек отменено, расследование поручено другому следователю, а в отношении следователя Коконбай уулу К. возбуждено дисциплинарное производство за грубейшее нарушение норм УПК КР.

ГУВД г. Бишкек, рассмотрев факт непринятия мер следователем Коконбай уулу К., за допущенные нарушения норм УПК Кыргызской Республики при расследования уголовного дела ограничилось ранее наложенным

дисциплинарным взысканием "строгий выговор". Но если следовать здравому смыслу, то это взыскание накладывалось за другие проступки. Как оно может применяться к вновь совершенному? По существу волоките и непринятию мер в данном случае оценка в соответствии с законодательством не дана.

Лишь 21 октября 2009 года контрольно-методический отдел следственного управления ГУВД г. Бишкек провел служебное расследование о законности принятых решений по данному уголовному делу. Дважды это дело приостанавливалось, затем расследовалось вновь, но до логического конца так и не доведено. Заключение по служебному расследованию в отношении сотрудников следственного отдела УВД Свердловского района города Бишкек, направленное 22 октября 2009 года начальнику СУ ГУВД подполковнику милиции Утемисову Н.К., осталось без рассмотрения.

Лица, вовлекшие в проституцию несовершеннолетнюю, не понесли никого наказания.

У девушки нет родителей, а родственники находятся в Джалалабадской области, законным представителем несовершеннолетней являлся работник социальной защиты Свердловской райадминистрации г. Бишкек У. Зарылбеков, который ни разу не поинтересовался ее судьбой. Никто из должностных лиц, которые обязаны были защитить интересы несовершеннолетней, не сделали для этого практически ничего.

Из всего сказанного следует вывод, что Правительству предстоит еще многое сделать для того, чтобы дети Кыргызстана реально ощутили заботу государства во всех ее проявлениях, как того требуют международные правозащитные акты.

2.6. Соблюдение прав женщин

Внимание к вопросам защиты прав женщин в последние годы заметно возросло. Такая тенденция более всего проявляется на законодательном уровне. Принят целый ряд нормативных правовых документов, учитывающих замечания и рекомендации Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

Этому процессу активно способствуют перемены в общественном сознании о роли активного участия женщин в политике и экономике страны. На состоявшихся в 2009 году семинарах по проблеме гендерного равенства, организованных совместно с Агентствами ООН, убедительно на материалах исследований, проведенных специалистами показано, что **гендерное равенство повышает эффективность экономики, управления и повышает качество жизни. В частности:**

■ Обеспечение женщин-фермеров средствами производства и их обучение на том же уровне, что и мужчин, может привести к увеличению объема продукции более чем на 20%.

■ Ликвидация гендерной дискриминации в отношении рода занятий и оплаты труда может привести не только к повышению доходов женщин, но и к росту всего национального дохода.

■ Вероятность того, что дети будут посещать школу, повышается с ростом образовательного уровня их матерей.

■ Дополнительный доход, получаемый матерями, напрямую и в большей степени отражается на улучшении питания семьи, здоровье и образовании детей.

Следовательно системное продвижение гендерного равенства – процесс объективно обусловленный.

Однако реальное положение женщины в обществе еще довольно редко позволяет ей самореализоваться надлежащим образом. Ее уделом остается домашний труд, на который она затрачивает времени в 3,6 раза больше, чем мужчина; в два раза больше у нее уходит времени на воспитание детей.

Доля женщин в экономически активном населении постоянно сокращается – с 70,2% в 1999 году она снизилась до 55,2% в 2006 г. Такой показатель не дает оснований говорить об успешности экономического развития страны.

Коэффициент материнской смертности в Кыргызстане один из самых высоких на территории Евразии – 66,6 на 100 тыс. рожениц (в Иссык-Кульской обл. этот показатель составляет 91,4).

Коэффициент детской смертности - 35,3 на 1000 родившихся.

В республике наблюдается прямая причинно-следственная между данными по детской смертности (до 5 лет) и уровнем образования матери.

52 % беременных женщин в республике страдают анемией (в Баткенской области – 92%)¹⁶.

30% обращений в кризисные центры связаны с вопросами многоженства

60% браков в сельской местности в моноэтнических районах совершается через умыкание невест (ала качуу), из них 2/3 – без согласия девушки (исследование АУЦА).

Опасность заражения ВИЧ/СПИД несет в себе все еще бытующая традиция похищения невесты (Баткенская, Ошская области).

70% женщин, осужденных за убийство своих мужей и сожителей, совершили его в состоянии аффекта в результате длительного домашнего насилия¹⁷.

В республике сложилась парадоксальная ситуация, когда на законодательном уровне по вопросам защиты прав женщин наметился определенный прогресс, а в реальной жизни происходит откат и ухудшение их положения.

Женщины были отстранены от процесса приватизации 1990-х годов. Они имеют ограниченный доступ к земле и природным ресурсам, их всего лишь 14 % среди глав домохозяйств; 90% капитала женщин, занимающихся частным предпринимательством, сконцентрировано в сфере малого бизнеса, где высокие риски его потери (исследование ФСК). Высок показатель вертикальной и горизонтальной гендерной сегрегации на рынке труда. Масштабы безработицы среди женщин выше, чем у мужчин на 8%; 70% работников теневого рынка труда составляют женщины. Соотношение средней оплаты труда женщин составляет 66,6% к заработной плате мужчин, и этот разрыв имеет тенденцию роста. Соотношение среднего размера пенсии женщин составляет 85% от среднего размера пенсии мужчин. Вместе с тем, по данным исследования Всемирного банка в 2002 году влияние заработка женщины в 2,5 раза значит больше для качества питания и образования детей, чем мужчины.

Дискриминация в отношении женщин де-факто и де-юре также обуславливает их непропорционально высокую уязвимость к ВИЧ/СПИДу.

Подчиненное положение женщин в семье и в обществе является одной из коренных причин быстрого роста инфицирования среди женщин. Оно также ограничивает способности женщин преодолевать социальные, экономические и личностные последствия.

Для предотвращения инфицирования женщина должна иметь равный доступ к информации, образованию, профилактическим средствам и медицинским услугам, касающимся ВИЧ. Однако, даже в случае наличия такой информации и услуг женщины и девочки зачастую не могут добиваться более безопасных

¹⁶ Данные Всемирной организации здравоохранения.

¹⁷ Из материалов исследования Ассоциации «Диамонд» и КРСУ.

половых контактов или избегать связанных с ВИЧ последствий сексуального поведения своего супруга или партнеров из-за социального или полового подчинения, экономической зависимости от конкретных отношений и культурных устоев.

Таким образом, крайне важна защита сексуальных и репродуктивных прав женщин и девочек.

Женщины должны иметь возможность отказаться от отношений или работы, которые сопряжены для них с угрозой инфицирования ВИЧ, решать соответствующие проблемы в случае инфицирования, заболевания их или членов семьи ВИЧ/СПИДом. А государство должно обеспечивать **правосубъектность и равенство в семье в таких вопросах, как развод, наследование, опека над детьми, имущественные и трудовые права, равное вознаграждение мужчин и женщин за труд равной ценности, равный доступ к ответственным должностям, меры по сглаживанию противоречий между служебными и семейными обязанностями и по защите от сексуального посягательства на рабочем месте.**

В соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин государства-участники обязаны урегулировать все проблемы дискриминации по признаку пола в области права, политики и на практике.



Необходимо также менять социальные и культурные модели, которые основаны на идее превосходства мужчин и стереотипной роли женщин как в быту, так и в других сферах жизнедеятельности.

Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, который наблюдает за ходом осуществления Конвенции, подчеркнул связь между репродуктивной ролью женщин, подчиненным социальным положением и их повышенной уязвимостью к инфицированию ВИЧ.

На подчиненное, зависимое положение женщин в семье указывают также данные Министерства внутренних дел Кыргызской Республики. В 2008 году в органы внутренних дел с заявлениями по фактам семейного насилия обратились

1151 граждан, которым выданы временные охранные ордера из них женщинам - 691.

За 9 месяцев 2009 года обратившихся по такому же поводу 1537 граждан, выдано временных охранных ордеров 1504, в том числе женщинам 1335. А за 10 месяцев 2009 года, т.е. через месяц зарегистрировано 1765 случаев семейного (домашнего) насилия с выдачей 1707 временных охранных ордеров, пострадало от насилия 1618 женщин.¹⁸

Однако, по мнению специалистов, выявить реальное положение по фактам насилия невозможно. Психология наших граждан, в том числе женщин, такова, что они лишь в крайних случаях решаются поведать о своих страданиях и бедах официальным органам.

Отмечая ряд значимых мер, принятых в стране по восстановлению гендерного равенства, повышению государственного и общественного статуса женщин, Омбудсмен считает, что эта работа не получила еще надлежащего развития. Факты дискриминационных действий по отношению к женщине, унижения, посягательств на ее честь и достоинство далеко не всегда получают соответствующую правовую оценку.

Выполнение международных обязательств и национального законодательства по устранению дискриминации в отношении женщин в общественной, экономической и политической сферах выпадает из поля зрения органов государственной власти и местного самоуправления.

Механизмы реализации законодательства о гендерном равенстве надлежащим образом не задействованы, не устранено несоответствие ему других законодательных актов.

Заявленная политика на достижение гендерного равенства противоречит тенденции ослабления национального институционального механизма по гендерному равенству.

Не устранен дисбаланс на уровнях принятия решений - женщины составляют 43% госслужащих, но на высших административных должностях – 14%.

Возрастной разрыв между женщинами и мужчинами, занимающими одни и те же должности составляет 8-15 лет.¹⁹

2.7. Соблюдение прав лиц, страдающих психическими расстройствами

До сегодняшнего дня самой закрытой и неисследованной темой прав человека в республике остается вопрос соблюдения прав граждан, страдающих психическими расстройствами и находящихся в психиатрических учреждениях. Психиатрическая система фактически не подверглась коренному реформированию и преобразованию со времен Советского Союза. Усиленная централизация этой системы и закрытость от общественного контроля привела к тому, что многие факты нарушения прав человека остались и остаются скрытыми. Рыночные отношения также негативно повлияли на психиатрическую систему, которая уже имеет откровенно коммерческий уклон. В наши дни, по мнению правозащитников, психиатрическую систему можно охарактеризовать как наиболее коррумпированную область здравоохранения.

Снижение жизненного уровня, угроза безработицы, бытовая неустроенность – все это подвергает психическое здоровье граждан тяжелым испытаниям. И

¹⁸ Национальный статистический комитет. Социально-экономическое положение Кыргызской Республики, январь-ноябрь 2009. С. 134

¹⁹ Материалы исследования ПРООН

выдерживают его далеко не все. Количество зарегистрированных лиц, страдающих психическими расстройствами, по республике за 2008 год составило 49915 человек. Вместе с тем, специалисты отмечают, что не все люди, страдающие психическими расстройствами, обращаются к врачам. Фактически таких людей значительно больше. Отмечается динамика роста их числа.

Согласно резолюции 46/119 от 17 декабря 1991 года о «Принципах защиты лиц страдающих психиатрическими расстройствами и улучшение психиатрической помощи», принятой Генеральной Ассамблеей ООН каждый человек, страдающий психическим заболеванием имеет право, насколько это возможно, жить и работать в обществе.

В соответствии с вышеназванными принципами 25 мая 1999 года был принят Закон Кыргызской Республики «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании». Он определяет правовые, социальные, экономические и организационные основы в сфере психиатрической помощи населению, а также гарантии прав граждан при ее оказании. При этом предполагается ответственность за нанесение ущерба здоровью, чести и достоинству граждан через принудительное использование психиатрических средств и способов лечения при отсутствии законных оснований и соответствующих медицинских показаний.

В 2000 году Правительство запустило Национальную программу «Психическое здоровье населения в Кыргызской Республики на 2001-2010гг». Закон и Национальная программа предполагают переход от институционализированной, централизованной психиатрической помощи к системе так называемой «внебольничных форм помощи», где акцент делается ее в медицинских центрах, расположенных по месту жительства пользователей.

В 2001 году Министерство здравоохранения объединило Республиканскую психиатрическую больницу в селе Чым-Коргон с Республиканским психоневрологическим диспансером и образовало Республиканский центр психического здоровья (РЦПЗ). Позже детскую психиатрическую больницу в селе Ивановка также присоединили к РЦПЗ. Эти мероприятия преследовали цель дальнейшей централизации служб психического здоровья, финансируемых из республиканского бюджета. В результате это привело к концентрации средств и ресурсов РЦПЗ в Бишкеке, а финансирование периферийных учреждений резко сократилось. Ухудшились условия для развития общественных форм оказания помощи вне больницы.

Недостаточное финансирование неблагоприятно отразилось на оказании помощи больным как в центральных учреждениях, так и на местном уровне.

В целом действующая система психиатрической помощи в Кыргызской Республике остается отсталой, многоступенчатой и излишне централизованной.

Нехватка средств, отсутствие квалифицированных психиатров не позволяют привести в действие нормы закона и планы правительства по улучшению психиатрической помощи в республике. Больные не получают достаточного питания, необходимой медицинской помощи, психотропных лекарственных препаратов. Бытовые условия психлечебниц не выдерживают никакой критики. Фактически правительственная программа оказалась «замороженной».

В течение многих лет не обновляется материально-техническая база РЦПЗ. Все имеющееся техническое и медицинское оборудование полностью изношено.

Из-за низкой заработной платы, явно не соответствующей характеру труда большая текучесть кадров.

Статистика случаев суицида и смерти по психическим заболеваниям не ведется. Со слов врачей, есть тенденция роста невротических расстройств,

шизофрении у детей. Обостряется проблема их умственного развития. Отсутствие врачей на местах обуславливает рост заболеваемости. В РЦПЗ работают только 8 детских врачей психиатров, в областных центрах их нет вообще.

В филиале №1 РЦПЗ в селе Чым– Коргон выявлены факты нарушений прав пациентов на лечение, отдых и труд. Здесь использовали психически больных на работах в подсобных хозяйствах и фермах. Пациенты, работая полный рабочий день, не получали заработную плату.

Последний текущий ремонт был произведен в 2004 году. В коридорах и палатах вместо напольного покрытия - забетонированный пол без ленолиума. Требуется замена сантехническое оборудование.

Аналогичная ситуация и в других психиатрических учреждениях.

По имеющейся информации Ошского областной филиал РЦПЗ нуждается в безотлагательном ремонте кухни и прачечной. Электропроводка устаревшая, канализационная система отремонтирована частично, требует полной замены саноборудование в туалетах, душевых и ваннных комнатах. Во врачебных кабинетах нет раковин, горячего водоснабжения, что не позволяет врачебному персоналу соблюдать правила личной гигиены.

Ни в одном из отделений больницы нет палат с санузлом. В среднем один унитаз приходится на 20-30 больных. Отдельных санузлов для медперсонала нет, санузлы для женщин и для мужчин не разделены. В каждом отделении для больных одна душевая кабина, одна ванна, но допуск к ним - только с разрешения медицинского работника.

По полученной информации, в Аксуйском женском психоневрологическом доме-интернате за 9 месяцев 2009 года, умерло 10 больных. В связи с тем, что патолого-анатомическая служба расположена в областном центре г. Каракол и на экспертизу одного умершего требуется 1200-1300 сомов, вскрытие тел не проводилось. Средства на эти цели сметой не предусмотрены.

В этом же психоневрологическом доме-интернате находятся 11 пациентов с диагнозом эпилепсия. В мировой практике он не является показанием к помещению таких больных в психиатрические учреждения. Они должны наблюдаться неврологом, а не психиатром.

В январе 2005 года в Хельсинки Кыргызская Республика подписала и обязалась выполнять «Европейский план действий по охране психического здоровья». Также согласно рекомендациям ВОЗ крупные изолированные психиатрические учреждения в республике рекомендовано закрыть, поскольку в них грубо нарушаются права человека. Вместо них рекомендуется создавать небольшие учреждения по месту жительства и максимально приближать помощь к сообществу, перемещать финансовые и профессиональные ресурсы ближе к месту жительства лиц с психическими расстройствами, планировать лечебную помощь и социальную поддержку в зависимости от их нужд.

Правительству необходимо изыскать средства и возобновить Национальную программу психического здоровья.

Что касается закона о психиатрической помощи, он в целом соответствует международным стандартам, но на практике существуют проблемы, связанные с его исполнением.

Необходимо также привести в соответствие терминологию и весь понятийный аппарат, который содержится в Законе о психиатрической помощи с гражданско-процессуальным законодательством в отношении применения принудительных мер медицинского характера. Эти нормативно-правовые документы используют разные термины при рассмотрении одного и того же вопроса.

Отсутствуют ясные и конкретные положения, гарантирующие право пациента на адвоката в судебном процессе о применении к нему принудительного содержания.

Международное право требует, чтобы пациент в таком случае был обязательно представлен в суде адвокатом независимо от его способности оплачивать адвокатские услуги.

Омбудсмен предлагает отразить в законодательстве, что лицо, подлежащее недобровольной судебной госпитализации, имеет право на адвоката, а в случае невозможности оплатить его услугу, она должна быть предоставлена бесплатно.

С этого года приступила к работе служба защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических учреждениях, созданная в соответствии с постановлением правительства при институте Омбудсмена. Завершено ее комплектование квалифицированными специалистами, определены основные направления в работе с учетом состояния системы психиатрической помощи в стране. Есть основания полагать, что соблюдение прав пациентов претерпит изменения в лучшую сторону.

2.8. Соблюдение прав граждан на свободу вероисповедания

Процесс формирования правовых основ свободы вероисповедания и деятельности религиозных объединений в Кыргызстане, несмотря на очевидный прогресс в данной сфере, складывается довольно трудно, и каждый последующий шаг на этом пути сопряжен с неоднозначным восприятием в обществе такого сложного феномена, как религия. Законодательство о праве граждан на свободу вероисповедания и религиозных организациях, как правило, подвержено влиянию господствующей идеологии в обществе и в меньшей степени выражает унаследованные настроения людей, их духовно-нравственную ориентацию. Смена общественно-политического строя в Кыргызстане, как и на всем пространстве СНГ, знаменовалась усиленным поиском путей к постижению истины через веру. На волне религиозного пробуждения в 1991 году был принят Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях». Отразив в основном созвучные тому времени культовые пристрастия определенной части граждан, он, тем не менее, не был лишен профессиональной ангажированности его создателей. Повышенная эмоциональная чувствительность и деликатность религиозной темы стала нередко использоваться не в интересах благонравия и духовного очищения, а для внедрения в сознание людей далеко не возвышенных ценностей.

6 мая 2006 года Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 324 утверждена Концепция государственной политики в религиозной сфере. В ней подтверждены светские принципы отношений между государством и религиозными объединениями, основанные на международных правовых нормах в области фундаментальных прав человека. Вместе с тем выражена обеспокоенность государства и общества распространением и проникновением различных деструктивных групп и учений, наносящих ущерб здоровью, нравственности, правам и законным интересам граждан. Сказано также о том, что деятельность некоторых иностранных религиозных организаций и различных фондов, пытающихся внедрить свои неадекватные идеи и убеждения, не свойственные исторически сложившимся вероисповеданиям в республике, таит в себе угрозу межконфессиональному и внутриконфессиональному миру и согласию.

Следуя концептуальным установкам на устранение пробелов в законодательстве для решения возникших проблем, тормозящих конструктивное развитие поликонфессионального общества, в ноябре 2008 года Жогорку Кенеш принял новый Закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике». Он устанавливает достаточно четкие нормы взаимоотношений государства и религиозных организаций с учетом ситуации, которая сложилась в стране за период с 1991 года, когда в республике существовало всего 39 мечетей, 25 православных храмов, всего несколько объектов других конфессий. В общем пять-шесть основных направлений.

Сегодня в республике насчитывается 2126 объектов культа, 80 процентов из которых исламские, 16 – христианские. Их дополняют течения, не относящиеся к традиционным. В республику прибыли более 1137 граждан из 54-х государств в целях осуществления религиозной деятельности на территории Кыргызстана. Неизмеримо выросли объемы изданий по религиозной тематике. Значительная часть их поступает из-за рубежа.²⁰ Все это требует адекватного законодательного регулирования.

10-12 июня 2009 года в Бишкеке состоялся двухдневный семинар, организованный Советом безопасности, общественным фондом «За международную толерантность» и Институтом стратегического анализа и оценки при президенте Кыргызской Республики. В нем участвовали политики и эксперты из Норвегии, Казахстана, Узбекистана, Таджикистана, а также духовенство Кыргызстана. Его участники отмечали, что в условиях, когда появились многочисленные, неслыханные раньше организации «Акрамия», «Аль-исламия», «Белое братство» и другие, проповедывающие свои вероучения, необходимо наступательное духовное просвещение населения, особенно верующих. Об этом же шла речь и на Национальной конференции по проблеме религиозного образования 29 октября 2009 года, инициированной Госагентством по делам религии при поддержке USAID и фонда «Евразия». В частности отмечалось, что в условиях общего снижения уровня образования в стране все более активизируют образовательную деятельность различные религиозные организации. Причем эти процессы носят, как правило, бессистемный и бесконтрольный характер, что чревато серьезными последствиями для светского Кыргызстана. Подчеркнута особая значимость выработки единой системы религиозного образования, увязанной как с законами светского государства, так и с содержанием самих духовных учений, а также с задачами донесения до людей их сути без искажения и одномерности. Участники дискуссии отмечали, что законодательство республики предусматривает возможность процедуры лицензирования религиозных учебных заведений. Но ни одно из них не подало заявку. За этим видится или незнание закона, или неготовность соответствовать требованиям, предъявляемым при лицензировании.

Было высказано мнение о целесообразности введения преподавания религиоведения в школах и вузах и светских дисциплин в духовных учреждениях, восстановив таким образом целостность светского и духовного образования, утраченную в советское время.

Заслуживает внимания предложение привлечь священнослужителей мусульманской и православной конфессий к повышению квалификации преподавателей религиоведения. Особую важность приобретает подготовка соответствующих кадров для светских учебных заведений. Предложено также для

²⁰ Приводится по материалам: Международного форума, посвященного вопросам религиозной безопасности Центральноазиатского региона, 10-12 июня 2009 г., г. Бишкек; Национальной конференции по проблеме религиозного образования в формате круглого стола 29 октября 2009 г., г. Бишкек.

начала отработать изучение новой дисциплины на базе нескольких пилотных школ во всех областях.

Не все высказанное участниками этих созывов является бесспорным, в частности по вопросам введения религиозного обучения по методам царской школы. Каждая семья самостоятельно выбирает себе форму и способ удовлетворения своих духовных потребностей и мировоззренческих убеждений. Тем более, что согласно действующему законодательству о свободе вероисповедания, религиозные организации вправе создавать и содержать на собственные средства религиозные учебные заведения для конфессионально ориентированного обучения детей после получения ими общего среднего образования в соответствии с Законом Кыргызской республики «Об образовании».

Что касается религиозного обучения молодежи в дальнем зарубежье, то тут не должно быть заблуждений по поводу получения там истинно высокодуховного образования. Было бы более плодотворным у себя возродить медресе, способные дать молодежи действительно духовное образование, без всяких примесей экстремизма и извращенных толкований религиозных учений.

При этом Омбудсмен считает, что в стремлении следовать светским обычаям и нравам не следует также излишне преувеличивать опасность политизации ислама. В большей степени опасность исходит от его радикализации. Государство слишком долго придерживалось наблюдательной позиции, что привело к нарастанию радикальных движений, создающих угрозу безопасности страны. Появление новых законов и других правовых актов позволяет упорядочить взаимоотношения государства, духовенства и общества. А в итоге должна быть создана целостная нормативная база. Позитивно, что государство, наконец, осознало значимость проблемы и становится активным участником ее разрешения.

Правительство республики вынесло на общественное обсуждение проект постановления «О стратегии государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на период 2009-2015 годов». Стратегия разработана согласно «Концепции национальной безопасности КР», утвержденной указом президента республики. В документе отмечается, что в Кыргызстане сформирована собственная модель государственно-конфессиональных отношений, которая опирается на многовековой опыт мирного, толерантного и бесконфликтного сосуществования исторически сложившихся религиозных конфессий, в первую очередь ислама суннитского направления и православного христианства. Вместе с тем высказана озабоченность постоянным ростом числа религиозных учреждений и превращением их по сути в духовные и идеологические центры сомнительного влияния на население, прежде всего на молодежь.

В целом шаг, предпринятый правительством по конкретизации направлений, относящихся к внешним и внутренним угрозам, следует признать позитивным и давно ожидаемым. Ведь после принятия 6 мая 2006 года Концепции государственной политики в религиозной сфере государство практически ничего существенного не сделало как в вопросах укрепления межрелигиозного согласия, веротерпимости, так и в противодействии проявлениям религиозного экстремизма и фундаментализма. Слишком долго государственные структуры, работающие на этой весьма непростой и вместе с тем деликатной сфере, благодушно и безучастно взирали набирающий силу стремительный поток религиозного фанатизма, замешанного на межрелигиозной нетерпимости. Опасность состоит в том, что складывающаяся ситуация открывает простор для адептов и приверженцев запрещенных политизированных религиозно-экстремистских партий. И не случайно в последнее время в дискуссиях за круглыми столами, на

конференциях и публикациях СМИ по религиозной проблематике все чаще раздаются тревожные прогнозы, не исключая усиление требований таких, скрытых до поры до времени, формирований, по их легализации, предоставлению права религиозным организациям участвовать в политической жизни, введению религиозных канонов в законодательные акты, в образовательные программы, ослаблению государственного строя со всеми вытекающими отсюда последствиями вплоть до утраты суверенитета и целостности страны.²¹

На этом фоне несколько сомнительно выглядит позиция отдельных лидеров неправительственного сектора, которые, не утруждая себя глубоким изучением проблемы и анализом ситуации, по поводу государственной политики в сфере религии, дилетантски рассуждают о невмешательстве государства в религиозные отношения и при этом совершенно не к месту приводят факты, больше связанные с политикой, нежели с религией.

Небесспорна позиция некоторых журналистов, которые вещают по проблеме на страницах весьма популярных изданий. А она такова: раз государство не в состоянии предложить лучшей альтернативы своим согражданам, то путь их в религию предопределен и вполне логичен. И нет ничего предосудительного в том, что иностранные доброжелатели спонсируют строительство мечетей, а не школ.

Да, надо предъявлять строгий счет государству, правительству, за то, что у нас мало еще строится школ, спортивных залов и сооружений, что масса детей и подростков постигают уроки бытия на рынках, скитаются по подвалам и элеваторным узлам. А многим указали привлекательную дорогу в мечеть.

Мы отдаем должное таким благотворителям, как арабский фонд «Зеленый колос», финансируемый бизнесменами из Катара и Кувейта, за поддержку школы-интерната в Сокулукте, где собраны более ста воспитанников. Хотя это всего лишь эпизод, но не практика. Вместе с тем не следует впадать в эйфорию и неразборчиво воспринимать идущую извне помощь на религиозное просвещение наших детей и молодежи. Достаточно трезво взглянуть на такое явление, как миссионерство зарубежных религиозных центров, и задаться вопросом: почему ежегодно в страну прибывают сотни проповедников извне, многие из которых ведут свою деятельность нелегально? И это не домыслы, а настораживающий факт, как и нарастание фанатичной религиозной волны. Пора уж сделать однозначный вывод и по поводу пресловутой партии «Хизб ут-Тахрир», активизация и все большая радикализация которой не вызывает сомнения у международного сообщества. И только в Кыргызстане некоторые политики и политологи пытаются придать этому движению безобидный характер, умиляясь его благотворительностью и благочестивостью намерений. К сожалению, много промахов, а порой неуклюжих, непоследовательных и провокационных действий допускают компетентные государственные службы. Все это отразилось в драматических ноокатских событиях. Когда честная, принципиальная и взвешенная позиция государственных должностных лиц подменяется лицемерным заискиванием и вероломством, неизбежно следует негативный ответ общественности.

В контексте событий в Ноокате следует предъявить особый счет и тем, кто пренебрег священными заповедями Корана и вложил в руки молодых людей камни и прочие орудия погрома, возбудил агрессивные чувства. Ответ на провокационную выходку властей был явно неадекватен толерантным уложениям вероучений. Все это негативно отразилось как на судьбах участников события, так и на имидже государства.

²¹ Приводится по публикации в газете Вечерний Бишкек № 191 от 12 октября 2009 г.

В связи с потребностью в более детальном изучении вопросов религии, свободы вероисповедания с точки зрения права встает необходимость создания нового направления исследования – религиоведческой юриспруденции. Предметом данной науки, на наш взгляд, могли бы стать теория свободы совести и религии, современные модели государственно-конфессиональных отношений, проблемы конституционно-правовых гарантий свободы совести и религии, соотношение религиозных и правовых норм, включая проблемы преодоления возникающих между ними конфликтов, собственно религиозное право (церковное, мусульманское, иудейское, индуистское), государственная религиоведческая экспертиза, криминология религии, веротерпимость и другие. Развитие этой науки позволит государству решить многие вопросы свободы религии и грамотно определить политику в отношении к религии.

Выводы и рекомендации

1. Свобода вероисповедания как свобода мировоззрения личности является важной составляющей качества человеческого существования. Эффективная реализация этой свободы служит одним из факторов стабильности и устойчивости общественного развития. При этом важнейшей гарантией свободы вероисповедания выступает конституционный принцип светскости государства. Следовательно, неукоснительно соблюдая конституционные нормы по признанию за гражданами права на свободу вероисповедания и религиозных убеждений, государство не должно допускать вмешательства религиозных организаций и служителей религиозных культов в деятельность государственных органов.

2. Право на свободу вероисповедания может быть реализовано индивидуально и сообща с другими (совместно, коллективно). Коллективные права на свободу вероисповедания чаще всего реализуется через деятельность религиозного объединения. При этом коллективные права нельзя рассматривать как сумму индивидуальных прав граждан, их содержание определяется целями и интересами религиозного объединения, которые, в свою очередь служат интересам отдельной личности.

Перечень индивидуальных и коллективных прав не является исчерпывающим, поскольку связанные с реализацией свободы вероисповедания отношения по причине специфики и многообразия их проявлений, не поддаются строгой научной классификации. В этой связи возникает вопрос внесения дополнений в действующий Закон.

3. Попытки в некоторых регионах республики принять собственные нормативные правовые акты в области реализации свободы вероисповедания и деятельности религиозных объединений не соответствуют предметам ведения и разграничения полномочий между центром и периферией. Такие центробежные тенденции в правовом регулировании препятствуют формированию в Кыргызстане единого правового пространства, содержат потенциальную угрозу становлению демократических ценностей. Именно национальный закон должен стать гарантом свободы вероисповедания для каждого человека, в каком бы из регионов страны он не находился.

4. Законодательная регламентация данной сферы общественных отношений заметно отстает от объективных потребностей, не отвечает требованиям полноты и системности, не обеспечивает в должной мере реализацию законных интересов субъектов права.

Весьма актуальной задачей остается проблема совершенствования законодательства о реализации свободы религии в вооруженных формированиях и права на альтернативную гражданскую службу.

5. Государственной религиоведческой экспертизе должна быть придана соответствующая юридическая сила. Необходимы четкие процедурные нормы, регламентирующие порядок назначения и проведения государственной религиоведческой экспертизы, которые должны быть непосредственно включены в действующий Закон. Государственную религиоведческую экспертизу необходимо распространить не только на стадию государственной регистрации религиозной организации, но при необходимости проводить ее и в последующем в качестве одной из важных форм государственного контроля.

6. Без знания и учета особенностей вероучений и традиций крупнейших конфессий (например, религиозные запреты и ограничения, дни религиозных праздников и особого почитания), а также проблем, стоящих на стыке юриспруденции и религиоведения (религиоведческая экспертиза, модели государственно-конфессиональных отношений, соотношение правовых и религиозных норм, судебная практика по делам, связанным с защитой свободы вероисповедания), невозможно решение задачи эффективного совершенствования законодательства о свободе вероисповедания. Однако в современных правовых исследованиях религиоведческому аспекту должного внимания не уделяется. В этой связи возникает необходимость выделения новой комплексной отрасли научного знания – юридическое религиоведение.

Данная отрасль научного и учебного знания требует качественно новых подходов к преподаванию дисциплин, составляющих ее предмет. В частности, в учебный процесс светских и духовных учебных заведений, в том числе при подготовке по специальности «юриспруденция», необходимо рекомендовать спецкурс «Юридическое религиоведение».

§ 3. Оценка реализации Национальной программы «Права человека» на 2002-2010 гг. и перспективы разработки новой государственной программы по правам человека и внедрения правозащитного подхода в деятельность государственных органов

В условиях коренного реформирования государственного устройства, общественно-политической жизни и развития экономики республики естественным требованием времени стало принятие основополагающих национальных программ стратегического развития. В итоге были приняты Комплексные основы развития Кыргызской Республики, Национальная стратегия сокращения бедности и Стратегия развития страны на 2009-2011 гг. Вместе с тем, в преобразовании нуждалась и государственная гуманитарная политика, в первую очередь, в области эффективной защиты и продвижении прав и свобод человека. Стало ясно, что без обеспечения гарантий прав человека и граждан невозможно выполнение других социально-экономических программ развития. Разработка четкой и ясной национальной концепции развития прав человека была и требованием, и пожеланием международного сообщества. Это стало бы убедительным свидетельством того, что Кыргызская Республика на деле доказала свою приверженность демократическим принципам. Именно в этих условиях была принята Национальная программа «Права человека» на 2002-2010 гг.

В Национальной программе было определено, что 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.

Целью Национальной программы было учреждение и построение в Кыргызстане эффективной национальной системы защиты прав человека.

Основными направлениями Национальной программы стали: реформа правовой системы, включая судебную, правоохранительную, совершенствование правоприменительной практики и законодательного процесса, гуманизация политики уголовного наказания, имплементация международных стандартов в области прав человека в национальное законодательство, правовое просвещение граждан.

В рамках реализации Национальной программы отдельным Указом Президента и Постановлением Правительства Кыргызской Республики был принят план мероприятий.

Одним из главных достижений реализации на практике Национальной программы стала отмена смертной казни. Презумпция неприменения смертной казни на территории Кыргызской Республики была закреплена в новой редакции Конституции Кыргызской Республики от 2007 года. Однако наша страна до сих пор не присоединилась ко Второму факультативному протоколу Международного пакта о гражданских и политических правах, направленному на отмену высшей меры наказания. Но Правительство уже внесло Проект Закона о присоединении в Жогорку Кенеш.

Принята Программа реформирования пенитенциарной системы «УМУТ». Как уже отмечалось в предыдущих докладах Омбудсмена, демилитаризация уголовно-исполнительной системы путем ее механической передачи в ведение гражданского ведомства не принесла ожидаемых результатов.

Ни одна из задач, поставленных в концепции и программе реформирования уголовно-исполнительной реформы, не реализована до конца. Деятельность учреждений пенитенциарной системы на основе укрепления их материально-технической базы, развития конкурентоспособного производства, аграрного сектора, привлечения осужденных к общественно-полезному труду не была стабилизирована. Не создана эффективная медицинская и социально-психологическая служба. Не сформирована собственная эффективная учебная база по подготовке и переподготовке специалистов пенитенциарной системы на основе международных стандартов, современных достижений науки и управления, в этих целях не был использован потенциал гражданских ВУЗов. Не решен вопрос заполнения квалифицированными кадрами уголовно-исполнительной системы. Остро стоят вопросы занятости осужденных и профилактики заболеваний. Среди населения не проводится просветительская и информационная работа по вопросам реформы пенитенциарной системы. Механизм общественного контроля реформы и деятельности учреждений пенитенциарной системы не развит. Не развивается система перевоспитания и реабилитации осужденных.

С приданием большей самостоятельности Службе исполнения наказаний и с повышением ее статуса открывается возможность более решать эти задачи.

Кыргызстан на сегодняшний день ратифицировал семь из девяти основных международных конвенций ООН по правам человека. В общей сложности за годы независимости страна приняла на себя обязательства по более чем 40 международным документам о правах человека. В целях имплементации международных норм в национальное законодательство были приняты Законы «О беженцах», «О внешней миграции», «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», «О защите прав потребителей», «О

социально-правовой защите от насилия в семье», Кодекс о детях и др.

Внесены изменения и дополнения в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Гражданский, Гражданско-процессуальный, Семейный кодексы, отвечающие требованиям Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Но время требует дальнейшей имплементации взятых республикой обязательств. Остро стоит вопрос снятия оговорок по Конвенциям. В основном они касаются права наших граждан обращаться за защитой в договорные органы ООН и к специальным докладчикам после того, как исчерпаны внутригосударственные правозащитные механизмы. Не сняты вопросы исполнения решений комитетов ООН по правам человека и использования в правоприменительной практике их рекомендаций общего порядка.

В рамках мероприятий по имплементации международных норм по правам человека предусматривалось введение процедуры обязательной независимой экспертизы подготавливаемых законопроектов, затрагивающих права человека, для проверки их соответствия Конституции Кыргызской Республики, международным обязательствам Кыргызстана по правам человека, действующему законодательству Кыргызской Республики. Однако процедура гуманитарной экспертизы так и не введена.

Согласно Национальной программе «Права человека» были приняты другие специализированные программы по реализации социально-экономических прав граждан - «Манас таалими», «Новое поколение», Национальный план действий КР по образованию для всех, Концепция государственной миграционной политики, а также Указ Президента КР «О мерах по реализации Национальной идеи "Кыргызстан - страна прав человека"». Был учрежден институт Омбудсмена.

Национальной программой намечалось принятие отдельной программы занятости населения²², Концепции развития и защиты прав этнических меньшинств в КР.

В целях обеспечения своевременной реализации задач Национальной программы по эффективной доступной защите прав человека Распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 4 февраля 2004 года N 54-р был образован Совет по координации работы по совершенствованию системы оказания профессиональной юридической помощи. Созданная рабочая группа разработала Концепцию по совершенствованию системы гарантированной государством юридической помощи.

Цель Концепции - анализ текущего положения в системе гарантированной государством юридической помощи в Кыргызской Республике, выявление недостатков системы и выработка конкретных предложений по обеспечению эффективности и доступности квалифицированной юридической помощи, гарантированной государством.

Созвучной ей стала и Концепция совершенствования адвокатской деятельности в Кыргызской Республике, утвержденная Постановлением Правительства КР от 21 апреля 2005 года № 163.

В направлении активного вовлечения общественных организаций в процесс учреждения национальной системы защиты прав человека и создания основы для института общественного контроля над органами власти согласно Постановлению Правительства КР от 2 августа 2002 года намечена разработка Концепции сотрудничества между правозащитными неправительственными организациями и органами государственной власти. Но вместо нее была разработана Концепция

²² Вместо нее была принята Концепция государственной политики занятости населения в Кыргызской Республике до 2010 года, одобренной Постановлением Правительства КР от 15 марта 2004 года № 170.

сотрудничества между общественными объединениями, общественными фондами (неправительственными организациями) и органами государственной власти. Но согласно этой Концепции внимание государства ориентировано на НПО, занимающиеся решением социальных вопросов.

Основной целью государственной поддержки неправительственных организаций должно было стать формирование новой модели отношений в проведении социальной политики в Кыргызской Республике. Очень важно привлечь их к решению социально значимых проблем, наладить сотрудничество с ними через государственный социальный заказ.

После принятия новой редакции Конституции КР начался процесс инвентаризации действующих нормативно-правовых актов и подготовка проектов законодательных актов, направленных на совершенствование нормативно-правовой базы и приведение ее в соответствие с новой редакцией Конституции.

Определенным достижением государства можно отметить политику, направленную на гуманизацию уголовного законодательства, путем внесения поправок в УК, УПК, УИК, КАО, проводимую реформу судебной системы, расширение полномочий судов. В июле 2008 года был принят конституционный закон о судьях и закон о судебном самоуправлении, учреждены Национальный совет по делам правосудия и Совет судей, Судебный департамент выведен из подчинения Министерства юстиции, разработан проект нового закона о прокуратуре в рамках Концепции реформирования правоохранительных органов и судебной системы. Намечались первые шаги по реализации права участия граждан в отправлении правосудия. В этих целях уже разработан проект Закона «О присяжных заседателях». Этот институт намечается ввести с 2012 года в качестве пилотного проекта в городах Бишкек и Ош.

В целях воспитания правовой культуры у населения в рамках Программы намечалось создание Центра по правовому просвещению и гражданскому образованию при национальном институте по правам человека, а также открытие в вузах кафедр по правам человека. Но ни то, ни другое не было сделано. Не принята и государственная программа по образованию в области прав человека.

Этот вопрос рассматривался в Жогорку Кенеше КР в марте 2009 года. По итогам рассмотрения парламент страны принял постановление, обязывающее министерство образования и науки совместно с Омбудсменом республики разработать государственный образовательный стандарт для введения в средних общеобразовательных и высших учебных заведениях курса по правам человека. Предусмотрена также разработка проекта государственной целевой программы «Правовое просвещение и образование в области свобод и прав человека и гражданина в Кыргызской Республике»²³.

Следуя Национальной программе «Права человека», Кыргызстан ратифицировал факультативный протокол к Конвенции против пыток. В настоящее время прорабатываются вопросы реализации Национального превентивного механизма против пыток. 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. Сделаны первые шаги в продвижении учреждения института Уполномоченных по правам студентов в ВУЗах страны.

²³ См. раздел 2.3. Гражданское просвещение населения и перспективы разработки новой целевой программы образования по правам человека

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.

Правительству Кыргызской Республики также поручалось организовать и провести полномасштабную проверку подзаконных актов территориальных органов власти, которые затрагивают вопросы прав человека, с целью приведения их в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики и принятыми международными обязательствами по правам человека. Подзаконные акты, не отвечающие этим критериям, должны были отменены или пересмотрены. Эта работа, к сожалению, не была выполнена.

Не выполняется также процедура пересмотра подзаконных актов министерств и ведомств КР, призванных регламентировать порядок реализации законов, а на практике приведших к созданию дополнительных препятствий для осуществления гражданами своих прав, и, порой, противоречащих нормам основного закона - Конституции. Хотя конституционные нормы имеют прямое действие.

В целом Национальная программа не была до конца реализована, поскольку не были выполнены все намеченные мероприятия, не проводился мониторинг и оценка программы.

В связи с вышеизложенным, следует отметить, что существующая система правовой защиты граждан, несмотря на определенные сдвиги в этом направлении, все еще остается недостаточно эффективной, а основной причиной такого положения является то, что в Кыргызской Республике пока еще не сформирована единая государственная политика, направленная на комплексное решение всех проблем, связанных с правами человека. В этих условиях выглядит целесообразным принятие новой комплексной государственной программы или плана действий по продвижению прав человека.

Парламент страны в 2009 году поддержал идею Омбудсмена о разработке подобного программного документа и своим решением обязал Правительство республики проделать эту работу. В данное время согласовывается вопрос создания межведомственной рабочей группы, которая будет утверждена Распоряжением Президента страны. В состав рабочей группы будут входить представители всех трех ветвей власти, Омбудсмен, представители общественных организаций, а также экспертного и научного сообщества.

Новая Концепция защиты прав человека должна быть направлена, в первую очередь, на определение четкой государственной политики в сфере прав человека.

Концепция защиты прав и свобод человека (далее - Концепция) должна представлять собой систему целей, стратегических направлений и приоритетных задач, 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.

Концепция должна быть направлена на создание условий по разработке и реализации программно-целевых мероприятий по наиболее актуальным, проблемно-стратегическим направлениям в области прав человека, учете

сегодняшней ситуации и альтернативах ее развития на средне- и долгосрочную перспективу.

Государственная политика в области защиты прав и свобод человека и гражданина должна ставить целью соблюдение приоритета основополагающих прав и свобод человека в качестве объекта национальных интересов и как фактора обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики.

Концепция государственной политики должна исходить из современной ситуации в республике, ее устойчивых тенденций, альтернатив их развития, перспектив развития правоотношений правовых концепций в данной области и служить исходными предпосылками разработки и реализации стратегии охраны прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике.

Идея прав человека является общепризнанной и закреплена в Конституции Кыргызской Республики и других законодательных актах. Вместе с тем реализация этих прав часто наталкивается на значительные трудности, принципиальным источником которых является правовой нигилизм граждан, а еще чаще - неготовность защищать их права с помощью предоставленных законом средств. В последнее время все более заметными в защите прав человека становятся неправительственные организации. Важная роль их состоит в привлечении внимания общества к нарушениям прав человека. К сожалению, система гражданского лоббирования в области законодательства, защищающего права граждан, пока еще не развита, организации гражданского общества не едины и финансово неустойчивы. Это, в первую очередь, связано с тем, что государство недостаточно уделяет внимание НПО-сектору и правозащитникам. Все еще недостаточно используются возможности НПО в правовой поддержке граждан, а у них есть большие возможности.

Обеспечение прав и свобод человека в Кыргызстане - это основная цель преобразований, осуществляемых в обществе, призванных изменить положение человека, создать достойные условия жизни, гарантировать свободу, неприкосновенность в вопросах личной сферы, активное участие в общественно-политических процессах, социальную защищенность.

Государственная политика в сфере прав человека должна стремиться заложить такую позицию в основу стратегии и тактики всех сфер государственной и общественной жизни. Это требует определения конкретных мер, направленных на реальное обеспечение прав и свобод человека как центрального, ключевого фактора в решении сложных задач переходного периода, стратегии устойчивого развития. Немаловажным фактором, коренным образом поменявшим политическую обстановку в стране, явились события 24 марта 2005 года. С началом новой политико-экономической политики государства, с проведением конституционной реформы и сменой режима назрела необходимость и с определением конкретной стратегии развития в области охраны прав и свобод человека и гражданина. Этими задачами и обусловлена необходимость создания настоящей Концепции.

Целями государственной политики в сфере защиты прав человека должны быть:

- определение ближайших и долговременных задач гуманитарной политики Кыргызской Республики, направленной на совершенствование охраны и защиты прав человека, обеспечение его достоинства, независимости от любого произвола и беззакония;
- имплементация норм международного права в национальное законодательство;
- определение основных направлений развития законодательной и правоприменительной практики в Кыргызстане, содействующих реализации прав

человека, создание целостной единой системы их защиты, приведение национального законодательства в области прав человека в соответствие с международными стандартами;

- способствование тесной координации внутригосударственной (национальной) системы защиты прав человека с международно-правовыми системами;

- содействие установлению и развитию форм правового воспитания, определяющих знание каждым гражданином своих прав и свобод, умение пользоваться ими и защищать их;

- выявление наиболее уязвимых групп населения, защиту прав которых должно обеспечить государство, и определение путей оптимизации действий в данной сфере.

В основу настоящей Концепции должны быть заложены **принципы** взаимоотношений человека и государства, признанные международным сообществом. Эти принципы закреплены во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и ряде других актов.

Исходя из целей должны быть поставлены задачи государственной политики в сфере прав человека:

- не допускать подавления личности, принижения индивидуальности, ограничения свободы и автономии индивида;

- гарантии и обеспечение минимума мер, необходимого для достойного и безбедного существования граждан;

- учреждение и развитие системы общественного контроля всех ветвей власти;

- обеспечение доступа наших граждан к процедурам международной правозащиты;

- активное участие государства в Совете ООН по правам человека, в договорных и специализированных органах ООН, устранение задолженности республики по международным обязательствам;

- создать условия для продвижения к демократии, гражданскому обществу, правовому государству, свободной рыночной экономике.

Основными приоритетами государственной политики в данной сфере на современный период являются:

- развитие и совершенствование законодательства Кыргызской Республики, закрепляющего правовой статус личности, систему ее прав и свобод;

- обеспечение прямого действия конституционных норм и принципов о правах и свободах человека и гражданина;

- совершенствование системы и механизмов защиты прав и свобод человека;

- совершенствование судебной защиты прав и свобод человека, повышение эффективности системы правосудия, создание эффективной системы внесудебной защиты;

- правовое просвещение и образование в области прав и свобод человека;

- гуманизация уголовного и административного законодательства;

- реформирование и укрепление пенитенциарной системы страны;

- повышение ответственности государственных органов перед гражданским обществом.

Одной из главных задач Концепции, по нашему мнению, должно стать внедрение механизма правозащитного подхода в деятельность всех государственных органов.

Правозащитный подход – это концептуальная основа процесса развития человеческого потенциала, который в нормативном смысле основан на международных стандартах в области прав человека, а в оперативном смысле

направлен на поощрение и защиту прав человека. При правозащитном подходе все планы, программные установки и процессы в целях развития опираются на систему прав и обязанностей, установленных международным и национальным правом. Это помогает придавать устойчивость усилиям, предпринимаемым правительством в целях развития путем расширения прав самих людей – в первую очередь числа людей из маргинальных частей общества – на участие в разработке политики и обеспечения подотчетности тех, кто обязан действовать.

Другими словами правозащитный подход означает формулирование государственной политики и процесса принятия решений сквозь призму концепции прав и свобод человека, а также проведение гуманитарной экспертизы национальных законодательств на предмет соответствия концепции прав человека. В настоящее время она представляет целую методологию в проведении исследовательской и аналитической работы.

Признаки правозащитного подхода²⁴:

- При разработке национальных программ и политики в целях развития главной целью должно быть реальное осуществление прав и свобод человека;
- Повышение эффективности государственного администрирования по выполнению своих обязательств в сфере защиты прав и свобод человека;
- Принципы и стандарты, закрепленные в международных договорах по правам человека (универсальность и неотъемлемость, неделимость, взаимозависимость и взаимосвязанность, равенство и недискриминация, широкое участие и социальная интеграция, подотчетность и верховенство закона) должны служить ориентиром в разработке программ и быть основным принципом в деятельности органов государственной власти.

Правозащитный подход имеет два основных рациональных обоснования:

А) имманентное, означающее, что правозащитный подход – это действие, оправданное с точки зрения морали и права;

Б) практическое, означающее, что правозащитный подход ведет к лучшим и более устойчивым результатам в области развития человеческого потенциала.

На практике основанием для применения правозащитного подхода является, как правило, сочетание этих двух принципов.

Анализ, основанный на концепции прав и свобод человека, помогает выявить пробелы и недостатки в законодательстве, в деятельности институтов и программных документах. В этом направлении необходимо активное вмешательство институтов Омбудсмена, одной из которых является приведение национальной правовой системы в соответствие с современной концепцией прав человека и взятыми на себя обязательствами по правам человека.

Путем создания общественного мнения институт Омбудсмена совместно с активной частью гражданского сектора намерен поднять вопрос проведения институциональной реформы для улучшения методов управления, укрепления потенциала в области бюджетного анализа и обеспечения граждан более эффективными средствами правовой защиты их прав. После чего можно лоббировать вопрос проведения политической реформы для борьбы с дискриминацией и обеспечения согласованности макроэкономических показателей с государственными социальными программами.

²⁴ Часто задаваемые вопросы о правозащитном подходе к сотрудничеству в целях развития. – УВКПЧ ООН, Нью-Йорк, 2006 год.

§ 4. Судебно-правовая реформа и обеспечение прав и свобод граждан

Вопросы реформирования судебно-правовой системы встали в повестку дня практически с первых дней обретения республикой независимости, поскольку она является неотъемлемой составной частью реформ органов государственной власти и управления. Начиная с 1990 года, принят ряд законов, решений Президента и Правительства, на основе которых произошли довольно существенные изменения в судебно-правовой системе на институциональном и функциональном уровнях. Наиболее приметные из них – это конституционные изменения 2007 года, согласно которым смертная казнь заменена пожизненным лишением свободы, исключена уплата государственной пошлины при обращении истцов в суд за защитой нарушенных прав и законных интересов, что расширяет доступ к правосудию. Значительно увеличилась численность судейского корпуса. Предприняты и другие позитивные шаги.

Курс на обновление страны предполагает дальнейшее существенное продвижение на пути судебно-правовой реформы, поскольку это одно из решающих условий успешного реформирования всей системы власти. Чтобы привести судебную систему в соответствие с международными стандартами, укрепить доверие граждан к судебным инстанциям, необходимо решить довольно широкий спектр вопросов. Именно такую цель преследует вынесенный на всеобщее обсуждение в феврале 2009 года проект Концепции реформирования судебной системы и правоохранительных органов Кыргызской Республики.²⁵ Правда, отведенный месячный срок на его обсуждение и внесение предложений и замечаний невелик, но, в любом случае, в нем заложены достаточно перспективные направления. В отношении преобразований судебной системы – это гуманизация уголовного законодательства с переходом на принципы защитной юстиции; обеспечение независимости и, одновременно, ответственности судей; передача судам полномочий на санкционирование следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан; совершенствование гражданского законодательства и судебного процесса по защите прав собственности и др. Заслуживают внимания предполагаемые меры по совершенствованию правоохранительной системы. Более высокие требования предъявляются к работе дознания и следствия. В частности, предусматривается иной подход к определению критериев оценки работы оперативно-розыскных служб. **Вполне логично преступление считать раскрытым только после признания лица виновным в его совершении в судебном порядке судом.** Особо выделены вопросы о недопущении унижающих человеческое достоинство обращений, эффективное и скорое расследование заявлений о применении пыток и угроз их применения.

Заложены концептуальные основы повышения правового сознания граждан и правовой культуры судей, работников аппаратов судов и сотрудников правоохранительных органов. Эта задача поставлена в приоритетный ряд. Ее решение тесно увязывается с использованием возможностей института Омбудсмена, НПО, политических партий.

Остается надеяться, что с учетом мнений, предложений и замечаний ученых-правоведов, специалистов юриспруденции, а также гражданского сектора Концепция станет надежной основой продвижения национальной судебно-правовой системы к уровню международных стандартов.

²⁵ Опубликовано в газете «Слово Кыргызстана» № 16 от 13 февраля 2009 г.

Позитивные сдвиги в решении этих вопросов есть. Здесь, прежде всего, следует отметить принятие Закона «О присяжных заседателях в судах Кыргызской Республики», который предоставляет право гражданам непосредственно участвовать в отправлении правосудия. Есть все основания полагать, что участие присяжных в судебном процессе будет способствовать уравниванию возможностей обвинения и защиты, на деле реализовать принцип презумпции невиновности. Все это, в конечном счете, будет повышать доверие к судебной системе.

Активизируют свою деятельность по укреплению законности в судебном корпусе Совет судей и Национальный совет по делам правосудия Кыргызской Республики. Они стали строже и более объективно оценивать деловые и моральные качества судей всех инстанций как при их представлении на утверждение в должностях, так и при вынесении вердиктов за допущенные проступки, не совместимые с понятием о безупречном поведении. Из 388 судей местных судов 24 судьям объявлены замечания, 17 – получили выговоры, 12 – освобождены от занимаемых должностей.

По результатам рассмотрения жалоб граждан и представлений госорганов решением Совета судей Кыргызской Республики были наказаны одиннадцать судей, семеро предупреждены о необходимости строгого соблюдения закона. Так, судья Аламединоского районного суда получил выговор за нарушение нормы уголовного законодательства при вынесении приговора, нарушив права потерпевшей стороны; судья Иссык-Атинского районного суда А. Рыскулова наказана выговором за вынесение подсудимому наказания, несоизмеренного содеянному; а судья Балыкчинского городского суда Б. Беккулиева выговор получила «за нарушение правил трудового распорядка и отсутствие на рабочем месте без уважительных причин». Серьезным сигналом для ряда судей послужили вынесенные им замечания – судье Джалал-Абадского областного суда Каныбеку Омурканову за грубость и нетактичное поведение на процессе, что не вписывается в рамки Закона «О статусе судей» и Кодекса чести; судьи Ошского областного суда Н. Бакирова и Э. Мадмарова заслужили замечание Совета за нарушение положения гражданского процессуального законодательства при рассмотрении трудового спора.²⁶

К сожалению, судебные ошибки, какую бы природу они не имели, оставляют глубокий след в правосознании людей, подрывают веру в правосудие. Взять хотя бы дело бывшего начальника Главного управления исполнения наказаний К. Мукеева, связанное с финансовыми нарушениями. Первомайским районным и Бишкекским городским судами К. Мукеев признан виновным в незаконной сделке при закупке колючей проволоки для учреждений ГУИН через посреднические фирмы. Приговор вступил в силу 13 августа 2008 года, а в декабре 2008 года Верховный суд признает, что обвинение не доказано и на основании этого отменяет решения нижестоящих судов. Вдохновленный таким поворотом дела К. Мукеев предъявляет иск Премьер-министру и ГУИН Министерства юстиции с требованием восстановить его в прежней должности и взыскании с ГУИН суммы за вынужденный прогул. И Первомайский районный суд г. Бишкек 13 мая 2009 года исковые требования в части возмещения 333 176 сомов за вынужденные прогулы удовлетворяет, а распоряжение правительства об отстранении К. Мукеева от должности оставляет в силе. Но затем Бишкекский городской суд 6 июля 2009 года решение районного суда отменяет, требования истца оставляет без удовлетворения. Теперь дело подлежит рассмотрению в Верховном суде в

²⁶ «ВБ» № 202 от 27 октября 2009г.; «СК» № 135 от 18.12.2009г. «Судебной системе – достойные кадры»

надзорном порядке, и как все обернется при таких судебных превращениях, предсказать вряд ли можно.

Конституция Кыргызской Республики наделила судей широкими полномочиями, гарантирует их независимость. Никто не вправе требовать от них отчета и вмешиваться в их дела. Это вполне резонно для правового государства. Но когда выносимые решения столь противоречивы и полярны, то невольно возникает вопрос о необходимости выработки действенных механизмов недопущения такой разногласности в судебном корпусе.

Довольно часто нарушаются сроки рассмотрения дел в судах, хотя на этот счет есть свои нормативы: по тяжким уголовным преступлениям – два месяца, по менее тяжким – один; по гражданским делам в первой инстанции – 81 день. Происходит это, как правило, из-за неявки участников процесса. Их уведомление надлежащим образом не налажено, обычно оно возлагается на одну из сторон. Нехватка средств у судов на почтовые расходы хотя и не может служить серьезным тому оправданием, но это на сегодня факт, который не способствует улучшению всего судопроизводства. Если, по информации председателя Верховного суда, в год рассматривается более ста тысяч дел достаточные средства на их обеспечение государство должно изыскивать.

Негативно влияет на организацию судебных процессов неявка адвокатов на заседания судов. Принятие каких-либо мер в таких случаях закон не предусматривает. А без адвоката потерпевших или обвиняемых процесс вести нельзя, т.к. это нарушение права на защиту.

Свои сложности возникают с обеспечением явки свидетелей, которые испытывают опасения за последствия своего участия в судебном процессе. Возможно, положение изменит принятие готовящегося проекта закона о защите свидетелей, в соответствии с которым допрос их будет осуществляться заочно.

Все еще нередки случаи, когда решения судей отменяются другой инстанцией либо за отсутствием доказательной базы, либо из-за неправильного применения норм материального права, либо нарушения процессуального законодательства. Все это пополняет издержки нашего судопроизводства. Поэтому необходимо:

- чтобы все судьи, адвокаты, общественные силы активно участвовали в обсуждениях судебной реформы, выдвигали наиболее рациональные предложения, сообразуясь с передовым практическим опытом, и содействовали ее продвижению;

- с помощью Совета судей регулярно анализировать и развивать практику судейского самоуправления, разработать методы его развития, совершенствовать внутренние дисциплинарные процедуры, и возбуждать дела в отношении судей, обвиняемых в коррупции или других незаконных действиях;

- обеспечить прохождение всеми судьями дополнительного профессионального обучения в Учебном центре судей при Совете судей (УЦС), изыскать и направить на эти цели дополнительные ресурсы;

- стремиться ограничить практику политического вмешательства в судебную систему путем коллективного осуждения подобной практики, выработать общую позицию по отношению к политическому вмешательству, создать механизм для расследования заявлений о таких инцидентах и информировать СМИ, гражданское общество о попытках воздействия на ход судопроизводства;

- считать недопустимым публикацию на страницах газет и в других СМИ материалов о подозреваемых и обвиняемых на стадии дознания и следствия до вынесения вердикта суда.

Совершенствование судебной системы необходимо подчинить еще одной очень важной задаче – до минимума сократить число лиц, содержащихся под стражей до суда, а также время пребывания под стражей, когда без этой меры

нельзя обойтись. Надо реально представлять себе условия в изоляторах, в которых оказываются задержанные и подследственные, учитывать состояние и личность подозреваемого. Ведь пока человек не признан виновным судом, ограничивать его свободу можно лишь в крайних случаях. Нужен более строгий порядок в сроках содержания под стражей и в их продлении. Усилить наблюдение за содержанием подследственных, чтобы обеспечить соблюдение их законных прав, включая обеспечение к ним доступа адвокатов, тщательное расследование заявлений о применении пыток и других видов жестокого обращения и в полной мере обеспечить надзор за деятельностью должностных лиц изоляторов временного содержания и следственных изоляторов.

Нельзя считать нормальным, когда люди годами находятся под стражей в ожидании решения своих судеб. Так, жительница Сокулукского района Экеева А.А. в заявлении на имя Омбудсмена пишет, что ее сын Раимкулов Алмаз, 1989 года рождения 1 год и 8 месяцев находится в СИЗО № 1 г. Бишкек. После приговора Ленинского районного суда дело направлено на доследование. Он обвиняется как участник изнасилования. За все это время другие соучастники преступления не установлены, пострадавшие на судебные заседания не являются. Сам ход расследования этого дела вызывает много вопросов, на которые нет ответов. Даже при рассмотрении полученных сигналов о применении к обвиняемому пыток во время следствия на заседании Рабочей группы при Омбудсмене представители Генеральной прокуратуры и МВД не смогли прояснить, почему при отсутствии надежных доказательств, уклонении потерпевших и свидетелей от дачи показаний молодой человек в течение столь длительного срока находится под стражей. И почему вся тяжесть ответственности ложится на него, хотя в деле есть, как минимум, еще два фигуранта, по которым работа практически не ведется. В такой ситуации нужны достаточно веские доводы необходимости продления содержания под стражей.

Больше года находилась под стражей Эргешева Хумарай по подозрению в распространении наркотиков. Следствием установлено, что наркотики подброшены в ее сумку сотрудниками ОВД Лейлекского района Баткенской области Т. Кожокуловым, Ж.Маматбековым и К. Мергеновым. Доказать вину Эргешевой Х. в распространении наркотиков им не удалось. В отношении сотрудников милиции районная прокуратура возбудила уголовное дело по ч. 2 ст.304 УК КР. Однако при посредничестве заместителя прокурора Н. Токтосунова и судьи А. Абдураимова обвинение перевалифицировано на ст. 65 и 66, так как от Эргешевой Х. и ее матери Эргешевой У. получена подпись на заранее заготовленном заявлении об отказе от своих претензий к сотрудникам милиции.

Эргешева Х. инвалид второй группы, ей удалена половина легкого, страдает астмой в тяжелой форме. Сотрудники милиции в течение полутора суток держали ее в наручниках, потеряли ключ и их пришлось распиливать прямо на руках девушки вулканитовой пилой «болгарка». За время, пережитое в заключении, здоровью Эргешевой Х. причинен ущерб, и она потребовала его возмещения. Первомайский суд г. Бишкек частично иск удовлетворил, взыскав с МВД КР 63266 сомов.

По обращению Эргешевой У., матери пострадавшей, Омбудсмен направил 6 июля 2009 года за № 25-13/1674 письмо председателю Совета судей Кыргызской Республики Л. Гутниченко с просьбой дать оценку действиям судьи А. Абдураимова. Ответа на него по истечении установленного законом срока не получил. 24 сентября 2009 года за № 25-13/2148 в адрес Л. Гутниченко направлено напоминание. Но и оно осталось без ответа.

Более 9 месяцев находился в СИЗО-5 г. Ош М.Легкоступов за то, что, будучи в нетрезвом виде, решил припугнуть хозяйку магазина, где он работал, за

недоплаченные ему деньги, обещая взорвать магазин. Никаких сколько-нибудь убедительных доказательств подготовки к осуществлению угрозы не установлено, обыск в квартире и последующие действия следствия проведены с грубыми нарушениями уголовно-процессуального законодательства КР. По утверждению родственников подсудимого, на него оказывается давление, принуждая к признанию в намерении убить своего работодателя. Тем не менее, он вынужден длительный срок находиться под стражей.²⁷

Существенным недостатком в судопроизводстве остается нередко безучастное отношение судей к заявлениям подсудимых о признательных показаниях, сделанных ими под давлением дознавателей и следователей. Из материалов мониторинга судебных разбирательств, проведенного в республике экспертами БДИПЧ ОБСЕ, следует, что судьи почти никогда не расследовали утверждений о применении пыток, а в тех случаях, когда они это делали, их расследования были неэффективны.²⁸ Об этом часто говорят и осужденные в своих обращениях к Омбудсмену.

Из всего этого можно сделать вывод, что провозглашенная в п. 4 ст. 15 Конституции Кыргызской Республики гарантия каждому на судебную защиту его прав и свобод рискует превратиться в несбыточное обещание, если не опирается на справедливый и беспристрастный суд.

Обеспечение права на судебную защиту предполагает: реальный доступ к правосудию; рассмотрение любого дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом; неукоснительное соблюдение процедуры судебного разбирательства, а также процессуальных прав его участников; возможность обжалования судебного решения; эффективный контроль государства за его исполнением.

Не должно быть проблемы доступа в зал судебных заседаний и в здание суда. Принцип гласности и открытости судопроизводства предполагает, что все желающие имеют право свободного доступа в зал заседаний; восприятия и фиксирования информации в ходе судебного заседания не запрещенными законом способами; ознакомления с судебными актами, вынесенными судами различных инстанций. Указанное право может быть ограничено лишь в исключительных случаях, установленных законом.

Требуют урегулирования на законодательном уровне некоторые принципиальные вопросы административного судопроизводства, в частности соблюдение принципа состязательности при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Суть вопроса в том, что среди участников процесса по таким делам некому поддерживать обвинение и противостоять доводам защиты приходится судье. В таком случае перевес одной из сторон предопределен.

Осуществление конституционного права граждан на квалифицированную юридическую помощь в значительной степени обусловлено состоянием института адвокатуры. Сегодня адвокаты проявляют намного большую активность в проведении судебных реформ, чем судьи и прокуроры, но они еще не обрели стабильной независимости и не выработали системы самоуправления.

Реформы судебно-правовой системы, проведенные в апреле 2007 г., подняли статус адвокатов, по крайней мере, формально. Они больше не обязаны получать разрешение следователя на встречу со своим клиентом. Однако на практике мало что изменилось, нередко милиция препятствует их общению с подследственными

²⁷ Ежемесячный бюллетень «Право для Всех» №7, июль (113). Правозащитная организация «Справедливость», с.8-9.

²⁸ Результаты мониторинга судебных разбирательств Кыргызской Республики. БДИПЧ ОБСЕ 2007 г. С. 9.

(подзащитными), ссылаясь на процедурные ограничения по доставке подсудимых из камер.

Подозреваемые лица часто не имеют прямого доступа к адвокату во время первых допросов в отделениях милиции. Такие нарушения процессуальных норм, как правило, остаются безнаказанными.

Неэффективно реализуется государственная политика по оказанию бесплатной юридической помощи. Нет должной координации между следствием, судом и адвокатскими учреждениями. Контроль за качеством работы адвокатов по оказанию гарантированной государственной юридической помощи (ГГЮП) не осуществляется. Клиенты такой помощью не удовлетворены и зачастую отказываются от нее. Назначенные для оказания ГГЮП адвокаты относятся к полученным делам без интереса, пассивны, практически не участвуют в проведении следственных мероприятий. От них редко исходит инициатива по возвращению уголовных дел на дополнительное расследование, хотя на это есть основания, совсем не часто они выносят ходатайства к применению более благоприятной квалификации инкриминируемых деяний. Об этом красноречиво говорят результаты исследований, проведенных при разработке Концепции совершенствования гарантированной государственной юридической помощи.²⁹ В значительной степени такое положение обусловлено низкой оплатой труда адвокатов. Согласно Порядку оплаты труда адвокатов за счет средств республиканского бюджета, утвержденному Постановлением Правительства от 24 мая 2003 года № 306 она определена из расчета 125 сомов за каждый рабочий день. После всех предусмотренных законом отчислений эта сумма составляет 103 сома независимо от количества дел. Естественно, она не может покрыть затраты, которые адвокат несет при добросовестном оказании услуг. Нужен механизм учета и оценки гарантированной государственной юридической помощи, который позволит получать объективную информацию для формирования необходимого размера финансирования из государственного бюджета на оказание юридической помощи тем, кому она необходима, а также для достойного вознаграждения добросовестных, профессионально подготовленных адвокатов. Поскольку в судебно-правовой системе адвокатура занимает особое место и во многом определяет состояние правозащитной деятельности, законодательство об этом институте должно отражать современный характер правоотношений. Прежде всего, необходимы такие рычаги и стимулы, которые поощряли бы честность, добросовестность и высокий профессионализм в адвокатском корпусе. Закон должен не формально, а по существу обеспечивать адвокату гарантии его независимости. Одновременно нужны законодательно закрепленные критерии оценки выполнения профессионального долга, которые закрывали бы дорогу тем, кто руководствуется конъюнктурными соображениями вопреки интересам доверителя.

В реформировании правоохранительной системы на первый план выносятся: борьба с коррупцией и клановостью в деятельности правоохранительных органов путем ротации кадров; повышение качества следствия и надзора прокуратуры, в том числе по выявлению злоупотреблений органов дознания; повышение роли местного самоуправления и общественности в поддержании общественного порядка; повышение квалификации кадров правоохранительных органов; обеспечение открытости и установление партнерства с гражданским обществом; укрепление материально-технической базы.

Практически в течение всей своей деятельности Омбудсмен неоднократно поднимал вопросы о необходимости принятия мер по созданию надлежащих условий для лиц содержащихся в изоляторах временного содержания системы

²⁹ Концепция по совершенствованию системы гарантированной государственной юридической помощи. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 12 октября 2005 года № 457

МВД и следственных изоляторах подведомственных ГУИН. В целях контроля за соблюдением прав граждан, содержащихся в этих учреждениях, в октябре 2009 года сотрудники Омбудсмена провели их инспектирование. В очередной раз приходится отмечать, что, несмотря на некоторые позитивные изменения в некоторых из них, в целом положение остается сложным. Прежде всего, не находит своего разрешения вопрос длительного содержания подследственных и подсудимых, а нередко и осужденных в изоляторах временного содержания. Уже давно назрела необходимость создания следственного изолятора в Таласской области. Омбудсмен по этому поводу обращался в правительство неоднократно. Однако СИЗО в области нет по сей день. В результате все лишённые и ограниченные в свободе содержатся в ИВС в нарушение требований уголовно-процессуального законодательства, поскольку они совершенно не приспособлены для длительного пребывания людей.

Финансирование ИВС возложено на органы местного самоуправления, которые с трудом выделяют средства, рассчитанные по койко-местам только на питание задержанных. Фактически люди содержатся на голодном пайке. Согласно Правилам, утвержденным Правительством от 8 февраля 2008 года № 42, по всем нормам довольствия пища должна готовиться и выдаваться 3 раза в сутки. Однако практически во всех ИВС питание задержанные получают один раз в день – в обед.

Камеры, которые и без того не соответствуют элементарным нормам для жизни человека, зачастую переполнены, в них помещают без разбора инфицированных больных вместе со здоровыми. Такие факты установлены в ИВС Сокулукского РОВД.

Не решаются надлежащим образом вопросы обеспечения содержащегося под стражей контингента постельными принадлежностями. Имеющееся в наличии в явно недостаточном количестве постельное белье старое, заношенное, грязное до неузнаваемости и фактически является источником распространения инфекции.

В ходе инспектирования отмечено, что постовые и конвоиры в одной и той же форменной одежде, в которой находятся в течение всего рабочего времени в ИВС, убывают и в места проживания. Никакой санитарной обработке она не подвергается. Сменной спецодежды они не получают. Предусмотрено это нормативными актами или нет, никто не ведает.

Установлено также, что в некоторых ИВС с учетом специфики условий труда сотрудникам один год службы зачитывается за полтора года, а в других такого зачета нет. Объяснения такому неравному положению на местах тоже нет.

По итогам инспектирования все свои замечания и предложения с учетом норм и правил, установленных как национальным законодательством, так и международными стандартами, Омбудсмен изложил в обращении министру внутренних дел М. Конгантиеву 15 декабря 2009 года.

Одним из важных шагов, предпринятых Президентом в рамках реформы государственного управления, является преобразование ГУИН, находившегося в структуре министерства юстиции, в самостоятельную Службу исполнения наказаний. Тем самым созданы хорошие предпосылки к наведению порядка в этой системе. Главное, чтобы дело не свелось в очередной раз к смене вывесок. Сегодня она включает в себя 33 учреждения, в том числе 6 следственных изоляторов, 16 колоний-поселений, одну воспитательную колонию для несовершеннолетних парней, 10 исправительных учреждений, из которых одно – для женщин. На 1 июля 2009 года в учреждениях ГУИН содержалось около 11 тысяч человек.³⁰ В последнее время их число сократилось до 9 тысяч.

³⁰ По информации в газете «Слово Кыргызстана» № 104 от 7 октября 2009 г.

В октябре-ноябре 2009 года проведено инспектирование исправительных учреждений. Прежде всего, проверялась их готовность к осенне-зимнему периоду. Отдельные из них находят возможность для создания удовлетворительных условий быта заключенным. Так, в учреждении № 21 ГУИН (СИЗО-1), которое инспектировал Омбудсмен, после его непосредственного вмешательства и серьезных замечаний были сделаны соответствующие выводы – помещения отремонтированы и обеспечены теплом, зимняя одежда и одеяла на складе, заготавливаются овощи и другие необходимые продукты. Руководство, несмотря на нехватку средств, находит пути решения основных бытовых вопросов. Нет претензий к условиям содержания и у пожизненно заключенных – жалоб на питание нет, работники обращаются корректно. Таких осужденных здесь 89 человек. В основном их претензии адресованы следователям и судьям – каждый второй считает, что осужден несправедливо, что его «подставили».

Что касается этих людей, то Омбудсмен поддерживает гуманные проявления со стороны государства по отношению к ним. Теперь осужденный на пожизненное заключение имеет право подать прошение об условно-досрочном освобождении при условии положительных характеристик от администрации учреждения. Среди профессиональных отправителей закона такая норма воспринимается как юридический нонсенс. Мнение Омбудсмена на этот счет однозначно: данная статья совершенно оправдана – у любого осужденного должна быть надежда хоть через 20-30 лет обрести свободу. Надо только законодательно отрегулировать и уточнить механизм действия такого акта. Сами заключенные категорически против смертной казни. Они считают, что как бы трудно им не было, но есть надежда хотя бы позже выйти на свободу.

Вместе с тем в ходе инспектирования в целом выявлен целый ряд существенных недостатков, которые не устраняются на протяжении всего времени. Значительная часть объектов инфраструктуры находится в аварийном состоянии. Серьезные проблемы имеются в эксплуатации систем отопления, водоснабжения, канализации. Как сообщил Омбудсмену первый заместитель начальника ГУИН Т. Нуралиев, на поддержание и ремонт объектов инфраструктуры в 2009 году выделено всего 3600 тыс. сомов или 1,3% от расчетной потребности, которая составляет 287461,9 тыс. сомов.³¹

Осложняет обстановку в учреждениях контингент осужденных к пожизненному лишению свободы. Согласно Закону Кыргызской Республики № 273 от 29.12.2008 года до создания исправительной колонии особого режима они отбывают наказание в следственных изоляторах и помещениях камерного типа других исправительных учреждений. Трудности возникают с созданием в них изолированных участков особого режима, в том числе для излечения больных из числа пожизненно заключенных. Что касается строительства колонии для осужденных к пожизненному заключению, то оно находится на стадии вырытого котлована – строительство «заморожено» с июня 2008 года.

Озабоченность вызывает состояние медицинского обслуживания контингента в учреждениях исполнения наказаний. В течение ряда лет не укомплектованы должности медицинских работников, высока их текучесть по причине низкой заработной платы, отдаленности и специфики учреждений.

По данным руководства Службы исполнения наказаний, на 01.12.2009 г. в исправительных учреждениях содержалось 1422 больных заключенных (12,9%), из них туберкулезных – 704 чел, с ВИЧ-инфекцией – 199 человек, с наркологической зависимостью – 441, с алкогольной зависимостью – 78 человек. Такой общественно опасный во всех отношениях очаг не должен оставаться без

³¹ Информация первого заместителя начальника ГУИН Т. Нуралиева от 08.12.2009 г. № 10/4-2884

надлежащего медицинского обеспечения. Руководителям теперь уже самостоятельной государственной службы вместе с органами здравоохранения надо совместными усилиями найти оптимальный путь решения этой острой проблемы.

Из всего, что установлено в ходе инспектирования, следует непреложный вывод – государству, правительству необходимо реально оценить обстановку в уголовно-исполнительной системе и принять соответствующие меры по ее поддержанию хотя бы на уровне минимальных международных стандартов. По крайней мере, на данном этапе нужно использовать подписанное еще в декабре 2008 года в Бишкеке соглашение между Правительством республики и Комиссией европейских сообществ по ежегодной Программе действий для региона Центральной Азии-2007-КР о финансировании для поддержки пенитенциарной системы Кыргызстана более 3 миллионов евро, из которых 500 тысяч предназначено на строительство колонии для пожизненно заключенных.

Кроме того, Омбудсмен считает совершенно неуместными действия фискальных органов, которые продолжают начислять исправительным учреждениям налоговые недоимки с предприятий системы исполнения наказаний, прекративших работу с распадом Союза, на миллионные суммы. Тяжбы ведутся с 1990-х годов. Так, первый иск ГНИ по Ленинскому району г. Бишкек о взыскании с учреждения № 47 налоговой задолженности со штрафными санкциями в сумме 2 727 011 сомов арбитражный суд г. Бишкек в октябре 1999 года удовлетворил. Поскольку должник оказался неплатежеспособным, в счет погашения долга изъяли его имущество. Но продать его не смогли и вернули обратно.

В сентябре 2005 года последовал повторный иск в Межрайонный суд г. Бишкек, и теперь уже учреждению № 47 в пользу республиканского бюджета предъявлена сумма 4 901 072 сома, где основной долг составляет 1 637 709 сомов. Естественно, погашать этот долг некому.

В мае 2009 года теперь уже прокурор Ленинского района в порядке ст.45 ГПК КР в интересах государства обратился в суд с иском о взыскании с учреждения № 47 налоговой задолженности в размере 4 901 072 сома. Обоснование искового требования таково: «Недоимка образовалась с 1992 года в результате несвоевременного погашения налоговой задолженности в размере 1 637 709 сомов – и на 1 марта 2009 года она составляет 5 353 868 сомов, в том числе пеня 525 327 и налоговая санкция 160 412 сомов».

Судья Бишкекского межрайонного суда Ж. Нурунбетов, председатель судебной коллегии Бишкекского городского суда К. Базаркулов в удовлетворении прокурорского иска отказали, производство по делу прекратили, но прокуратура не унимается и выдвигает свои аргументы из гражданского кодекса, которые не корреспондируются с возникшей ситуацией. Надо бы понять, что учреждения ГУИН государственные и финансируются целевым назначением на основе нормативов. Поскольку производственная деятельность в учреждении № 47 прекратилась, ликвидировалась, то она не финансируется, стало быть не с кого брать и налоги. Выходит, что налоги надо брать из бюджета ... опять же в бюджет?! Аналогичная история и со страховыми взносами – здесь долг учреждению предъявлен в размере 5 145 237 сомов. Опять же не берется в расчет то обстоятельство, что государственным бюджетом не предусмотрено финансирование ликвидированной производственной деятельности учреждений ГУИН. А бессмысленной перепалке нет конца.

В рамках реформирования судебно-правовой системы есть еще очень важное направление – это гуманизация системы исполнения наказаний.

Отмена смертной казни стала убедительным проявлением политической воли руководства страны в деле поощрения и защиты прав человека несмотря на

неоднозначное восприятие этого акта в обществе. Существенным продвижением в этом направлении следует считать принятое Правительством Кыргызской Республики Постановление № 653 от 19 октября 2009 года «Об одобрении проекта Закона Кыргызской Республики «О присоединении Кыргызской Республики ко второму факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленному на отмену смертной казни, принятому резолюцией 44/128 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1989 года».

Почти год работает в Кыргызстане **служба пробации**. В мировой юридической практике она позволяет разгружать тюрьмы и способствует перевоспитанию преступников. Но в становлении этой службы есть серьезные проблемы. Практика показывает, что инспекции, следящие за исполнением наказаний, не связанных с лишением свободы, очень эффективны в деле перевоспитания преступников. В рамках гуманизации в Кыргызстане введены альтернативные виды наказания: общественные или исправительные работы, ограничение свободы, лишение права занимать определенную должность и т.п. Инспекции призваны следить за теми, кто получил условные сроки и освободившихся условно-досрочно. Причем эти две категории составляют подавляющее большинство клиентов этой службы. Но пока суды на местах крайне редко применяют новые виды наказаний, предпочитают отправлять нарушителей закона в колонии. Хотя согласно Уголовному кодексу у судьи есть право выбора. Пока же статистика неутешительная. По информации руководства службы пробации, из 5 655 человек, поднадзорных инспекции, к общественным работам в стране приговорены всего 8 человек, к исправительным работам – 2 человека. Лишены права занимать определенную должность 5 человек, ограничены в передвижении – 56 осужденных. Зато лиц с условными сроками 4 402, освобожденных условно-досрочно – более тысячи. С отсрочкой приговора по беременности или недавно родившим женщинам числится 60 осужденных.

Служба пробации создана постановлением правительства в мае 2008 года. Общий штат установлен в количестве 100 человек. Еще 29 изысканы из внутреннего резерва ГУИН. Работа ведется по 62 территориальным округам. Каждый округ курирует 1-2 инспектора. Они обязаны иметь полную информацию о своих «клиентах». Опираются на участковых инспекторов. Примерное поведение осужденного дает право инспектору ходатайствовать перед судом об изменении режима содержания. Служба пробации помогает осужденным в трудоустройстве, налаживают контакты с предпринимателями и рекомендуют им освобождающихся от заключения. Устраивают встречи с госчиновниками, где осужденные получают ответы на свои вопросы о порядке получения паспорта, о возможностях трудоустройства и т.п. Работа эта находится пока на начальной стадии и требует соответствующей поддержки органов власти, местного самоуправления. А пока плохо решаются вопросы материально-технического обеспечения службы пробации. Нет помещений, транспортных средств. Акимияты должны решать такие вопросы, но оставляют их без внимания.

Ощущается большая перегруженность инспекторов. По международным нормам на одного инспектора должно приходиться 50 поднадзорных, а фактически приходится работать со ста и более лицами. Необходимо финансировать службу как самостоятельное ведомство. Нужно расширять штат. Если суды станут действовать с уклоном в гуманизацию, служба не справится с потоком поднадзорных.³²

³² «ВБ» № 70 от 20 апреля 2009 г.

Сегодня становится все более очевидной необходимость создания условий осужденным для реального их исправления и последующей интеграции в общество.

Из сказанного следует вывод:

- Судебная ветвь власти не предпринимает надлежащих мер, чтобы укрепить свой авторитет и доверие у народа. Одноразовые мероприятия по исправлению тех или иных ошибок и нарушений не приносят желаемых результатов. Практика отбора кандидатов в судебский корпус все еще не позволяет закрыть доступ к нему лиц профессионально неподготовленных и недобросовестных.

Нынешнее руководство МВД, Генеральной прокуратуры республики в рамках пороговой программы «Вызовы тысячелетия» предприняли ряд позитивных шагов по укреплению общественного порядка, обеспечению безопасности граждан. Однако общее число зарегистрированных в январе-ноябре 2009 года преступлений превысило уровень 2008 года и составило почти 27 тысяч. На 5,1% больше совершено изнасилований, на 7,5% разбойных нападений; с 15 519 в 2007 году до 16 812 возросло количество преступлений против собственности. А преступлений экономической направленности за 11 месяцев 2009 года по сравнению с тем же периодом 2008 года стало больше на 26,4%. На 8,1% выросла преступность среди женщин, на 8,5% - среди учащихся школ, студентов средних и высших профессиональных учебных заведений. Все больше криминализируется среда незанятого населения. Здесь выявлено почти 11 тысяч лиц, совершивших преступления, что на 10% больше, чем за соответствующий период прошлого года.

Исходя из реальной оценки состояния судебной и правоохранительной систем, Омбудсмен считает уместным высказать следующие соображения:

- Нужно ужесточить профессиональную ответственность судей за принимаемые решения. Неукоснительно проводить в жизнь принцип публичности судебных процессов. Появление постороннего человека в зале суда у служителей фемиды не должно вызывать вопрос, кто он и почему здесь. Присутствие людей, представителей общественных организаций на судебных заседаниях очень важно. Это дисциплинирует любого судью. Полезно и необходимо сделать залы суда местом прохождения практики студентов юридических факультетов.

При размещении в СМИ списка кандидатов на судебские должности нужно давать больше публичной информации о них: кто они, каков их профессиональный путь, уровень, какие имеют достижения в юридической практике.

Аналогичные сообщения полезно давать и об уже практикующих судьях – какие значимые процессы и решения по ним за их плечами и т.п.

- 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.

- Одна из наших больших проблем – это пресловутый карательный уклон правосудия: излишние аресты до суда, большие сроки за мелкие преступления. Надо развивать административное право, т.е. за мелкие преступления подводить человека не под Уголовный, а под Административный кодекс. Вместо срока – штраф плюс возмещение ущерба.

- Чтобы разгрузить СИЗО, надо шире применять домашний арест, залог. И строже подходить к продлению ареста - ходатайство следователя должно быть мотивированным - почему следователь не уложился в отведенное время,

действительно ли были объективные причины? Или просто у милиции мало доказательств, и она надеется, что за решеткой обвиняемый дойдет быстрее до «кондиции» и даст нужные показания следствию.

- Необходимо создать эффективную систему ресоциализации бывших заключенных.

- Чаще обсуждать проблему защиты человека за «круглым столом» с участием министерства юстиции, правозащитников. Регулярно отслеживать ситуацию с правами человека, опираясь на правозащитные организации. Возможно, потребуются создание специальных центров, государственных бюро по оказанию юридической помощи населению, а затем и сети центров социальной помощи для оказания более широких консультационных услуг. Такие центры будут полезны и для мониторинга социально-экономической ситуации в стране.

- Профилактика правонарушений, особенно в молодежной среде должна стать основным приоритетом в деятельности правоохранительных органов.

- Руководству правоохранительных органов заботу о повышении оперативного мастерства сотрудников необходимо органически увязывать с формированием высоких моральных качеств, гражданской культуры и нравственности, подкреплять эту работу достойным материальным содержанием.

- Необходимо поставить на требуемый уровень юридическую помощь гражданам, особенно малоимущим.

Практика показывает, что качество оказываемой ГЮП довольно низкое, неэффективен механизм оплаты труда адвокатов, много нерешенных вопросов в планировании и распределении бюджетных средств на обслуживание системы. Адвокаты неохотно берутся за такие дела, и бесплатная юридическая помощь превращается в пустую формальность. Попытки привлечь адвоката к оказанию бесплатной юридической помощи несостоятельны, как в нравственном, так и в правовом отношении. Необходим закон по реализации конституционных требований об оказании юридической помощи гражданам.

§ 5. Обзор некоторых законодательных актов, принятых в 2009 году, затрагивающих права человека

Стремительный рост нормотворческого процесса последних лет независимости Кыргызской Республики породил ряд проблем, как внутри самого законодательства, так и в случаях его применения на практике. Объективная закономерность социального и экономического развития государства приводит к тому, что многие законодательные акты не успевают отражать закономерностей общественного развития: в них имеются пробелы, повторы, противоречия, несогласованность между собой. Принимаются новые нормативные правовые акты, а прежние акты, регулирующие аналогичные отношения, продолжают действовать.

Кроме того, в некоторых нормативных правовых актах встречаются несоответствия текста статьи на официальном языке аналогичному тексту этой же статьи на государственном языке. Отсюда противоречия в нормах законодательства и неисполнение его требований на практике органами государственной власти, местного самоуправления и другими учреждениями и организациями, в результате нарушаются права и свободы человека в Кыргызской Республике.

На этом фоне проблема соответствия действующего законодательства духу времени и характеру, происходящих в общественной жизни изменений,

приобретает особую значимость. Успех в ее решении зависит не только от усилий парламента и правительства страны по совершенствованию существующей правовой базы, но и от имплементации международных норм.

В этой связи считаем, что в стремлении нашего общества к созданию правового государства, в основу которого должна быть заложена концепция прав человека, необходим более интенсивный процесс обновления, расширения и пересмотра законодательной базы страны.

В связи с участием Кыргызской Республики в различных международных договорах необходимо усовершенствовать и упорядочить работу по инвентаризации и систематизации всех подписанных международных документов с поэтапным приведением национального законодательства в соответствие с нормами международного права.

То же самое необходимо проделать с нормативными правовыми актами государственных органов.

Распоряжением Правительства от 16 ноября 2001 года была создана Правительственная комиссия по инвентаризации нормативных правовых актов Кыргызской Республики, которая за все эти годы заметного следа не оставила.

Все международные документы о правах человека предусматривают обязательства государств регулировать соответствующие отношения на основе определенных правил, закрепленных в самих этих актах.

Практика включения в международные акты о правах человека специальных положений, определяющих порядок их имплементации, постоянно развивается. Полагаем, что для практического исполнения международных актов первостепенное значение должна иметь выработка определенных механизмов.

Современная законодательная база нашей страны расширяется и обновляется очень интенсивно. Она требует постоянной корректировки.

Одним из важных индикаторов оценки состояния прав человека в республике Омбудсмен считает осуществление мониторинга принимаемых законов и других нормативных правовых актов, затрагивающих права человека. Это позволяет выявить существующие недоработки и выработать оптимальные пути их устранения. Хотя эти недоработки должны быть устранены еще на стадии обсуждения того или иного законопроекта путем проведения тщательной гуманитарной (правозащитной) экспертизы.

В феврале 2009 года вступил в силу новый Закон «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах». Одним из новшеств Закона является служба в призывном мобилизационном резерве. Это особый вид военной службы, на которую призываются по собственному желанию граждане призывного возраста, **не имеющие права на отсрочку или освобождение от призыва, по состоянию здоровья годные к военной службе**, взамен срочной военной службы.

Служба в призывном мобилизационном резерве предусматривает внесение призывниками денежных взносов в размере 120 расчетных показателей на специальный счет Министерства обороны Кыргызской Республики. Срок военной службы в призывном мобилизационном резерве составляет **один месяц** в ходе прохождения военных сборов. По окончании военных сборов гражданин зачисляется в запас и ставится на воинский учет.

Таким образом, состоятельный гражданин годный к военной службе по состоянию здоровья, не имеющий права на отсрочку или освобождение от призыва путем взноса денежных средств на счет Министерства обороны может «откупиться» от прохождения срочной военной службы, что также повлечет уклонение граждан от прохождения срочной военной службы.

Указанная статья Закона не соответствует пункту 6 статьи 21 Конституции, где установлено, что законы о правах и обязанностях граждан должны одинаково применяться ко всем гражданам и не создавать ни для кого из них преимуществ и привилегий.

Кроме того, это противоречит преамбуле Закона, где говорится, что граждане независимо от происхождения, **имущественного** и должностного положения и иных побуждений обязаны проходить военную службу в рядах Вооруженных сил и других воинских формированиях Кыргызской Республики.

Согласно пункту 1 статьи 27 указанного Закона военнослужащие, а также военнообязанные во время прохождения военных сборов считаются исполняющими обязанности военной службы в случае оказания помощи правоохранительным органам по защите жизни, здоровья и достоинства человека, охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности.

Тем самым, Закон допускает применение Вооруженных сил при оказании помощи правоохранительным органам по охране правопорядка и общественной безопасности, что не соответствует пункту 3 статьи 9 Конституции, согласно которому использование Вооруженных сил для решения внутригосударственных политических вопросов **запрещается**.

В отдел правовой политики Администрации Президента было направлено заключение от нецелесообразности принятия данного закона как несоответствующего Конституции страны. Но без учета мнения Омбудсмена указанный Закон вступил в силу.

В Закон «О государственной службе» были внесены изменения и дополнения.

Законом установлен предельный возраст пребывания государственного служащего на государственной службе - 65 лет. Теперь по инициативе государственного органа государственный служащий может быть освобожден от занимаемой должности при достижении им предельного возраста, установленного для пребывания на государственной службе.

Предлагаемые поправки в указанный Закон, допускающие возможность увольнения государственного служащего по инициативе государственного органа, в связи с достижением предельного возраста, приведут к дискриминации и ущемлению прав и свобод граждан по возрастным мотивам, что не соответствует Конституции Кыргызской Республики и нормам Всеобщей Декларации прав человека.

Кроме того, в соответствии с указанным Законом государственные служащие мужского пола, достигшие общего пенсионного возраста могут продолжать работать только 2 года, а государственные служащие женского пола 7 лет, что нарушает принцип равноправия мужчин и женщин.

Без учета мнения Омбудсмена указанный Закон вступил в силу.

Законом от 30 марта 2009 года № 103 в Трудовой кодекс внесены соответствующие изменения.

Если ранее работодатели - физические лица не имели права вести трудовые книжки, то теперь работодатель - физическое лицо, зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, имеющее печать, вправе производить записи в трудовых книжках работников, а также оформлять трудовые книжки на работников, принимаемых на работу впервые.

Также претерпел изменения порядок расторжения трудового договора по инициативе работодателя. Если ранее работодатель при увольнении работника обязан был провести согласование с представительным органом работников и уведомить государственную службу занятости о предстоящем высвобождении работника с указанием профессии, специальности, квалификации и размера оплаты труда, то теперь такого согласования и уведомления не требуется.

Несколько изменилось понятие общего выходного дня. Ранее общим выходным днем являлось исключительно воскресенье. Теперь установлено, что в определенных секторах экономики в зависимости от характера производства в коллективном договоре, коллективном соглашении или трудовом договоре может быть определен как выходной день другой день недели. И при совпадении общего выходного (не обязательно воскресенье) и нерабочего праздничного дней выходной день переносится на следующий после праздничного рабочий день. Законом от 30 марта 2009 года N 104 внесены изменения в Гражданский кодекс Кыргызской Республики.

Законом установлено, что договор купли-продажи объектов недвижимости или договор дарения недвижимого имущества заключается в письменной форме, подлежит государственной регистрации и не требует обязательного нотариального удостоверения.

Законом от 12 июня 2009 года N 181 внесены изменения и дополнения в Закон «О судах аксакалов».

Согласно внесенным изменениям, уточнены требования, предъявляемые к членам судов аксакалов. Теперь в состав судов аксакалов могут быть избраны совершеннолетние граждане Кыргызской Республики, как мужчины, так и женщины, пользующиеся уважением и авторитетом среди населения айлов, поселков и городов, по деловым и моральным качествам способные выполнять задачи, поставленные перед судами аксакалов.

Законом от 15 июля 2009 года N 214 внесены изменения и дополнения в Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан».

Согласно внесенному дополнению, впредь не допускается отказ в приеме граждан, приехавших из отдаленных регионов республики и имеющих право на внеочередной прием.

Также изменены сроки регистрации письменного обращения - в течение одного дня (ранее - трех дней) с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов.

Впредь при рассмотрении обращения гражданин имеет право получить информацию в устной или письменной форме о дате и номере регистрации обращения.

В июле вступил в силу Закон «О присяжных заседателях в судах Кыргызской Республики».

Закон определяет правовые основы участия граждан в отправлении правосудия и организации деятельности присяжных заседателей. Согласно Закону, присяжным заседателем может быть гражданин Кыргызской Республики, не моложе 25 и не старше 65 лет, включенный в списки кандидатов в присяжные заседатели и отобранный к участию в рассмотрении уголовного дела. Граждане привлекаются к исполнению в суде обязанностей присяжных заседателей в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом, не более одного раза в год на время рассмотрения уголовного дела. Полномочия присяжного заседателя начинаются с момента принятия в установленном порядке присяги.

Присяжные заседатели участвуют в отправлении правосудия коллегиально. Для этого формируется коллегия присяжных в количестве девяти присяжных заседателей.

Закон вступает в силу со дня опубликования и действие его положений по деятельности присяжных заседателей в полном объеме распространяется с 1 января 2012 года - для города Бишкек и Ошской области Кыргызской Республики; с 1 января 2013 года - для Джалал-Абадской, Чуйской и Иссык-Кульской областей Кыргызской Республики; с 1 января 2014 года для Баткенской, Нарынской,

Таласской областей и Военного суда Кыргызской Республики. Законом от 17 июля 2009 года N 223 внесены изменения в Семейный кодекс Кыргызской Республики.

Кодекс дополнен нормой, устанавливающей, что в случае присутствия другого супруга при совершении одним из супругов сделки по распоряжению недвижимостью и сделки, требующей нотариального удостоверения и (или) регистрации, получения нотариально удостоверенного согласия другого супруга не требуется.

Законом от 17 июля 2009 года N 233 внесены дополнения в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики

В соответствии с внесенными дополнениями, гражданин может быть ограничен судом в дееспособности, если он ставит свою семью в тяжелое материальное положение не только вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими веществами, но и вследствие патологического влечения к азартным играм.

Над таким лицом устанавливается попечительство, сделки по распоряжению имуществом, совершенные без согласия попечителя лицом, ограниченным судом в дееспособности по данным основаниям, могут быть признаны судом недействительными, и также указанные лица не могут быть опекунами (попечителями) детей.

В июле 2009 года вступил в силу Закон «О гарантированной государством юридической помощи».

Данный Закон регулирует условия и порядок предоставления гарантированной государством юридической помощи гражданам Кыргызской Республики, при отсутствии у них средств для защиты прав и законных интересов. Закон устанавливает правовые основы организации и функционирования системы гарантированной государством юридической помощи в Кыргызской Республике.

Введено новое понятие "координатор". Это представитель Министерства юстиции, где согласно закону, создается специализированное управление, обеспечивающее взаимосвязь между заявителем и адвокатом с целью предоставления гарантированной государством юридической помощи.

При этом положения настоящего Закона применяются с 1 января 2010 года на территории пилотного проекта, определяемой Правительством Кыргызской Республики, а начиная с 1 января 2011 года - на всей территории Кыргызской Республики.

§ 6. Мониторинг освещения республиканскими СМИ вопросов прав человека в 2009 году

Для выявления уровня освещения в республиканских СМИ вопросов защиты прав и свобод человека, были проанализированы 14 популярных, рейтинговых СМИ, которым условно дана классификация: государственные, проправительственные и частные (нейтральные и оппозиционные).

Первая категория СМИ в основном освещают работу руководства страны и государственных органов. В частности, там даются материалы официальных мероприятий: круглых столов, встречи, семинаров с участием руководителей госорганов. Также публикуются законодательные акты и проводятся официальные программы, где поднимаются отдельные актуальные вопросы прав и свобод граждан. Проблемы нарушения прав граждан со стороны госчиновников и органов государственной власти в таких СМИ освещаются недостаточно.

Однако следует отметить, что в редакциях газет имеются отделы, специально занимающиеся вопросами прав человека. Например, в газете «Кыргыз Туусу» функционирует отдел «Саясат жана укук» (Политика и право). Эта газета недавно открыла рубрику «Эл уну» (Голос народа), где публикуются письма читателей с жалобами на руководителей госорганов. В газете «Эркин Тоо» есть социальный, правовой, культурный отделы, которые ведут рубрику «Эркин Тоо эринбей жооп берет» (Эркин Тоо отвечает подробно). В них, по мере поступления вопросов от читателей, публикуются юридические консультации. Однако, помимо официальных документов по правам человека, другие материалы, связанные с вопросами защиты прав и свобод человека публикуются редко.

В «Слове Кыргызстана» отдел, занимающийся вопросами прав человека, называется «Право». Статьи, опубликованные в этой газете, как правило, носят резонансный характер. Эта газета имеет постоянные рубрики «Человек и закон», «Вопрос прокурору», «Гендер» и т.д. В этой газете 12 раз была опубликована информация о деятельности Института Омбудсмена. В газете «Кыргыз Туусу» деятельность Омбудсмена освещалась за весь 2009 год лишь один раз. На страницах этих изданий госчиновники, допустившие нарушения прав граждан, подвергаются критике очень редко. За год в газете «Кыргыз Туусу» опубликовано 10 статей, затрагивающих вопросы нарушения прав человека. В этих статьях, автор (М.Тыналиев) критикует поступки и решения чиновников Департамента индивидуального жилищного строительства мэрии города Бишкек, по вине которых пострадали 8 семей, проживающих в новостройках. Чиновники вышеназванного ведомства приложили все усилия, чтобы разрушить дома, построенные этими людьми. И все это было сделано, несмотря на то, что у четырех из этих семей были все правоустанавливающие документы. В итоге Ленинский районный суд принял решение в пользу пострадавших. Расследование журналиста выявило и другие правонарушения в чиновничьих делах.

В НТРК выпускается передача «Акыйкат» («Справедливость»), в которой регулярно обсуждаются социальные, экономические и культурные права граждан. На этом же канале программа «Эл билгиси келет» («Народ хочет знать») часто поднимаются вопросы социально-экономических прав граждан с участием экспертов и госчиновников соответствующих структур в прямом эфире.

Молодежная программа на НТРК «Жаштар kg» в каждом своем выпуске поднимает вопросы в области защиты прав молодежи. В новостной программе «Алатоо» регулярно дается информация о проводимых мероприятиях относящихся защите прав человека в республике в целом.

«Пятый канал» в аналитической программе «Майдан» с участием компетентных специалистов и экспертов в прямом эфире регулярно поднимает злободневные вопросы, в том числе и касающиеся правозащитной тематики.

Все государственные СМИ имеют одну общую характеристику – они освещают исключительно социальные, экономические и культурные права граждан. В этих СМИ нередко дается информация о деятельности международных организаций в сфере защиты прав человека в Кыргызстане ПРООН, ЮНИФЕМ, ЮНИСЕФ, УВКБ, УВКПЧ, офиса ОБСЕ в Бишкеке, фонда Сорос-Кыргызстан, которые активно ведут свою работу в Кыргызстане по приведению защиты прав и свобод человека к уровню международных стандартов. Однако вышеназванные СМИ слабо освещали деятельность Омбудсмена.

Для более широкого информирования населения о состоянии прав человека в нашей стране и о деятельности Омбудсмена в течение довольно длительного времени с руководством НТРК ведутся переговоры о регулярном выходе один раз в месяц 20-минутной телепередачи серии «Укугунду унутпа» (Знай свое право). Однако передачи на телеэкране не появились, хотя материалы подготовлены.

Причина – отсутствие денег на оплату эфирного времени. Все это выглядит довольно странно – **государственная корпорация** требует оплату с **государственного правозащитного института**.

Омбудсмен надеется, что Правительство окажет содействие в решении этого вопроса.

По наиболее значимым событиям и грубым нарушениям прав человека и гражданина Омбудсмен (Акыйкатчы) сделал 5 заявлений, это такие как - О противоправных действий сотрудников органов прокуратуры и МВД после выборов, по смертной казни, по событиям в селе Петровка, по Ноокатским событиям, по пыткам. Эти заявления публиковались на всех сайтах информационных агентств и на страницах нейтральных и оппозиционных печатных СМИ, породив большой резонанс среди общественности.



В газетах «Вечерний Бишкек», «Общественный рейтинг», «МСН» – нередко поднимаются вопросы, связанные с социальными, экономическими и культурными правами граждан; умеренно освещаются и гражданско-политические права. Примечательно то, что освещается не только деятельность государственных органов, но и работа институтов гражданского сектора, международных организаций.

Активно освещалась деятельность Омбудсмена в нейтральных СМИ. Например, радио «Азаттык» (радио Свободы) регулярно обсуждает в эфире вопросы, связанные с нарушением политических прав граждан. На его сайте есть рубрика «Адам укуктары» («Права человека»), под которой регулярно публикуются статьи и дается информация по теме защите прав. За год опубликованы 398 статей по вышеуказанной теме, в основном на сайтах и эфирах передач, из них 200 (100 на кыргызском, 100 на русском языках) затрагивали тему деятельности института Омбудсмена. В газете «МСН» 55 раз выходила информация о проводимой работе Омбудсмена, данная газета имеет постоянную рубрику «Права и обязанности».

В газете «Вечерний Бишкек» по теме защиты прав людей опубликованы более 140 статей, из них 34 – непосредственно о правозащитной деятельности Омбудсмена. По инициативе данной газеты была организована прямая линия с участием Омбудсмена и читателей. Во время диалога в своих вопросах к

Омбудсмену, читатели поднимали проблемы прав лиц в пенитенциарной системе, прав на жилище, говорили о трудностях получения паспорта и гражданства, о последствиях школьного рэкета, осуждали трудовое право, незаконную задержку заработной платы, бездействие сотрудников правоохранительных органов.

В 2009 году информационными агентствами «Акипресс» и «24.kg» регулярно освещалась работа Института Омбудсмeна, а также вопросы прав человека. ИА «Акипресс» в течение года опубликовало по правозащитной тематике 357 материала, из которых 152 - информация о деятельности Акыйкатчы, «24kg» по правозащитной теме опубликовало на своем сайте 208 сообщений, из которых 87 непосредственно касаются деятельности института Омбудсмeна.

За 2009 год самыми громкими темами этих изданий были Ноокатские события, происшествия в Петровке, Балыкчы, смерть женщин в родильных домах, покушение на журналистов, пытки в пенитенциарных учреждениях, о мирных собраниях, повышение тарифов за коммунальные услуги.

Реакция со стороны На опубликованные или переданные в эфир материалы госчиновники реагируют редко и неадекватно. Можно привести следующий пример. По обращению гр-ки Р. Мукадиловой, внучка которой в результате автоаварии лишилась обеих рук, Омбудсмен и его сотрудники проделали большую работу, чтобы привлечь внимание соответствующих государственных органов. Случившейся трагедии были посвящены публикации в ряде СМИ. Только после этого были установлены и наказаны виновные, включая сотрудников правоохранительных органов.

В СМИ освещались проблемные материалы по поводу системных фактов рэкета в школах, последствиями которого стала смерть двух Каптал-Арыкской средней школы Панфиловского района и средней школе имени Тойчубекова Бакай-Атинского района. Омбудсмен через СМИ показал истоки и сущность этой трагедии. Сотрудники Аппарата Омбудсмeна способствовали широкому освещению этой трагедии. В результате уволены директора этих школ. Прямые ее виновники привлечены к суду.

Активно работает со средствами массовой информации представительство Омбудсмeна в Таласской области. Здесь организовано 8 выступлений по радио «Азатык», 9 - по республиканскому радио, местному телевидению.

Сотрудники представительства Омбудсмeна по Нарынской области трижды выходили в телеэфир (телеканалы «Аян», «КТР», «Нарын ТВ»), в радиозэфир более 10 раз («КТР-Обо», «Алмаз», «Азаттык», «Нарын радиосу») и, кроме того, регулярно освещали деятельность регионального представительства Омбудсмeна в газете «Тенир Тоо», информационном сайте «Naryn.kg».

О своей повседневной работе и задачах в сфере защиты прав и свобод человека сотрудники представительства Омбудсмeна по Ошской области и г. Ош постоянно вели диалог на «Ош-ТВ», «ЭлТР», «Мезон - ТВ». А деятельность уполномоченной Омбудсмeна по Жалал-Абадской области соответственно освещалась на страницах областной газеты «Акыйкат», а также в передачах «ЖТР».

Согласно статьи 11-2. Закона «Об Омбудсмeне (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» «Для распространения знаний о правах человека, формах и методах их защиты, а также деятельности по осуществлению контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, Омбудсмен (Акыйкатчы) учреждает официальное периодическое печатное издание». Таким официальным периодическим изданием является газета «Акыйкатчы (Омбудсмен)». За 2009 год пресс-службой Омбудсмeна выпущено, согласно плану, 12 номеров газеты «Акыйкатчы (Омбудсмен)» в полноцветном формате, тиражом по 1000 экземпляров.

На страницах ведомственной газеты «Акыйкатчы (Омбудсмен)» публикуются материалы о его деятельности, новости в законодательстве и правозащитном движении, материалы пресс-конференций и т.д. Особое место среди выпущенных номеров «Акыйкатчы (Омбудсмен)» занимает газета №7, где подробно освещены итоги международного форума по правам человека. Опубликованы выступления омбудсменов и представителей институтов Омбудсмена Исламской Республики Иран, Азербайджана, Грузии, УПЧ Краснодарского края, УПЧ Астраханской области и других.

По теме защиты прав человека, в целом правозащитной деятельности и непосредственно о деятельности Омбудсмена (Акыйкатчы) ведущими информационными агентствами Кыргызстана в 2009 году опубликовано 659 сообщений. Из них «Кабар» - 94, «Аки-пресс»-357, «24 kg» -208. Эти сообщения подготовлены на основе представленных пресс-службой Омбудсмена (Акыйкатчы) материалов, а также в результате организованных пресс-конференций ИА «Кабар» - 89 публикаций, ИА «Аки-пресс» -152, ИА «24 kg» -87.

Оперативными и эффективными средствами распространения информации стали пресс-конференции. За 2009 год были проведены 22 пресс - конференции.

Ряд пресс-конференций посвящены результатам деятельности комиссий, созданных Омбудсменом. Это заключение комиссии по рассмотрению причин убийства Президента Международного общества карачаевцев И.Кочкарова, итоги работы комиссии по расследованию Ноокатских событий, о результатах рассмотрения обращений по событиям в с. Петровка.

В проведении пресс-конференций неоценимую помощь оказывает КНИА «Кабар», которое 1 раз в месяц бесплатно предоставляет зал для их проведения.

ГЛАВА II. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОМБУДСМЕНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ПО КОНТРОЛЮ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

§ 1. Реактивная составляющая деятельности Омбудсмeна Кыргызской Республики по контролю за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

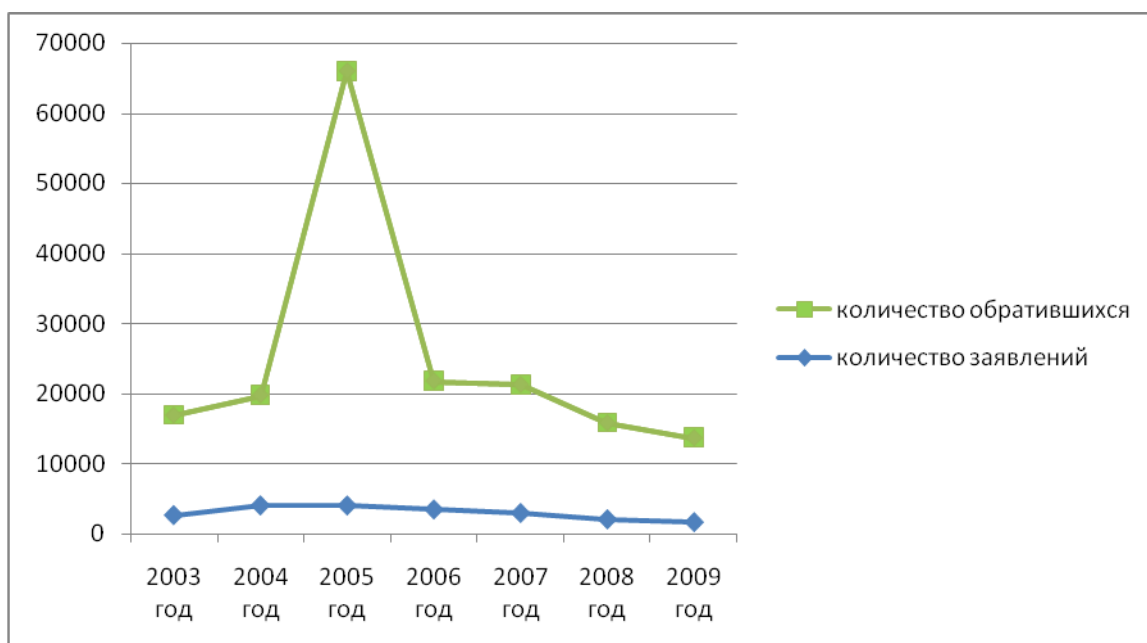
1.1. Работа с обращениями граждан

Согласно стратегическому плану развития института Омбудсмeна была разработана новая стратегия по защите прав человека, которая включает два взаимодополняющих компонента – реактивный, направленный на работу по конкретным нарушениям прав человека, и проактивный, акцентирующий внимание на предотвращении таких нарушений.

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

В 2009 году в адрес Омбудсмeна поступило **1742** письменных обращений, из них в центральный аппарат - **1139**, в областные территориальные представительства - **595**. В общественную приемную Омбудсмeна обратились - **1857** человек.

Количество коллективных обращений составило **148**, в т.ч. поступило в центральный аппарат - **91**, под ними поставили свои подписи **6797** человек. Устные консультации по разрешению своих вопросов получили **3421** человек.



Сведения о поступивших письменных обращениях граждан и о получивших устные консультации в Центральном аппарате и в разрезе областных территориальных представительств приведены в нижеследующей таблице.

№ п/н	Наименование организации	Всего заявлений	в.т.ч. коллективные		Дано устных консультаций	Всего обратилось граждан
			кол-во обращений	кол-во заявителей		
1.	В Центральный Аппарат	1139	91	4529	1856	7524

Региональные представительства

1.	Баткенская	61	8	289	288	638
2.	Иссык-Кульская	105	7	110	175	390
3.	Жалал-Абадская	109	15	999	173	1281
4.	Нарынская	101	4	17	281	399
5.	Ошская	177	14	708	538	1423
6.	Таласская	50	9	145	110	305
	Всего по регионам	603	57	2268	1565	4436
	Итого:	1742	148	6797	3421	11960

Проведенный анализ указанных обращений и заявлений граждан свидетельствует о том, что большинство из них связано с произволом и беззаконием отдельных чиновников, сотрудников правоохранительных и других государственных органов.

К сожалению, из года в год сохраняется высокий процент обращений по поводу семейного насилия, нарушений прав детей. Много жалоб по нарушенным правам собственности, социальным вопросам.

Наибольшее количество обращений поступило по вопросам судебной системы. Только в центральный аппарат – **317** или **27,8%**, из них **191** – просьбы о присутствии в суде. Далее идут жалобы на действия правоохранительных органов – **248** или **21,7%**. По поводу земельных и жилищных вопросов поступило **100 обращений** или **8,7%**. О злоупотреблениях служебным положением должностных лиц сообщалось в **73-х** обращениях или **6,4%**. По социальным вопросам поступило **33** обращения (**2,9%**).

В течение года Омбудсмен лично принял 305 граждан, не считая публичные встречи при его выездах в командировки.



1.2. Расследование жалоб и правовая помощь гражданам

О нарушениях прав граждан с наибольшей остротой говорят письма и жалобы, поступающие из мест лишения свободы и предварительного заключения.

Как правило, они связаны с деятельностью органов внутренних дел – 51 % (170 заявлений), судов – 32, 3 % (108 заявлений), Гос. службы национальной безопасности – 8, 6 % (29 заявлений), прокуратуры – 4 % (13 заявлений), Госслужбы службы исполнения наказаний - 3, 2 % (11 заявлений), финансовой полиции – 0, 8 % (3 заявления).

Тенденции к увеличению жалоб на неправомерные действия сотрудников правоохранительных органов не наблюдается. Однако, по мнению специалистов, эти жалобы могут быть увеличены в десятки раз, так как многие факты нарушений просто не доходят до компетентных органов.

3 июня 2009 г. в адрес Омбудсмена поступила жалоба от Л. Мартовицкой из г. Бишкек. Она просила проверить законность действий следователя СО ОВД Свердловского района г. Бишкек А. Осмонова в расследовании уголовного дела, возбужденного по факту убийства ее сына.

Омбудсмен направил обращение в Генеральную прокуратуру с просьбой принять соответствующие меры в отношении должностных лиц, допустивших нарушения. Генеральная прокуратура установила, что в процессе следствия допущены серьезные ошибки и поручила прокуратуре г. Бишкек взять данное дело под свой контроль. В отношении должностных лиц Свердловского РОВД возбуждено уголовное дело.

Ж. Богачиев обратился с жалобой на необоснованный отказ следователя СО ОВД г. Нарын А. Калиевой в возбуждении уголовного дела по факту ДТП, где заявитель по вине водителя К. Шералиева получил телесные повреждения.

Представители Омбудсмена с выездом на место выявили грубые нарушения уголовно-процессуального законодательства, допущенные следователем А. Калиевой, в связи с чем было направлено обращение в прокуратуру Нарынской области.

За нарушения процессуального законодательства ей объявлено «замечание», а начальнику СО ОВД г. Нарын С. Аблатову - «выговор».

Гражданка Д. Иманалиева в своем заявлении сообщает, что возбужденное в отношении нее уголовное дело рассматривается с 2006 года. Омбудсмен обратился в прокуратуру Ленинского района г. Бишкек и получил ответ, где было указано на серьезные недостатки в расследовании.

За допущенную волокиту в отношении следователя СО ОВД Ленинского района г. Бишкек Н. Кыдырбаева возбуждено дисциплинарное производство, и материалы направлены в ГУВД г. Бишкек. Уголовное дело Д. Иманалиевой поручено другому следователю.

Здесь есть и другая сторона вопроса. На оперативном совещании в РОВД было отмечено, что **следователь Н. Кыдырбаев заслуживает строгого наказания, однако, учитывая, что ранее ему приказом начальника ОВД Ленинского района г. Бишкек № 153 от 20.06.2008 года объявлялся «выговор», то было принято решение ограничиться ранее наложенным взысканием.**

Р. Именов сообщал, что ОВД Аламединого района не ведет работу по его заявлению о краже личных вещей и не дает никакой информации по существу дела. После вмешательства Омбудсмена выяснилось, что заявление Р. Именова даже не зарегистрировано в книге учета преступлений.

Приказом начальника УВД Чуйской области четверым сотрудникам Аламединского РОВД (А. Чолпонбаеву, О. Медетканову, Ч. Анарбекову и Ж. Абыкееву) за укрытие от учета преступления объявлены взыскания.

Карбай кызы А. жаловалась на прокурора Тюпского района Д. Орузбаева, который из-за денежного долга, пользуясь служебным положением, забрал у ее родителей 15 тыс. сомов и корову с теленком. Омбудсмен сообщил об этом прокурору Иссык-Кульской области. Результаты служебного расследования в отношении прокурора Тюпского района Д. Орузбаева были рассмотрены на заседании комиссии по этике. Самое интересное, что в отношении Д. Орузбаева **принято решение ограничиться ранее наложенным дисциплинарным взысканием - строгим выговором.**

Омбудсмен не согласился с таким решением комиссии и обратился к Генеральному прокурору, который своим приказом освободил Д. Орузбаева от занимаемой должности.

Гр-ка Г. Садыкова в прошлом году при содействии депутатов Жогорку Кенеша, Правительства и Омбудсмена выехала в г. Москву для лечения своего сына. По прибытии на место встал вопрос оформления миграционных и регистрационных документов на проживание в России. Неизвестные ей лица, назвавшиеся сотрудниками консульского отдела нашего посольства в Москве предложили ей свои услуги, сославшись на посла Р. Аттакурова, за что получили от Г. Садыковой 2 тыс. рублей. Документы ей оформили. Но при их проверке миграционной службой России выяснилось, что они поддельные. Г. Садыкова была привлечена к административной ответственности и по решению суда выдворена за пределы России, а ее сын не получил лечения. При рассмотрении дела Г. Садыковой также выяснилось, что работники фирмы «Имташ», действуя от имени консульского отдела посольства КР, вот таким образом «обслуживают» наших соотечественников за рубежом.

Омбудсмен потребовал у посла Р. Аттакурова пресечь деятельность этой фирмы. Он также обратился к Генеральному прокурору провести расследование по данному вопиющему факту.

Усилиями Омбудсмена вопрос о возвращении Г. Садыковой с сыном в г. Москву на лечение был успешно решен.

Правоохранительным органам совместно с внешнеполитическим ведомством следует тщательно разобраться с этой историей. Кроме того, следует проверить причастность сотрудников консульской службы к данным событиям, а также проверить деятельность и других посреднических фирм, оказывающих юридические услуги нашим соотечественникам.

До сих пор остро стоят вопросы получения паспортов нашими гражданами. Даже при содействии Омбудсмена возникают проволочки и бюрократическая волокита при оформлении документов. Хотя в официальной хронике чиновники уверяют, что вопрос получения паспортов с повестки дня снят. Вместе с тем, предусмотренные законодательством сроки не всегда соблюдаются.

Гр-ка Д. Мамыркулова, мать пятерых детей, обратилась к Омбудсмену еще в 2008 году по вопросу оказания содействия в получении паспорта вместо утерянного. После обращения Омбудсмена в УПВК МВД и паспортный отдел ОВД Октябрьского района вопрос вроде бы сдвинулся с мертвой точки. Однако по истечении продолжительного времени паспорт она так и не получила. Вместо разъяснений сотрудники паспортного отдела грубо ответили ей, что до сих пор обходилась без паспорта и дальше обойдется без него. Считаю, что такое обращение с гражданами недопустимо. Даже после очередного вмешательства Омбудсмена вопрос с получением паспорта заявительницей не решен.

Нет должного порядка и в паспортном отделе Аламединского РОВД. Туда были направлены несколько писем по выдаче паспорта гр-ну С. Тишанскому. Однако паспортный отдел ни разу не удосужился ответить на обращения Омбудсмена.

В такой же ситуации находится Т. Джумабеков, который несколько лет не мог приобрести паспорт. По данному вопросу велась очень длительная переписка с паспортным столом Октябрьского РОВД. И только в августе 2009 года он смог получить паспорт. Таких примеров в практике Омбудсмена встречается довольно много.

Необходимо депутатам заслушать руководство ГАИРТ на пленарном заседании и с участием Омбудсмена принять соответствующее решение.

Р. Мукадилова, в обращении к Омбудсмену сообщила, что 20июля 2009 года в селе Маданият Бакай-Атинского района в результате автонаезда пострадала ее внучка, 5-летняя Мадияр кызы Ширин. В Таласской областной больнице ей ампутировали обе руки, а затем для продолжения лечения поместили в городскую детскую клиническую больницу №3 г. Бишкек. ОВД района расследованием ДТП фактически не занимался. Виновная сторона участвовать в оплате лечения отказалась, мотивируя тем, что заплатила сотрудникам милиции 50 000 сомов.

После вмешательства Омбудсмена выяснилось, что следователь СО Бакай-Атинского РОВД, лейтенант милиции А. Кокоев, дежуривший в тот день, осмотр места происшествия произвел с грубейшими нарушениями норм УПК Кыргызской Республики. В результате, 31.07.09 года Бакай-Атинским РОВД отказано в возбуждении уголовного дела за отсутствием состава преступления.

На основе нашей информации, 20.08.09 года прокуратура Таласской области решение РОВД отменила и возбудила уголовное дело по ст.281 ч. 1 УК Кыргызской Республики, направив его в СО Таласского УВД для проведения расследования. Водитель, совершивший наезд, арестован.

Следователь СО Бакай-Атинского РОВД лейтенант милиции А. Кокоев освобожден от занимаемой должности, начальнику СО Р. Ниязбекову, начальнику УР Ж. Дербишалиеву, криминалисту-эксперту Н. Токтогазы уулу объявлены строгие выговоры. Дело передано в суд.



О Ноокатских событиях

События 1 октября 2008 года, происшедшие в г. Ноокат, до сей поры не сходят с повестки дня правозащитной общественности и ряда международных организаций. Есть все основания полагать, что определенный интерес к ним будет проявлен и в ходе предстоящего рассмотрения в Совете по правам человека ООН Универсального периодического обзора Кыргызстана.

Несмотря на остроту вопросов, поднимаемых в связи с этими событиями, однозначной оценки им нет. С одной стороны здесь много надуманного, а с другой – столько же недосказанного. Омбудсмен считает, что во всем должна, прежде всего, присутствовать объективность и честность. На это и была ориентирована комиссия, которую он образовал, получив обращение жителей Нооката. Теперь по прошествии достаточного времени есть возможность спокойно и взвешенно проанализировать ситуацию с разных точек зрения с учетом всей имеющейся информации.

Много ошибок сделано органами местной власти. С 2005 года государственная администрация Ноокатского района была в роли организатора священных праздников Орозо-айт и Курман-айт. Однако в 2008 году массовое публичное празднование оказалось под запретом. Вполне допустимо, что у силовых органов на этот счет были свои доводы, основанные на оперативной информации. Общественный порядок и безопасность города, людей проживающих в нем, превыше всего. Но превентивные меры следовало направить заблаговременно на тех, от кого исходила угроза нарушений правопорядка. А как показали события, они-то в большей части остались за «кадром», а под удар попали и пострадали в основном молодые люди, на чьих религиозных чувствах сыграли лица, для которых писания священного Корана – не более чем ширма, скрывающая их истинные политические устремления.

Омбудсмен осуждает чиновников местной госадминистрации, которые не сумели дойти до людей и своими безответственными посулами и запретами вызвали их негодование и спровоцировали беспорядки.

Не на высоте оказались руководители и сотрудники силовых ведомств, применившие неадекватные меры к задержанным, нарушив их права как по срокам содержания под стражей без санкции суда, так и жестоким обращением, унижением достоинства.

Не поддается объяснению и судебный процесс над обвиняемыми, проведенный в чрезвычайном порядке в полуночное время, хотя в этом не было необходимости. Надо отметить, что рассмотрение дел проводилось в спешном порядке, без надлежащего исследования обстоятельств.

Обращает на себя внимание и такой факт. Обвинение многих участников беспорядков строилось на их причастности к членству в запрещенной политической партии «Хизб-ут-Тахрир». Как известно, ее члены, как правило, открыто демонстрируют свою принадлежность к ней. Однако в суде лишь один из 32 осужденных открыто заявил об этом.

Можно много упреков высказать в адрес органов власти Ноокатского района, силовых ведомств, допустивших беспорядки и расправу над участниками акции протеста. Но надо за происшедшими событиями видеть и другую их сторону. Если организаторами празднования были священнослужители и жителей города пригласили для всеобщего выражения святых чувств и поклонения всевышнему, то невозможно допустить даже в мыслях, чтобы они пренебрегли заповедями вероучения о терпимости, мире, добре, согласии и бросили клич в толпу и позвали молодых людей громить государственные учреждения, ослепив их ненавистью, лишив разума. Так быть не могло и не должно. **Следовательно, за всем этим стояли и стоят, до сей поры, совсем**

другие силы, которые хотели использовать благотворительную раздачу плова и дешевую лотерею в своих провокационных целях. И это нельзя оставить без осуждения.

Омбудсмен озабочен неослабевающим влиянием идеологов партии «Хизб-ут-Тахрир» на немалую часть населения страны, особенно на молодежь. В такой ситуации необходимо наглядно и убедительно показывать ее экстремистскую направленность, доносить до сознания людей опасность и бесперспективность политических целей, которые она преследует. Граждане Кыргызстана должны знать, что партия «Хизб-ут-Тахрир» не имеет ничего общего с подлинным исламом, а лишь прикрывает им свои далеко не благочестивые помыслы.

Пытки и жестокое обращение

Конституция Кыргызской Республики гарантирует право человека на свободу от пыток и личную неприкосновенность. Вместе с тем, проблема нарушения этого права граждан имеет повсеместный характер в деятельности правоохранительных органов. Об этом свидетельствуют многочисленные жалобы на имя Омбудсмена, информация, поступающая от правозащитных организаций и спорадически появляющаяся на страницах газет.

Анализ ситуации показывает, что пытки и жестокое обращение применяется в большинстве случаев сотрудниками правоохранительных органов во время предварительного следствия. К сожалению, как считают специалисты, в уголовном процессе такие признания все еще имеют несоразмерный вес.³³

Сложившая в реальности практика показывает, что доказать факт применения пыток зачастую бывает очень сложно, а порой – даже невозможно. Обычно такие нарушения квалифицируют по другим статьям Уголовного кодекса. Из уголовной практики можно привести лишь три случая, когда уголовные дела возбуждались по статье 305-1.

Задержанным и подозреваемым приходится испытывать самые изощренные методы выбивания у них признаний нередко в деяниях, которые они не совершали.

Медицинскую помощь оказывают лишь в том случае, если задержанный дает «нужные» показания. При этом рекомендуют сказать, что их избили сокамерники или что они сами наносили себе увечья по неосторожности. Обычно медицинское освидетельствование задержанных не производится.



Фотография из отчета ОФ ПЗ «Кылым Шамы»

³³ Ежегодник по правам человека за 2008 год. – Бишкек, 2009, стр. 41.

Обычные телесные повреждения, оставшиеся после пыток: сотрясение мозга, переломы ребер, ушибы, шрамы, снижение остроты слуха и зрения, негибание колен и невозможность сесть, вывихи пальцев.

Гр-ка Т. Дегтярова из г. Токмок сообщила, что сотрудники ОВД города применили в отношении М. Гайденова, В. Вист и А. Дегтярова физическое и психологическое насилие.

Омбудсмен незамедлительно обратился по данному факту к прокурору Чуйской области. В ответе прокурор сообщил, что следователем прокуратуры г. Токмок М. Сейтказиевым было возбуждено уголовное дело в отношении должностных лиц ОВД г. Токмок по признакам преступления, предусмотренного ст. 305 ч. 1 («превышение должностных полномочий») УК КР.

Но как потом выяснилось, уголовное дело в отношении сотрудников ОВД Р. Мыктыбекова, А. Джунушева и Ж. Байдолотова следователем было прекращено. Затем в мае 2009 года дело снова возобновили, а расследование поручили другому исполнителю - заместителю прокурора г. Токмок Т. Ормонбекову. Тот передал дело тому же следователю, который до этого прекратил его.

В итоге дело на данный момент прекращено из-за отсутствия состава преступления.

Другой пример. Гр-ка Н. Астапенко обратилась к Омбудсмену с просьбой принять меры в отношении четырех сотрудников ОУР УВД Чуйской области, которые 10.07.2009 г. незаконно задержали и жестоко с применением пыток избили ее сына В. Астапенко.

ГСУ МВД Кыргызской Республики, рассмотрев обращение Омбудсмена, сообщило о том, что по заявлению Н. Астапенко 28 августа 2009 г. возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ст. 305 ч. 2 п. 3 (*превышение должностных полномочий с применением физического насилия*) УК КР, которое истребовано Генеральной прокуратурой.

Генеральная прокуратура провела проверку по заявлению Н. Астапенко и сообщила следующее: 10.07.2009 г. оперуполномоченные ОУР УВД Кенешбек уулу О. и К. Казаков доставили в здание УВД гр-н В. Астапенко и М. Гаганова по подозрению в совершении разбойного нападения на Г. Раджибаева. При этом оперуполномоченные О. Кенешбек уулу и К. Казаков, находясь в своем служебном кабинете, надели на задержанных наручники и противогаз, стали избивать Так, их. В. Астапенко, улучив момент, попытался выпрыгнуть из окна кабинета, находящегося на третьем этаже здания УВД. Однако был удержан К. Казаковым. В результате чего В. Астапенко от разбитого стекла получил порезы в области предплечья, головы и ног. После этого сотрудники милиции вызвали «скорую помощь», которая госпитализировала его в БНИЦТО № 4 г. Бишкек.

В ходе следствия по уголовному делу были проведены судебно-медицинская экспертиза, очные ставки, воспроизведение обстоятельств и другие следственные действия, по результатам которых О. Кенешбек уулу и К. Казакову предъявлено обвинение по ст. 305 ч. 2 п.п. 3, 4 УК КР.

02.11.2009 г. уголовное дело направлено в Свердловский районный суд

Ход судебного разбирательства отслеживается представителем Омбудсмена и находится на контроле у Омбудсмена.

В системе МВД все еще часто встречаются факты злоупотребления служебным положением, «навешивание» уголовных дел на лиц, не причастных к совершенному преступлению. Имеют также место сговоры между прокуратурой, ОВД и судами. Особенно по тем делам, где фигурируют фамилии должностных лиц правоохранительной системы.

Так, гр-ка В. Гончарова обратилась с просьбой предоставить представителя Омбудсмена для присутствия на судебном заседании Первомайского районного

суда г. Бишкек по рассмотрению уголовного дела в отношении ее сына О.Бояркина, обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ст. ст. 234 ч. 1, ч. 3 п. 2 и 104 ч. 1, 2 УК КР.

Суть дела такова. 10 июня 2009 года О.Бояркин был задержан сотрудниками ОУР Первомайского РУВД г. Бишкек и доставлен в РУВД по подозрению в избиении им 26 апреля 2009 года С. Князева, который спустя два дня от полученных травм скончался. В предсмертном заявлении покойный назвал и описал человека по имени «Сергей», который нанес ему телесные травмы. Под это описание О. Бояркин не подходит. После того, как О. Бояркина доставили в УВД Первомайского района, сотрудники ОУР до раннего утра 11.06.2009 г. избивали и требовали от него признания в совершении преступления. Примечателен факт, что протокол задержания подозреваемого составлен только 11 июня 2009 года.

Утром 12 июня 2009 года в РУВД была доставлена его жена Т. Попченко, которую сотрудники ОУР допрашивали до поздней ночи, применяя физическую силу и требуя написать показания, что данное преступление совершил ее супруг О. Бояркин.

После долгих пыток в течение трех суток О. Бояркин, не выдержав физического и психологического давления, был вынужден дать признательные показания.

Т.Попченко, после того, как ее выпустили, сразу же сообщила в прокуратуру Первомайского района о творящемся беспределе, **на что прокуратура района никак не отреагировала. Только после многочисленных запросов адвоката прокуратура ответила «факты применения недозволенных методов воздействия не нашли своего подтверждения».**

В ходе судебного разбирательства выяснилось, что преступление имело место 26 апреля 2009 г. Справка из больницы была зарегистрирована в книге учета преступлений за № 2057 от 27 апреля 2009 года. Протокол осмотра трупа зарегистрирован 28 апреля 2009 года, а уголовное дело возбуждено СО Первомайского РУВД только 15 мая 2009 года, т. е. по истечении 18 дней после регистрации. До 10 июня 2009 г. по делу, кроме назначения судебно-медицинской экспертизы и направления отдельных поручений, других следственных действий не проведено. Тем самым органами следствия грубо нарушены требования ст. 156 УПК КР, согласно которой решение о возбуждении уголовного дела или об отказе в его возбуждении должно быть принято в трехдневный срок, а в исключительных случаях – в срок не более десяти дней.

Доводы подсудимого о применении к нему недозволенных методов получения признательных показаний подтверждаются показаниями свидетелей Г. Ченасалиевой, В. Гончаровой, которые будучи допрошенными в судебном заседании, показали, что когда 10 июня 2009 г., О. Бояркина из дома забирали сотрудники милиции, на его теле видимых телесных повреждений не было. А при поступлении О. Бояркина в СИЗО-1 г. Бишкек выявлены и зафиксированы в медсанчасти множественные кровоподтеки в области груди и бедер.

Адвокат О. Бояркина С. Абдуллаев неоднократно - 12,22,29 и 30 июня 2009 года - обращался в прокуратуру района с жалобами на неправомерные действия сотрудников милиции. Однако надзорный орган Первомайского района в лице заместителя прокурора К.Токтогулова на эти сигналы не отреагировал.

В ходе следствия не был опрошен ряд свидетелей событий утра 26 апреля 2009 года, чьи показания могли сыграть существенную роль в рассмотрении дела. Представитель Омбудсмена неоднократно встречался и беседовал с ними по поводу происшедших событий. В результате они явились на судебный

процесс, и в своих показаниях на суде не признали в О. Бояркине мужчину, который избивал С. Князева.

28 сентября 2009 года Первомайский районный суд г. Бишкек под председательством судьи А. Турдалиева признал показания свидетелей правдивыми и достоверными, вызывающими доверие и вынес оправдательный приговор в отношении подсудимого О. Бояркина за недоказанность вины в совершении инкриминируемого ему преступления.

Вызывает недоумение, что наряду с этим в отношении следователя СО первомайского РУВД г. Бишкека Т. Омуралиева, а также сотрудников того же РУВД Д. Токтобекова, М. Асанова и Т. Турдукулова по факту применения ими пыток и иных недозволённых мер воздействия и угроз на О. Бояркина и его жену прокуратурой Первомайского района никаких мер не принято.

Примечательно, что главный свидетель, который мог бы прояснить факт избиения С. Князева, погиб при невыясненных обстоятельствах. Показания, которые он успел дать, из дела исчезли. Его нашли повешенным в железнодорожном вагоне. Даже при беглом анализе материалов дела видны многочисленные пробелы следствия. Также имеется заявление супруги погибшего, в котором указывается, что она не считает О. Бояркина виновным в избиении и смерти ее мужа.

Несмотря на все это прокуратура Первомайского района, вместо возбуждения уголовного дела в отношении сотрудников ОВД, не соглашается с решением суда и подает апелляционное представление в городской суд. Судебная коллегия по уголовным и административным делам Бишкекского городского суда отменяет решение суда первой инстанции и приговаривает О. Бояркина к 9 годам лишения свободы.

По данному делу Омбудсмен требует проведения объективного расследования и привлечения виновных должностных лиц ОВД к ответственности.

Следующий пример. А. Дуйшоналиев, Б. Нурланбек уулу и Э. Калыгулов обратились по поводу применения к ним пыток сотрудниками ОУР ГОМ №9 РУВД Свердловского района, которые 16 октября 2009 года задержали их, доставили в здание ГОМ №9 и в разных служебных кабинетах избивали. В результате полученных травм А. Дуйшоналиев, Б. Нурланбек уулу и Э. Калыгулов были госпитализированы.

По данному факту Омбудсмен обратился в Генеральную прокуратуру.

27 октября 2009 года по заявлению вышеуказанных лиц прокуратурой Свердловского района г. Бишкек было возбуждено уголовное дело по признакам ст. 305 ч. 2 п. 3 (превышение должностных полномочий с применением физического насилия) УК КР, и ход расследования уголовного дела в отношении сотрудников милиции был взят на контроль Генеральной прокуратурой.

По имеющимся сведениям, в последующем сотрудники ГОМ № 9 УВД Свердловского района уволились с работы и скрылись.

Считаем, что правоохранительные органы должны предпринять все необходимые меры для поимки скрывшихся теперь уже бывших сотрудников милиции.

Должностные лица правоохранительной системы должны, наконец, понять, что люди проникнутся к ним уважением и будут ценить их не за умение орудовать кулаками и дубинкой, а за высокое оперативное мастерство, мужество и благородство, а также умение переиграть самого изощренного преступника, чтобы получить надежную доказательную базу. Конечно, это требует работы ума и сердца, но именно здесь залог успеха. Пытки и другие методы воздействия, унижающие достоинство человека неотвратимо ведут к недоверию граждан,

развитию правового нигилизма. Не исключено, что люди начнут искать иные методы достижения справедливости как в отношении преступников, избежавших заслуженного наказания, так и в отношении сотрудников правоохранительных органов, призванных по долгу службы защищать граждан.

Считаем, что МВД должно избавляться от сотрудников, порочащих милицейские ряды «грязными» и недостойными методами работы.

Следует также отметить, что наши граждане в настоящее время лишены возможности обращаться с индивидуальными жалобами в Комитет ООН против пыток из-за того, что республика ратифицировала Конвенцию ООН против пыток с оговорками. Жизнь показывает, что настало время снять их.

Акты реагирования Омбудсмена

За отчетный период Омбудсменом Акыйкатчы) внесено 7 актов реагирования.

Отношение руководителей органов власти, министерств, организаций и учреждений к ним, к сожалению, неоднозначно.

1. Так, министру внутренних дел был направлен акт реагирования по результатам рассмотрения заявления гражданки Е. Адамкуловой о проведении объективного рассмотрения уголовного дела, возбужденного по факту убийства ее племянника Канатбек уулу Эржана. На запрос Омбудсмена от 26.01.09 г. по данному заявлению ответ не был получен, поэтому 19.03.09 года направлен повторный запрос и получен ответ, датированный 6.03.09 годом. Проверка, осуществленная Аппаратом Омбудсмена, показала, что ответ был дан задним числом, так как о действиях, которые происходили 19 марта 2009 года они не могли знать и предугадать 6 марта 2009 года. Служебное расследование данного факта полностью подтвердили обоснованность акта реагирования по факту неисполнения запроса Омбудсмена. Следователь СО ОВД Жайылского района капитан милиции Асанбеков И.А. получил наказание от начальника УВД Чуйской области - выговор. Руководству Жайылского ОВД указано на слабую исполнительскую дисциплину.

2. 13 мая 2009 года был направлен акт реагирования Председателю ГКНБ Суталинову М.А. по факту воспрепятствования деятельности адвоката Типерова А.В., который осуществлял защиту прав и интересов Булекбаева Э.К. содержащегося в СИЗО ГКНБ. Руководство ГКНБ не признало факты воспрепятствования деятельности адвоката Типерова А.В. и нарушения прав гражданина Булекбаева Э.К. на помощь защитника.

3. На имя Омбудсмена обратился адвокат М.Бахаутдинов защищающий права и интересы Э. Бектимирова, содержащегося в СИЗО ГКНБ. В ходе рассмотрения обращения установлено, что начальник СИЗО ГКНБ К.Нуралиев грубо нарушил требования действующего законодательства. Так как им не выполнялось решение суда о госпитализации в НИИ хирургии сердца и трансплантации органов Э. Бектимирова, не представлялись свидания Э. Булекбаева с его адвокатом А. Типеровым.

2 июня 2009 года не был допущен к содержащимся в СИЗО ГКНБ Э.Булекбаеву, С.Аргымбаеву, У.Рыскулову, А.Джекшенкулову заместитель Омбудсмена М.Момунов. Только после длительных телефонных переговоров с руководством и начальником СУ ГКНБ К. Авазовым представители Омбудсмена были допущены в СИЗО. При этом особо тщательно досмотру дважды с применением металлоискателя был подвергнут заместитель Омбудсмена М.Момунов. По указанию начальника СИЗО К. Нуралиева заведующий отделом по защите прав лиц находящихся в пенитенциарных учреждениях и местах лишения свободы был выпровожен из СИЗО, а заместителю Омбудсмена отказано во

встрече и беседе с содержащимся в СИЗО А.Дженшенкуловым по причине, что обвиняемый числится за судом.

Заместителю Омбудсмена М.Момунову не представлена возможность беседы с содержащимися в СИЗО в нарушение норм законодательства. К.Нуралиев отказал и в предоставлении условий для конфиденциальной беседы.

21 октября 2009 года Председателю ГКНБ М.Суталинова направлено напоминание о не предоставлении ответа на акт реагирования от 29. 08. 2009 года. До настоящего времени ГКНБ ответа не дал. А в отношении К. Нургалиева по настоящее время за нарушение требований закона никаких мер не принято.

4. 18 июня 2009 года направлен акт реагирования директору Государственного архивного агентства при Министерстве культуры и информации Кыргызской Республики Ч.Абыкееву по факту наложения дисциплинарного взыскания на сотрудника агентства С.А. Исмаилову. Проверкой Омбудсмена установлено, что взыскание на Исмаилову С.А. наложено в период нахождения ее в трудовом отпуске. По результатам рассмотрения акта реагирования Совет директоров Государственного агентства отменил свой приказ о наказании сотрудника. В данном случае справедливость и законность восстановлены.

5. С заявлением на имя Омбудсмена обратился гражданин Акматбек Осмонов, который с 1978, после получения производственной травмы не смог получить денежную компенсацию. Акт реагирования, направленный директору Нарынского конезавода М. Досалиеву 5 февраля 2009 года, остался без ответа. Омбудсмен, рассматривая действия администрации как воспрепятствование его деятельности, направил обращение прокурору Нарынской области Р.Исаеву. После вмешательства прокурора области прокуратура области сообщила, что гр-ну А.Осмонову были выплачены суммы за причиненное увечье, но ни одним словом при этом не упомянуто ни об акте реагирования Омбудсмена, ни о том, какие меры приняты прокуратурой области по воспрепятствованию деятельности Омбудсмена. Таким образом, на акт реагирования Омбудсмена не ответили ни директор Нарынского конезавода Нарынского района Нарынской области М.Досалиев, ни прокурор Нарынской области.

6. 13 января 2009 года осужденный И.Кочкаров обратился к Омбудсмену с просьбой предотвратить его этапирование в ИК № 8, так как там планируется его убийство. О предстоящем планируемом убийстве И. Кочкарова в случае его этапирования в ИК № 8 Омбудсмен поставил в известность начальник СИЗО № 1 М. Маматалиева, который заверил его, что перевода осужденного в ИК № 8 в ближайшую неделю не будет. Однако в этот же день, **не получив приговора суда**, комиссия по распределению вынесла решение о направлении осужденного И.Кочкарова в ИК № 8. Решение принималось лишь двумя членами комиссии. В протоколе стоят подписи лиц, не являющихся членами комиссии по распределению осужденных, **которые не имели право подписи этого документа**. Начальник СИЗО № 1 М. Маматалиев не проинформировал членов комиссии по распределению **о поступившем от Омбудсмена сообщении о готовящемся покушении на И. Кочкарова**.

15 января 2009 года заместитель министра юстиции С.Зубов дал указание об этапировании И.Качкарова в ИК № 8.

16 января во время переговоров с С.Зубовым Омбудсмен получил от него заверения в том, что приняты все необходимые меры по обеспечению безопасности осужденного. Однако в ночь с 17 на 18 января 2009 года И. Кочкаров был убит в карантинном помещении ИК № 8.

Омбудсмен провел тщательное расследование по факту этого убийства. Установлено, что И. Кочкаров распределен в ИК № 8 при отсутствии приговора Бишкекского городского суда. Это подтверждается штампами **регистрации**

входящих документов. Решение Бишкекского городского суда, которое состоялось 13 января, Первомайским районным судом направлено в СИЗО № 1 лишь **22 января 2009 года**.

Потерпевшему Мамытову председатель городского суда М.Султанов выдал **14 января 2009 года** только **резолютивную часть приговора**.

По результатам работы комиссии Омбудсмeна был направлен Акт реагирования в Правительство Кыргызской Республики. В полученном ответе сообщалось, что Распоряжением Премьер–министра от 26 марта 2009 года за слабую организацию уголовно–исполнительной системы заместителю министра юстиции Зубову С.И. объявлен выговор, затем он был освобожден от работы. Освобождены от занимаемых должностей начальник и заместитель начальника ГУИН, а также ряд сотрудников системы ГУИН.

Правовую оценку этому чрезвычайному происшествию дала после проверки и Генеральная прокуратура.

Профильный Комитет Жогорку Кенеша под председательством Л.Ч. Сыдыковой полностью подтвердил выводы комиссии Омбудсмeна о грубых нарушениях, допущенных руководством ГУИН, и безответственном поведении бывшего заместителя министра юстиции Зубова С.И.

7. Сотрудниками Первомайского районного отдела внутренних дел 30 июля с.г. были задержаны участники мирной акции, проходившей на площади Ала-Тоо. Сотрудники Омбудсмeна посетили Первомайский РОВД для изучения ситуации и встречи с задержанными в целях контроля за соблюдением законности и реализации конституционных полномочий Омбудсмeна, мандат которого распространяется и на них при исполнении ими служебных обязанностей. Однако по приезду в РОВД представителей Омбудсмeна не пропустили в здание несмотря на их доводы. Работники милиции сослались на приказ начальника РОВД не допускать к задержанным посторонних лиц, в том числе и сотрудников Омбудсмeна. Милиционеров несколько не смутило, что своими действиями они и их начальник грубо попирают законодательство об Акыйкатчы Кыргызской Республики. Только после вмешательства Омбудсмeна его сотрудники были допущены в здание.

К задержанным не допустили их адвокатов, представителей Управления Верховного комиссара ООН по правам человека.

По данному безобразному факту милицейского беспредела Омбудсмeн направил акт реагирования главе МВД. К сожалению из министерства получена очередная отписка – восприпятствования деятельности Омбудсмeна не установлено.

§ 2. Проактивная составляющая деятельности Омбудсмена Кыргызской Республики по контролю за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

2.1. Деятельность Омбудсмена в процессе учреждения национального превентивного механизма против пыток в Кыргызской Республике

21 февраля 2008 года первой среди стран Центральной Азии Кыргызская Республика присоединилась к Факультативному протоколу Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство обращений и наказаний³⁴ (далее Факультативный протокол). Ратификация данного международного договора, стала результатом слаженной деятельности государственных органов и гражданского общества. Тем самым, наша республика откликнулась на призыв Генеральной Ассамблеи ООН присоединиться и ратифицировать Факультативный протокол³⁵.

Целью Факультативного протокола является создание эффективной системы регулярных посещений, осуществляемых независимыми национальными и международными органами мест, где находятся лишенные свободы лица, с целью предупреждения пыток и жестокого обращения³⁶.

Статья 17 Факультативного протокола предусматривает, что государство участник не позднее чем через год после вступления в силу настоящего Протокола создает независимый превентивный механизм для предупреждения пыток на национальном уровне. Таким образом, факторами, определяющие новизну Факультативного протокола стали:

Система, создаваемая Факультативным протоколом, делает ударение на предотвращение нарушений, а не на реагирование на них после того, как они уже имели место.

Факультативный протокол основан на посылке сотрудничества с государствами-участниками для предотвращения нарушений, а не на публичном осуждении государств-членов за уже совершенные нарушения.

Факультативный протокол создает двойную систему предотвращения - на международном и на национальном уровне. На международном уровне создан Подкомитет по предупреждению пыток, руководствующийся принципами конфиденциальности, беспристрастности, универсальности и объективности. А на национальном уровне государства-участники Факультативного протокола должно создать один или несколько органов для посещений объектов, которые подпадают под определение мест содержания лиц, лишенных или ограниченных свободы. Это так называемый орган «национального превентивного механизма».

³⁴ Закон Кыргызской Республики «О присоединении Кыргызской Республики к Факультативному протоколу к Конвенции против пыток или унижающих достоинство видов обращения и наказания, вступившему в силу 22 июня 2006 года» от 5 апреля 2008 года № 52

³⁵ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 57/199 от 9 января 2003 года, принятой на 57 сессии.

³⁶ Статья 1 Факультативного протокола Конвенции



Работа по имплементации норм Факультативного протокола началась сразу же после его ратификации. При поддержке гражданского сектора и международных организаций (в первую очередь – Регионального отделения Управления Верховного комиссара ООН по правам человека) начались консультации по учреждению национального превентивного механизма (НПМ).

11 июля 2008 года, была образована межведомственная Рабочая группа по разработке модели и нормативной правовой базы НПМ в рамках Факультативного протокола, которую возглавил Омбудсмен Кыргызской Республики Турсунбек Акун.

В работе группы активно принимают участие представители государственных органов³⁷, правозащитные и международные организации. Большое содействие в этом процессе институту Омбудсмена оказывает Региональное отделение Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, представительства агентств ООН в Кыргызской Республике, общественный фонд «Голос свободы», Центр ОБСЕ в Бишкеке и др. Рабочая группа проводит постоянные консультации с Ассоциацией предотвращения пыток, Подкомитетом ООН по предотвращению пыток, с Бристольским университетом и иностранными институтами по правам человека, которые уже имеют опыт учреждения НПМ. Большую поддержку процессу институционализации НПМ оказывает Общественный совет правозащитников при Омбудсмене.

Факультативный протокол предоставляет государствам-участникам свободу выбора вида национального механизма, который наиболее отвечает контексту определенной страны - географическому положению или политической структуре.

Исходя из этого, Рабочая группа, после проведенного анализа моделей НПМ других стран, остановила свой выбор на модели «Омбудсмен - плюс». Рабочая группа выделила политико-правовые и экономические преимущества создания модели НПМ на базе института Омбудсмена потому что:

³⁷ В состав рабочей группы входят депутаты Жогорку Кенеша, представители Генеральной прокуратуры, МВД, ГСИН, МЮ, Аппарата Правительства, Министерства образования и науки и др.

- Омбудсмен имеет конституционный статус субъекта, призванного осуществлять контроль за соблюдением свобод и прав человека и гражданина (ст. 81 Конституции);

- В соответствии с Законом «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» Омбудсмен наделен достаточными полномочиями для содействия реализации целей и задач национального превентивного механизма (статьи 8, 8-1, 8-2, 8-3 Закона об Омбудсмене);

- Наличие на балансе аппарата Омбудсмена капитальных зданий и сооружений в г. Бишкек и в регионах, оргтехники и инвентаря не требует изыскания дополнительных финансов из государственного бюджета для размещения органов, призванных осуществлять систему регулярных превентивных посещений в рамках НПМ и его региональных представительств, что вызывало серьезную озабоченность при инициировании иных моделей НПМ;

- Слаженная структура функционирования технического персонала в центральном офисе аппарата Омбудсмена и в региональных представительствах, позволит набранному штату членов НПМ без каких-либо технических сложностей приступить к исполнению возложенных на них обязанностей.

Необходимо также отметить, что при Омбудсмене также учреждена Рабочая группа по выявлению фактов пыток. Можно сказать, что она может стать прообразом будущего НПМ.

5 февраля 2009 года между Региональным представительством Управления Верховного комиссара ООН по правам человека и Омбудсменом Кыргызской Республики был заключен Меморандум для активного продвижения и содействия учреждению НПМ в Кыргызской Республике, в соответствии с которым, У.Азимов был привлечен в качестве национального эксперта для разработки нормативной правовой базы и проекта бюджета НПМ.

По итогам совместной работы национального эксперта и сотрудников Аппарата Омбудсмена на рассмотрение Рабочей группы по НПМ был представлен проект Закона КР «О гражданском контроле над местами содержания лиц, лишенных и ограниченных свободы».

16 апреля 2009 года в г. Бишкек был проведен круглый стол «Учреждение национального превентивного механизма в Кыргызской Республике» с участием депутатов Жогорку Кенеша, представителей органов государственной власти, правозащитников, международных организаций, иностранных и национальных экспертов, а также членов Подкомитета ООН против пыток. На круглом столе Рабочая группа презентовала проект Закона КР «О гражданском контроле над местами содержания лиц, лишенных и ограниченных свободы».

В ходе Круглого стола были высказаны замечания, предложения и рекомендации, часть из которых действительно требовала внимательного изучения, с чем члены Рабочей группы согласились уже в ходе проведения этого форума. Вместе с тем, были высказаны предложения преобразовать предлагаемую модель Национального превентивного механизма, с тем, чтобы он учреждался и функционировал в структуре Аппарата Омбудсмена.

Все предложения и рекомендации, высказанные участниками Круглого стола, требовали дополнительных обсуждений и консультаций в формате заключенного между Региональным представительством Управления Верховного комиссара по правам человека и Омбудсменом (Акыйкатчы) Кыргызской Республики Меморандума о сотрудничестве и в рамках деятельности Рабочей группы.

Особо внимательно были изучены предложения Омбудсмента об учреждении и функционировании Национального превентивного механизма в структуре Аппарата Омбудсмента. В целях объективной оценки этих предложений, были получены мнения представителей региональных правозащитных организаций,

специализирующихся на мониторинге мест лишения свободы в рамках реализуемых ими проектов, и являющихся членами Коалиции против пыток. Кроме того, были проведены консультации с экспертами Ассоциации по предотвращению пыток, Регионального представительства Управления Верховного комиссара по правам человека, программы ПРООН «Демократическое управление».

С учетом полученных рекомендаций, в модель Национального превентивного механизма, выработанную Рабочей группой, были внесены корректировки, затрагивающие вопросы администрирования финансирования НПМ, его структуры, состава и полномочий структурных подразделений.

18 мая 2009 года было проведено расширенное заседание Рабочей группы по учреждению НПМ, на которое были приглашены специалисты международных организаций, а также депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики А. Мамасалиев.

В ходе заседания национальным консультантом была предложена на обсуждение модель НПМ с учетом внесенных корректировок. Также была заслушана презентация модели, предлагаемой Омбудсменом Кыргызской Республики и его Аппаратом.

В результате конструктивного обсуждения, участниками заседания, в том числе и Омбудсменом Кыргызской Республики, была поддержана модель, презентованная Рабочей группой и национальным консультантом с учетом некоторых пожеланий Аппарата Омбудсмена.

Достижение консенсуса в этом, главном, по мнению всех участвующих в обсуждении лиц, вопросе, позволило активизировать деятельность Рабочей группы по внесению изменений в проект Закона «О гражданском контроле над местами лишения и ограничения свободы» и продвигать запланированные мероприятия по его дальнейшему обсуждению и лоббированию, вплоть до принятия Парламентом.

После круглого стола получения замечаний и предложений продолжилась работа по доработке нормативно-правовой базы НПМ. Авторы изменили название проекта Закона (сейчас называется Закон КР «О национальном механизме по предотвращению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания»), где акцент больше поставлен на учреждение системы регулярных превентивных посещений закрытых учреждений.

30 ноября состоялся круглый стол по обсуждению доработанного проекта Закона Кыргызской Республики «О национальном механизме по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих видов обращения и наказания», в котором приняли участие представители Управления Верховного Комиссара ООН по центральной Азии Ф.Фрезер, Координатор программ по Европе и Центральной Азии Ассоциации по предотвращению пыток Мэттью Прингл (Швейцария), Советник по правам человека Центра ОБСЕ в Бишкек О.Семененко, представители организаций «Фридом Хауз», ОБСЕ/БДИПЧ, DFID (Великобритания), представители посольств и др.

В целом был одобрен проект Закона Кыргызской Республики «О национальном механизме по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих видов обращения и наказания». Проект предусматривает:

- Создание и принципы деятельности национального превентивного механизма в Кыргызской Республике;
- Организация и функционирование национального превентивного механизма;
- Создание Координационного совета по предупреждению пыток и других видов жестокого обращения и его полномочия;

- Исполнительным органом НПМ предусматривается Центр мониторинга и оценки, как самостоятельное юридическое лицо, осуществляющее организационное, информационно-справочное, научно-аналитическое и иное обеспечение деятельности Координационного совета.

Отдельной статьей выделена компетенция Координационного совета, Центра мониторинга, взаимодействие органов уполномоченных обеспечивать функционирование Национального превентивного механизма и Омбудсмена Кыргызской Республики.

В соответствии с требованиями Факультативного протокола в отдельной главе определены гарантии обеспечения деятельности органов уполномоченных обеспечивать функционирование национального превентивного механизма.

Принятие проекта Закона, подготовленного под руководством Омбудсмена, будет способствовать защите прав человека в наиболее проблемной сфере – сфере закрытых учреждений.

2.2. Проблемы внедрение нового государственного механизма обеспечения права граждан на мирные собрания

Свобода мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований - неотъемлемый и основополагающий элемент правового статуса гражданина любого демократического государства. Целью публичных мероприятий является доведение до сведения органов государственной власти и всего общества в целом коллективного согласия или несогласия с внутренней и внешней политикой государства, с действиями его отдельных органов и должностных лиц, а также с позицией или действиями каких-либо общественно-политических сил. Таким образом, обеспечение свободы мирных собраний следует рассматривать как важную гарантию участия граждан в управлении делами демократического государства. **Ограничение этой свободы есть отступление от базовых принципов конституционного строя демократического государства, угроза его подлинной стабильности.** Вместе с тем нельзя, конечно, не сказать и о том, что ничуть не меньшей угрозой стабильности демократического государства и всего общества является злоупотребление свободой мирных собраний и, в частности, использование ее для выдвижения антиконституционных экстремистских лозунгов, для провоцирования общественных беспорядков и иного посягательства на права и интересы граждан.



Нормативно-правовое регулирование права на мирные собрания.

Право граждан собираться мирно и без оружия как одно из важнейших политических прав закреплено в целом ряде международных и национальных нормативно-правовых документов.

Международный пакт о гражданских и политических правах, определяет, что право человека на мирные собрания не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом в интересах обеспечения государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Конституция Кыргызской Республики гарантирует, что граждане Кыргызской Республики имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.

Вплоть до 2003 года нормативно-правовое регулирование права граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в КР осуществлялось в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28.07.1988 N 9306-XI "О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР".

Уже одно то, что такое временное положение сохранялось на протяжении двенадцати последующих лет, позволяет понять, как непросто решался вопрос о выработке механизма реализации конституционного права граждан на мирные собрания.

Следует сказать, что введенный в действие в 2003 году Закон КР «О праве граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование» (далее – действующий закон) сразу же получил неоднозначную оценку со стороны общественности. Некоторые его нормы были отменены решением Конституционного суда в 2004 году.

Внесенные в 2008 году поправки в действующий закон окончательно утвердили разрешительный порядок проведения мирных собраний.

Однако, учитывая множественные обращения граждан в адрес Президента страны по поводу нового порядка проведения собраний Распоряжением

Правительства в 2008 году была образована рабочая группа под руководством Омбудсмена по рассмотрению предложений граждан и внесению предложений в действующее законодательство о собраниях. Итогом работы группы стала разработка проекта Закона «О мирных собраниях» (проект Закона). Проект Закона получил высокую оценку со стороны БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии.

Целью проекта Закона является внедрение механизмов реализации прав граждан на проведение мирных собраний путем введения уведомительного порядка проведения публичных мероприятий. Суть нововведения в том, что организатор публичного мероприятия не испрашивает у органа исполнительной власти или местного самоуправления разрешения на его проведение, а лишь информирует о своих намерениях. Проект Закона предусматривает право организатора публичного мероприятия на информирование граждан о месте, времени и целях его проведения с момента подачи уведомления об этом. Что соответствует аналогичной норме Конституции КР.

Проект Закона исчерпывающе определяет публичное мероприятие как открытую, мирную, доступную каждому, проводимую в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, либо в различных сочетаниях этих форм акцию, осуществляемую по инициативе граждан, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Согласно проекту Закона, целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Проект Закона также предусматривает, что публичные мероприятия, в ходе которых звучат призывы к войне и насилию, разжигается расовая, этническая или религиозная ненависть, должны, конечно, рассматриваться как не подпадающие под определение "мирные собрания" и подлежат прекращению.

Большинство публичных мероприятий не имеет жесткой увязки с конкретным объектом и может проводиться в любом пригодном для этого месте.

Однако такой вид публичного мероприятия, как, например, пикетирование, всегда имеет конкретного адресата своих требований или мнений. По этой причине его участники, как правило, обоснованно негативно воспринимают предложения об изменении места проведения своего мероприятия. Кроме того, как закон, так и элементарная логика подсказывают, что любое публичное мероприятие вообще проводится для привлечения внимания общества к каким-либо проблемам. Проведение публичного мероприятия в таком месте, где сделать этого нельзя, объективно лишено смысла.

Можно допустить, что, предлагая изменить место проведения публичного мероприятия, органы исполнительной власти и местного самоуправления исходят из таких практических соображений, как необходимость обеспечения безопасности его участников, рационального использования территории с учетом ее максимально возможной и минимально достаточной заполняемости и т.д. В свою очередь, у организаторов публичных мероприятий могут быть не менее убедительные причины не соглашаться с предложением властей.

Следует, однако, заметить, что **действующий Закон о митингах и собраниях имеет лазейку, позволяющую властям не допустить проведения публичного мероприятия, запретить которое они формально не могут.** Согласно действующему закону, организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если с органом исполнительной власти или местного самоуправления "не было согласовано" изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения этого мероприятия. Наличие в законе приведенного выше положения чревато тем, что любые разногласия, возникающие между органами

власти и организаторами публичного мероприятия относительно места и времени его проведения, будут решаться в пользу первых. Что, по всей видимости, не в полной мере согласуется с уведомительным порядком проведения публичных мероприятий. В действующем Законе о митингах и собраниях закреплён перечень мест, в которых не допускается проведение публичного мероприятия.

Поэтому действующий Закон предоставляет органам исполнительной власти и местного самоуправления право определять порядок, т.е. по существу ограничивать проведение публичных мероприятий на любых территориях, которые они своим решением объявят памятниками истории и культуры. На деле, однако, это положение Закона представляется необоснованно расширительным и допускающим произвольное толкование.

Предлагаемый проект Закон четко регламентирует действия уполномоченных представителей органов исполнительной власти или органов местного самоуправления по прекращению публичных мероприятий. Согласно проекту Закона, прекращение публичного мероприятия - это не одномоментный акт, а многоэтапная процедура, по сути дела нацеленная на то, чтобы избежать или максимально снизить вероятность применения силы к его участникам.

Применение силы для прекращения публичного мероприятия допускается только в случаях невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия или возникновения массовых беспорядков, погромов, поджогов и других ситуаций, требующих экстренных действий. При этом ясно, что и в указанных случаях применение силы должно быть сведено к необходимому минимуму.

В целом же должностные лица по поддержанию правопорядка должны избегать применения силы для прекращения публичных мероприятий ненасильственного характера. Именно на такой подход ориентируют общепринятые международные стандарты и в частности Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, одобренные восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушениями в сентябре 1990 года.

Отдельно следует сказать об устанавливаемых проектом Закона гарантиях реализации права граждан на проведение публичного мероприятия. Принципиально важной представляется норма, обязывающая органы государственной власти или местного самоуправления, которым адресованы вопросы, ставшие причиной проведения публичного мероприятия, рассмотреть их по существу и сообщить о принятых решениях организатору мероприятия. Такие решения совсем не обязательно должны предусматривать согласие с требованиями участников публичного мероприятия. Однако приниматься они должны всегда, хотя бы в знак уважения государства к мнению своих собравшихся на манифестацию граждан.

Не менее важно и предусмотренное проектом Закона положение, согласно которому решения и действия (бездействие) органов власти и должностных лиц, нарушающих право граждан на проведение публичного мероприятия, могут быть обжалованы в суде.

Проект Закона предусматривает для органа власти единственный канал общения с организатором публичного мероприятия до его проведения - процедуру приема уведомления об этом.

Проект Закона обязывает организатора публичного мероприятия в разумные сроки подать уведомление об этом. Практика подтверждает, что такие сроки достаточны для эффективной реализации конституционного права на мирные собрания, отвечают требованию соразмерности и выступают в качестве

процедурной гарантии как для организаторов публичного мероприятия, так и для органов власти.

По нашему мнению, уведомление должно содержать полную информацию о цели, форме, месте проведения и маршрутах движения участников, о дате, времени начала и окончания мероприятия и т.д. Вместе с тем, проект Закона должен заложить норму, которая не предполагает возможности отказа в приеме уведомления, в том числе даже составленного неверно или не содержащего полной информации о мероприятии. Мы также считаем, что целесообразно внести норму согласно которой, орган власти должен документально подтвердить получение уведомления о проведении публичного мероприятия и в разумный срок довести до сведения его организатора обоснованные предложения об изменении места и (или) времени мероприятия, а также об устранении несоответствия уведомления о нем требованиям закона.

Изучение приведенного списка требуемых документов, как представляется, свидетельствует о том, что он придуман с единственной целью - максимально затруднить гражданам Кыргызстана реализацию их конституционного права на мирные собрания.

Как уже отмечалось, главная цель уведомления о публичном мероприятии состоит в том, чтобы предоставить уполномоченным органам власти возможность своевременно и полно подготовиться к выполнению своих обязанностей по обеспечению общественного порядка и безопасности граждан при проведении этого мероприятия. В уведомлении указываются вопросы, вызвавшие необходимость проведения акции, а также органы и лица, кому эти вопросы адресованы, и др.

Выводы и рекомендации

С учетом сказанного, Аппарат Омбудсмена КР вынужден констатировать, что установленный действующим Законом о митингах и собраниях уведомительный порядок **проведения публичных мероприятий имеет безосновательную в правовом отношении тенденцию к превращению в фактически разрешительный.**

Необходимо отметить, что предлагаемый **проект Закона однозначно устанавливает уведомительный порядок проведения всех публичных мероприятий, не предполагая тем самым возможность их запрета.**

Анализ проекта Закона "О мирных собраниях" показывает, что он соответствует международным нормам, но в месте с тем недостаточно сбалансирован. Этот баланс должен быть соблюден в части внесения норм об обязанностях организаторов. У организаторов есть права, но нет обязанностей. Тогда как у органов власти есть только обязанности, но практически нет прав.

Важно отметить, что **проект Закона законодательно созвучен с закрепленной нормой Конституции КР презумпции в пользу проведения публичного мероприятия,** вводит максимально короткий срок для судебного рассмотрения дел о запрете на проведение публичных мероприятий.

В нынешних условиях перед гражданским обществом и государством стоит иная задача - научиться строго и единообразно соблюдать букву и дух закона. Главное при этом в том, чтобы организаторы мирных публичных мероприятий проявляли готовность к конструктивному сотрудничеству с органами власти, а органы власти в свою очередь не злоупотребляли процедурой "согласования", иными словами, не применяли ее для превращения уведомительного порядка проведения публичных мероприятий в разрешительный. По мнению Омбудсмена, для выполнения этой задачи следует исходить из того, что:

- органы власти не имеют законных оснований разрешать или запрещать проведение публичных мероприятий;
- публичное мероприятие, уведомление о котором было подано в установленный законом срок, не может быть объявлено несогласованным, если органы власти не отреагировали на него в соответствии с требованиями закона;
- обоснованное, аргументированное и равноценное предложение органов власти об изменении места и времени проведения публичного мероприятия подлежит реальному согласованию с организаторами мероприятия и не может рассматриваться как директивное указание, за неисполнение которого они могут быть привлечены к административной ответственности;
- при невозможности согласования с организаторами публичного мероприятия предложения об изменении места и времени его проведения органам власти предоставлена возможность доказать обоснованность, аргументированность и равноценность своих предложений в суде;
- заявленная организаторами форма публичного мероприятия не может быть объектом согласования;
- органы власти несут основную ответственность за безопасность участников публичного мероприятия;
- органы власти имеют право в строго предусмотренной законом форме принять меры для прекращения публичного мероприятия, если оно приобретает немирный характер или если его участники нарушают действующее законодательство;
- органы власти обязаны принять меры для привлечения к ответственности всех лиц, допустивших нарушение действующего законодательства во время проведения публичного мероприятия;
- все вопросы, связанные с проведением публичных мероприятий, должны рассматриваться судами вне очереди.

Проект нового Закона о мирных собраниях в настоящее время проходит предусмотренные законодательством необходимые процедуры согласования, обсуждения и экспертизы. Выражается надежда, что данный проект Закона будет поддержан депутатами Жогорку Кенеша.

2.3 Правовое просвещение населения и перспективы разработки новой целевой программы образования по правам человека

Конституция Кыргызской Республики, вобрав в себя мировой демократический опыт, провозглашает широкий спектр прав и свобод человека и гражданина, открывая тем самым возможности самопроявления личности.

Однако современная ситуация с соблюдением в Кыргызской Республике прав человека свидетельствует о наличии серьезного разрыва между провозглашенными Конституцией правами и свободами и их реальным воплощением в жизни большинства граждан.

Из этого можно сделать вывод, что такое положение является сдерживающим фактором демократического развития Кыргызстана и не позволяет эффективно решать его кардинальные вопросы, связанные с повышением уровня жизни, благосостояния граждан. Сложная ситуация с правами человека снижает и уровень национальной безопасности, так как правовая незащищенность и неэффективная национальная система правозащиты – благоприятная почва для роста преступности, экстремизма и терроризма.

Права человека сегодня являются универсальной ценностью, итогом исторического развития и достижением цивилизации. Для их реализации

требуется комплекс факторов, важное значение среди которых имеет образование и просвещение в сфере прав человека.

Из практики национального правозащитного института можно сделать вывод, что граждане Кыргызской Республики мало информированы о своих правах и свободах. **Новая государственная политика и стратегия в области прав человека должна быть в первую очередь нацелена на предотвращение нарушений прав человека, а не на борьбу с их последствиями.** Это целесообразно и с точки зрения экономии государственных расходов. Ведь рано или поздно нам придется столкнуться с тем, что надо будет выплачивать компенсацию жертвам произвола государственного аппарата. С этим мы столкнемся уже скоро – в 2010 году во время презентации универсального периодического обзора в Совете ООН по правам человека, членом которого является и наша страна. Тем более, когда это будет проходить в свете невыполнения решений Комитета ООН по правам человека. Естественным образом это повлияет на имидж республики в международных отношениях.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» на Омбудсмена Кыргызской Республики возложена задача содействие правовому просвещению и гражданскому образованию по вопросам прав человека, форм и методов их защиты.

Учреждение комплексной государственной программы образования и просвещения в сфере прав человека было в плане мероприятий Национальной программы «Права человека» на 2002-2010 гг. Однако, по ряду причин это мероприятие не было выполнено. Вместе с тем, ситуация и время сегодня диктует нам необходимость разработки не просто целевой образовательной программы в области прав человека, а постоянно функционирующей системы просвещения и образования не только среди школьников и студентов, но также и среди государственных и муниципальных служащих, работников правоохранительных и фискальных органов, медицинских и иных работников. Это работа на будущее. Надо начинать с самых низов – с подрастающего поколения. Чрезвычайно важна целенаправленная работа по воспитанию гражданской позиции начиная со школьных лет.

Как уже говорилось, наша республика прецедент имеет. Подобная норма была заложена в Национальной программе «Права человека». Кроме того, Постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в марте 2009 года было определено, что разработкой такой целевой программы должно заняться Министерство образования совместно с Омбудсменом республики.

Данное решение было принято в свете празднования 60-летия Всеобщей декларации прав человека и объявления Генеральной Ассамблеей ООН 2009 года - Годом ООН в сфере образования по правам человека.

Естественно, что грамотная разработка и реализация этой программы, позволит утвердить в мировоззрении школьников и молодежи принцип верховенства закона, создать эффективную систему распространения информации, просвещения и образования в области прав человека. Она будет содействовать повышению правовой культуры, укреплению основ правового государства, обеспечению конституционных прав и свобод граждан и, конечно, снижению уровня нарушений прав человека.

Просвещение в области прав человека является общенациональной проблемой, требующей координации действий различных государственных структур и неправительственных организаций, касается различных социальных групп и слоев населения, поэтому требует государственной поддержки, в первую очередь Президента Кыргызской Республики, как гаранта Конституции и прав и свобод человека и гражданина. Поэтому возложение этих обязанностей только на

Министерство образования и Омбудсмена является не совсем правильным. Для этого необходима система, способная консолидировать и координировать эту многоплановую работу.

Итак, Программа – это ответ на острую потребность нашего общества и государства в формировании гражданской культуры населения, основа которой – правовое сознание, способность граждан отстаивать свои права и свободы.

Нормативно-правовой базой программы должны стать Конституция Кыргызской Республики, Закон КР «Об образовании» и другие национальные НПА, а также международные документы – Всеобщая декларация прав человека от 1948 года, Конвенция ООН о правах ребенка от 1989 года, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 1966 года, Конвенция ООН о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 года, Рекомендации Генеральной конференции ООН по вопросам образования, науки и культуры о воспитании в духе международного взаимопонимания, сотрудничества, мира и уважения прав человека и основных свобод от 1974 года, Рекомендации ЮНЕСКО о развитии образования для взрослых от 1976 года, Предложения по преподаванию и изучению прав человека в школе (утверждено решением Комитета министров членов Совета Европы) от 1985 года, Эр-Риядские руководящие принципы, Итоговый документ Московского совещания по человеческому измерению СБСЕ от 1991 года, Венская декларация и программа действий от 1993 года, Всемирный план действий по обучению правам человека и демократии (принят Международным конгрессом по обучению правам человека и демократии в 1993 году) и другие документы.

К сожалению, наша республика оказалась практически отстраненной и не участвовала в реализации наиболее крупного программного документа, принятого Генеральной ассамблеей ООН – Плана действий на десятилетие образования в области прав человека ООН на 1995-2004 гг.. Необходимо отметить, что это был самый первый в истории ООН подробный программный документ, глобально затрагивающий исключительно вопросы образования по правам человека. Целями десятилетнего Плана были:

- оценка потребностей и разработка эффективных стратегий дальнейшего развития образования в области прав человека на всех уровнях школьного и иного образования;
- разработка и укрепление программ и потенциала для образования в области прав человека на глобальном, международном, региональном, национальном и местном уровнях;
- координация разработки учебных материалов в области прав человека;
- укрепление роли и возможностей СМИ в деле поощрения образования по правам человека;
- распространение в глобальном масштабе Всеобщей декларации прав человека на максимально возможном количестве языков и в других форматах, доступных для лиц с различным уровнем грамотности и для инвалидов.

В определенной степени некоторые элементы Плана нашли потом отражение в Национальной программе «Права человека», но не были реализованы.

В 2009 году в этом направлении наметился небольшой сдвиг. Совместным приказом Омбудсмена и Министра образования была образована рабочая группа по внесению предложений. Однако в данную рабочую группу вошли только преподаватели, сотрудники Министерства и аппарата Омбудсмена. В ее составе не оказалось представителей заинтересованных министерств и ведомств, экспертного и научного сообщества, а также – неправительственных и молодежных организаций.

По нашему мнению, будущая программа должна содержать систематизированное изложение концептуальных основ правового просвещения и образования в области прав человека и их защиты, обоснования его содержания в современных условиях, основных направлений участия в этой деятельности соответствующих министерств и ведомств, органов местного самоуправления, общественных объединений. Программа также должна определить ее основные компоненты, направленные на формирование инициативного гражданина, способного участвовать в создании гражданского общества и правового государства.

Программа должна основываться на принципах научности, демократизма, системности и преемственности, учета мирового и отечественного опыта освоения прав и свобод человека, форм и методов их защиты, их адаптации в нравственно-культурные ценности.

Будущая программа, исходя из настоящей ситуации, по нашему мнению, должна преследовать три основные цели:

- формирование и осуществление государственной правозащитной политики, включающей всеобщее обучение граждан правам человека;
- создание эффективной, постоянно действующей и развивающейся системы правового просвещения и образования в области прав человека, способствующей утверждению подлинного уважения к человеку и его правам;
- реализация обязательств Кыргызской Республики, вытекающих из международно-правовых актов ООН, ОБСЕ, ЮНЕСКО, нацеленных на воспитание граждан в духе демократии и толерантности и основанных на уважении и поощрении прав человека.

Для достижения этих целей предлагается решить следующие основные задачи:

1) Создать многоуровневую структуру, способную обеспечить становление и эффективное функционирование государственной системы правозащитного обучения, формирования правового сознания граждан на основе универсальных ценностей прав и свобод человека.

2) Разработать комплекс нормативно-правовых и организационно-методологических мер, обеспечивающих функционирование системы правового просвещения и образования в области прав человека.

3) Разработать и реализовать комплекс мер по формированию у граждан правозащитной культуры, противодействию унижению чести и достоинства личности, преодолению правового нигилизма.

4) Внедрить в практику такие механизмы, как мониторинг, диагностика и прогнозирование социально-правозащитной ситуации в обществе, оценка рисков и последствий деструктивных процессов вследствие низкого правового сознания.

5) Разработать комплекс мер по налаживанию и повышению эффективного диалога и сотрудничества между государственными структурами и неправительственными правозащитными организациями в этой области.

6) Внедрить программу государственного социального заказа (аутсорсинга) в сфере образования по правам человека для неправительственных организаций.

7) Создать и внедрить систему общественного контроля сферы образования.

8) Обеспечить постоянное вовлечение в правозащитную образовательную и просвещенческую деятельность представителей всех ветвей и уровней власти.

9) Осуществить вовлечение в обучение правам человека все социальные группы и слои населения, прежде всего – должностных лиц, в основные обязанности которых входит обеспечение и защита прав человека и оказание государственных услуг населению.

10) Создать систему подготовки учительского и преподавательского корпуса по проблемам обучения правам человека.

11) Учредить научно-исследовательские и информационно-аналитические центры по правам человека в вузах и НИИ республики, в том числе и кафедру по правам человека.

12) Разработать стратегии преподавания прав человека на основе международных стандартов и национального законодательства в этой области.

13) Расширить международное и межгосударственное сотрудничество в области обучения по правам человека.

14) Создать механизм вовлечения широкой общественности и СМИ в процесс гражданского просвещения и образования по правам человека.

Реализация Программы должна проходить в несколько этапов.

На первом этапе задачей должна стоять разработка научно-методических и технологических основ правового просвещения и образования в области прав человека, проведение широкомасштабной кампании по внедрению в массовое сознание позитивных установок по отношению к обучению правам человека.

Задачей второго этапа стала бы апробация механизмов и технологий правозащитного обучения, в том числе издание учебников, монографий, пособий по правозащитной тематике, учреждением пилотных школ, развитием лабораторий и расширением фокус-групп для обучения.

На третьем этапе необходимо внедрять апробированные механизмы и технологии правозащитного обучения с начала в общеобразовательных школах и средне-специальных учебных заведениях, затем – в вузах, после чего – в государственных учреждениях, занимающихся оказанием государственных услуг населению.

Периодизация осуществления Программы может рассматриваться и с позиции участия Кыргызстана во всемирном движении за образование в области прав человека.

2.4 Сотрудничество Омбудсмена с агентствами ООН по проекту технической помощи институту Омбудсмена в 2009 году.

Сотрудничество института Омбудсмена с международными организациями стало одним из главных направлений деятельности Омбудсмена в 2009 году.

1 апреля 2009 года был подписан трехлетний план технической помощи институту Омбудсмена между Омбудсменом (Акыйкатчы) и ПРООН, ЮНИСЕФ, УВКПЧ ООН, УВКБ ООН, ЮНИФЕМ, Программой ООН «Демократическое управление» Программа ООН по ВИЧ/СПИД.

К 2011 году, в результате выполнения этого плана, институт Омбудсмена должен получить статус – «А», который предусматривает, что институт Омбудсмена полностью соответствует принципам касающихся статуса национальных учреждений занимающихся поощрением и защитой прав человека. При получении статуса «А» Омбудсмен вступает в Международный координационный комитет национальных правозащитных институтов. В конечном итоге институт Омбудсмена Кыргызской Республики будет аккредитован ООН, что дает возможность участвовать в работе договорных органах ООН по правам человека.

Первый год реализации плана технической помощи в основном направлен на обучение работников Аппарата Омбудсмена, улучшению организационной структуры института Омбудсмена, модернизации информационно-компьютерного оборудования, внедрение электронного документооборота, программного обеспечения установления партнерства и рабочих контактов между институтом

Омбудсмена и ключевыми государственными агентствами, гражданским обществом. Бюджет реализации данного проекта составит около восьмисот тысяч долларов США.

В 2008 году международным и национальными экспертами ПРООН проведена оценочная миссия, которая пришла к выводу, что основной причиной невысокой эффективности деятельности института Омбудсмена и его не соответствия исходно высоким ожиданиям преимущественно носят «внутренний» характер. Это, прежде всего, неспособность наладить партнерство и рабочие отношения между Аппаратом Омбудсмена и международными организациями, занимающимися защитой прав человека; недостатки в структуре Аппарата Омбудсмена не давали возможности специализации работников и вели к снижению компетентности. Была разрушена взаимосвязь Омбудсмена и неправительственных организаций, что сказывалось на результатах работы. Работники Аппарата проявляли неспособность анализировать модели нарушений и рассматривать их в рамках проактивной стратегии.

Поэтому предполагаемая совместная программа деятельности состоит в том, чтобы превратить институт Омбудсмена в эффективную структуру, способную продвигать и защищать права человека и верховенство закона, а также представить населению эффективные инструменты защиты своих прав и бороться с нарушениями законодательства.

Поэтому **2009 год стал годом обучения Аппарата Омбудсмена тем передовым технологиям и навыкам работы правозащитного института, которые накоплены на сегодняшний день.** В течение года все работники Аппарата прошли обучение в рамках данного проекта.



Наиболее значимым стал тренинг по процедурам рассмотрения обращений граждан, в котором приняли участие все работники Аппарата. На проведенном тренинге была рассмотрена процедура прохождения обращения граждан от момента поступления в Аппарат Омбудсмена, действия исполнителя от ее регистрации до закрытия заявления и сдачи дела в архив. Тренинг способствовал повышению качества работы по исполнению требований Закона Кыргызской

Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан», организации стройной системы работы с письмами и обращениями.

Способствовал активизации работы и семинар на тему «Международные механизмы и инструменты защиты прав человека» проведенный в ноябре 2009 года.

По – новому заставил смотреть на права женщин «Семинар по правам женщин в области инструментов гендерного анализа и рассмотрения жалоб на предмет нарушения прав женщин». Участниками семинара стали работники не только центрального Аппарата, но и региональных представительств.

В 2009 году профессиональным обучением навыкам работы через семинары и тренинги прошли все работники Аппарата, включая работников региональных представительств.

№	Тематика семинара, тренинга	Дата проведения	Место проведения
1.	Круглый стол по правам мусульманских женщин	февраль	Бишкек
2.	Тренинг по вопросам демократии и гражданского общества	март	Бишкек
3.	Семинар по «Эдвокаси»	июнь	Бишкек
4.	Международная конференция по правам человека	июнь	Стокгольм Швеция
5.	Семинар по правам человека	июнь	Ош
6.	Семинар совместно с «Кылым шамы» по социальным правам сотрудников внутренних дел	июль	районы Джалал-Абадской области
7.	Семинар-тренинг на тему: «Культура поведения – важнейшее качество сотрудника милиции» совместно с МВД КР	апрель июнь сентябрь	Бишкек Районы Чуйской области КР
8.	Тренинг по международным стандартам и инструментам в области прав женщин, национального гендерного законодательства (ПРООН)	сентябрь	г.Бишкек
9.	Семинар по конфликтам в рамках Проекта технической помощи агентств ООН Институту Омбудсмена (Акыйкатчы)	сентябрь	Чуйская обл., Кеминский район
10.	Семинар по вопросам защиты прав детей (ПРООН)	сентябрь	г.Бишкек
11.	Тренинг по правам женщин в области инструментов гендерного анализа и рассмотрения жалоб на предмет нарушения прав женщин (ПРООН)	сентябрь октябрь	г.Бишкек
12.	Тренинг по процедурам рассмотрения обращений (ПРООН)	октябрь	г.Бишкек
13.	Тренинг по процедурам рассмотрения обращений	октябрь	г.Бишкек
14.	Круглый стол на тему: «Свобода объединения в странах Центральной Азии»	октябрь	г.Бишкек
15.	Тренинг по вопросам международных	октябрь	г.Бишкек

	стандартов и инструментов по защите прав женщин и в сфере гендерного равенства, а также по защите прав лиц, живущих с ВИЧ СПИДом		
16.	Семинар на тему: «Международные механизмы и инструменты защиты прав человека»	ноябрь	г.Бишкек

Большая помощь Институту Омбудсмена оказана международными организациями и в техническом оснащении. В течение года, только в центральный Аппарат программой ПРООН «Демократическое управление» поставлено 14 компьютеров нового поколения, из них 3 сервера, планируется в течение 1 –го полугодия оснастить компьютерами северные представительства Омбудсмена.

Каждый работник Аппарата получил возможность пользоваться программой «Токтом», имеет электронную связь. Восстановлен и начал действовать электронный сайт Омбудсмена.

Особую значимость для эффективной работы Аппарата Омбудсмена явилась разработка «внутренних» документов деятельности Аппарата. Это такие как новая редакция Положения об Аппарате Омбудсмена, Регламент работы Аппарата Омбудсмена, новые положения отделов Аппарата Омбудсмена. В новых редакциях положений исключается дублирование деятельности отделов.

В целях приближения деятельности Аппарата Омбудсмена к стандартам принятым в Европе, созданы новые отделы – отдел организационной работы и сотрудничества, отдел по защите гражданских и политических прав, отдел по защите прав детей и молодежи, сектор по защите от насилия в семье и гендерной дискриминации.

Проведенная реорганизация Аппарата Омбудсмена несомненно будет способствовать повышению эффективности работы в деле защиты прав человека и гражданина.

2.5 Деятельность Омбудсмена по совершенствованию законодательства Кыргызской Республики

В последние годы наметилась тенденция к росту коллективных заявлений от граждан о защите прав собственности на земельные участки при многоквартирных жилых домах, прав распоряжения и владения ими в связи с незаконным их изъятием органами местного самоуправления. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления распоряжаются указанными земельными участками, как своими собственными: продают, сдают в аренду и т.п.

Правительство страны своим постановлением от 30 марта 2009 года № 198 «узаконивает» эти действия путем утверждения Положения о порядке определения границ земельного участка при многоквартирном доме.

Согласно пункта 8 указанного Положения в границы придомового земельного участка не включаются земельные участки, прилегающие к тыльной и торцевым сторонам многоквартирного дома, что не соответствует Закону «О товариществах собственников жилья», Земельному кодексу, Гражданскому кодексу. Так, в Законе «О товариществах собственников жилья», Земельном кодексе, Гражданском кодексе определено, что придомовой земельный участок включает в себя **территорию, прилегающую к дому**, включая зеленые насаждения, хозяйственные, детские и спортивные площадки, площадки, оборудованные для сбора твердых бытовых отходов, и другие участки, границы которых определены нормативами, принятыми в установленном порядке.

Земельные участки, прилегающие к тыльной и торцевым сторонам

многоквартирного дома относятся к территории, прилегающей к дому и являются общей долевой собственностью владельцев квартир в соответствии с Гражданским и Земельным кодексами. В связи с чем, не включение в границы придомового земельного участка участков, прилегающих к тыльной и торцевой сторонам многоквартирного дома, нарушает право собственности владельцев квартир. А согласно пункту 2 статьи 4 Конституции Кыргызской Республики, собственность неприкосновенна, никто не может быть произвольно лишен своего имущества и его изъятие помимо воли собственника допускается только по решению суда.

В соответствии с Законом «О нормативных правовых актах», подзаконные нормативные акты не должны противоречить Конституции и законам, имеющим по сравнению с ними более высокую юридическую силу.

Кроме того, вышеуказанное Положение имеет обратную силу, так как применяется при определении границ придомового земельного участка многоквартирных жилых домов, построенных до введения в действие Земельного кодекса Кыргызской Республики (до июня 1999 года), что ухудшает положение владельцев квартир многоквартирных домов. Тогда как, согласно статье 46 Закона «О нормативных правовых актах», нормативные правовые акты, ухудшающие положение граждан, обратной силы не имеют.

В связи с чем, в Правительство страны направлено **письмо с предложением отменить данное постановление как противоречащее действующему законодательству страны.**

Правительство направило наше письмо в мэрию города Бишкека и Государственное агентство по архитектуре и строительству. Госстрой в своем письме отвечает, что указанное Положение не противоречит действующему законодательству, а Мэрия города говорит о том, что для подготовки предложений на рассмотрение Правительства по вопросу порядка определения границ ПЗУ создана рабочая группа с привлечением специалистов Госстроя, Мэрии. По результатам работы данной группы на рассмотрение Правительства будут направлены предложения.

Все материалы о нарушениях прав собственников земельных участков при многоквартирных домах для принятия соответствующих мер переданы в Генеральную прокуратуру.

В 2008 году Жогорку Кенешем принят Закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике». Еще в ходе обсуждения законопроекта Омбудсменом высказаны замечания и несогласие по ряду положений, устанавливающих ограничения и несоответствующие международным нормам требования. Это, прежде всего, связано с ограничениями в использовании и распространении религиозной литературы, с новой формой регистрации религиозных организаций и др.

Однако, не учитывая мнение Омбудсмена, религиозных организаций, неправительственных организаций Жогорку Кенеш указанный законопроект принял, который впоследствии вступил в силу.

В 2009 году в Правительство страны как субъекту законодательной инициативы направлено обращение с предложением разработать законопроект, предусматривающий внесение изменений и дополнений в вышеназванный закон.

На что получен ответ, о том, что Правительством Кыргызской Республики создана рабочая комиссия по совершенствованию Закона «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике», которая изучает заключения министерств и ведомств, обращения граждан к Президенту страны по данному вопросу. По итогам работы комиссии будут подготовлены проекты нормативных правовых актов.

В Законе «О государственном языке Кыргызской Республики» установлено, что работа органов государственной власти и местного самоуправления, других организаций и учреждений Кыргызской Республики осуществляется на государственном языке, а в необходимых случаях – и на официальном языке. В связи с чем, еще Омбудсменом в 2007 в Жогорку Кенеш направлено обращение о целесообразности внесения дополнений в упомянутый Закон, устанавливающих обязанность владеть государственным языком Омбудсмена, Генерального прокурора; **осуществлять работу в обязательном порядке на государственном языке дипломатическим представительствам и другими учреждениями Кыргызстана за границей**, а также ГКНБ, МИД и МВД КР; регламентирующими право национальных меньшинств на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития; возлагающие обязанность на родителей по поводу овладения детьми государственным языком.

Депутатами Жогорку Кенеша прошлого созыва И. Масалиевым и Р. Мамыровым был разработан соответствующий законопроект. И только в 2009 году Жогорку Кенешем нового созыва были внесены соответствующие поправки в Закон «О государственном языке Кыргызской Республики». Закон дополнен новой статьей 29¹.

Деятельность дипломатических представительств, консульских учреждений и представительств Кыргызской Республики при международных организациях осуществляется на государственном языке, а в необходимых случаях – и на официальном языке.

В официальных отношениях с иностранными государствами и международными организациями со стороны Кыргызской Республики применяется государственный язык, в необходимых случаях – официальный язык, а также государственный язык иностранного государства либо рабочий язык международной организации.

В соответствии со ст. 2 Закона «О Социальном фонде Кыргызской Республики» и Инструкцией «О порядке взыскания с работодателей, виновных в причинении вреда здоровью работникам, сумм пенсий по инвалидности или по случаю потери кормильца вследствие трудового увечья, профессионального заболевания либо иного повреждения здоровья, связанного с исполнением ими трудовых обязанностей» – Социальный фонд после осуществления выплат соответствующих пенсий застрахованному лицу, предъявляет регрессный иск (обратное требование) к страхователю, т.е. работодателю, с целью последующего возмещения потраченных средств.

Таким образом, Социальный фонд, руководствуясь вышеуказанными нормами, осуществляет деятельность, которую трудно назвать страхованием.

В этой связи, направлено обращение депутату Жогорку Кенеша Н. Байло с предложением инициировать законопроект, запрещающий Социальному фонду предъявлять регрессный иск к работодателям, виновным в причинении вреда здоровью работникам.

Поскольку работодатель, виновный в причинении вреда здоровью работника и так несет ответственность (возмещает вред) в соответствии с гражданским и трудовым законодательством Кыргызской Республики. Кроме того, предъявление регрессного иска Социальным фондом к работодателям может негативно отразиться на развитии экономических и трудовых отношений и экономики страны в целом.

Был получен ответ от Н. Байло о том, что им будет инициирован законопроект по внесению изменений в законодательство, запрещающий Социальному фонду предъявлять регрессный иск к работодателям, виновным в причинении вреда здоровью работникам.

Как известно, деятельность органов государственной власти, в ходе которой могут выявиться признаки должностных преступлений, плохого управления или недобросовестного выполнения должностных обязанностей, некомпетентности, коррупции, растрат и нецелевого расходования средств республиканского бюджета и др. может стать основанием для проведения парламентского расследования.

Однако, нормы Законов «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», регулирующие парламентское расследование, создают лишь возможность проведения парламентских расследований депутатами. При этом, в целях максимального охвата обстоятельств, подлежащих расследованию и разрешению на уровне органов государственной власти, еще в 2006 году обратились в Жогорку Кенеш с просьбой поддержать инициативу об эффективности и экономической целесообразности реформирования в Кыргызстане института парламентского расследования путем разработки отдельного проекта закона, регулирующего тематику, предмет и процедуру проведения парламентского расследования.

Так, депутатами прошлого созыва Жогорку Кенеша О. Артыкбаевым, Э. Байсаловым, К. Иманалиевым, Т. Сариевым, М. Салымбековым, Т. Субанбековым, С. Урманяевым, А. Шадиевым, З. Эсенмановым был инициирован законопроект «О парламентском расследовании» и внесен на рассмотрение Жогорку Кенеша.

К сожалению, данный законопроект не набрал необходимого количества голосов при его рассмотрении в Жогорку Кенеше и был отклонен.

В связи с чем, мы обратились к депутату Жогорку Кенеша нынешнего созыва А. Шадиеву, как к одному из инициаторов законопроекта «О парламентском расследовании», с просьбой внести указанный законопроект на рассмотрение парламента.

Был получен ответ от А. Шадиева о том, что ранее разработанный проект не соответствует сегодняшним реалиям, в связи с чем, целесообразно разработать новый законопроект «О парламентском расследовании». Также в ответе сообщается, что особое внимание в нем следует обратить на разработку норм о тематике, предмете и процедуре парламентского расследования, утя и наши предложения.

В 2007 году нами направлялось обращение в Жогорку Кенеш с предложением по внесению следующих дополнений в Закон «О политических партиях» от 1999 года:

- установить запрет на финансирование политических партий международными организациями, юридическими лицами с иностранным участием, иностранными государствами и иностранными юридическими лицами;
- установить запрет на анонимные пожертвования;
- запретить пожертвования политическим партиям от юридических лиц, зарегистрированных менее чем за один год до дня внесения пожертвования;
- установить предельный размер сумм пожертвований политическим партиям от физических и юридических лиц, а также установить ограничения общей суммы ежегодных пожертвований, полученных политической партией и ее региональными отделениями.

В результате чего, в 2008 году депутатами Жогорку Кенеша нынешнего созыва был инициирован новый законопроект «О политических партиях», принятый Жогорку Кенешем 13 июня 2008 года. Однако, указанный законопроект был возвращен в Жогорку Кенеш с возражениями Президента в соответствии с которым было рекомендовано Жогорку Кенешу выработать и принять согласованный с Правительством вариант данного закона. Позже был

выработан согласованный вариант, в котором исключены статьи, касающиеся государственного финансирования партий, победивших на выборах, урегулирован порядок приостановления и прекращения деятельности политических партий, выработан механизм контроля Министерством юстиции установленного законопроектом минимального порога численности политических партии.

В новом Законе «О политических партиях» учтены все ранее направленные нами предложения. Теперь слово за депутатами Жогорку Кенеша.

Рассмотрен Закон «О внесении изменений и дополнения в Закон «О государственной службе», устанавливающий предельный возраст пребывания граждан на государственной службе в 65 лет (принят Жогорку Кенешем 9 апреля 2009 года).

В отдел правовой политики Администрации Президента направлено обращение о том, что предлагаемые поправки в Закон «О государственной службе», допускающие возможность увольнения государственного служащего по инициативе государственного органа, в связи с достижением предельного возраста, приведут к дискриминации и ущемлению прав и свобод граждан по возрастным мотивам, что не соответствует Конституции Кыргызской Республики и нормам Всеобщей Декларации прав человека.

Кроме того, в соответствии с указанным Законом, государственные служащие мужского пола, достигшие общего пенсионного возраста могут продолжать работать только 2 года, а государственные служащие женского пола 7 лет, что нарушает принцип равноправия мужчин и женщин.

К сожалению, без учета мнения Омбудсмена Закон был подписан Президентом и вступил в силу.

Группа депутатов Жогорку Кенеша инициировала законопроект, предусматривающий внесение изменений и дополнений в Законы «О некоммерческих организациях» и «О государственной регистрации юридических лиц», который вызвал волну возмущения среди неправительственных организаций.

В частности, законопроектом устанавливается запрет некоммерческим организациям участвовать в политической деятельности и деятельности в процессе всенародного голосования.

Предлагаемые поправки не соответствуют принципам и ценностям демократии и не способствуют развитию гражданского общества в Кыргызстане, а также сводят на нет основную суть Закона «О некоммерческих организациях», согласно которому государство гарантирует некоммерческим организациям условия для выполнения ими уставных задач и запрещает вмешательство государственных органов или должностных лиц в их деятельность.

Омбудсмен в апреле 2009 года направил обращение в Комитет Жогорку Кенеша по конституционному законодательству, государственному устройству и правам человека с предложением о нецелесообразности его принятия.

Комитет на своем заседании от 19 января 2010 года отметил нецелесообразность его принятия по следующим основаниям:

– норма законопроекта, ограничивающая участие некоммерческих организаций в политической деятельности и деятельности в процессах всенародного голосования, вступает в противоречие с Конституционным Законом «О референдуме в Кыргызской Республике», предусматривающим за одной из форм НКО – общественным объединением, право ведения агитации по вопросам, вынесенным на референдум;

– другая норма законопроекта, предусматривающая возможность реализации иностранными гражданами и лицами без гражданства права учреждения НКО на территории Кыргызской Республики при условии законного их нахождения в стране косвенно устанавливает дополнительные требования к учредителю, не предусмотренные Гражданским кодексом, где установлен исчерпывающий перечень требований для учредителей. Кроме того, данная норма противоречит пункту 1 статьи 20 Всеобщей Декларации прав человека, статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, предусматривающими право и свободу каждого на ассоциации с другими, **ограничивая право иностранных граждан и лиц без гражданства на объединение.**

С учетом изложенного, Комитет возвратил его инициатору как внесенному с нарушением требований законодательства.

26 декабря 2008 года Жогорку Кенешем был принят новый Закон «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службе», разработчиком которого является Министерство обороны. Поскольку отдельные статьи этого Закона у Омбудсмена вызвали сомнение, в отдел правовой политики Администрации Президента было направлено заключение от нецелесообразности принятия данного закона как несоответствующего Конституции страны. Так, согласно пункту 1 статьи 27 указанного Закона военнослужащие, а также военнообязанные во время прохождения военных сборов считаются исполняющими обязанности военной службы в случае оказания помощи правоохранительным органам по защите жизни, здоровья и достоинства человека, охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности.

Тем самым, Закон допускает применение Вооруженных сил при оказании помощи правоохранительным органам по охране правопорядка и общественной безопасности, что не соответствует пункту 3 статьи 9 Конституции, согласно которому использование Вооруженных сил для решения внутригосударственных политических вопросов **запрещается.**

Статья 19 Закона предусматривает, что граждане в возрасте от 18 до 27 лет, не имеющие права на отсрочку или освобождение от призыва, по состоянию здоровья годные к военной службе, имеют право по собственному желанию проходить службу в призывном мобилизационном резерве, оплатив при этом установленный денежный взнос в размере 120 расчетных показателей. Т.е. состоятельный гражданин, годный к военной службе по состоянию здоровья, и не имеющий права на отсрочку или освобождение от призыва путем вноса денежных средств на специальный счет Министерства обороны может «откупиться» от прохождения срочной военной службы. Что также повлечет за собой уклонение граждан от прохождения срочной военной службы.

Указанная статья Закона не соответствует пункту 6 статьи 21 Конституции, где установлено, что законы о правах и обязанностях граждан должны одинаково применяться ко всем гражданам и не создавать ни для кого из них преимуществ и привилегий.

Кроме того, это противоречит преамбуле Закона, где говорится, что граждане независимо от происхождения, **имущественного** и должностного положения и иных побуждений обязаны проходить военную службу в рядах Вооруженных сил и других воинских формированиях Кыргызской Республики.

Однако данный закон без учета мнения Омбудсмена (Акыйкатчы) вступил в силу.

В работе по совершенствованию действующего законодательства страны Омбудсмен тесно взаимодействовал с другими государственными органами.

Аппаратом Правительства в наш адрес был направлен проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс», инициированный депутатами Жогорку Кенеша с просьбой внести свои замечания и предложения.

Данный законопроект предусматривает возрождение службы дознавателей и в целом органов дознания. Уголовно-процессуальный кодекс дополняется новой главой, вводятся новые статьи, предусматривающие ускоренное производство следствия в виде дознания. Вводятся понятия «дознание, дознавателя, начальника органа дознания их определение и полномочия». Законопроектом устанавливаются статьи преступлений (умышленных и неосторожных), небольшой тяжести, относящихся к подследственности дознавателя.

Эти нововведения в Кодекс позволят значительно разгрузить следователей органов внутренних дел, которые на сегодняшний день обеспечивают расследование 75% уголовных дел, и позволят им сконцентрироваться на раскрытии и расследовании менее тяжких, тяжких и особо тяжких преступлений.

В целом, рассматриваемый проект Закона создаст условия для более эффективной деятельности правоохранительных органов при раскрытии и расследовании преступлений.

С учетом изложенного, нами направлен ответ о поддержке законопроекта.

Отделом правовой политики Администрации Президента для дачи заключения направлен Закон, предусматривающий внесение изменений и дополнений в Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан», принятый Жогорку Кенешем 11 июня 2009 года.

Данным Законом предусматривается сократить сроки регистрации письменных обращений, поступивших в государственный орган, орган местного самоуправления с трех дней до одного дня, а также вносятся поправки редакционного характера.

Направлен ответ об отсутствии замечаний и предложений к Закону.

Для внесения предложений из отдела правовой политики Администрации Президента Кыргызской Республики к нам поступил законопроект «О конституционном судопроизводстве».

После изучения данного законопроекта было предложено дополнить ст.19 данного законопроекта нормой, предусматривающей право Омбудсмену (Акыйкатчы) обращаться в Конституционный суд с ходатайством о даче официального толкования норм Конституции Кыргызской Республики. *Однако наше предложение не нашло поддержки. Законопроект был принят Жогорку Кенешем и подписан Президентом Кыргызской Республики.*

Отделом правовой политики Администрации Президента направлен, принятый Жогорку Кенешем Закон, предусматривающий приведение Закона «Об Омбудсмене (Акыйкатчы)» в соответствие с Конституцией страны.

Указанным законом предусматривается исключить из числа субъектов, обладающих правом представления кандидатур на должность Омбудсмена (Акыйкатчы) группу депутатов Жогорку Кенеша, состоящую не менее чем из 7 человек, не входящих ни в одну из депутатских объединений.

В этой связи, был направлен ответ об отсутствии предложений и замечаний к данному Закону. Позже данный закон был подписан главой государства и вступил в силу.

Отделом правовой политики Администрации Президента для дачи заключения направлен проект Закона «Об Общественной палате Кыргызской Республики», разработанный Общественной палатой Кыргызской Республики.

В своем ответе мы сообщили об отсутствии замечаний и предложений к указанному законопроекту.

Комитет по безопасности, обороне, судебно-правовым вопросам, правопорядку и противодействию коррупции Жогорку Кенеша направил для дачи заключения Закон «Об адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности».

Данный законопроект, регулирующий деятельность адвокатов существенно отличается от ныне действующего Закона, и предусматривает создание самостоятельного Института адвокатуры, наделенного определенным кругом прав и обязанностей, участие адвокатского самоуправления в приеме квалификационных экзаменов для получения адвокатской лицензии, рассмотрение заявлений на действия (бездействие) адвокатов, повышение квалификации адвокатов и др.

Нами предложено дополнить пункт 5 статьи 7 законопроекта нормой о том, что при равном количестве голосов членов квалификационной комиссии голос председательствующего является решающим. Также предложено законопроект дополнить нормой о том, что неприязненные и/или дружеские отношения между адвокатами не должны оказывать влияние на защиту их подзащитных.

Надеемся, что предложение Омбудсмена найдет поддержку у депутатов и соответствующие дополнения будут внесены в данный законопроект.

§ 3 Международное сотрудничество Омбудсмена Кыргызской Республики в сфере защиты прав человека.

Сегодня права человека являются одним из реальных инструментов интеграции мира. Понятие «права человека» перестало быть исключительно внутренним делом отдельно взятого государства и приобрело общечеловеческую ценность.

Многолетние усилия мирового правозащитного сообщества способствовали тому, что проблема соблюдения прав человека на сегодняшний день стала одной из центральных в межгосударственных отношениях. Без ее обсуждения и поиска путей решения не может обойтись ни одно важное международное мероприятие, проводимое в сфере гуманитарного сотрудничества. Соблюдение правительственными структурами общепринятых прав и свобод человека и гражданина является в современном мире одним из важнейших показателей цивилизованности государства и уровня гражданского благосостояния.

Во многом понимание важности поиска новых и совершенствования существующих форм и методов защиты и обеспечения прав и свобод человека определяло в 2009 году деятельность Омбудсмена в части установления и развития отношений с широким кругом международных организаций и национальных учреждений, фокусирующих свою деятельность на работе в области прав человека.

Поправки, внесенные Жогорку Кенешем в последние годы, позволили придать сотрудничеству Омбудсмена с международными организациями, Омбудсменами зарубежных стран, национальными учреждениями по правам человека новое – более качественное содержание, что в полной мере соответствует так называемым Парижским принципам, в том числе предусматривающим одной из функций национальных правозащитных учреждений – сотрудничество со структурами системы ООН, региональными организациями и национальными

учреждениями других стран, компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека.

Целенаправленная работа в данной области, успешное сохранение ранее сложившихся деловых отношений на высокой амплитуде стала возможной благодаря активному участию Акыйкатчы и представителей его офиса на различных международных форумах и конференциях.

Так, примером конструктивного сотрудничества кыргызского Омбудсмена с зарубежными коллегами может служить участие Акыйкатчы в работе региональной конференции на тему: «Свобода выражения мнения: определение сложного баланса», организованной Институтом Общественного защитника (Омбудсмена) Грузии при участии экспертов по линии Совета Европы и омбудсменов европейских стран, проходившей с 11 по 12 февраля 2009 года в г. Тбилиси.

Одной из ключевых целей конференции, сформулированных организаторами, было изучение опыта представителей различных стран мира в вопросах, связанных с защитой и развитием свободы слова, гарантиями безопасности журналистов, формами государственного контроля над СМИ, свободы интернет пространства, а также роли национальных омбудсменов в этом процессе.

Как известно в Кыргызской Республике также имеется определенный опыт по данной проблематике и в своем выступлении Акыйкатчы отметил не только положительные тенденции настоящего, но и негативный опыт прошлых лет. Выступление кыргызского Омбудсмена полностью соответствовало формату конференции и позволило её участникам, что называется из первых рук, узнать реальной ситуации со свободой слова в Кыргызской Республике. Отрадно отметить, что подобного рода деятельность Акыйкатчы весьма важна, так как она способствует объективной иллюстрации успехов постреволюционного правительства страны в вопросах прав человека на международной арене. В этом контексте дополнение, внесенное депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в Закон «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» в части законодательного определения деятельности Омбудсмена по содействию в развитии международного сотрудничества, представляется весьма своевременной и важной инициативой, так как практика прошлых лет наглядно демонстрирует, что в большинстве случаев именно оценка ситуации по соблюдению прав человека в стране со стороны Омбудсмена является для внешних адресатов более значимой и объективной. Такова международная практика, при которой (здесь имеется ввиду «карманные» омбудсмены, не имеющие законодательного подкрепления своего независимого статуса, не соответствующие критериям, устанавливаемым Парижскими принципами) одна из главенствующих задач национального Омбудсмена – правдивое информирование общественности и руководства страны о реальной ситуации с правами человека.



В своей практической деятельности Акыйкатчы рассматривает большой массив жалоб и заявлений, адресатами которых являются наши сограждане, находящиеся по тем или иным причинам за пределами своей Родины. В основном это трудовые мигранты, пытающиеся найти лучшую долю на территории другого государства. Нет ничего нового в том, что наши соотечественники претерпевают значительные трудности, находясь в чужой стране. Это всем известные проблемы, связанные с доступом к медицинскому обслуживанию, легализации своего положения, возвратности заработанных денег от иностранного работодателя и т.п.. Конечно же, правительством страны делается в этом плане многое, и Омбудсмен в рамках своих полномочий также прилагает усилия к тому, чтобы защитить наших граждан от произвола и беззакония. В этом плане достаточно успешна и уникальна в своем роде практика использования административного ресурса своих коллег – Омбудсменов (уполномоченных по правам человека зарубежных стран) при решении конкретных ситуационных вопросов, вытекающих из обращений граждан Кыргызской Республики на имя Омбудсмена. Принимая во внимание статистические данные, наибольшее количество наших граждан работают на территории Российской Федерации. В этой связи по инициативе Акыйкатчы с 25 по 26 марта состоялся официальный визит Омбудсмена Кыргызской Республики в Россию, в рамках которого состоялась двухсторонняя встреча с Уполномоченным по правам человека Российской Федерации В. Лукиным. В ходе личной встречи между Акыйкатчы и Уполномоченным по правам человека Российской Федерации были обсуждены вопросы, касающиеся поиска новых возможных путей правовой защиты наших соотечественников и обеспечения их прав. Следует отметить, что в настоящее время со стороны как Федерального уполномоченного по правам человека, так и со стороны уполномоченных в субъектах Российской Федерации оказывается существенная помощь Омбудсмену Кыргызской Республики в его профессиональной деятельности. Кроме того, подобного рода ведомственные контакты осуществляются не только в одностороннем порядке. В адрес Акыйкатчы также поступают официальные обращения со стороны его зарубежных коллег с просьбой об оказании помощи в их расследованиях, которые, как правило, в приоритетном порядке решаются сотрудниками его офиса.

Участие в работе разного рода форумах и конференциях, проходящих в странах ближнего и дальнего зарубежья, посвященных актуальным и не похожим по своему содержанию темам, все больше убеждает в том, что национальные офисы Омбудсменов различных регионов мира вносят существенный вклад в развитие общемировых достижений человечества в гуманитарной сфере к каковым в полной мере можно отнести и категорию прав человека.

В мае текущего года состоялась международная конференция по правам человека по теме «Универсальность прав и роль национальных учреждений по правам человека», прошедшая в г. Анкара с 21 по 23 мая 2009 года, в работе которой принял участие Омбудсмен Кыргызской Республики. В числе её участников были Омбудсмены более чем из 40 стран мира. Благодаря содействию премьер-министра Турции Реджеп Тайып Эрдогана, они получили возможность для обсуждения актуальных вопросов единого универсального подхода к определению прав человека и выработке общей модели офиса по правам человека Турции, где состоялась первая официальная встреча Акыйкатчы с президентом офиса по правам человека д-ром Тахсин Фендоглу. Данная встреча важна в немалой степени тем, что теперь, благодаря инициативе Акыйкатчы, сотрудники отраслевых подразделений Аппарата Омбудсмента, осуществляющие реактивный компонент работы Омбудсмента, могут рассчитывать на помощь турецких коллег при рассмотрении ими обращений граждан.

С 8 по 14 июня 2009 года в г. Стокгольме (Швеция) состоялась IX Международная конференция Омбудсменов. В ней принял участие и Омбудсмен Кыргызской Республики. Он выступил при обсуждении вопроса о взаимодействии омбудсменов с гражданским сектором. Конференция была приурочена к торжествам, посвященным 200-летию Парламентского Омбудсмента Швеции. В процессе конференции были установлены контакты с более чем 100 омбудсменами, с 50-ю он имел личные беседы. Состоялись его встречи с Президентом и вице-президентом Международного Института Омбудсменов.

С членами совета директоров и секретарем Международного Института Омбудсменов обсуждался вопрос о намерении Омбудсмента Кыргызстана вступить в эту авторитетную организацию.

Международные аспекты деятельности Омбудсмента подразумевают обширную проблематику, включающую в себя вопросы, связанные с рассмотрением обращений по фактам нарушений прав граждан страны за рубежом, участием в подготовке периодических страновых докладов в конвенционные органы ООН, разработкой и реализацией программ и проектных документов в сфере прав человека, предоставлением международным адресатам информации о ситуации с соблюдением прав человека в стране, участием в работе региональных конференций в качестве эксперта в области прав человека. Наряду с вышеперечисленным важным проактивным компонентом деятельности Акыйкатчы в области международных отношений является продолжение успешно начатого в прошлые годы сотрудничества с ключевыми межомбудсменовскими формированиями. Кыргызский Институт Омбудсмента в этом плане не является аутсайдером и на текущий период Институт Омбудсмента является полноправным членом ряда международных организаций, фокусирующих свою деятельность на национальных учреждениях по правам человека.

5 октября 2009 года Омбудсмен принял участие в работе Генеральной ассамблеи Европейского института Омбудсмента (ЕИО), проходившей в Итальянском городе Флоренция. В формате мероприятия все национальные Омбудсмены, являющиеся членами Европейского института Омбудсмента, смогли совместно обсудить и выработать стратегию деятельности европейского института на ближайший период, определить новый руководящий состав ЕИО,

принять участие в рабочем совещании на тему: «Общественная петиция» и получить информацию о проекте «Рамки и условия эффективной работы учреждений омбудсмена на местном уровне», реализуемом ЕИО.

На сегодняшний день Европейский институт омбудсмена включает в себя более 80 членов (как правило, это национальные институты Омбудсмена) из стран Западной и Восточной Европы. Примечательно, что информационный бюллетень Европейского Омбудсмена «European Ombudsman Newsletter» предоставляет возможность для кыргызского Омбудсмена бесплатного размещения своих публикаций. Не вызывает сомнения, что подобная возможность весьма важна для популяризации деятельности Института Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики на международной арене. Говоря о взаимном обмене информацией и материалами, то динамика 2009 году не отличается от предыдущих лет. В истекшем 2009 году в офис Омбудсмена Кыргызской Республики поступили ежегодные доклады и другие материалы от омбудсменов Финляндии, Сербии, Польши, Омбудсмена Европейского союза, Международного института Омбудсмена, Боснии и Герцеговины, Словении, Южной Кореи, Таиланда, Бельгии, Чехии и ряда других стран.

Одной из авторитетнейших международных ассоциаций, осуществляющих свою деятельность в сфере прав человека, является Азиатская Ассоциация Омбудсменов (ААО). Сотрудничество с подобными организациями весьма важно в части изучения практического опыта их работы и обмена информацией. ААО призвана консолидировать страны азиатского региона, для обмена опытом в сфере обеспечения защиты прав человека на национальных уровнях.

С 2 по 5 ноября 2009 года в столице Таиланда г. Бангкок прошла 11-конференция Азиатской Ассоциации Омбудсменов. Организаторами данного мероприятия выступили офис Омбудсмента Таиланда и секретариат ААО.

Основной темой 11-й конференции ААО была «Роль Омбудсменов в процессе реформирования общественного сектора в целях эффективного управления». На конференции рассматривались вопросы, связанные с эффективным управлением общественного сектора, продвижения роли гражданского общества, защиты прав человека и посредническая роль Омбудсмента. Отрадно отметить, что выступление кыргызского Омбудсмента на конференции вызвало положительный отклик. Акыйкатчы поделился со своими коллегами опытом создания общественных советов правозащитников, творческой интеллигенции, молодежи и студентов при Омбудсмента. Особый акцент в своем выступлении Акыйкатчы сделал на вопросах взаимодействия с гражданским сектором. Руководители правозащитных органов Пакистана и Исламской Республики Иран в своих выступлениях отметили международную деятельность Омбудсмента Кыргызстана, выразив благодарность за проведение на высоком организационном уровне III-Международного Иссык-Кульского форума по правам человека, прошедшего с участием более 20 омбудсменов из разных регионов мира.

Проведение в июле 2009 года международного мероприятия по правам человека (3- Иссык-Кульский международный форум по правам человека) – это не только продолжение доброй традиции, когда ежегодно на территории гостеприимного Кыргызстана правозащитники зарубежных стран и представители международных организаций получают возможность встретиться и обсудить наиболее актуальные вопросы, но и прямое исполнение Омбудсменом ст. 8-3 Закона Кыргызской Республики «Об Омбудсмента (Акыйкатчы) Кыргызской Республики». Кроме того, усилия Омбудсмента в данном направлении важны, в том числе и по той причине, что в Центрально-Азиатском регионе, к сожалению, нет подобных дискуссионных площадок, где правозащитники могли бы столь же остро полемизировать о проблемах, связанных с защитой прав человека. Также

хотелось бы отметить существенную помощь, оказанную со стороны Президента, Жогорку Кенеша, Правительства Кыргызской Республики, ОБСЕ и ПРООН при решении организационных вопросов по проведению III-Международного Иссык-Кульского форума по правам человека. Впервые за последние 4 года в Иссык-Кульском форуме приняли участие представители европейских офисов Омбудсмена и это является наглядным подтверждением того позитивного сдвига, который произошел не только в деятельности самого Института Омбудсмена КР, но и имиджа страны в целом.

Нельзя не отметить инициативу Акыйкатчы о вступлении кыргызского института Омбудсмена в Международный координационный комитет национальных правозащитных институтов при Совете ООН по правам человека. 20 декабря 1993 года Генеральной Ассамблеей ООН (Резолюция Генеральной Ассамблеи №48/134 от 20 12 1993 г.) был принят документ под названием «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека» (Парижские принципы). С того времени соответствующие структуры ООН осуществляют аккредитацию национальных учреждений по правам человека на предмет их соответствия указанным Парижским принципам. В рамках этой процедуры к 2011 году Акыйкатчы поставлена задача о подготовке заявки, включающей в себя большой массив документов, на присвоение институту Омбудсмена Подкомитетом по аккредитации МКК высшего аккредитационного статуса «А». Процесс аккредитации непрост и требует выполнения соответствующих процедур структурными подразделениями ООН, специализирующихся в вопросах прав человека.

В октябре 2009 года в г. Бишкек по инициативе БДИПЧ ОБСЕ и Омбудсмена прошел региональный круглый стол «Свобода объединения» для стран Центральной Азии. Данное мероприятие приобрело периодичный характер и стало важной платформой для обсуждения и обмена мнениями между специалистами пяти государств региона. По итогам работы была принята Бишкекская декларация участников круглого стола с рекомендациями для правительств по совершенствованию законодательств стран региона, регламентирующих порядок реализации прав человека на свободу объединения и деятельность НПО.

В этой связи будет уместным сказать несколько слов об участии представителей Акыйкатчы в программе «Роль Национальных институтов по правам человека в механизмах ООН по защите прав человека: универсальный периодический обзор, договорные органы и специальные процедуры», прошедшего 23-27 ноября 2009 года в Женеве (Швейцария). Данная программа проходила в формате семинара-тренинга с участием представителей национальных институтов по правам человека стран СНГ и Балканского региона, в числе тренеров были и представители Международного координационного комитета. Участникам от кыргызского офиса Омбудсмена была предоставлена возможность непосредственного ознакомления с работой специалистов УВКПЧ и структурных органов комитетов ООН по правам человека. Представители Акыйкатчы поделились своим опытом работы с агентствами ООН в Кыргызстане, проинформировали о начале работы трехлетнего проекта технической помощи агентств ООН Институту Омбудсмена, о сотрудничестве по учреждению национального превентивного механизма против пыток, о подготовке универсального периодического обзора по правам человека.

Национальный доклад по состоянию прав человека – это новая практика, введенная в 2006 году ООН вместе с Советом по правам человека, который заменил одноименную Комиссию ООН. Причиной реформы считалась

политическая ангажированность Комиссии. Стремясь к максимальной объективности в даче своих оценок, Совет ввел процедуру подготовки UPR (Universal Periodic Review) – универсального периодического обзора по правам человека. Такой доклад готовится раз в четыре года по каждой стране. Механизм подготовки доклада состоит из трех частей: национальный доклад, который готовит само исследуемое государство; доклад, подготавливаемый экспертами ООН с помощью трех выбранных по жребию стран и доклад составляемый секретариатом Совета по правам человека ООН на основе данных НПО и других независимых экспертов. Следует отметить, что Кыргызская Республика в мае этого года будет представлять национальный периодический обзор в Совет ООН по правам человека.

В целом участие делегатов офиса Омбудсмeна Кыргызской Республики в работе программы было весьма продуктивным, в ходе итоговых дискуссий предложения, высказанные представителями Акыйкатчы, были включены в итоговый документ. Международная деятельность Омбудсмeна (Акыйкатчы) Кыргызской Республики способствует совершенствованию деятельности в области прав человека, повышению международного имиджа Кыргызской Республики.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В 2009 году произошли значимые события, оказавшие влияние на состояние прав и свобод человека в Кыргызской Республике. Объявлен Новый курс Президента, прошли президентские выборы, началась реформа государственного управления. Экономика страны испытывает негативное воздействие мирового финансово-экономического кризиса. Кыргызстан избран членом Совета ООН по правам человека. Членство в Совете ООН позитивно повлияло на международный имидж республики в деле популяризации Кыргызстана, стало актом признания его приверженности демократическим ценностям и концепции прав человека. В этом есть вклад и Омбудсмена Кыргызской Республики. В частности, совместно с МИДом был подготовлен календарь 193-м государствам. Он также принял участие в переговорах по поддержанию кандидатуры Кыргызской Республики при выдвижении в члены Совета ООН по правам человека и голосовании. В 2010 году республику ожидает первый экзамен в Совете ООН по правам человека в рамках процедуры по презентации итогового документа по правам человека – Универсального периодического обзора. Предстоит отчитаться по некоторым международным договорам в комитетах ООН и продолжить работу по выполнению их рекомендаций. В связи с этим было бы уместно использовать опыт стран региона, чьи правительства систематически принимают национальные планы действий по выполнению рекомендаций договорных органов ООН по правам человека. Но, так или иначе, это налагает на нас большую ответственность и требует более последовательных и эффективных действий в области защиты прав и свобод человека.

Определенные положительные сдвиги здесь есть. Но Омбудсмен вынужден констатировать, что ситуация с правами человека остается сложной. Перечень правонарушений не уменьшается, устойчивой тенденции к их снижению пока не усматривается.

Существующая система правовой защиты граждан остается недостаточно эффективной. Основной причиной такого положения является то, что в Кыргызской Республике действия государства, правительства в области прав и свобод человека не сформировались в единую государственную политику, направленную на комплексное решение всех проблем, охватывающих правоотношения гражданина и государства.

Исходя из выводов изложенных в ежегодном докладе Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2009 году» Омбудсмен вносит на рассмотрение депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики предложения:

1. Закон об НПМ

После присоединения 21 февраля 2008 года к Факультативному протоколу Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство обращений и наказаний у Кыргызской Республики возникли новые довольно ответственные обязательства в правозащитной сфере.

Целью Факультативного протокола является создание эффективной системы регулярных посещений, осуществляемых независимыми национальными и международными органами мест, где находятся лишенные свободы лица, с целью предупреждения пыток и жестокого обращения.

Статья 17 Факультативного протокола предусматривает, что государство участник не позднее чем через год после его вступления в силу создает независимый превентивный механизм для предупреждения пыток на национальном уровне. В течение прошедшего года проделана значительная

подготовительная работа во взаимодействии с разными государственными структурами, неправительственным сектором, международными экспертами. Проект Закона Кыргызской Республики «О национальном механизме по предотвращению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» рабочей группой при Омбудсмене разработан и получил высокую оценку международных экспертов.

Данный законопроект в течение 2010 года поступит в Жогорку Кенеш. **Необходимо, чтобы закон о НПМ был принят и начал действовать, поскольку аспекты, которые он охватывает, чрезвычайно важны для судеб людей.**

2. Закон «О мирных собраниях»

Распоряжением Правительства Кыргызской Республики в 2008 году создана рабочая группа во главе с Омбудсменом, которая разработала проект Закона Кыргызской Республики «О мирных собраниях». Необходимость принятия данного законопроекта обусловлена многочисленными нарушениями требований Международного пакта гражданских и политических прав, принятого Генеральной Ассамблеей ООН. Действующий Закон о праве граждан собраться мирно не согласуется с Конституцией Кыргызской Республики. Неоднократно высказывали свои замечания по нему и Международные организации, включая УВКПЧ и ОБСЕ.

Принятие подготовленного рабочей группой законопроекта позволит органично вписать наше законодательство по данному вопросу в рамки международных требований и повысит имидж Кыргызской Республики.

3 Постановлением Жогорку Кенеша от 19 марта 2009 года Правительству Кыргызской Республики поручено разработать Концепцию защиты прав человека Кыргызской Республики. Она, несомненно, позволит придать правозащитной деятельности целенаправленный системный характер. **Для ее последовательного осуществления необходим комплексный план действий по защите прав человека на период до 2020 года. Принятие такого документа будет способствовать объединению усилий и целенаправленной работе всех государственных органов на этом направлении.**

4. Свобода слова.

В стране в основном созданы условия для свободного выражения взглядов и убеждений граждан. Средства массовой информации нередко остро реагируют на проявления беззакония, несправедливости, на факты должностных нарушений. Однако вызывает озабоченность общественности участвовавшие случаи физической расправы над журналистами. Дает о себе знать стремление некоторых представителей государственных органов повлиять на регулирование информационных потоков, циркулирующих в обществе.

В этой связи особенно важно еще раз подчеркнуть необходимость использования всех правовых возможностей для отстаивания права на свободу самовыражения, свободу мнений и убеждений.

В связи с участвовавшими 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.

5. Свобода ассоциаций.

Попытка ограничения деятельности НПО, предпринятая в 2009 году, не была поддержана руководством страны. Более того, Секретариатом Президента КР была инициирована идея построения постоянно действующей системы диалога между НПО и властью. Следует отметить, что законодательство о праве граждан на свободу ассоциаций в Кыргызской Республике – самое либеральное в Центральной Азии. В этом направлении следует отметить определенный прогресс. Вместе с тем, **Правительству следует реализовать программу социального заказа, предусмотренного национальным законодательством, и тем самым на деле доказать свою заинтересованность в поддержке гражданского сектора.**

6. Право на свободу передвижения.

Омбудсмен отмечает, что введение и ужесточение процедуры паспортной проверки и прописки привело к злоупотреблению полномочиями государственными органами. В некоторых регионах органы государственной власти, в том числе осуществляющие регистрацию, и сегодня склонны порой рассматривать уведомление о регистрации как просьбу, допускающую возможность отказа. Такой подход прямо противоречит Конституции КР. Еще одна застарелая проблема – это практикуемая многими органами власти жесткая увязка реализации конституционных прав в таких сферах, как здравоохранение, социальное обеспечение, образование и другие, с наличием регистрации по месту жительства или пребывания. **В этой связи необходимо на законодательном уровне решить вопросы, связанные с регистрацией и пропиской, урегулировать процедуру паспортных проверок.**

7. Права молодежи.

В Кыргызской Республике молодежная политика реализуется в рамках отдельных программ (образование, социальное обеспечение, спорт, занятость), а целостный, системный подход отсутствует.

Уполномоченный государственный орган по делам молодежи меняет свой правовой статус практически после каждой структурной реформы, что свидетельствует об отсутствии консенсуса у лиц, принимающих решение, о целях, задачах молодежной политики и функциях государства в этой сфере.

Государственная политика в сфере прав молодежи больше основывается на мерах реактивного, чем проактивного характера. Недостаточно проводится работа по анализу молодежных проблем, их приоритезации и корректировке курса с учетом изменений, происходящих в этой сфере. **В связи с этим возникает необходимость создания специального органа, занимающегося молодежью по всему спектру молодежных проблем.**

8. Ответственность за применение пыток и других унижений достоинства

Многочисленные факты применения пыток надлежащим образом не расследуются и не доходят до суда. Очень часто пытки перекалфицируются по статье «Превышение полномочий». По статье «Пытка» за последние три года возбуждено только одно уголовное дело против сотрудника ОВД.

Одним из вариантов частичного решения проблемы пыток может явиться имплементация норм Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток и принятие законодательства об НПМ. Вместе с этим статья 305-1 «Пытка» определяет несоразмерное наказание за применение недозволенных форм для добычи показаний. Суды предпочитают применение статьи превышения должностных полномочий, так как мера наказания по этой статье выше. **Необходим пересмотр ответственности за преступления по статье 305-1 в**

сторону ее ужесточения и квалифицировать их как более тяжкие преступления.

9. Об амнистиях

Более десяти лет в государстве проводится гуманизация уголовной политики. В этом направлении уже достигнуты определенные успехи, но имеются и большие упущения, напрямую затрагивающие права человека. Считаем, что в процессе гуманизации национального уголовного законодательства не должны забываться права пострадавшей стороны. В результате проведенных амнистий часть заключенных, совершивших чудовищные злодеяния, в том числе и тяжкие 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 преступников.

При разработке законодательства об амнистии это обстоятельство необходимо учитывать, чтобы к лицам, осужденным за совершение особо тяжких преступлений, амнистия не применялась.

10. Рассмотреть вопрос об исключении пункта 7 статьи 7 Закона Кыргызской Республики, согласно которому неодобрение доклада Омбудсмена (Акыйкатчы) Жогорку Кенешу является основанием досрочного прекращения полномочий Омбудсмена. Такая норма не только не соответствует международным принципам независимости национальных правозащитных институтов, но и противоречит им.

Международный координационный комитет ООН национальных правозащитных институтов предусматривает невмешательство в деятельность Омбудсмена. Это также должно быть предусмотрено внутренним законодательством Кыргызской Республики. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 года утвердившая «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека Резолюция №48/134 (Парижские принципы) предусматривает на законодательном уровне гарантии независимости в деятельности Омбудсмена. Доклад Омбудсмена это его независимая профессиональная оценка того, как органы власти и их должностные лица реализуют конституционные права граждан, и видение Омбудсмена дальнейшего усиления защиты и продвижения прав и свобод человека как посредника между человеком и властью.

Однако нормы пункта 7 статьи 7 Закона Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» ставят Омбудсмена в зависимость от субъективных оценок и взглядов что заставляет его при подготовке ежегодных докладов «осторожничать и оглядываться» дабы не попасть на неодобрение доклада

ПРИЛОЖЕНИЕ

Приложение 1.

Индикаторы состояния соблюдения прав и свобод человека в Кыргызской Республике

1. ИНДИКАТОРЫ СОСТОЯНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ДЕТЕЙ И НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ					
№ пп	Индикатор	Показатель	Метод сбора	Периодичность	Исполнители
1.	<p>1.1. Кол-во детей, особо нуждающихся в мерах социальной защиты, из них:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) сироты; б) инвалиды; в) дети из неполных семей; г) из семей, ведущих антисоциальный образ жизни; д) беспризорники. <p>1.2. Размер госуд-го финансирования, предназначенного для детей, особо нуждающихся в мерах социальной защиты (общая сумма и сумма на одного ребенка).</p> <p>1.3. Кол-во государственных детских специализированных учреждений (в т.ч. интернатов, семейных домов, приютов и т.п.):</p> <ul style="list-style-type: none"> - для детей-сирот; - детей из неблагополучных семей; - детей-инвалидов и т.д. <p>1.4. Кол-во негосударственных (частных, международных и др.) детских специализированных учреждений, в т.ч. семейных домов, приютов и Т.П.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - для детей-сирот; - беспризорников; - детей-инвалидов и т.д. 	<p>Право на наилучшее обеспечение уровня жизни, необходимого для умственного, физического, духовного, нравственного и социального развития ребенка</p>	<p>Статистика, мониторинг</p>	<p>ежегодно</p>	<p>МВД, НСК, МТСП, МЗ, МОН, НПО, органы местной власти и местного самоуправления всех уровней, прокуратура, Департамент по защите прав детей (ДЗПД)</p>

Доклад Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики за 2009 год

	<p>1.5. Кол-во детей, особо нуждающихся в мерах социальной защиты, находящихся на содержании в специализированных детских учреждениях: а) государственных; б) не государственных.</p> <p>1.6. Кол-во детей на одного воспитателя в государственных и негосударственных детских специализированных учреждений.</p>				
2.	<p>2.1. Количество фактов насилия в отношении детей.</p> <p>2.2. Кол-во и виды принятых мер реагирования на факты насилия в отношении детей.</p> <p>2.3. Кол-во лиц, привлеченных за совершение насилия в отношении детей к ответственности: - дисциплинарной; - материальной; - административной; - уголовной.</p>	Право ребенка на особую защиту от всех форм насилия	Статистика, мониторинг	ежегодно	МВД, МЗ, МОН, Прокуратура, НПО, Омбудсмен, Верховный суд, ДЗПД
3.	Соотношение размеров детских пособий с минимальным размером потребительского бюджета на одного ребенка.	Право ребенка на обеспечение максимально возможной степени выживания и здорового развития	Статистика, оценка	Ежегодно	МТСР, МФ, ЖК, НПО
4.	<p>4.1. Уровень младенческой и детской смертности.</p> <p>4.2. Охват детей иммунизацией по видам прививок.</p>	Право ребенка на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения	Статистика, оценка	Ежегодно	МЗ, МФ, НСК, НПО
5.	<p>5.1. Количество установленных фактов незаконного использования детского труда.</p> <p>5.2. Кол-во лиц, привлеченных за незаконное использование детского труда к ответственности: - дисциплинарной; - материальной; - административной; - уголовной (статьи 142, 143 УК КР).</p>	Право ребенка на защиту от экономической эксплуатации	Статистика, оценка	Ежегодно	МТСР, МОиН, МВД, прокуратура, НПО
6.	6.1. Соотношение кол-ва детей школьного возраста с кол-вом и проектной вместимостью	Право детей на образование, в т.ч. на бесплатное обязательное	Статистика, мониторинг	Ежегодно	МОиН, МЗ, НСК, МЮ, МВД, прокуратура

Доклад Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики за 2009 год

	государственных школьных учреждений по регионам. 6.2. Кол-во детей в возрасте от 7 до 15 лет, не посещающих школьные учебные учреждения всех видов. 6.3. Кол-во образовательных учреждений внешкольного типа (секций, кружков и т.д.). 6.4. Число детей, охваченных обучением внешкольного типа по видам.	основное образование			
7.	7.1. Кол-во детских радио и телепередач 7.2. Кол-во и тираж выпущенных периодических изданий, пособий, учебников и т.д. для детей.	Право ребенка на доступ к информации	Статистика	Ежегодно	МОиН, ГТРК, НСК
8.	Кол-во детских ассоциаций и объединений по видам	Право ребенка на свободу ассоциаций и свободного выражения собственного мнения	Статистика, мониторинг	Ежегодно	МЮ, МОиН, НПО
9.	9.1. Объемы средств государственного финансирования для организации летнего и иных видов отдыха для детей, особо нуждающихся в мерах социальной защиты, на одного ребенка. 9.2. Соотношение кол-ва детей, особо нуждающихся в мерах социальной защиты, обеспеченных летними и иными видами отдыха с количеством нуждающихся в этом.	Право ребенка на полноценный отдых и досуг	Статистика, мониторинг	Ежегодно	МОиН, МЗ, МФ, НПО, ДЗПД
10	10.1. Кол-во и вместимость государственных центров по адаптации и реабилитации несовершеннолетних (ЦАРН) по регионам 10.2. Кол-во доставленных в ЦАРНы детей. 10.3. Кол-во беспризорников, повторно доставленных в ЦАРНы, приюты	Обеспечение эффективной борьбы с беспризорничеством, качество работы детских воспитательных учреждений, ИДН, органов опеки и попечительства	Статистика, оценка	Ежегодно	МВД, Омбудсмен, областные, городские и районные госадминистрации, нпо
11	11.1. Соотношение числа несовершеннолетних, совершивших преступления, с количеством н/с, заключенных под стражу. 11.2. Кол-во детей, осужденных к мере наказания в виде лишения свободы	Право ребенка на минимальный объем применения к нему дискреционных полномочий	Статистика, мониторинг	Ежегодно	МВД, МЮ, суды, прокуратура, НПО

12	Кол-во судей, прокуроров, адвокатов и сотрудников органов внутренних дел, специализирующихся на рассмотрении дел о несовершеннолетних	Степень ювенализации правоохранительной системы	Статистика, мониторинг	Ежегодно	МВД, суды, Прокуратура, Ассоциации адвокатов, НПО
13	13.1. Число выявленных нарушений прав несовершеннолетних: а) в процессе следствия; б) уголовного судопроизводства; в) отбывания наказаний. 13.2. Кол-во, виды и результаты реагирования на выявленные нарушения законности по делам несовершеннолетних. 13.3. Число лиц, привлеченных за нарушение прав несовершеннолетних в процессе уголовного судопроизводства к ответственности: - дисциплинарной; - материальной; - административной; - уголовной.	Право ребенка на повышенный уровень защиты своих прав в процессе уголовного судопроизводства и исполнения уголовных наказаний	Статистика, мониторинг, оценка	Ежегодно	МВД, МЮ, Прокуратура, Омбудсмен, НПО

2. ИНДИКАТОРЫ СОСТОЯНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА ОБРАЗОВАНИЕ

1.	Охват детей дошкольными учреждениями (в процентах к соответствующей возрастной группе признаку и по половому)	Право доступа к образованию	Статистика	Ежегодно	НСК, МОиН
2.	Соотношение численности детей в государственных дошкольных учреждениях в расчете на 100 мест	Право на получение качественного образования	Статистика	Ежегодно	НСК, МОиН
3.	Коэффициент охвата обучением в начальной школе (в процентах к соответствующим возрастным группам и по половому признаку)	Право на получение качественного образования	Статистика	Ежегодно	НСК, МОиН
4	Коэффициент охвата обучением в средней школе (в процентах к соответствующим возрастным группам и по половому признаку)	Право на получение качественного образования	Статистика	Ежегодно	НСК, МОиН
5	Соотношение численности детей дошкольных	Право на получение качественного	Статистика	Ежегодно	НСК, МОиН

	учреждений в расчете на одного воспитателя	образования			
6	Совокупная доля учащихся во всех типах учебных заведений (в процентах от населения в возрасте 7-24 лет)	Право на образование	Статистика	Ежегодно	НСК, МОиН
7	Расходы государственного бюджета на образование в абсолютных цифрах и в соотношении к в процентах к ВВП и госбюджету (сравнительные данные за последние три года).	Обеспечение права доступа на образование	Статистика	Ежегодно	НСК, МФ
8	Соотношении фактической потребности школьного образования с размером выделяемых средств	Обеспечение права доступа на образование	Статистика	Ежегодно	НСК, МФ, МОиН
9	Численность не обучающихся детей по половому признаку	Право доступа к образованию	Статистика	Ежегодно	НСК, МОиН
10	Соотношение численности учеников общеобразовательных школах в расчете на одного учителя (отдельно в начальных, средних и старших классах)	Право на получение качественного образования	Статистика	Ежегодно	НСК, МОиН
11	Количество выпущенных учебников и учебных пособий	Право на получение качественного образования	Статистика	Ежегодно	НСК, МОиН, Книжная палата
12	Обеспеченность школ учебниками по языкам обучения	Право на получение качественного образования	Статистика	Ежегодно	НСК, МОиН
13	Число школ с углубленным изучением предметов и численность учащихся в них	Право на получение качественного образования	Статистика	Ежегодно	НСК, МОиН
14	Число школ с инклюзивными и коррекционными классами. Численность учащихся в таких классах.	Обеспечение права на доступ к образованию детей с ограниченными возможностями	Статистика	Ежегодно	МОиН

3. ИНДИКАТОРЫ СОСТОЯНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА ТРУД

1	Количество лиц обратившихся в госорганы с жалобами на дискриминацию в сфере труда.	Возможность реализовать трудовые права	Статистика, мониторинг	Ежегодно	Омбудсмен, Федерация профсоюзов, МЮ, прокуратура, МТЗМ, ГКС (бывшее АГС)
---	--	--	------------------------	----------	--

Доклад Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики за 2009 год

2	Количество лиц, занимающихся индивидуальной предпринимательской деятельностью	Право на предпринимательскую деятельность			МЮ, НСК
3	Динамика количества несчастных случаев и профессиональных заболеваний на производстве	Право на благоприятные и безопасные условия труда			НСК, Федерация профсоюзов, МТЗМ
4	Количество зарегистрированных профсоюзных организаций и иных представительных объединений на предприятиях, в организациях и учреждениях	Право на объединение			Федерация профсоюзов
5	Количество жалоб на незаконное увольнение работников в соотношении с количеством восстановленных на работе.	Право на труд			Федерация профсоюзов, суд.департамент, Омбудсмен, МТЗМ
6	Количество проведенных забастовок	Право на коллективные меры воздействия			Федерация профсоюзов
7	Динамика роста количества безработных а в республике	Право на труд			НСК, МТЗМ
8	Количество предоставляемых государством рабочих мест	Гарантии реализации права на труд			НСК, МТЗМ
9	Количество официально зарегистрированных безработных в соотношении с предоставляемыми государством рабочими местами	Право на труд			НСК, МТЗМ
10	Задолженность по выплате пособий по безработице	Право на получение пособия по безработице			МТЗМ, МФ
11	Количество исков о несвоевременной выплате зарплаты	Право на оплату труда			Суды, суд.департамент, Омбудсмен
12	Соотношение поданных и удовлетворенных исков о несвоевременной невыплате зарплаты	Право на оплату труда			Суды, суд.департамент, Омбудсмен
13	Соотношение размера средней з/п с минимальным потребительским бюджетом	Право на достойное существование			НСК
14	Задолженность государства по выплатам зарплат бюджетников.	Право на оплату труда			МФ, НСК

4. ИНДИКАТОРЫ СОСТОЯНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ					
1	Численность пенсионеров на видам получаемой пенсии. Средний размер пенсии по видам и его соотношение к минимальному потребительскому бюджету	Право на социальное обеспечение и социальное страхование			Соцфонд, НСК
2	Численность получателей пособий по видам. Средний размер пособий	Право на социальное обеспечение			Соцфонд
3	Соотношение размеров пенсий и пособий к минимальному потребительскому бюджету	Право на социальное обеспечение			Соцфонд, Агентство социального развития
4	Размер государственного бюджета на социальное страхование и обеспечение (в абсолютных цифрах и в соотношении к ВВП и госбюджету(%))	Право на социальное обеспечение и социальное страхование			МФ, НСК
5	Задолженность по пенсиям и пособиям в суммах и днях	Право на своевременное получение пенсий и пособий			МФ, Соцфонд
6	Соотношение среднего размера оплаты труда по больничным листам и минимального потребительского бюджета	Право на восстановление здоровья			АСР, МТЗМ
7	Соотношение пособия по уходу за ребенком к потребительской корзине, рассчитанной на ребенка и утвержденной в КР.	Право на пособие по уходу за ребенком			АСР, МТЗМ
5. ИНДИКАТОРЫ СОСТОЯНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА ЗДРАВООХРАНЕНИЕ					
1	Число врачей и медицинского персонала на 10 тыс. населения (отдельно по селу и городу)	Право на охрану здоровья			МЗ, НСК
2	Число врачей и мед.персонала, прошедших переподготовку	Право на получение качественной медицинской помощи			МЗ
3	Показатели материнской смертности при родах	Право на охрану здоровья матери			МЗ
4	Число родов в стационарных условиях	Право на доступ к медицинской помощи			МЗ
5	Заболеваемость населения по видам: Туберкулез, сахарным диабетом, онкологическими, сердечно-сосудистыми заболеваниями, ВИЧ/СПИД, наркоманией и др.	Право на получение качественной медицинской помощи			МЗ
6	Число молочных кухонь, в т.ч. бесплатных	Право на получение детского и			МЗ

Доклад Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики за 2009 год

		диетического питания			
7	Охват профилактическими прививками населения	Эффективность иммунизации			МЗ
8	Уровень инвалидизации населения	Право на получение квалифицированной мед. помощи			МЗ
9	Обеспеченность населения питьевой водой: 1. Соотношение числа населения, имеющего доступ к водопроводу и водопроводным сетям, к общему числу населения 2. Число обеззараживающих установок	Право человека на обеспечение питьевой водой			НСК, МЗ, водоканал
10	Соотношение выбросов в атмосферу загрязняющих веществ по видам с предельно-допустимыми нормами	Право на благоприятную окружающую среду			МЧС, НСК, экологические организации
11	Энергетическая ценность продуктов питания по сравнению с установленными нормами питания	Право на обеспечение полноценными и доброкачественными продуктами питания			МЗ, НПО
12	Объем производства йодированной соли и витаминизированной муки	Право на обеспечение полноценными и доброкачественными продуктами питания			НСК, МСХ, МЭР
13	Динамика выделяемых средств государственного бюджета на здравоохранения (в абсолютных цифрах и % к ВВП и госбюджету)	Заинтересованность государства			МФ, НСК, МЗ
14	Получение гарантированного пакета медицинских услуг, льгот, финансируемых из бюджета и ФОМС	Доступность и качество медицинской помощи			МЗ
15	Число застрахованных ОМС по категориям	Доступность и качество медицинской помощи			ФОМС
16	Процент детей с недостаточным весом	Право на здоровье детей			МЗ
17	Количество больниц, поликлиник, ФАПов и др. мед. учреждений, их доступность	Доступность и качество медицинской помощи			МЗ, агентство по архитектуре и строительству
18	Количество введенных в эксплуатацию мед. учреждений в 2007-2009 годах.	Доступность и качество медицинской помощи			МЗ, ААиС
19	Количество смертей во время оказания и по причине неоказания медицинской помощи	Качество медицинской помощи			МЗ, НСК, НПО

20	Количество исков, поданных гражданами, на медицинских работников по причине некачественного оказания мед.помощи	Право на охрану здоровья			Суды, прокуратура, суд.департамент, МВД
6. ИНДИКАТОРЫ СОСТОЯНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЖЕНЩИН					
1	Количество изменений и дополнений в национальное законодательство по вопросам защиты прав женщин	Содействие приведению норм национального законодательства в соответствие с международными нормами			ЖК, Правительство, МЮ, НПО
2	Количество выявленных фактов по вопросам гендерной дискриминации	Предупреждение нарушений прав и свобод человека, содействие их восстановлению			МВД, прокуратура, НПО, адвокаты
3	Количество жалоб по факту ограничения избирательного права женщин	Право женщин избирать и быть избранным на выборах на равных с мужчинами условиях			ЦИК, прокуратура
4	Процентное соотношение мужчин и женщин состоящих на государственной службе, в том числе; 1. ЖК; 2. Правительство; 3. Суды.	Равный доступ к государственной службе. Право женщины, занимать на равных с мужчиной условиях, без какой-либо дискриминации все должности на государственной службе.			ЖК, правительство, суды, НПО, ГКС
5	Количество фактов ущемления прав женщин по вопросам приобретения, изменения или сохранения гражданства	Право женщин на равные права с мужчинами в отношении гражданства			НПО, адвокаты, МВД, комиссия по гражданству
6	Количество жалоб по факту дискриминации при трудоустройстве	Право женщин на равные права с мужчиной права на получение работы			МВД, НПО, прокуратура, омбудсмен, ГКС
7	Количество государственных программ по поддержке женщин	Заинтересованность государства поддерживать женщин			правительство
8	Количество проведенных гендерных экспертиз проектов НПА	Уровень соответствия законодательства гендерному равенству			Правительство, НПО, МЮ, ЖК
9	Количество фактов по ущемлению трудовых прав женщин	Право женщин на особую защиту женского труда			МВД, Прокуратура, Омбудсмен, ЖК,

					профсоюзы, суды, ГКС
10	Средства, выделяемые на одну роженицу в день	Право женщин на охрану здоровья и семьи			МЗ, МФ
11	Средняя продолжительность жизни людей пожилого возраста (мужчин и женщин)	Обеспечение государством достаточного уровня социально-экономических условий для жизни			НСК
12	Размеры пособий на социальное обеспечение и страхование для женщин	Обеспечение государством права женщин на социальное обеспечение и страхование			Правительство
13	Количество государственных и негосударственных кризисных и реабилитационных центров для женщин	Социальная и правовая поддержка женщин, оказавшихся в кризисной ситуации			МЮ, НПО
14	Количество выданных охранных ордеров	Социально-правовая защита женщин от насилия в семье			МВД, суды, прокуратура
15	Количество выявленных фактов насилия в отношении женщин в семье	Социально-правовая защита женщин от насилия в семье			МВД, суды, прокуратура, омбудсмен, НПО, МЗ
16	Количество краж невест	Право женщин на вступление в брак			МВД, суды
17	Количество лиц, привлеченных к ответственности за насилие в отношении женщин	Право женщин на личную неприкосновенность			Прокуратура, суды, МВД
7. ИНДИКАТОРЫ СОСТОЯНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ					
1	Количество трудоустроенных безработных	Право на труд			МТЗМ, НСК
2	Охват безработных граждан общественным трудоустройством на временных работах				МТЗМ, муниципальные органы
3	Соотношение размера зарплаты работников бюджетных организаций с минимальным потребительским бюджетом	Право на справедливую оплату труда			НСК, МТЗМ
4	Количество предпринимателей с правом юридического лица	Право на свободу предпринимательства			МЮ
5	Наличие нормативно-правового акта, ограничивающего количество проверок предпринимателей	Государственная поддержка предпринимательства			МЮ, ЖК, Аппарат президента

6	Меры, направленные на сокращение числа проверок предпринимателей	Государственная поддержка предпринимательства			Правительство, ЖК
7	Количество выявленных фактов незаконных проверок предпринимателей	Государственная защита предпринимателей			МВД, прокуратура, ГСФП
8	Законодательное закрепление права на частную собственность	Право на частную собственность			ЖК, МЮ
9	Меры, направленные на борьбу с рейдерством	Государственная защита предпринимателей и частной собственности			Правительство, ЖК, союз предпринимателей
10	Количество судебных решений на изъятие собственности	Презумпция неприкосновенности собственности			Суды, суд.департамент
11	Количество выявленных фактов незаконного изъятия собственности или без решения суда	Право на частную собственность			МВД, прокуратура, ГСФП, адвокаты

8. ИНДИКАТОРЫ СОСТОЯНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ

1	Количество зарегистрированных печатных и электронных СМИ, теле- и радиоканалов, издательств	Свобода слова			МЮ
2	Соотношение количества государственных СМИ к количеству частных	Свобода слова			МЮ, НСК
3	Количество зарегистрированных журналистских организаций	Право журналистов на свободу объединения			МЮ
4	Число судебных исков к СМИ (на защиту чести и достоинства) и количество решений принятых в пользу/против СМИ	Соотношение права на защиту чести и достоинства и свободы слова			Суды, адвокаты, суд.департамент
5	Число журналистов, привлеченных к уголовной или иной ответственности	Ограничение свободы слова			Прокуратура, суды
6	Количество решений прокуратуры в отношении журналистов и СМИ	Ограничение свободы слова			прокуратура
7	Количество смертей и избиений журналистов	Право на жизнь и личную неприкосновенность			МВД, МЗ
8	Число должностных лиц, привлеченных к ответственности за ограничение свободы слова	Государственная защита журналистов			Прокуратура, МВД
9	Соотношение стоимости официального печатного издания к минимальному потребительскому	Право граждан на доступ к информации			Книжная палата, НСК

Доклад Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики за 2009 год

	бюджету				
10	Количество уведомлений и отказов в проведении мирных собраний и митингов	Соблюдение государством права граждан на мирные собрания			Муниципальные органы, суды
11	Количество граждан, привлеченных к ответственности за организацию и участие в несанкционированных митингах и собраниях	Воспрепятствование праву граждан на мирные собрания			Суды, МВД
12	Количество зарегистрированных НКО	Право граждан на объединение			МЮ
13	Количество отказов на регистрацию НКО	Право граждан на объединение			МЮ
14	Количество жалоб от участников избирательного процесса на действия официальных органов власти	Избирательные права граждан			ЦИК, прокуратура
15	Количество фактов недопущения независимых наблюдателей на избирательные участки.	Открытость избирательного процесса			ЦИК, прокуратура
16	Количество зарегистрированных религиозных конфессий и организаций	Право на вероисповедание			госкомрелигий
17	Количество призывников, освобожденных от воинской службы по мотивам религиозных убеждений	Право граждан на альтернативную службу			МО
18	Количество уголовных дел, возбужденных по религиозным мотивам, в т.ч. за разжигание религиозной нетерпимости	Защита права на свободу вероисповедание, преследование по рел.мотивам			МВД, ГСНБ, прокуратура
19	Количество жалоб на ущемление прав граждан по мотивам их религиозных убеждений	Право на свободу вероисповедания			Омбудсмен, прокуратура, ГКР, суды
20	Соотношение числа религиозных образовательных учреждений к светским образовательным учреждениям	Право обучаться религиозному образованию			ГКР, МОиН
21	Количество религиозных учреждений	Реализация права граждан на свободу вероисповедания			ГКР

Паспорт» Аппарата Омбудсмена (Акыйкатчы) КР

• национальный состав сотрудников:

на 31.12.2009г.

По национальности:	Руководитель, Заместители		Руководитель Аппарата		Ответработники		Техперсонал		Обслуж. персонал		Итого	
	к-во	%	К-во	%	к-во	%	к-во	%	к-во	%	к-во	%
кыргызов	3	2,7	1	0,9	60	54	14	12,6	15	13,5	93	83,8
русских					5	4,5	1	0,9	2	1,8	8	7,2
узбеков					5	4,5	1	0,9	1	0,9	7	6,3
корейцы					1	0,9					1	0,9
украинцы									1	0,9	1	0,9
татары									1	0,9	1	0,9
Всего:	3	2,7	1	0,9	71	64	16	14,4	20	18	111	100

• гендерный состав сотрудников:

Пол:	Руководитель, Заместители		Руководитель Аппарата		Ответработники		Техперсонал		Обслуж. персонал		Итого	
	к-во	%	К-во	%	к-во	%	к-во	%	к-во	%	к-во	%
муж:	3	2,7	1	0,9	41	37	5	4,5	16	14,4	66	59,5
жен:					30	27	11	9,9	4	3,6	45	40,5
Всего:	3	2,7	1	0,9	71	64	16	14,4	20	18	111	100

P.S.

4 сотрудника кандидаты наук

9 сотрудников находятся в отпуске по уходу за ребенком

2 сотрудника находятся на учебе за рубежом

• возрастной состав сотрудников:

Возраст:	Руководитель, Заместители		Руков. Аппарата		Ответработники		Техперсонал		Обслуж. персонал		итого	
	к-во	%	к-во	%	к-во	%	к-во	%	к-во	%	к-во	%
До 30 лет					25	22,6	12	10,8	6	5,4	43	38,7
31-40 лет					14	12,6	1	0,9	4	3,6	19	17,1
41-50 лет	3	2,7	1	0,9	14	12,6	1	0,9	3	2,7	22	19,8
51-60 лет					14	12,6	2	1,8	3	2,7	19	17,1
свыше 60 лет					4	3,6			4	3,6	8	7,2
Всего:	3	2,7	1	0,9	71	64	16	14,4	20	18	111	100

• по образованию:

Образование	Руководитель, Заместители		Руков. Аппарата		Ответ-работники		Техперсонал		Обслуж. персонал		итого	
	к-во	%	к-во	%	к-во	%	к-во	%	к-во	%	к-во	%
а) высшее	3	2,7	1	0,9	71	64	10	9	4	3,6	89	80,1
в т. ч. инженеров	1	0,9			6	5,4	1	0,9			8	7,2
филологи					5	4,5	2	1,8	1	0,9	8	7,2
экономистов					4	3,6	4	3,6			8	7,2
медики	1	0,9			1	0,9					2	1,8
педагогов					14	12,6	2	1,8	2	1,8	18	16,2
юристов					27	24,3	1	0,9			28	25,2
журналистов							1	0,9			1	0,9
других специалистов	1	0,9	1	0,9	13	11,7	5	4,5	1	0,9	21	18,9
б) незаконченное высшее					1	0,9	4	3,6	2	1,8	7	6,3
в) среднетехническое							2	1,8	5	4,4	7	6,3
г) среднее									9	8	9	8,1
Всего:	3	2,7	1	0,9	71	64	16	14,4	20	18	111	100

**Отчет
об исполнении сметы расходов по Аппарату Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики за 2009 год**

(тыс.сом)

№ статья и	Наименование статей расходов	По смете	Открыто кредитов	Кассовые расходы	Кредиты к смете		Расходы к смете	
					%	+,-	%	+,-
2111	Заработная плата	18556,7	18410,7	17024,5	99,2	-146,0	91,7	-1532,2
2121	Отчисление в Социальный фонд	3042,7	3042,7	2860,6	100	0	94,0	-182,1
2211	Расходы на служебные поездки	1620,0	1575,0	1453,4	97,2	-45,0	89,7	-166,6
2212	Коммунальные услуги	1702,5	1363,7	1276,0	80,1	-338,8	74,9	-426,5
2213	Арендная плата	140,0	140,0	140,0	100	0	100	0
2214	Транспортные расходы	1490,4	1405,0	1182,1	94,2	-85,4	79,3	-308,3
2215	Приобретение прочих услуг	1346,3	1220,0	1220,0	90,6	-126,3	90,6	-126,3
3111	Здания и сооружения	140,0	140,0	140,0	100	0	100	0
3112	Машины и оборудования	48,0	48,0	48,0	100	0	100	0
	Итого	28086,6	27345,1	25344,6	97,3	-741,5	90,2	-2742,0

Примечание: на проведения III Международного Ыссык – Кульского форума по правам человека дополнительно профинансировано от «Резервного фонда» Президента Кыргызской Республики – 200,0 тыс. сомов, от «Резервного фонда» Правительства Кыргызской Республики – 300,0 тыс. сомов.

Соблюдение прав молодежи

Данный раздел доклада подготовлен Молодежной правозащитной сетью Кыргызстана и по ходатайству участников круглого стола 28 декабря 2009 года. Ряд позиций изложенных в нем могут не совпадать с мнением Омбудсмена. Это относится, прежде всего, к оценке состоявшейся кампании по выборам Президента Кыргызской Республики, которую Омбудсмен высказал 8 октября 2008 года Информационному агентству «24.kg». Тогда Акыйкатчы отметил, что «на этих выборах население было более активно, чем раньше. Это чувствовалось повсеместно. Особую активность проявило молодое поколение».

Независимо от зафиксированных во время прошедших выборов нарушений, согласиться с утверждением представителей гражданского сектора о том, что выборы – фарс, нельзя.

В 2009 году Омбудсмен доверил написание отдельного раздела о соблюдении прав молодых людей Молодежной правозащитной сети Кыргызстана (МПСК)³⁸. Для подготовки настоящего раздела во всех регионах организованы фокус-группы с различными молодежными аудиториями, проведено анкетирование, охватившее 506 респондентов.

Государственная молодежная политика Кыргызской Республики

Участие молодых граждан в принятии решений, также как и реализация их потенциала, во многом зависит от государственной молодежной политики (ГМП).

25 июня 2009 г. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики принял новую редакцию Закона КР «Об основах государственной молодежной политики». Обновленный нормативный правовой акт, по словам инициаторов, является «особенным, так как в разработке проекта прямое участие принимали молодые граждане»³⁹.

Молодежь по новому закону становится субъектом молодежной политики. Введено понятие «волонтерская деятельность», что может привести к изменению в других нормативных правовых актах, чтобы учесть волонтерство как приобретение опыта работы по специальности.

К положительной стороне закона можно отнести включение таких понятий, как «неформальные объединения молодежи» и «неорганизованная молодежь», представители которой теперь имеют возможность включиться в реализацию задач ГМП.

Статья 5 новой редакции закона наделяет правом обеспечивать формирование и реализацию ГМП неопределенный круг органов государственной власти и местного самоуправления, давая тем самым возможность в будущем расформировать существующий Департамент по делам молодежи.

³⁹<http://www.undp.kg/ru/media-room/news/article/news-list/13-democratic-governance/605-new-law-on-state-youth-policy-passed>

Сокращен возрастной порог, определяющий категорию молодежи, с 35 до 28 лет. В качестве причины, парламентарии указали, что «*большая часть молодых людей создает дополнительные трудности и нагрузку для государства*»⁴⁰. Еще в 2006 году, по данным Национального статистического комитета, численность молодежи в возрасте от 14 до 35 лет составляла 1991279 чел., т.е. 39% от численности всего населения. Вместо решения проблем более трети общества, государство признало их тяжелым бременем для себя и решило одним махом сократить их количество. Можно, конечно, отгородиться от проблемы, но от этого она не исчезнет.

Закон дает возможность молодежи принимать участие в целевых государственных и местных программах через оказание государственной финансовой помощи, на что Президентом Кыргызской Республики было обещано выделить 50 млн. сомов. Согласно новому закону, конкурс на оказание государственной финансовой поддержки должен быть открытым, прозрачным, гарантировать равный доступ всех субъектов, с привлечением конкурсной комиссии.

25 июня 2009 года Департамент по делам молодежи предложил представителям общественных организаций в течение месяца выдвинуть кандидатуры экспертов, которые и будут определять победителей конкурса социальных проектов. Однако итоги конкурса по экспертной комиссии и организационному комитету не обнародованы.⁴¹

19 октября 2009 г. Департаментом по делам молодежи был объявлен конкурс на поддержку социально-значимых проектов среди молодежных НПО.⁴² Большинство молодых активистов гражданского сектора, как и ведущие молодежные правозащитные НПО, оказались не задействованы в данной деятельности.

Политические права

19,7% опрошенных Молодежной правозащитной сети Кыргызстана заявили, что испытывали на себе прессинг во время состоявшихся в 2009 г. выборов Президента Кыргызской Республики. Из них 45% респондентов заявили, что их принуждали голосовать за определенного кандидата, 30,8% под нажимом ставили свои подписи в поддержку одного из кандидатов, 16,5 % сказали, что через них оказывали давление на родных и близких, а 11% отметили, что были привлечены к агитации вопреки их воле.

Организации, осуществлявшие мониторинг, выявили следующие систематические случаи нарушения прав молодых людей руководителями учебных заведений:

- принуждение подписываться за кандидата⁴³;
- привлечение к участию в массовых агитационных мероприятиях.

⁴⁰ Справка обоснование к законопроекту

⁴¹ http://jashtar.kg/site/ru/index.php?option=com_content&task=view&id=195&Itemid=9

⁴² http://jashtyk.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=57:2009-07-29-15-11-19&catid=39:2009-07-29-14-21-13

⁴³ Специальное сообщение № 3 «По выборам Президента Кыргызской Республики в 2009 году», июль 2009 г., <http://www.liberal.kg/addtexts/specsoobshhenie3.html>

Иллюстрацией применения административного ресурса служит мобилизация областной администрацией г. Жалал-Абад «*всех бюджетных работников и студентов*⁴⁴» на участие во встрече с кандидатом в президенты. 20 июня 2009 г. Подобное также наблюдалось в городах Ош и Талас.

В г. Бишкек 2 июля 2009 года 2-х тысячный митинг студентов столичных ВУЗов во время сессии, посвященный отправке студенческих отрядов на строительство ГЭС «Камбар-Ата-2», организаторы использовали для агитации в поддержку действующего Президента Кыргызской Республики. Об этом наглядно свидетельствовали многочисленные лозунги, плакаты с портретами кандидата. В митинге участвовали и выступали Секретарь Совета безопасности КР А. Мадумаров, вице-премьер-министр КР У. Абдуллаева и министр образования и науки КР А. Мусаев.

Согласно п.13 ст. 30 Кодекса КР «О выборах в Кыргызской Республике» государственные служащие не вправе проводить агитацию при исполнении должностных обязанностей. Однако Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики не нашла нарушения закона со стороны высокопоставленных чиновников.

По мнению молодых правозащитников, не дала принципиальной оценки этому факту и Генеральная прокуратура Кыргызской Республики.

В отдельных ВУЗах были передвинуты периоды сдачи сессий и выпускных экзаменов ко дню голосования. В Ошском государственном университете, Ошском государственном юридическом институте, Кыргызском национальном университете им Ж.Баласагына учащиеся заставляли вставать на учет в общежитиях⁴⁵.

Несмотря на попытки установить диалог между государством и молодежными гражданскими активистами, в 2009 году ряд ситуаций свидетельствовал о сохранении прежних противоправных методов воздействия на независимую молодежь. В ходе анкетирования МПСК выяснилось, что 20,4% молодых партийцев и общественных деятелей в 2009 году «подвергались давлению со стороны должностных лиц за свои взгляды, убеждения».⁴⁶

13-14 июля 2009 г. сотрудники Государственного комитета национальной безопасности КР (ГКНБ) по одному вызывали на разговор представителей движения «Я не верю» и членов молодежных крыльев партий (всего 7 человек). Беседы проходили в грубой форме и касались деятельности в предвыборное время. Активистов предупредили, что в случае выхода на митинги, они могут быть привлечены к уголовной ответственности по ст. 233 УК КР (массовые беспорядки).

Действия сотрудников спецслужб Военная прокуратура Кыргызской Республики признала законными. В ответ члены «Я не верю» попытались 9 сентября 2009 г. пикетировать здание надзорного органа. Однако заместитель начальника ОВД Первомайского района г. Бишкек Шатманов Т.

⁴⁴ Отчет Союза граждански организация «Время моего выбора» по независимому мониторингу предвыборной ситуации выборов Президента Кыргызской Республики, 15 июля 2009 г., с.16

⁴⁵ Там же

⁴⁶ Результаты социологического исследования уровня нарушения прав человека в отношении молодежи (в разрезе активистов сектора НПО и политических партий), МПСК, декабрь 2009 г.

на месте воспрепятствовал проведению мирного собрания, несмотря на отсутствие официального запрета суда и на уведомление, направленное организаторами в сроки, определенные Законом КР «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации».

Ряд молодежных НПО выступили в поддержку членов движения «Я не верю», которым угрожали сотрудники ГКНБ. Спецсообщение и закрытый брифинг сигнализировали международным организациям и иностранным наблюдателям за выборами о случаях давления на активистов и студентов.

Ужесточение законодательства, регулирующего мирные собрания, затруднило реализацию гражданами права на мирные собрания, чему свидетельствует число акций за период сентябрь - декабрь 2009 г. – 9, против 17 за этот же промежуток 2006 г.⁴⁷.

Социологическое исследование Молодежной правозащитной сети Кыргызстана показало, что 9,8% гражданских и политических активистов молодого возраста, по крайней мере, однажды в 2009 г. задерживались милицией по причине участия в митингах и пикетах.

4 марта 2009 г. молодой активист Максим Кулешов без решения суда был помещен в Республиканский центр психического здоровья (РЦПЗ). Там он удерживался 22,5 часа, ему вводили неизвестные препараты, пристегивали ремнями к кровати. Позднее врач Аралбаев Ж. и заместитель директора РЦПЗ Бешкемпиров Э. признали, что «показаний для принудительной госпитализации не имеется», и «диагноз не выставлен⁴⁸». Нарушен Закон КР «О психиатрической помощи», который устанавливает допустимость принудительной госпитализации только в отношении лица, чье «психическое расстройство является тяжелым».

Михаил Голованов, задержанный вместе с М.Кулешовым, был приговорен судом к административному аресту на 15 суток. При этом ему отказали в праве на адвоката. После подачи апелляционной жалобы 5 марта 2009 г., исполнение административного взыскания в отношении него, вопреки ст. 598 Кодекса КР об административной ответственности, не было незамедлительно приостановлено со стороны заместителя начальника приемника-распределителя ГУВД г. Бишкек, в котором он содержался, Аширбаевым Ж. и начальником ГУВД г. Бишкек Дегенбаевым Т. Потребовалось постановление председателя Первомайского районного суда от 6 марта 2009 г., чтобы его освободили.

Этот инцидент вызвал возмущение в гражданском обществе. На митинг протеста вышли несколько десятков равнодушных людей. Этот случай способствовал консолидации молодых правозащитников.

Впрочем, ситуация после выборов президента характеризуется некоторым послаблением в отношении участников мирных собраний, при условии, что акция малочисленна, и у нее отсутствуют признаки, подпадающие под определение, содержащееся в законодательстве.

⁴⁷ Статистика предоставлена Центром по защите прав человека «Кылыш шамы»

⁴⁸ Из справки лечащего врача Аралбаева Ж. и заместителя директора РЦПЗ Бешкемпирова Э. от 5.03.09 г., выданной по требованию сотрудников Аппарата Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики и общественного объединения «Психическое здоровье и общество», прибывших в больницу, чтобы вызволить М.Кулешова

Участников молодежного флеш-моба⁴⁹ «Мы за права человека», заключавшегося в публичном фотографировании у Дома Правительства, 4 августа 2009 г. милиция задержала, но суд прекратил производство об административном правонарушении. Похожий по формату флеш-моб «За право на жизнь»⁵⁰, проведенный 20 ноября 2009 г., работники Первомайского РОВД пресекать не стали.

Права студентов

Молодежная правозащитная сеть Кыргызстана исследовала, насколько соблюдаются права в отношении учащихся старших классов школ, средне-специальных и высших учебных заведений⁵¹.

Студенчество подвергается таким правонарушениям, как вымогательство, дискриминация, унижение, нарушение условий контракта, принудительная торговля товарами, принадлежащими преподавателям, незаконный сбор денежных средств, эксплуатация и др.

Вымогательства во время сессий стали обыденным явлением в образовательной системе. 84,4% опрошенных абитуриентов ВУЗов г. Бишкек ответили положительно на вопрос: «Существует ли коррупция в образовательной системе Кыргызстана?»⁵². По результатам другого анкетирования, который был проведен МПСК, 10 % студентов против своей воли в 2009 г. были вынуждены давать взятки преподавателям.

Выплаты, маскируемые традицией «накрывать стол» для экзаменационной комиссии, есть в большинстве государственных вузов, их суммы варьируются от 500 до 2500 сомов. Пример подобному привела выпускница Ф. Кызыл-Кийского института технологии, экономики и права при Баткенском государственном университете, от которой незадолго до защиты дипломной работы потребовали 1500 сомов.

Новая форма вымогательства денежных средств в учебных заведениях – принуждение покупать билеты, лотереи, по завышенным ценам, книги педагогов и даже косметику. В Таласском государственном университете группа студентов отказалась покупать билеты на показ фильма «Сын» («Уул»), показ которого в кинотеатрах Таласской области уже давно был завершен. Это при том, что накануне ректор ТГУ Жылкычиев А. внял доводам уполномоченного по правам студентов университета и издал приказ о запрещении продажи материальных ценностей на территории ВУЗа.

Инициативная группа студентов Кызылкийского института природопользования и геотехнологии (КИПиГ), возмущившись распространением в учебном заведении билетов и книг, решила проверить правомерность такого рода коммерции, для чего запросила устав ВУЗа.

⁴⁹ Флеш-моб – это заранее спланированное собрание людей, которые внезапно появляются в общественном месте, в течение нескольких минут выполняют заранее оговоренные действия и затем одновременно расходятся.

⁵⁰ Флеш-моб «За право на жизнь» явился реакцией членов молодежных правозащитных организации на попытки вернуть смертную казнь

⁵¹ Численность этой категории молодежи по данным Национального статистического комитета КР составляет 559 522 человек, т.е. 10,6 % от всего населения страны.

⁵² <http://www.for.kg/goid.php?id=68562&print>

Директор Шамшиев О. в грубой форме под различными предлогами отказал им в получении главного документа института.⁵³

Зачастую нарушения лежат в плоскости неисполнения договорных обязательств со стороны администраций ВУЗов. Один из таких примеров подал Международный университет Кыргызстана, который в середине учебного года в феврале пошел на повышение стоимости обучения. Завершился спор положительным исходом для студентов благодаря вмешательству Омбудсмена Кыргызской Республики и Совета по защите прав молодежи и студентов. Другой пример, когда со студентов I – III курсов Кыргызского национального университета (КНУ) им. Ж.Баласагына принудительно собирали от 100 до 300 сомов за спортивный инвентарь.⁵⁴

26 октября 2009 г. студенты г. Ош, вышли на пикет, где они выразили возмущение низким уровнем преподавания и отсутствием этики со стороны педагогического состава, а также возможным повышением цен за обучение и проживание в общежитии. Мэр г. Ош Мырзакматов М. обещал разобраться в озвученных проблемах и дал слово принять жесткие меры в отношении руководства ОшГУ⁵⁵.

Несколько слов о ситуации в школах. Школьники во время фокус-групп в городах Каракол, Токмок, Талас отмечали такие проблемы, как дискриминация по национальному признаку, унижение и оскорбление со стороны преподавателей, навязывание ими своих кандидатов в школьное самоуправление.

Вместе с тем, ситуация в учебных заведениях показывает положительную динамику в части развития независимости и активности молодежи.

При поддержке Альянса либеральной молодежи «Свободное поколение» и института Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики в ВУЗах создаются службы уполномоченных по правам студентов (студенческие омбудсмены). Отдельные ректораты оказывают существенную поддержку правозащитному студенческому движению. Студенческие Омбудсмены есть в девяти вузах по всему Кыргызстану.

Молодежная правозащитная группа поддержала проект развития студенческого профессионального союза. В июне 2009 г. удалось зарегистрировать профсоюзную ячейку в Нарынском государственном университете. Инициаторы из КНУ им. Ж.Баласагына столкнулись с проблемами при регистрации ячейки⁵⁶.

Немало неправительственных организаций, которые поднимают уровень правовой культуры молодого поколения, в том числе студентов. Весьма эффективны семинары и дискуссии по правам человека, проводимые такими объединениями как Альянс либеральной молодежи «Свободное поколение», Общественный фонд молодежи «Эмити», Клуб либеральной молодежи, Клуб «Кебел!», Молодежная правозащитная группа, Центр по защите прав человека «Кылым шамы», Центр «Интербилим», НПО «Эреп»,

⁵³ Информация предоставлена ОО «Молодежная правозащитная группа»

⁵⁴ <http://youth.kg/schoolsuniversities/323-nezakonnyj-sbor-deneg-so-studentov-v-kyrgyzskom.html>

⁵⁵ Информационное агентство «АКИpress» <http://fergana.akipress.org/news:58731/>

⁵⁶ Из слов А. Абдрапиева, координатора Молодежной правозащитной группы, приведенных в статье <http://liberal.kg/news/1/189.html>

ООМД «Наш век». Правозащитный центр «Граждане против коррупции» 3-ий год организует фестиваль документальных фильмов по правам человека «Бир дуйно».

Получила широкое распространение программа «Street Law», которая представляет собой сеть клиник преподавания права для старшеклассников школ.

Личная неприкосновенность и свобода от пыток

Право на свободу передвижения стоит в череде прав, чаще всего нарушаемых в отношении молодежи работниками органов внутренних дел.

Паспортный режим в Кыргызской Республике не объявлен, также как и нет ни одного закона, обязывающего граждан носить с собой документы, удостоверяющие личность. Закон Кыргызской Республики «О внутренней миграции» (ст.10, ст.6) прямо говорит, что *«каждый гражданин пользуется правами независимо от факта регистрации по месту жительства или по месту пребывания»*. На практике, право на свободу передвижения, нарушается рядом подзаконных актов, что приводит к задержаниям и арестам, штрафам, ограничению в пользовании социальными и медицинскими услугами.

Чаще всего претензии сотрудники правоохранительных органов обращают к молодым. 10,3 % опрошенных Молодежной правозащитной сетью Кыргызстана утверждают, что их однажды в 2009 г. задерживала милиция, 5,9 % сталкивались с подобными фактами неоднократно. Таким образом, 16% молодых граждан в минувшем году сталкивались с милицией по причинам весьма сомнительного характера. 52,1% из них задерживались из-за отсутствия при себе паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, а также из-за несоответствующей прописки в паспорте. Некоторые из них подверглись насилию. Так 16-летний Б. из г. Каракол, рассказывает: *«Когда меня остановили сотрудники милиции и попросили показать карманы, я отказался, так как они не показали мне документы и не представились надлежащим образом. В результате меня отвезли в изолятор и избили...»*.

Министерством внутренних дел Кыргызской Республики разработан проект изменений в Закон КР «Об органах внутренних дел», в случае принятия которого могут быть существенно ограничены права граждан на свободу передвижения. В частности, проект легализует задержания из-за отсутствия при себе документов.

В октябре 2009 г. в г.Талас приехала депутат Жогорку Кенеша Г.Султаналиева. Она побеседовала с местными школьниками по поводу рэкета в учебных заведениях. Участники встречи утверждали, что милиционеры сами провоцируют конфликты между школьными группировками. В последующие дни одних выступавших приводили в отделение милиции, а других навещали в учебных заведениях. От них потребовали больше не жаловаться высокому начальству на таласскую милицию.

Пытки и иные бесчеловечные формы наказания и обращения, нередко применяемые работниками правоохранительных органов, не являются исключительно молодежной проблемой. Однако, как и в случае нарушения

милицией права на передвижение, насилию подвергаются чаще молодые. Об этом свидетельствует статистика общественного фонда «Голос Свободы», специализирующегося на оказании юридической, психологической и медицинской помощи жертвам пыток. Из 37 обратившихся в 2009 г. в этот фонд по поводу применения пыток, 25 человек являются молодыми, т.е. 2/3 всех заявителей.⁵⁷

Проблема физического и психологического насилия со стороны работников правоохранительных органов - это недуг всего общества. Лечение возможно только с помощью мобилизации гражданского общества и при появлении политической воли руководства страны на реформу системы. Применительно к молодым, усилить их позиции по отношению к противозаконным действиям может гражданское и правовое образование.

Рекомендации органам государственной власти:

- соответствующим органам провести объективную проверку изложенных в параграфе фактов давления на гражданских и политических активистов;
- обеспечить прозрачность проведения и участие различных групп молодежи в конкурсе на предоставление государственной поддержки молодежным НПО;
- Министерству образования и науки Кыргызской Республики, администрациям ВУЗов обеспечить право студентов на независимую гражданскую активность;
- Правительству и ведомствам Кыргызской Республики провести инвентаризацию подзаконных актов и отменить те из них, которые ограничивают право на передвижение;
- провести анализ на предмет соответствия Конституции Кыргызской Республики, проекта Закона КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики».

⁵⁷ Информация предоставлена ОФ «Голос Свободы»