

# **“2014 – жылы Кыргыз Республикасында адамдын жана жарандын укуктары менен эркиндиктеринин сакталуусу жөнүндө”**

Кыргыз Республикасынын Акыйкатчысынын  
(Омбудсменинин) баяндамасы



Доклад Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики

**«О соблюдении прав и свобод человека  
и гражданина в Кыргызской Республике в 2014 году»**

Бишкек – 2015

## СОДЕРЖАНИЕ

ОБРАЩЕНИЕ АКЫЙКАТЧЫ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	6
<b>ГЛАВА 1. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ДОКЛАДЫ ПО СИСТЕМНЫМ НАРУШЕНИЯМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА.....</b>	<b>7</b>
1.1. Специальный доклад «Соблюдение прав человека при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и продлении сроков содержания под стражей».....	7
1.2. Специальный доклад «Положение людей с ограниченными возможностями здоровья в Кыргызской Республике».....	9
1.3. О специальном докладе по пыткам.....	10
1.4. О специальном докладе по презумпции невиновности.....	11
<b>ГЛАВА 2. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА.....</b>	<b>12</b>
2.1. ПРАВО НА НАИВЫСШИЙ ДОСТИЖИМЫЙ УРОВЕНЬ ЗДОРОВЬЯ.....	13
2.1.1. Качество предоставления медицинской помощи и безопасность пациентов в национальном законодательстве.....	13
2.1.2. Отказ в физическом доступе к медицинской помощи.....	16
2.1.3. Некачественное предоставление медицинской помощи.....	18
2.1.4. Врачебные ошибки.....	20
2.1.5. Система эффективной системы отчетности о медицинских ошибках и обеспечения безопасности пациентов на примере практики других стран.....	22
2.2. ПРАВО НА ЗДОРОВУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ.....	23
2.3. ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ И ДОСТОЙНЫЙ УРОВЕНЬ ЖИЗНИ.....	27
2.3.1. Права внутренних мигрантов.....	28
2.3.2. Застройки жилья в опасных для здоровья и жизни районах.....	29
2.3.3. Социальные и экономические права жителей новостроек.....	30
2.3.4. Право на защиту жилья.....	33
2.4. ПРАВО НА ТРУД.....	34
2.4.1. Нарушения требований закона к оформлению трудовых отношений между работником и работодателем и связанные с этим нарушения трудовых прав.....	35
2.4.2. Незаконное увольнение и неоднократное применение дисциплинарного взыскания за один и тот же проступок.....	39
2.5. ВОПРОСЫ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА И РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЖЕНЩИН.....	43
2.5.1. Защита женщин от сексуального насилия.....	43
2.5.2. Выплата алиментов как мера специальной защиты прав женщин и детей.....	51
2.6. ПРАВА РЕБЕНКА.....	54
2.6.1. Доступ к образованию.....	56
2.6.2. Защита несовершеннолетних от насилия.....	60
2.6.3. Общий анализ эффективности правовых норм для защиты детей от насилия.....	60
2.6.4. Запрет применения насилия в отношении детей и проблема безнаказанности.....	62
2.6.5. Неэффективность системы выявления насилия в отношении детей в семье и учреждениях.....	64
2.6.6. Обеспечение безопасности ребенка, пострадавшего от насилия.....	65

2.6.7. Вопросы доступа детей к правосудию. Полная зависимость от действий законного представителя.....	68
2.6.8. Улучшение системы защиты детей в учреждениях интернатного типа и учреждениях ювенальной юстиции .....	69
2.6.9. Защита прав ребенка в учреждениях ювенальной юстиции.....	70
2.6.10. Право ребенка на личную неприкосновенность и эффективность системы ювенальной юстиции.....	70
2.6.11. Права ребенка в контексте ювенальной юстиции. Необходимость реформирования специальной общеобразовательной школы-интернат для детей, нуждающихся в особых условиях воспитания.....	71
2.6.12. Права ребенка в Центре по профилактике правонарушений г.Бишкек.....	73
2.6.13. Права ребенка раннего возраста.....	74
2.6.14. Права ребенка в условиях альтернативного ухода.....	74
2.6.15. Вопросы соблюдения прав детей, находящихся с матерями в местах лишения свободы.....	77
<b>Глава 3. ГРАЖДАНСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА.....</b>	<b>83</b>
3.1. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО.....	83
3.1.1. Нарушение основополагающих принципов справедливости судебного разбирательства: беспристрастности разбирательства и презумпции невиновности.....	84
3.1.2. Нарушение прав человека при избрании меры пресечения.....	86
3.1.3. Нарушение разумных сроков судебного разбирательства.....	89
3.1.4. Доступ к суду.....	94
3.1.5. Доступ осужденных к суду при условно-досрочном освобождении (УДО).....	95
3.1.6. Нарушение принципа правовой определенности. Полномочия Конституционной палаты Верховного Суда и Верховного суда.....	98
3.1.7. Нарушение этических норм судьями КР.....	100
3.2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТАНДАРТОВ ГУМАННОГО ОБРАЩЕНИЯ В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ И ЗАЩИТА ОТ ЖЕСТОКОГО ОБРАЩЕНИЯ И ПЫТОК.....	101
3.2.1. Права в учреждениях, подведомственных ГСИН.....	105
3.2.2. Права человека в учреждениях, подведомственных МВД КР.....	108
3.3. НАРУШЕНИЕ ПРАВА НА БЕСПРЕПЯТСТВЕННОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ В СВОЮ СТРАНУ И ПРОЯВЛЕНИЯ ДИСКРИМИНАЦИОННОГО ПОДХОДА В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ ЭКСТРАДИЦИИ.....	113
3.4. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ПАЦИЕНТОВ В ПСИХИАТРИЧЕСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ.....	117
3.5. НАРУШЕНИЕ ПРАВА НА МИРНЫЕ СОБРАНИЯ.....	127
<b>Количество и характер обращений, поступивших в 2014 году .....</b>	<b>132</b>
<b>Общие рекомендации.....</b>	<b>134</b>
Список сокращений.....	144
<b>Приложение</b>	
Сведения об исполнении смет расходов по Аппарату Акыйкатчы (Омбудсмена) КР за 2014 год.....	146

**ОБРАЩЕНИЕ**  
**Акыйкатчы (Омбудсмена)**  
**к депутатам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики**

**Уважаемый Торага, уважаемые депутаты!**

Все люди рождаются свободными и равными. Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу, на личную неприкосновенность. Никто не должен подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению и наказанию.

Всеобщая декларация прав человека провозгласила высшей ценностью общества свободу человека, его честь и достоинство. Кыргызская Республика в качестве полноправного члена международного сообщества взяла на себя обязательства действовать в области прав человека в соответствии с целями и принципами Устава ООН, Всеобщей декларации прав человека, актов ОБСЕ по правам человека.

Несмотря на относительно стабильную общественно-политическую обстановку в стране и определенное развитие в реальном секторе экономики Кыргызстана, положение с соблюдением прав и свобод человека требует еще много усилий, главное – системного подхода в просвещении общества, совершенствовании правовой защиты, повышении ответственности государственных органов и их должностных лиц.

Анализ положения с соблюдением прав и свобод человека в Кыргызстане показывает, что для предупреждения системных правонарушений необходимо придерживаться международных норм и принципов защиты прав человека, совершенствования национального законодательства, принятия государственных программ по соблюдению прав и свобод человека, особенно женщин и детей. Целесообразным видится решение этих проблем в рамках Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызстана до 2017 года.

Главным приоритетом в работе института Акыйкатчы (Омбудсмена) по соблюдению прав и свобод человека должен быть стратегический курс главы государства по установлению верховенства права, законности и борьбы с коррупцией, поскольку коррупционные проявления являются основными причинами нарушения прав человека.

На основе глубокого анализа наиболее распространенных нарушений прав человека должностными лицами госорганов, изучения международного и национального законодательства, институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) подготовлены семь специальных докладов по искоренению системных нарушений прав и свобод человека, два из них представлены в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

Эти специальные доклады получили положительные отзывы и поддержку со стороны международных организаций по правам человека.

Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) в 2014 году рассмотрено более 13 тысяч обращений и заявлений граждан по различным вопросам нарушений прав человека.

В течение года в республике проведено более 400 проверок, инспектирований, мониторингов по соблюдению прав и свобод человека, в том числе, в местах ограничения и лишения свободы, психиатрических и детских учреждениях, организациях

здравоохранения, образования и социальной защиты. По результатам детального изучения нарушений прав человека в Ежегодный доклад внесены конкретные рекомендации по совершенствованию законодательства в рамках международных норм и принципов, законодательному, организационному и межведомственному решению проблемных вопросов по предупреждению системных правонарушений.

Стратегически важным событием для решения проблемных вопросов кыргызских трудовых мигрантов в России стало подписание в ноябре 2014 года Меморандума с представителем Президента России по правам человека Эллой Памфиловой о дальнейшем сотрудничестве между Кыргызстаном и Россией в этой сфере. В рамках Меморандума стороны договорились провести совместный мониторинг на предмет изучения законодательно-правовой базы и решения существующих проблем кыргызских трудовых мигрантов. По предложению кыргызской стороны было решено подготовить совместный специальный доклад и внести его на рассмотрение законодательной и исполнительной власти двух стран.

### **Уважаемый Торага, уважаемые депутаты Жогорку Кенеша!**

Обращаем Ваше внимание на рекомендательную часть настоящего доклада и просим принять во внимание предложения, подготовленные в ходе восстановления нарушенных прав человека в целом по республике, исходя из реального состояния с соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызстане.

Большинство рекомендаций составлено для предупреждения системных нарушений в сфере прав человека и требует ваших решений по установлению верховенства права и законности, совершенствованию национальной законодательной базы в рамках международных документов по правам человека.

Мы надеемся на Вашу поддержку и в части рекомендаций по совершенствованию работы института Акыйкатчы в сфере осуществления парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в нашей стране.

*С уважением,*

*Акыйкатчы (Омбудсмен)  
Кыргызской Республики  
Б. А. Аманбаев*

## **Введение**

Ежегодный доклад Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики представляется Жогорку Кенешу за период с 1 января по 31 декабря 2014 года о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике органами государственной власти и местного самоуправления;

объединениями граждан, предприятиями, учреждениями, организациями (независимо от форм собственности) и их должностными лицами, которые нарушали своими действиями (бездействием) права и свободы человека и гражданина.

Также доклад содержит перечень (анализ) выявленных недостатков в законодательстве Кыргызстана в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Доклад составлен в соответствии со ст.11 Закона Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» и в соответствии с п.6, п/п. 2, п.8 ст.74 Конституции Кыргызской Республики.

В докладе даны общие оценки, выводы и рекомендации по обеспечению прав и свобод человека в стране, а также количество и характер поступивших обращений и заявлений на имя Акыйкатчы (Омбудсмена).

Доклад подготовлен на основе материалов международных документов, национального законодательства, государственных программ в области защиты прав человека, женщин, детей, психического здоровья, а также анализа выявленных правонарушений во время посещения Омбудсменом, сотрудниками аппарата и региональными представителями учреждений образования, здравоохранения, изоляторов временного содержания, следственных изоляторов, исправительных колоний, психиатрических и детских учреждений в ходе инспектирования, проведения мониторингов.

Кроме того, проведен предметный анализ по выявлению системных нарушений прав человека в стране, а также материалов, изученных в ходе взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления, учтены данные международных и национальных семинаров по правам человека, специальных докладов, дискуссий за круглым столом, сотрудничества с неправительственными организациями, опубликованных в средствах массовой информации.

## **Глава 1. Специальные доклады по системным нарушениям прав и свобод человека**

В институт Омбудсмена ежегодно обращаются более 10 тысяч заявителей по различным нарушениям прав человека, в т.ч. женщин и детей. При рассмотрении жалоб и заявлений граждан ведется работа не только по восстановлению нарушенных прав человека, но и проводятся анализ, инспектирование, мониторинги, изучаются международное и национальное законодательство и выявляются системные нарушения прав и свобод человека.

По результатам этих исследований и их глубокого анализа готовятся специальные доклады по предупреждению таких нарушений. По итогам работы за 2014 год институтом Омбудсмена подготовлены семь специальных докладов по предупреждению системных правонарушений, два из них представлены на рассмотрение депутатам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

В настоящий доклад включено краткое содержание четырех специальных докладов по наиболее распространенным системным нарушениям прав человека.

### **1.1. Специальный доклад «Соблюдение прав человека при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и продлении сроков содержания под стражей»**

Согласно Токийскому принципу, принятому Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1990 года, установлено, что суды стран-участников международного сообщества должны выбирать тот вид меры пресечения, который минимально ограничивает степень свободы человека. Это важнейшая международная юридическая норма, которая обязательна к исполнению судами всех стран, в том числе и для судов Кыргызстана.

Заключение под стражу является наиболее острой и болезненной мерой, и поэтому оно относится к числу первостепенных правозащитных проблем, при решении которых все еще сохраняются серьезные трудности и препятствия.

По результатам исследования представленной проблемы предлагается принять меры, направленные на приведение уголовно-процессуального законодательства Кыргызской Республики в соответствие с Конституцией нашей страны, а также с обязательствами, прописанными и закрепленными в Международном пакте о гражданских и политических правах. Кроме того, по выявленным фактам нарушений прав человека Верховному суду Кыргызской Республики предлагается изучить судебную практику и дать руководящие разъяснения судьям в вопросах соблюдения ими прав человека при избрании меры пресечения.

С 2009 года в Кыргызстане действует новый порядок, согласно которому заключение под стражу обвиняемых в совершении преступлений допускается только на основании соответствующего судебного решения. Это закреплено в нормах Конституции Кыргызской Республики и соответствует международным стандартам.

Однако данное нововведение, а именно, передача полномочий на осуществление этих санкций от прокурора к суду, существенно не повлияло на сокращение количества лиц, заключенных под стражу. Как и прежде, в подавляющем большинстве случаев обвиняемым в совершении преступлений избирается наиболее жесткая мера пресечения – заключение под стражу. По данным Верховного суда Кыргызской Республики, по итогам 2 квартала 2014 года в судах рассматривалось 5381 ходатайства органов следствия об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, из них 4775 (89%) были удовлетворены, а по 595 (11%) ходатайствам был получен отказ.

К сожалению, в большинстве случаев суды лишь формально проверяют законность задержания по подозрению в совершении преступления, в том числе, и при рассмотрении

ходатайств об избрании меры пресечения, хотя речь здесь идет об ограничении конституционного права человека на свободу.

Так, в частности, в своих постановлениях об удовлетворении ходатайств о заключении под стражу судьи перечисляют основания для применения меры пресечения, указанные в ст. 102 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, не приводя при этом конкретных, исчерпывающих данных и обстоятельств для избрания самой строгой меры.

Система различных мер пресечения в Уголовно-процессуальном кодексе Кыргызской Республики позволяет избрать именно ту меру, которая в каждом конкретном случае обеспечивала бы надлежащее поведение обвиняемого и при этом минимально ограничивала бы его права и свободы (п. 2, 3 Токийских правил). При определении конкретного вида мер пресечения, суды, помимо оснований для них, должны учитывать тяжесть совершенного преступления, личность обвиняемого, подсудимого, род их занятий, возраст, состояние здоровья, семейное положение и другие обстоятельства (ст. 103 УПК КР), т.е. они должны учитываться только в совокупности.

Нарушение прав на свободу происходит не только при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, но и в связи с его продлением, чаще всего, многократным.

Незаконно избрав обвиняемому меру пресечения в виде заключения под стражу один раз, судьи затем эту ошибку просто «тиражируют», вольно или невольно превращая изоляцию задержанного от общества в ходе следствия и судебного разбирательства в самостоятельную меру «наказания». Подобная практика во многом обусловлена отсутствием в ст. 267 УПК КР нормы, устанавливающей предельный срок содержания под стражей в судебном производстве. Сколько раз рассмотрение дела может быть отложено – законом не установлено. На практике, разбирательство дел часто откладывают вследствие неявки кого-либо из участников процесса. Но суды редко прибегают к законным методам для разрешения дела в установленные сроки.

По закону, заключение под стражу должно избираться, только если к обвиняемым невозможно применить иную, более мягкую меру пресечения. На практике все происходит наоборот: более мягкая мера пресечения избирается при невозможности заключения обвиняемого под стражу.

В мировой практике в качестве альтернативы заключению под стражу широко применяют залог. Как известно, залог – более эффективная мера по обеспечению надлежащего поведения в ходе следствия и суда, чем другие меры пресечения (такие, как домашний арест, подписка о невыезде, поручительство), поскольку при нарушении обязательств залог переходит в доход государства, а при надлежащем поведении обвиняемого после судебного приговора он возвращается залогодателю.

Законодательством Кыргызской Республики (гл. 46 УПК) предусматривается право на реабилитацию лиц, в отношении которых незаконно и необоснованно была применена мера пресечения в виде заключения под стражу. В этом случае ответственность возлагается на государство.

Однако, по мнению некоторых специалистов, данная ответственность должна быть нормативно закреплена за определенными субъектами, т.е. возлагаться на следователя, прокурора и судью, которые необоснованно применили меру пресечения в виде заключения под стражу. Только при наличии персональной ответственности указанных лиц можно рассчитывать на вынесение обоснованных решений, отвечающих принципам законности, обоснованности, гуманизма, уважения чести и достоинства личности.

В специальном докладе даны рекомендации по предупреждению системных нарушений прав и свобод человека при избрании меры пресечения, совершенствованию национального законодательства в рамках международных норм и принципов.

## **1.2. Специальный доклад «Положение людей с ограниченными возможностями здоровья в Кыргызской Республике»**

Специальный доклад подготовлен во исполнение постановления Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «О поручении Акыйкатчы (Омбудсмену) Кыргызской Республики проведения парламентского контроля по соблюдению прав и свобод лиц с ограниченными возможностями здоровья» №3644-V.

В Кыргызстане лица с ограниченными возможностями здоровья имеют более низкие показатели в отношении здоровья, низкие результаты в области образования, более высокий уровень бедности при более низком уровне экономической активности, чем люди без ограниченных возможностей здоровья. В основном это связано с тем, что лица с ограниченными возможностями здоровья постоянно сталкиваются с барьерами, которые препятствуют их доступу к услугам здравоохранения, транспортных коммуникаций, образования, занятости и информации.

Эти барьеры приводят к нарушениям прав лиц с ограниченными возможностями здоровья, гарантированным международными договорами о правах человека, к которым присоединилась Кыргызская Республика, Конституцией и другими законодательными актами государства.

Мероприятия, проведенные Акыйкатчы (Омбудсменом) Кыргызской Республики по исполнению вышеуказанного постановления Жогорку Кенеша, показали, что ситуация с реализацией прав лиц с ограниченными возможностями здоровья на территории республики оставляет желать лучшего. Утвержденные законодательством Кыргызской Республики гарантии прав лиц с ограниченными возможностями здоровья органами государственной власти и местного самоуправления реализуются не в полной мере и зачастую нарушаются.

В Кыргызстане, по состоянию на 1 января 2014 года, проживали 155 893 лиц с ограниченными возможностями здоровья, из них - 26 672 детей до 18 лет. Лишь 7442 детей ЛОВЗ охвачены услугами общеобразовательного обучения, что составляет лишь 28 % от общего количества детей-инвалидов до 18 лет. То есть, если ребенок не получит дальнейшее образование и возможность овладеть профессией, значит, он никогда не сможет вести самостоятельную жизнь и обеспечивать себя.

В соответствии со ст. 314, 315 Трудового кодекса КР, утвержденная квота на 2013 год по всей стране для лиц с ограниченными возможностями здоровья составляла 755 рабочих мест. Однако на квотированные рабочие места трудоустроено лишь 100 человек, остальные квотированные рабочие места остались незаполненными в связи с несоответствием специальностей ЛОВЗ навыкам, требуемым работодателем, или по иным причинам.

На 2014 год утвержденная квота составляет 673 рабочих места. Незначительное число трудоустроенных лиц с ограниченными возможностями здоровья объясняется нежеланием работодателей, в первую очередь, принимать их на работу, так как для них нужно создавать специализированные рабочие места.

Несмотря на то, что в Конституции Кыргызской Республики и Законе Кыргызской Республики «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» гарантировано право гражданам избирать и быть избранными, при его реализации также имеют место нарушения прав.

Так, информация политического характера и, в особенности, информация о выборах, регистрации избирателей, условиях голосования и доступности процедур голосования, форма избирательных бюллетеней и доступ к местам для голосования не предоставляются в различных формах (включая знаковые языки, азбуку Брайля, аудио-, электронные и легко читаемые и понятные варианты). Отсутствует и заблаговременное распространение такой информации.

Зачастую избирательные участки для голосования и территориальные избирательные комиссии, да и сам ЦИК, расположены в зданиях, не имеющих приспособлений, обеспечивающих физический доступ для ЛОВЗ.

Распоряжением Правительства КР от 16 сентября 2011 года № 422-р одобрена Конвенция ООН о правах инвалидов, подписанная 21 сентября того же года. Но на этот момент Кыргызская Республика пока не ратифицировала данную Конвенцию, определяющую основные стандарты прав инвалидов, а также обязательства государства и других сторон по обеспечению данных прав.

В специальном докладе представлены анализ национального законодательства, реальное состояние соблюдения прав лиц с ограниченными возможностями здоровья, и рекомендации по законодательному и организационному решению проблемных вопросов для этой категории населения.

### **1.3. О специальном докладе по пыткам**

Присоединение Кыргызской Республики в 2008 году к Факультативному протоколу к Конвенции ООН против пыток, хотя и несколько скорректировало отношение органов государственной власти к таким методам обращения с людьми, но коренного поворота в противодействии пыткам не сделало.

Несмотря на определенные позитивные изменения и тенденции в правовой системе Кыргызской Республики за последние несколько лет, надежные механизмы для предотвращения пыток не созданы. Пытки и другие жестокие виды обращения и наказания по-прежнему используются, особенно в силовых структурах, в качестве одного из основных средств получения признательных показаний от задержанных и арестованных.

По данным Генеральной прокуратуры республики, за 10 месяцев 2012 года зарегистрировано 371 обращение о пытках, что почти в 2,5 раза больше, чем за тот же период предыдущего года. Однако по 340 из них (92% от поступивших) отказано в возбуждении уголовных дел. Динамика обращений и возбужденных дел в 2013 году в этом направлении практически та же: за 10 месяцев поступило 208 обращений по пыткам, но возбуждено в связи с этим всего 11 уголовных дел, т.е. 95 % обращений признаны не подтвержденными.

О том, как расследуются и какую правовую оценку получают сигналы о пытках и жестоком обращении, свидетельствует почта Омбудсмана. За последние три года в его адрес поступило 283 жалобы и заявления о применении незаконных методов ведения дознания и следствия, о пытках, в том числе в 2013 году - 35. Не иссякает поток жалоб по этому поводу и в текущем году.

Это обстоятельство вызвало необходимость, в соответствии с п. 7 ст. 11 Закона Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» подготовить и представить Жогорку Кенешу специальный доклад «О выполнении Кыргызской Республикой Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания».

В нем дано обоснование актуальности темы, обозначены практические меры правительства и органов государственной власти Кыргызстана, направленные на борьбу с пытками. Обстоятельно раскрыты основные причины, разрешающие исключить из практики правоохранительных органов жестокое обращение с задержанными и заключенными.

Приведенные факты применения пыток дают наглядное представление о том, насколько недопустимо и общественно опасно распространение этого бесчеловечного явления.

Содержащиеся в специальном докладе выводы и рекомендации дают возможность властным структурам адекватно оценить ситуацию и предпринять соответствующие меры противодействия.

#### **1.4. О специальном докладе по презумпции невиновности**

Часть 1 статьи 26 Конституции и часть 2 статьи 7 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики гласят, что никто не может быть признан виновным в совершении преступления иначе, как по соответствующему решению суда.

Из данного положения законодательства следует, что человек, привлеченный в качестве обвиняемого, занимает в обществе положение не преступника, он лишь обвиняется в совершении преступления. Но он может быть и оправдан судом, или же признан виновным в менее тяжком преступлении, обвинительный приговор может быть отменен по его жалобе или жалобе других участников процесса.

При нарушении принципа презумпции невиновности никто не берет во внимание, какому стрессу и морально-психологическому давлению подвергается сам обвиняемый, его родные.

Проблема в том, что в Кыргызстане ответственности не несут и чиновники, которые часто в утвердительной форме заочно обвиняют граждан в совершении преступления, а СМИ потом тиражируют эту непроверенную информацию, тем самым дискредитируя в социуме понятие «презумпции невиновности», вводя население в заблуждение, фактически дезориентируя общественное мнение, преждевременно и незаслуженно компрометируя граждан.

Одно дело, когда человек высказывает свое субъективное мнение. И совершенно другой правовой режим действует в отношении распространяемой им информации в случае, если он выступает как должностное лицо государственного органа. Тогда он высказывает уже официальную позицию, и в рамках полномочий, которыми он наделен государством, у такой информации появляется иная правовая сторона и юридические последствия. Отсюда следует, что должностное лицо обязано исходить из предположения, что обвиняемый в совершении преступления является невиновным до тех пор, пока в отношении него не вынесен и не вступил в силу обвинительный приговор, т.е. оно обязано считать обвиняемого невиновным.

Таким образом, материалы, распространяемые в СМИ и на официальных сайтах государственных органов, должны носить только информативный характер, не содержать поспешных выводов о виновности обвиняемого, не объявлять его преступником до вынесения приговора и не оказывать медийного давления на суд. Это - требование национального законодательства.

Анализ практики свидетельствует, что активность сотрудников ОВД по использованию в своей деятельности СМИ с каждым годом возрастает. И распространяют они довольно часто сведения со значительными искажениями, личными домыслами, «своим видением» событий и фактов. В публичных заявлениях правоохранительных органов наблюдается массовое нарушение презумпции невиновности.

В частности, проведено выборочное ознакомление с пресс-релизами, опубликованными за период с января по август 2014 года, и размещенной на сайтах вышеперечисленных правоохранительных органов информацией о фактах совершения преступлений на предмет соблюдения в них принципа презумпции невиновности. В связи с этим, среди рассмотренных нами материалов пресс-релизов был выявлен удельный вес нарушений принципа презумпции невиновности в следующих процентных соотношениях: МВД – 60 %; АКС ГКНБ – 44,4 %; ГСБЭП – 37,5 %.

Рассылая пресс-релизы в информагентства и СМИ с сообщениями о совершении преступлений в утвердительной форме, но при отсутствии судебных решений, правоохранительные органы способствуют распространению недостоверно установленной

информации о причастности отдельных граждан к организованной преступности и/или к совершению какого-либо преступления.

Закон КР «О противодействии организованной преступности», действующий более года и инициированный Министерством внутренних дел, в правоприменительной практике самого же МВД так и не реализован. Норма закона «О противодействии организованной преступности», регламентирующая постановку граждан на превентивный учет по решению суда, не соблюдается. Фактически получается, что, размещая на своем официальном сайте сообщения о причастности отдельных лиц к группам организованной преступности при отсутствии судебных решений, МВД тем самым нарушает презумпцию невиновности граждан, обвиняя их в совершении преступления.

При исследовании проблемы нарушения презумпции невиновности возникает необходимость более подробно ознакомиться с положениями закона «О противодействии организованной преступности». По итогам этого изучения складывается мнение, что полноценной реализации вышеуказанного закона мешают нижеследующие причины:

- отсутствие детального, четко продуманного механизма по реализации положений закона в части постановки лиц на оперативно-превентивный учет в качестве участников групп организованной преступности;
- отсутствие соответствующих изменений и дополнений в иные законодательные акты, которые обеспечили бы полноценную реализацию всех ключевых положений указанного закона, поскольку отдельные его нормы имеют отсылочный характер по мерам и процедурам, которые должны быть прописаны в других нормативных правовых актах.

В специальном докладе даны рекомендации по соблюдению принципа презумпции невиновности, внесению поправок в национальное законодательство и приведению его в соответствие с правоприменительной практикой. Подробная информация по специальным докладам размещена на сайте Омбудсмана.

## **Глава 2. Социальные и экономические права**

Полнота и доступность прав и свобод человека в современном обществе зависит, прежде всего, от его социально-экономического положения. Бедность, безработица и социальная незащищенность человека являются основными препятствиями для обеспечения его прав и свобод на жизнь, рост, развитие и семейное благополучие.

Охрана права на безопасность медицинской помощи прописывается в Законе КР «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике» от 9 января 2005 года № 6, где в качестве общего принципа закреплён принцип ответственности лиц, оказывающих медико-санитарную помощь, за необеспечение ее безопасности и качества.

Поскольку права человека и основные свободы неделимы и взаимозависимы, следует с равным вниманием рассматривать вопросы осуществления, поощрения и защиты как гражданских и политических, так и экономических, социальных и культурных прав. Осуществление экономических, социальных и культурных прав может быть достигнуто в различных политических условиях. Не существует единого пути к их полной реализации. Успехи и неудачи наблюдаются как при рыночной, так и при нерыночной экономике, как при централизованном, так и при децентрализованном политическом устройстве<sup>1</sup>.

Выполнение обязательств в области экономических, социальных и культурных прав, согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах

---

<sup>1</sup> Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, 2-6 июня 1986 года, Маастрихт, Нидерланды. Доступно на сайте <http://www.hri.ru/docs/?content=doc&id=227>

(далее – МПЭСКП)<sup>2</sup>, может быть реализовано постепенно. Тем не менее, Кыргызская Республика, как и другие государства-участники МПЭСКП, обязана предпринимать безотлагательные меры, реализуемые в максимальных пределах имеющихся ресурсов и направленные на скорейшее продвижение по пути, целью которого является полное осуществление экономических, социальных и культурных прав, независимо от текущего уровня экономического развития страны.

## **2.1. Право на наивысший достижимый уровень здоровья**

Здоровье является одним из основных, необходимых для реализации других прав, правом человека. Каждый человек имеет право на наивысший достижимый уровень здоровья. Данное право закреплено в ряде международных договоров, признанных Кыргызской Республикой. Согласно толкованию Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, право на здоровье, определяемое в п. 1 ст. 12 МПЭСКП, включает в себя не только право на своевременные и адекватные услуги в области здравоохранения, но и на такие основополагающие предпосылки здоровья, как доступ к безопасной питьевой воде и адекватным санитарным услугам, достаточное снабжение безопасным продовольствием, качественное питание и достаточные жилищные условия, безопасные условия труда и окружающей среды, а также доступ к просвещению и информации в области здоровья, в том числе полового и репродуктивного здоровья<sup>3</sup>.

### **2.1.1. Качество предоставления медицинской помощи и безопасность пациентов в национальном законодательстве**

Одним из важных элементов права на наивысший достижимый уровень здоровья является обеспечение качества услуг здравоохранения, их приемлемость с научной и медицинской точек зрения<sup>4</sup>.

Безопасное предоставление медицинских услуг является одним из важных аспектов предоставления медицинской помощи и существенной проблемой не только в Кыргызской Республике, но и в других развивающихся и развитых странах. Всемирный альянс за безопасность пациентов, образованный при Всемирной организации здравоохранения (далее – ВОЗ), в своих докладах ссылается на ряд медицинских исследований в развитых странах, согласно которым количество смертей в результате врачебной ошибки может превышать показатели смертности в результате дорожно-транспортных происшествий<sup>5</sup>. В то же время, Всемирный альянс за безопасность пациентов отмечает, что большинство нежелательных событий в сфере предоставления медицинской помощи становятся результатом отнюдь не халатности или плохой подготовки медицинского персонала, а несовершенства медицинской системы в целом и латентных системных причин.

В развитых странах данная ситуация заслуживает особого внимания в виду таких проблем как плохое состояние инфраструктуры и медицинского оборудования, низкое качество лекарственных средств, низкая эффективность работы сотрудников системы здравоохранения в силу слабой заинтересованности или недостаточных навыков и знаний,

---

<sup>2</sup> Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-ХП.

<sup>3</sup> Замечание общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам № 14. Доступно на сайте <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rescgencom14.html>

<sup>4</sup> Там же

<sup>5</sup> Всемирный альянс за безопасность пациентов. Всемирная организация здравоохранения. – 2005. – С. 1. Доступно на сайте [http://www.who.int/patientsafety/events/05/Byklet\\_RS.pdf?ua=1](http://www.who.int/patientsafety/events/05/Byklet_RS.pdf?ua=1)

серьезная нехватка финансирования для покрытия необходимых расходов учреждений здравоохранения<sup>6</sup>.

Вопросы предоставления адекватной и своевременной медицинской помощи в Кыргызской Республике также связаны с указанными выше проблемами. Однако в течение долгого времени сообщения о причинении вреда здоровью пациентов в результате действий медицинского персонала носят спорадический характер, что создает впечатление исключительной редкости таких случаев в медицине, хотя с большей достоверностью это указывает на недостаточную эффективность системы выявления, исследования и управления существующими рисками в системе здравоохранения Кыргызстана.

В связи с этим представляется чрезвычайно важным введение системы эффективного мониторинга/контроля качества врачебной деятельности, позволяющей отделять профессиональные ошибки врачей от проявлений преступного пренебрежения здоровьем и жизнью пациентов. С точки зрения защиты прав человека, необходимо также учитывать, что независимо от того, было ли вызвано ухудшение здоровья или смерть пациента исключительно системными проблемами, или это было преступное пренебрежение, в любом таком случае речь идет о нарушении государством права человека на наивысший достижимый уровень здоровья. А также, согласно практике Европейского суда по правам человека, и медицинские ошибки, и халатность при предоставлении медицинской помощи, могут приравниваться к пыткам или, в случае смерти пациента, – к нарушению права на жизнь<sup>7</sup>.

В Кыргызской Республике гарантии качества предоставления медицинских услуг и защита прав на безопасность пациента отражены в Законе КР «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике» от 9 января 2005 года № 6, который в ст. ст.102, 103 декларативно закрепляет ответственность медицинских и фармацевтических работников за нарушение врачебной этики, причиненный ущерб здоровью граждан, разглашение врачебной тайны, а также ответственность организаций здравоохранения независимо от форм собственности за причиненный ущерб здоровью граждан в порядке и объеме, определенных законодательством Кыргызской Республики. Организации здравоохранения не несут ответственности за ущерб, нанесенный здоровью пациента при несоблюдении им предписаний лечащего врача.

Законом КР «О статусе медицинского работника» от 28 мая 2013 года № 81 установлен перечень основных обязанностей медицинских работников, этических принципов осуществления медицинской деятельности, связанных с гарантиями защиты таких прав пациентов, как гарантии информированности о характере медицинского вмешательства, согласие на вмешательство, обеспечение конфиденциальности данных пациента, гарантии предоставления неотложной медицинской помощи. Однако данный перечень прав пациентов, отраженный в нормах закона через призму обязанностей медицинских работников, а также перечень прав пациентов, указанный в Законе КР «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике», не подкреплены соответствующими механизмами, позволяющими гражданам восстановить свои права и получить возмещение ущерба в случаях врачебной ошибки или преступного пренебрежения в процессе осуществления медицинской деятельности. Закон КР «О медицинском страховании граждан в Кыргызской Республике» от 18 октября 1999 года № 112 лишь декларативно устанавливает право пациента на возмещение ущерба, причиненного здоровью по вине поставщика медицинских услуг. Однако на практике выплаты пациентам в результате ущерба при наличии медицинского страхования производятся чрезвычайно редко. Отсутствие действенных механизмов для возмещения пациенту ущерба при медицинском

<sup>6</sup> Всемирный альянс за безопасность пациентов. Всемирная организация здравоохранения. – 2005. – С. 2. Доступно на сайте [http://www.who.int/patientsafety/events/05/Byklet\\_RS.pdf?ua=1](http://www.who.int/patientsafety/events/05/Byklet_RS.pdf?ua=1)

<sup>7</sup> См. практику Европейского суда по правам человека по делам: «R.P.D. v. POLAND» Application no. 77681/01 от 19.01.2005; «Bajić v. Croatia», Application № 41108/10, от 13.11.2012; «Cyprus v. Turkey», Application № 25781/94 от 10.05.2001; «Calvelli and Ciglio v. Italy», Application № 32967/96 от 17.01.2002

вмешательстве способствует сохранению практики нарушений норм безопасности пациентов в системе здравоохранения.

Врачебные ошибки неизбежны при любой квалификации врачей и системе организации медицинской помощи. В то же время, в законодательстве Кыргызской Республики термин «профессиональная ошибка медицинского работника» используется только в контексте описания прав медицинских работников. Согласно п. 2 ст. 11. Закона КР «О статусе медицинского работника» медицинские работники имеют право на освобождение от ответственности при совершении профессиональной ошибки. Под профессиональной ошибкой медицинских работников понимается ошибка при исполнении ими своих профессиональных обязанностей при независящих от них обстоятельствах, являющаяся следствием добросовестного заблуждения и не содержащая состава преступления или признака проступка.

В то же время, случаи врачебной ошибки, связанные, как правило, с несовершенством системы здравоохранения в целом, а не с халатностью или низкой квалификацией врачей, не освобождают государство от обеспечения гарантий предоставления качественной медицинской помощи и возмещения вреда за ущерб, причиненный организациями здравоохранения. Добросовестное заблуждение врача как юридический признак врачебной ошибки исключает вину врача и, соответственно, должно исключать наступление ответственности врача за совершенную профессиональную ошибку. Но это обстоятельство не дает оснований для освобождения от гражданско-правовой ответственности медицинской организации, где работал врач на момент совершения врачебной ошибки, перед пострадавшим или перед родственниками погибшего пациента в результате врачебной ошибки. Право пациента на восстановление своих прав и получение соответствующей компенсации даже в случае профессиональной (врачебной) ошибки должно соблюдаться в полном объеме.

В Уголовном кодексе КР предусмотрены специальные нормы, устанавливающие ответственность медицинских работников в отношении обеспечения защиты пациентов в случаях, когда непрофессиональная либо халатная деятельность медицинских работников причиняет вред здоровью или жизни пациента.

Так, Уголовный кодекс КР предусматривает общие нормы уголовной ответственности за причинение смерти по неосторожности вследствие ненадлежащего исполнения лицом своих профессиональных обязанностей (ч. 2 ст. 101), а также нормы, касающиеся невыполнения или ненадлежащего выполнения профессиональных обязанностей медицинским работником, вызвавшие длительное расстройство здоровья, соединенное со стойкой утратой трудоспособности не менее чем на одну треть (ч. 1 ст. 119) или повлекшее за собой смерть потерпевшего (ч. 2 ст. 119).

При этом лицо, совершившее преступление, предусмотренное ч. 2 ст. 101 Уголовного кодекса КР, наказывается лишением свободы на срок от 3-х до 5-ти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3-х лет или без такового, а медицинский работник, не надлежаще исполнивший свои профессиональные обязанности, что повлекло за собой смерть потерпевшего (ч. 2 ст. 119), несет наказание в виде лишения свободы на срок от 3-х до 7-ми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3-х лет.

Кроме того, Уголовный кодекс КР предусматривает уголовную ответственность за:

- незаконное прерывание медицинским работником лечения больного, находящегося в тяжелом состоянии, в результате которого по неосторожности наступили тяжкие последствия (ст. 120);
- ненадлежащее врачевание лицом, имеющим специальное разрешение, повлекшее длительное расстройство здоровья либо иные тяжкие последствия (ч. 2 ст. 122).

Установление в национальном законодательстве соответствующих мер ответственности за названные деяния тем самым признает повышенную степень общественной опасности преступлений, совершаемых медицинскими работниками вследствие ненадлежащего исполнения ими своих профессиональных обязанностей.

Но, несмотря на существующие законодательные нормы, необходимо констатировать, что в Кыргызстане до настоящего времени не отработана эффективная система обеспечения безопасности пациентов, законодательство в сфере здравоохранения не содержит специальных норм относительно правовых последствий врачебной ошибки.

Законодательные нормы требуют пересмотра, внесения дополнений и изменений, необходимо:

- дать в законодательстве определение таких правовых терминов как «дефект медицинской помощи», «профессиональная (врачебная) ошибка»;
- ввести систему отчетности о врачебных ошибках, обеспечить мониторинг качества медицинской помощи, включая вопросы существующих рисков врачебных ошибок;
- определить правовые последствия врачебной ошибки;
- обеспечить эффективность процедур возмещения вреда пациенту.

Анализ заявлений, поступающих на имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, отражает ряд серьезных проблем в сфере здравоохранения, а именно:

- 1) отказ пациентам в доступе к медицинским услугам;**
- 2) врачебные ошибки, в отдельных случаях ведущие к смерти пациентов;**
- 3) некачественное предоставление медицинской помощи, в отдельных случаях ведущее к смерти пациента.**

В обществе сложилось мнение, что медицинская помощь, по определению направленная на сохранение и укрепление здоровья людей, должна быть исключительно благотворной, приводить к положительному и желаемому результату. Однако в медицине, как и во многих других сферах деятельности человека, иногда случаются трагические события и ошибки, влекущие за собой неблагоприятные последствия для здоровья пациентов. Необходимо направить усилия государственных органов на анализ существующих рисков с целью их минимизации.

### **2.1.2. Отказ в физическом доступе к медицинской помощи**

Одним из основополагающих принципов права на наивысший достижимый уровень здоровья является доступность учреждений, товаров и услуг здравоохранения. Понятие доступности включает в себя такие аспекты, как отсутствие дискриминации по какому бы то ни было признаку, физическая доступность учреждений здравоохранения и медицинских услуг, экономическая доступность и доступ к информации, касающейся вопросов здоровья.

В институт Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступают заявления об отказе в предоставлении медицинской помощи.

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило обращение<sup>8</sup> М. С., проживающий по адресу г. Бишкек, м/р «Тунгуч», по поводу бездействия работников скорой медицинской помощи, которые отказали в госпитализации его сестры С. А., несмотря на ее тяжелое состояние. Прибывшая бригада станции скорой медицинской помощи, узнав об онкологической болезни С. А., ограничилась лишь измерением ее давления и температуры, инъекцией обезболивающего укола и уехала, так и не приведя женщину в чувство. В госпитализации было отказано на основании нормативного акта Министерства здравоохранения КР, согласно которому в больницах не принимают больных с онкологией. После чего брат С. М. был вынужден сам доставить свою сестру С. А. в Национальный*

<sup>8</sup> Вх. № С-587 от 14 июля 2014 года.

*центр онкологии и Национальный госпиталь, где также получил отказ в госпитализации. Через трое суток женщина скончалась.*

*По данному вопросу осуществлены выезды на место, проведены беседы с сотрудниками Министерства здравоохранения КР, направлены запросы в Министерство здравоохранения КР<sup>9</sup> и Генеральную прокуратуру КР<sup>10</sup>. По информации Министерства здравоохранения КР, врачу выездной бригады подстанции № 3 А. Асанову объявлен выговор за недобросовестное выполнение функциональных обязанностей, заведующему подстанцией № 3 З. Ашировой вынесено замечание, врачу отделении ангионеврологии № 2 Национального госпиталя Ш. Яншанло объявлен выговор.*

В рассмотренном случае было нарушено право на госпитализацию больного. В ст. 8 Закона КР «Об онкологической помощи населению» от 4 октября 2000 года № 83, где говорится, что основанием для госпитализации лица с онкологическим заболеванием является необходимость в проведении симптоматического лечения.

*Акыйкатчы (Омбудсменом) было поручено проведение расследования по факту смерти 29-летнего мужчины К. К. вследствие отказа в госпитализации по линии скорой помощи. Информация получена из СМИ<sup>11</sup>.*

*В ходе рассмотрения данного вопроса было установлено, что К. К. 23 июля 2014 года был доставлен машиной скорой помощи в Национальный центр кардиологии и терапии, где врачам скорой медицинской помощи было рекомендовано госпитализировать его в профильное отделение Национального госпиталя, в котором также был получен отказ.*

*Несмотря на то, что пациент нуждался в срочной госпитализации, только по истечении 6 часов врачам скорой медицинской помощи удалось госпитализировать его в городскую больницу, где к вечеру он скончался.*

*По этому случаю аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР был направлен запрос<sup>12</sup> в Министерство здравоохранения КР.*

*Также осуществлены оперативные выезды на место, где проведены беседы с руководителями подведомственных структур системы здравоохранения, а именно, с главным врачом скорой медицинской службы Ж. Касымбековым, специалистами отдела качества оказания медицинской помощи и лекарственной политики К. Калмаатовым и Н. Ибраевой, заведующим данного отдела Т. Арстанкуловым, начальником управления оказания медицинской помощи и лекарственной политики Министерства здравоохранения КР А. Есиходжаевой и заместителем министра здравоохранения М. Калиевым.*

Ввиду того, что оба вышеуказанных случая с летальным исходом имели общественный резонанс, министром здравоохранения Кыргызской Республики было принято решение о создании комиссий и проведении заседания круглого стола с участием руководителей структур здравоохранения по результатам работы данных комиссий.

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР обратился Н. И.<sup>13</sup> с жалобой на действия врачей Кызыл-Кийского родильного дома Баткенской области. Роженица Б. С. после родов была выписана домой, несмотря на ухудшение состояния здоровья, рвоту с кровью. Вскоре из дома она была доставлена в реанимацию, при поступлении в реанимацию поставлен диагноз «Тромбоз верхней брыжеечной вены. Гангрена тонкой кишки.*

<sup>9</sup> Исх № 12-1737 от 16 июля 2014 года.

<sup>10</sup> Исх. № 12-1817 от 30 июля 2014 года.

<sup>11</sup> АКИpress, 23 июля 2014 года.

<sup>12</sup> Исх № 12-1737 от 16 июля 2014 года.

<sup>13</sup> Вх. № И-381 от 25 апреля 2014 года.

*Кровоизлияние стенки желудка и селезенки. Острый перитонит, эндометрит». Проведена экстренная операция.*

*По данному факту, Акыйкатчы (Омбудсменом) КР были направлены запросы в прокуратуру Баткенской области<sup>14</sup> и Министерство здравоохранения КР<sup>15</sup>. Министерством здравоохранения КР было направлено предписание с требованием о принятии мер в отношении работников вышеуказанного родильного дома, ГСВ с. Уч-Коргон и Ошской областной больницы, допустивших данное нарушение прав роженицы.*

Необходимо отметить, что согласно Программе государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью женщины, поступающие на роды, женщины с послеродовыми осложнениями относятся к категории граждан Кыргызской Республики, имеющих право на бесплатное получение медико-санитарной помощи по Программе государственных гарантий по клиническим показаниям на амбулаторном уровне и в стационарах.

Нормы Уголовного кодекса КР устанавливают ответственность в случае незаконного прерывания медицинским работником лечения больного, находящегося в тяжелом состоянии, в результате которого по неосторожности наступили тяжкие последствия (ст. 120).

Рассмотренные выше случаи указывают на нарушение Закона КР «О гарантированных государством минимальных социальных стандартах» от 26 мая 2009 года № 170, который устанавливает обязательство предоставления экстренной (неотложной) медицинской помощи всему населению организациями здравоохранения независимо от форм собственности бесплатно до выведения пациента из неотложного состояния.

### **2.1.3. Некачественное предоставление медицинской помощи**

Согласно международным стандартам защиты права на наивысший достижимый уровень здоровья, установленным Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам в его Замечаниях общего порядка № 14, учреждения, товары и услуги здравоохранения, должны наряду с их культурной адекватностью, быть также приемлемыми с научной и медицинской точек зрения и характеризоваться высоким качеством. Для этого, в частности, требуется наличие квалифицированного медицинского персонала, научно выверенных и пригодных медикаментов, а также медицинского оборудования, безопасной питьевой воды и адекватных санитарных услуг.

В институт Акыйкатчы (Омбудсмена) КР регулярно поступают жалобы на качество предоставленных медицинских услуг, как в частных клиниках, так и в государственных больницах.

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило заявление<sup>16</sup> от Б. Э. и М. Ж. по поводу халатного отношения врачей к исполнению своих прямых обязанностей, в результате которого скончалась их дочь. Из заявления следует, что 25 января 2014 года Г. Э. обратилась в частную клинику, сотрудник которой А. Энназарова оказала медицинскую услугу. Однако в результате неквалифицированной медицинской услуги, оказанной частной клиникой, дочь попала в областную больницу с жалобами на боли в животе.*

*Сотрудники областной больницы Д. Байматов, М. Лим, Ш. Ахмедов, А. Мамадалиев и заведующий отделом К. Абдыкадыров халатно отнеслись к здоровью*

<sup>14</sup> Исх. № 12-1136 от 7 мая 2014 года.

<sup>15</sup> Исх. № 12-1137 от 7 мая 2014 года.

<sup>16</sup> Вх. № Ж-1046 от 11 декабря 2013 года.

пациентки Г. Э., поставили неправильный диагноз и проводили лечение в соответствии с ним. В итоге, Г.Э., 27 лет, скончалась.

По данному заявлению было направлено письмо<sup>17</sup> в Министерство здравоохранения КР о проведении межведомственного комиссионного расследования данного факта с включением в состав комиссии представителей Генеральной прокуратуры КР и аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) КР, а также НПО.

Однако Министерством здравоохранения КР не было включено в комиссию ни одного представителя вышеуказанных организаций. Была создана комиссия, в состав которой вошли исключительно сотрудники Министерства здравоохранения КР, которые и провели служебное расследование. В полученном ответе<sup>18</sup> указывается, что врачом частной клиники не была проведена дифференциальная диагностика для уточнения маточной беременности, не проведено гистологическое исследование, необоснованно назначена гормональная терапия.

В условиях стационара недооценка состояния больной, неквалифицированное обследование и диагностика, соответственно, неправильный диагноз и выбор метода лечения, недостаточная предоперационная подготовка и интраоперационное восполнение кровопотери явились причиной развития в последующем мозговой комы.

В итоге, врач Д. Ташиев был уволен. Врачам М. Тойчиеву, М. Тулушеву, М. Лим, А. Сайтидинову, А. Мамадалиеву сделаны замечания.

Кроме того, руководству Джалал-Абадской областной больницы А. Нуралиеву поручено за несвоевременное и недостаточное оказание медицинской помощи Г. Э. применить к врачу-гинекологу М. Султановой административные меры наказания, специалистов УЗИ Ш. Ахмедова, реаниматолога М. Тойчиева направить на курсы по повышению квалификации.

Необходимо отметить, что при проведении разбирательства, не включение в состав комиссии представителей других ведомств, незаинтересованных в итогах данного дела, в подобных случаях может ставить под сомнение беспристрастность и объективность разбирательства дела. В связи с этим, в настоящее время назрела проблема, связанная с необходимостью создания отдельной, независимой от Министерства здравоохранения КР судебной медицинской экспертизы с целью исключения любой возможности проявления предвзятости и корпоративной солидарности при расследовании дел, связанных со смертью пациентов. Обеспечение независимости и беспристрастности разбирательства в подобных случаях должно восприниматься как необходимая мера, предпринимаемая и в интересах пациента, и в интересах медицинского работника.

Указанный выше случай наглядно демонстрирует последствия пренебрежительного отношения к здоровью и жизни пациента при оказании медицинской помощи и предоставления некачественной помощи в условиях стационара. Необходимо отметить, что, согласно заключению комиссии Министерства здравоохранения КР в отношении пациентки Э. Г. как в частной клинике, так и в областной государственной больнице не было проведено соответствующего обследования, не правильно поставлен диагноз и назначено неверное лечение, что привело в итоге к смерти пациента.

Примененные к сотрудникам областной больницы в данном случае виды административного взыскания не являются достаточными, так как произошло прямое нарушение права человека на жизнь. Врач частной клиники к ответственности привлечен не был. Исходя из заключения комиссии Министерства здравоохранения КР, данное дело также может быть рассмотрено прокуратурой для определения наличия состава преступления по ч. 2 ст. 119 Уголовного кодекса КР, касающегося недобросовестного выполнения обязанностей медицинскими работниками, которое повлекло в итоге смерть

<sup>17</sup> Исх. № 11-908 от Запреля 2014 года.

<sup>18</sup> Вх. № 11-32 от 29 апреля 2014 года.

пациента. Очевидно, что меры наказания в подобных случаях не всегда соответствуют содеянному, медицинские работники не получают соответствующего наказания, а ограничиваются всего лишь замечаниями, выговорами, в лучшем случае – увольнением.

Министерству здравоохранения КР, а также правоохранительным органам при проведении разбирательств необходимо более тщательно соотносить налагаемые меры ответственности с последствиями действий медицинских работников, особенно в случаях, когда медицинское вмешательство было настолько некачественным, что это привело к гибели пациента. Адекватные меры ответственности необходимы для исключения повторения подобных случаев в будущем и обеспечения гарантий безопасности пациентов на практике.

В вопросах привлечения к ответственности в случаях отказа предоставления медицинской помощи, пренебрежения к здоровью и жизни пациента, немаловажное значение имеют вопросы эффективности расследований правоохранительными органами.

По данным Министерства здравоохранения КР<sup>19</sup>, количество возбужденных уголовных дел в отношении медицинских работников составило в 2005 г. – 2; в 2006 г. – 1; в 2007 г. – 2; в 2008 г. – 2; в 2009 г. – 3; в 2010 г. – 7, в 2011 г. – 5, в 2012 г. – 12, в 2013 г. – 14, в 2014 г. – 8. Количество направленных в суд уголовных дел составило соответственно в 2005 г. – 1; в 2006 г. – 1; в 2007 г. – 2; в 2008 г. – 0; в 2009 г. – 3; в 2010 г. – 3; в 2011 г. – 4; в 2012 г. – 5; в 2013 г. – 9; в 2014 г. – 6. При этом необходимо отметить, что за период с 2010 по 2014 гг. судами первой инстанции Кыргызской Республики по ст. 119 Уголовного кодекса КР рассмотрено с вынесением обвинительного приговора 20 уголовных дел.

#### **2.1.4. Врачебные ошибки**

Приведенный ниже пример нарушения права на наивысший достижимый уровень здоровья важен для понимания проблем, связанных с профессиональными (врачебными) ошибками. В отличие от врачебного проступка и от врачебного преступления врачебная ошибка «...не может быть заранее предусмотрена и предотвращена данным врачом, она не является результатом халатного отношения врача к своим обязанностям, следствием невежества или злоумышленного действия. Поэтому за врачебные ошибки, вне зависимости от их последствий, врач не может быть наказуем ни в дисциплинарном, ни в уголовном порядке»<sup>20</sup>.

В Кыргызстане данные о врачебных ошибках, равно как и о пренебрежительном отношении к пациентам, являются весьма разрозненными аффиксация их случайной. Систематический сбор данных о профессиональных (врачебных) ошибках и анализ этих данных в Кыргызстане не проводится.

В то же время, несовершенство национальной системы здравоохранения, включая существующие проблемы подготовки медицинских кадров, оснащения современным медицинским оборудованием, обеспечения безопасных санитарных условий стационарных медицинских учреждений, а также наличия иных проблем в системе медобслуживания, в сопоставимости с выводами Всемирного альянса за безопасность пациентов и ВОЗ относительно нарушения гарантий безопасности медицинского вмешательства по всему миру, позволяет с определенной степенью достоверности предположить, что и врачебные ошибки, обусловленные несовершенством системы, и преступное пренебрежение здоровьем пациента могут быть распространенными явлениями в нашей стране.

<sup>19</sup> Исх. № 01-4/1521 от 17 декабря 2014 года, исх. № 02-1/3-12514 от 8 декабря 2014 года.

<sup>20</sup> А. О. Исманкулов (доктор медицинских наук, профессор)//Профессиональные и юридические аспекты врачебных ошибок, 10/11/05 - 11:48/ публикация доступна на сайте <http://www.pr.kg/old/archive.php?id=763>

*Из заявления, поступившего в институт Акыйкатчы (Омбудсмана) КР от Н. Ж.<sup>21</sup> следует, что она обратилась в ЦСМ № 2 г. Бишкек по поводу своей беременности. На приеме у врача она подробно ответила на все вопросы, которые врач зафиксировал в карточке осмотра. Были сданы все соответствующие анализы. В течение всего периода она своевременно проходила врачебный осмотр. Для Н. Ж. беременность была желанной.*

*Однако на одном из таких осмотров Н. Ж. заметила, что в карточке дата ее последнего менструального цикла, которую она указала врачу, была исправлена, а точнее дата 3-5 июля была замазана и исправлена на дату 1-5 августа. На неоднократные замечания Н. Ж. на это исправление врач сослалась на показания УЗИ. Таким образом, сроки родов Н. Ж. были намечены на один месяц позже. В итоге, по доводам заявителя, действия врача А. Алымкуловой привели к внутриутробной гибели плода.*

*Патологоанатомическое исследование плода показало, что его гибель наступила от асфиксии на фоне переношенности. Сроки беременности определили в 42-43 недели.*

*По данному заявлению аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмана) КР было направлено письмо в Министерство здравоохранения КР<sup>22</sup>. По сообщению Министерства здравоохранения КР<sup>23</sup>, приказом Департамента здравоохранения г. Бишкек № 413 создана комиссия из высококвалифицированных специалистов, проведено служебное расследование с изучением медицинской документации, состоялась встреча с заявителем. В ходе служебного расследования выяснено, что Н. Ж. встала на учет по беременности в ЦСМ № 2 к врачу, акушеру-гинекологу А. Алымкуловой на сроке 7-8 недель беременности.*

*После изучения действий лечащего врача заявительница была приглашена на встречу с членами комиссии, где ей были даны разъяснения. Кроме того, приказом директора ЦСМ № 2 г. Бишкек врачу, акушеру-гинекологу ЦСМ № 2 А. Алымкуловой вынесено замечание.*

*Однако при встрече с работниками аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) КР Н. Ж. рассказала, что на самом деле она своевременно осуществляла все назначенные визиты к врачу и сдачу анализов, но врачи не учитывали факторы риска (поздняя беременность, миома матки, многоводие) и не были назначены скрининг-тесты на перинатальную патологию, обследование на УГИ.*

*Однако из заключения комиссии следует, что такие обследования были сделаны, врач неоднократно осуществляла патронаж на дому. В действительности же по утверждению потерпевшей, во время беременности врач А. Алымкулова ни разу не посещала Н. Ж. на дому. Также установлено, что контрольный осмотр Н. Ж. не назначался.*

*В дальнейшем заявительница при личной беседе отказалась от дальнейшего расследования, ссылаясь на то, что ворошить прошлое становится для нее с каждым днем все тяжелее, и она надеется, что у нее еще будут дети.*

Проблема разграничения профессиональной (врачебной) ошибки и преступного пренебрежения здоровьем пациента самым тесным образом связана с обеспечением защиты медицинской документации от подделки, гарантий достоверности действий медицинских работников в отношении пациента. Так, в указанном выше случае утверждения заявителя существенно расходились с показаниями врача акушера-гинеколога, которая наблюдала беременность. Расхождения данных были связаны с изменениями в медицинской документации, в описании патронажных посещений пациентки на дому. Существующая система фиксации медицинских действий, отражения их в документации не является эффективной, и при возникновении ситуаций, подобных указанной выше, всегда будут возникать сомнения в достоверности данных,

<sup>21</sup> Вх. № КЛ-Э-310 от 2 апреля 2014 года.

<sup>22</sup> Исх. № 11-2606 от 18 декабря 2013 года.

<sup>23</sup> Вх. № 11-01 от 16 января 2014 года.

предоставляемых медицинскими учреждениями ввиду распространенности такого явления как корпоративная солидарность. Одним из технических решений для обеспечения подлинности медицинских записей может стать система обязательного копирования документа в электронном виде, не позволяющем изменять записи в документе, а также обеспечение хранения документа, как в бумажном, так и в электронном виде.

С целью обеспечения безопасности пациентов, улучшения качества медицинской помощи, снижения рисков медицинских ошибок необходимо установление Министерством здравоохранения КР системы мониторинга отчетности по случаям смерти пациентов, проведение тщательного анализа данных по врачебным ошибкам, их распространенности, анализ причин их появления и последствий для пациентов, чтобы иметь возможность дифференцировать проблемы, связанные с несовершенством самой системы здравоохранения, а также проблемы, связанные с проявлением преступного пренебрежения к здоровью пациента.

При этом важно соблюдать необходимый баланс, поскольку как замалчивание существующих проблем, так и, наоборот, поголовное наказание в случаях возникновения ущерба может привести к тому, что медицинские работники будут бояться признаваться в своих ошибках, что крайне необходимо для их предотвращения в будущем. Система обеспечения безопасности пациентов, выявления системных ошибок в медицинской деятельности может быть организована различными способами и для этого необходимо тщательное изучение опыта других стран в данной сфере.

### **2.1.5. Система эффективной отчетности о медицинских ошибках и обеспечения безопасности пациентов на примере практики других стран<sup>24</sup>**

С целью выявления, фиксации и анализа существующих медицинских ошибок в странах, - участницах ВОЗ вводятся специальные системы отчетности о врачебных ошибках. Согласно Всемирному альянсу за безопасность пациентов, введение эффективной системы отчетности способствует безопасности пациента по следующим причинам:

- 1) она обращает внимание медицинского персонала на новые тревожные симптомы, например осложнения в результате применения новых лекарств;
- 2) уроки, извлеченные медицинским учреждением по результатам расследования серьезного инцидента, можно впоследствии распространить в других профильных учреждениях;
- 3) анализ многих отчетов по их совокупности может позволить получающему и обрабатывающему отчетность агентству выявить новые тенденции и угрозы безопасности пациентов, которые по каким-либо причинам ранее ускользали от внимания специалистов;
- 4) анализ совокупности отчетов позволит увидеть скрытые недостатки системы и ее сбои, а также послужить основой для выработки рекомендаций относительно наилучшей практики для повсеместного применения.

Существующие в мире системы отчетности разнятся по организации и структуре, источникам финансирования, спектру вопросов, объему и сложности. В одних вопросы и ответы носят свободный характер, нежелательные события и ошибки фиксируются описательно, охватывая все действия персонала при оказании помощи. В других – имеют узкий, специализированный характер и фокусируются на конкретных нежелательных

<sup>24</sup> Данный раздел сформирован на основе изучения следующих публикаций: Всемирный альянс за безопасность пациентов. Программа перспективного развития. – 2005. Доступно на сайте [http://www.who.int/patientsafety/events/05/Byklet\\_RS.pdf](http://www.who.int/patientsafety/events/05/Byklet_RS.pdf); Фоменко А. Медицинский вестник, ноябрь 2008 г., № 45(879). Государственная служба медицинских судебных экспертиз, Минск. Доступно на сайте [http://medvestnik.by/ru/issues/a\\_2061.html](http://medvestnik.by/ru/issues/a_2061.html); Пациент, врач и фармацевт: как им защитить свои права? Медицинский вестник «Аптека», 26 февраля 2007 г., № 579 (8), Украина. Доступно на сайте <http://pda.apteka.ua/article/34730>

событиях или ошибках, отдельных медицинских технологиях или видах оказания врачебной помощи.

Одной из наиболее эффективных систем выявления и анализа неблагоприятных событий в медицине является Австралийская система мониторинга (Australian Institute of Medical Scientists /AIMS) С 1993 года на добровольной и конфиденциальной основе она собирает и анализирует сведения о медицинских ошибках в организациях здравоохранения по всей Австралии. Поскольку AIMS ориентирована на широкий охват фактов неблагоприятия при оказании медицинской помощи, то она призывает медиков сообщать о любом отклонении от нормы в процессе диагностики и лечения.

Разработана исчерпывающая электронная и бумажная форма отчетности о случившемся, содержащая около миллиона описательных характеристик, позволяющих «разложить» событие на отдельные составляющие, определить последовательность, выявить условия и обстоятельства возникновения ошибки. Отчетная форма включает 13 уровней, позволяющих определить, где произошел сбой и в чем причины случившегося. Конфиденциальность сведений, направляемых в AIMS, гарантируется законом, а разглашение информации, содержащейся в отчетах, приравнивается к преступлению. Доступ к базе данных строго ограничен, информация засекречена.

Поскольку AIMS охватывает всю национальную систему здравоохранения, анализ медицинских ошибок в регионах страны помогает составить целостную картину обеспечения безопасности. Информация AIMS обрабатывается в Австралийском фонде безопасности пациентов (Australian Patient Safety Foundation Inc./APSF), из медицинских ошибок извлекаются уроки: регулярно издаются информационные письма, обзоры, проводится обучение медицинских работников.

В Швеции закон о здравоохранении обязывает каждую медицинскую организацию иметь собственную систему контроля качества медицинской помощи, часть которой составляет отчетность о медицинских ошибках и неблагоприятных событиях. Администрация проводит внутреннее расследование каждого инцидента и направляет результат в Национальную комиссию по здравоохранению и соцобеспечению (The National Board of Health and Welfare /NBHW). Медицинские работники, пациенты, представители общественности могут предоставлять сведения о медицинских ошибках и неблагоприятных событиях на анонимной и добровольной основе. Письменные отчеты отправляются по почте или телефаксу. Ежегодно NBHW получает около 1100 отчетов по системе контроля и около 2400 – на добровольной основе. Все данные анализируются, устанавливаются причины, ответы направляются в организации здравоохранения, откуда поступил отчет. В некоторых случаях комиссия может предоставить информацию об ошибках и неблагоприятных событиях в Комиссию по дисциплинарным взысканиям органов здравоохранения<sup>25</sup>, где принимаются решения о наложении на медицинский персонал дисциплинарных взысканий.

## **2.2. Право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду**

Каждый гражданин имеет право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу неблагоприятным воздействием на окружающую среду, в результате осуществления хозяйственной или иной деятельности. Данное право является одной из составляющих права на наивысший достижимый уровень здоровья. Государство должно принимать меры к устранению экологических и производственных факторов, угрожающих здоровью. С

---

<sup>25</sup> Hälsooch sjukvårdens ansvarsnamnd, государственный орган, занимающийся разбором дел о предполагаемых нарушениях профессиональных норм работниками медицинской сферы. <http://www.kammarkollegiet.se/>, <https://sweden.se/other-languages/russian/Health-care-Russian-high-resolution.pdf>

этой целью следует разрабатывать и осуществлять национальные стратегии, направленные на снижение и ликвидацию загрязнения воздуха, воды и почвы.

Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях, ратифицированная Законом КР № 114 от 19 июля 2006 года, подтверждает принцип 16 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию<sup>26</sup>, который гласит, что национальные власти должны стремиться содействовать интернализации экологических издержек и использованию экономических средств, принимая во внимание подход, согласно которому загрязнитель должен покрывать издержки, связанные с загрязнением, должным образом учитывая общественные интересы и не нарушая международную торговлю и инвестирование.

В Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), ратифицированной Законом КР № 5 от 12 января 2001 года, основной целью признано, что для содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, каждая сторона гарантирует права на доступ к экологической информации, на участие общественности в процессе принятия решений, на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с положениями настоящей Конвенции.

Статья 48 Конституции КР гарантирует право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду и право на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования.

В ст. 3 Закона КР «Об охране окружающей среды» от 16 июня 1999 года № 53 отмечены следующие основные принципы охраны окружающей среды:

- 1) принцип приоритетности: обеспечение реальных гарантий соблюдения прав человека на благоприятную для жизни, труда и отдыха окружающую среду, обеспечивающую жизнь и здоровье человека;
- 2) принцип равновесия: сохранение устойчивости экологических систем, соблюдение правил охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, воспроизводство природных ресурсов, недопущение необратимых последствий для окружающей среды и здоровья человека;
- 3) принцип комплексности: гармоничное научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов общества, комплексность решения вопросов ресурсосбережения и охраны окружающей среды;
- 4) принцип сдерживания: нормирование, обязательность экологической экспертизы, обоснованность и ограничение влияния хозяйственной деятельности и других воздействий на окружающую среду;
- 5) принцип ответственности: строгое соблюдение требований законодательства об охране окружающей среды, неотвратимость ответственности за его нарушения, возмещение ущерба, причиненного окружающей среде предприятиями, учреждениями, организациями, хозяйствами и гражданами;
- б) принцип открытости: гласность в решении природоохранных задач при хозяйственной и иной деятельности, имеющей экологические последствия, тесная связь с общественными организациями и населением, поощрение и стимулирование мер, направленных на охрану и рациональное использование природных ресурсов, сочетание национальных, региональных и международных интересов в области охраны окружающей среды.

---

<sup>26</sup> Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года.

В целом национальное законодательство нашей страны соответствует международным стандартам в области охраны окружающей среды, однако на практике при выдаче лицензий на разработку месторождений и при проведении геологоразведочных работ нередки случаи нарушения законодательных норм, а следовательно, и прав человека на экологическую безопасность, на получение информации о состоянии окружающей среды. Решая вопросы экономики страны путем привлечения потенциальных инвесторов, органы государственной власти не должны забывать о праве каждого на благоприятную и безопасную окружающую среду.

Экологи Кыргызстана неоднократно называли проблемы, связанные с неэффективностью политики управления отходами в стране. Так, основная часть токсичных отходов находится на территории Иссык-Кульской (61,4 %) и Баткенской (25,8 %) областей. В Баткенской области главными источниками их образования являются Хайдарканский ртутный комбинат и Кадамжайский сурьмяной комбинат. Наиболее загрязняющими отраслями остаются предприятия горнодобывающей и перерабатывающей, кожевенной, цементной, строительной индустрии, электроламповой, литейной, дубильной, химической, механической, тепло-электроэнергетической, текстильной промышленности и др.<sup>27</sup>

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмана) КР поступило заявление от председателя айыльного кенеша с. Майдан Кадамжайского района Баткенской области Б. Жамшутова<sup>28</sup>. К заявлению приложена копия постановления № 9/1 внеочередной 9-ой сессии Майданского айыльного кенеша.*

*В данном постановлении говорится о протестных действиях жителей Майданского айыльного округа против работы ЗАО «Z-Explorer» по добыче золота на месторождении «Шамбесай» со ссылкой на нарушения конституционных прав населения. В результате изучения доводов заявителя с выездом на место установлено, что при выделении земельных участков ЗАО «Z-Explorer», а также при проведении геологоразведочных работ были допущены серьезные нарушения прав человека.*

*Так, бывшим главой Майданского айыльного округа Кадамжайского района Баткенской области А. Самидиновым незаконно выделены земельные участки, относящиеся к другим айыльным округам (Масалиевскому, Уч-Курганскому), в аренду ЗАО «Z-Explorer» под Исфайрамскую и Толубайскую лицензионные площади. В связи с этим договоры, подписанные главой Майданского айыльного округа А. Самидиновым, являются незаконными.*

*Кроме того, при выделении земельных участков Абдилла, принадлежащих Масалиевскому айыльному округу, части территории с. Чаувай, относящейся к Уч-Курганскому айыльному округу, общественность и депутаты указанных айыльных кенешей не были поставлены в известность.*

*При выдаче согласия на проведение геологоразведочных работ не учтено, что населенные пункты Майдан, Кара-Жыгач, Кара-Кыштак, Аустам, Пум оказались на территории Исфайрамской и Толубайской лицензионных площадей.*

*ЗАО «Z-Explorer» нарушены правила безопасности при взрывных работах, что привело к попаданию в радиус расчетного влияния разлета отдельных кусков породы около 12-14 жилых домов с. Майдан, 4 дома с. Кара-Жыгач, в радиус влияния ударной воздушной волны при взрыве попадают около 7 жилых строений с. Майдан.*

*Согласно заключению Кадамжайской районной лаборатории центра санэпиднадзора в составе воды р. Каныша содержание мышьяка превысило ПДК в 2,3 раза.*

<sup>27</sup> Экологический обзор Кыргызской Республики. Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики. – Бишкек, 2009. – С. 53.

<sup>28</sup> Вх. № Ж-892 от 22 октября 2013 года.

*Со стороны органов государственной власти не предоставлены ответы на многочисленные обращения жителей и депутатов Майданского айыльного округа.*

*Органами государственной власти не исполняются рекомендации межведомственной комиссии по результатам проведенной проверки фактов, указанных в обращении жителей Майданского айыльного округа Кадамжайского района Баткенской области при проведении геологоразведочных работ ЗАО «Z-Explorer».*

*Необходимо отметить, что лицензионная комиссия Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам КР 19 марта 2014 года приняла к сведению информацию ЗАО «Z-Explorer» о приостановлении работ на месторождении «Шамбесай» до установления диалога с местными жителями. По данному вопросу Акыйкатчы (Омбудсменом) КР был направлен Акт реагирования в Правительство КР. В июне 2014 г. Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам КР удовлетворило просьбу ЗАО «Z-Explorer» о сокращении лицензионной площади для вывода из территории площади населенных пунктов.*

Тем не менее, данные действия государственных органов не могут считаться исчерпывающими, поскольку последствия загрязнения поверхностных вод могут привести к длительным нарушениям здоровья жителей местности, прилегающей к району разработок. Напомним что, «загрязнитель должен, в принципе, покрывать издержки, связанные с загрязнением, должным образом учитывая общественные интересы»<sup>29</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что по данным Всемирной организации здравоохранения (далее – ВОЗ), растворимый неорганический мышьяк является высокотоксичным химическим веществом. Попадание неорганического мышьяка в организм в течение длительного времени может привести к хроническому отравлению мышьяком (арсеникозу). Опасные последствия для организма могут развиваться на протяжении многих лет, в зависимости от уровня воздействия, включая поражения кожных покровов, периферическую невропатию, диабет, сердечно-сосудистые и онкологические заболевания. Попадание неорганического мышьяка в организм человека в больших количествах происходит в основном через употребление питьевой воды, полученной из грунтовых вод с высоким уровнем природного содержания неорганического мышьяка, употребление пищи, приготовленной на такой воде, а также через сельскохозяйственные культуры, полив которых осуществляется водой, содержащей мышьяк в значительной концентрации<sup>30</sup>.

Издержки, которые возникают в связи с повышением уровня мышьяка в поверхностных водах, используемых в сельском хозяйстве, для полива садов и огородов, должны оценить государственные органы Кыргызской Республики, с участием Министерства здравоохранения КР. В частности, необходимо учесть издержки на проведение действий по удалению мышьяка из воды, которые должна понести указанная выше компания.

Таким образом, исходя из результатов изучения заявления председателя айыльного кенеша с. Майдан Кадамжайского района Баткенской области Б. Жамшутова, а также учитывая выводы межведомственной комиссии для оценки ситуации в проведении геологоразведочных работ ЗАО «Z-Explorer» и выделении земельных участков, необходимо констатировать, что в данном случае нарушены права человека на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду, право на получение информации, право на обращение в органы государственной власти, право на участие в обсуждении и принятии решений республиканского и местного значения (ст. ст. 48, 33, 41, 52 Конституции КР). В случае отсутствия превентивных мер по охране здоровья

<sup>29</sup> Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. Принцип 16.

<sup>30</sup> Доступно на сайте [http://www.who.int/ipcs/assessment/public\\_health/arsenic/ru/](http://www.who.int/ipcs/assessment/public_health/arsenic/ru/)

населения этих регионов может возникнуть существенный риск нарушения права на наивысший достижимый уровень здоровья.

### 2.3. Право на жилище и достаточный жизненный уровень

Кыргызская Республика неоднократно получала рекомендации от международных органов, касающиеся права на достаточное жилище и достойный уровень жизни. Так, в 2010 году Совет ООН по правам человека рекомендовал в отношении свободы передвижения определить более гибкие требования к тем людям, которые меняют место жительства в пределах страны, чтобы они имели равный доступ к социальному обеспечению, услугам здравоохранения, образования и получения пенсий. Также были предоставлены рекомендации, касающиеся вопросов свободы выбора места жительства и права на достаточное жилье Комитетом по ликвидации расовой дискриминации (2013 г.), Комитетом по правам ребенка (2014 г.), Комитетом по правам человека (2014 г.).

Согласно ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах каждый имеет право на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, а также на непрерывное улучшение условий жизни. Право на жилище является одной из важных составляющих права на достойный уровень жизни и включает право на жилье в условиях безопасности, мира и уважения достоинства. Право на достаточное жилище включает не только простое наличие жилья, его пригодность для проживания, но также и обеспечение доступа к адекватным услугам и инфраструктуре, имеющим принципиальное значение для здоровья, безопасности, комфорта и питания, без какой-либо дискриминации. Важное значение при оценке уровня достаточности жилья являются доступ к безопасной питьевой воде, энергии для приготовления пищи, теплу, освещению, системам санитарии и гигиены, хранению продуктов питания, удалению отходов и канализации, а также к различным аварийным службам. Жилище также не может считаться достаточным, если оно отрезано от возможности для трудоустройства, получения медицинских услуг, доступа к школам, детским учреждениям и другим социальным объектам или если оно расположено в загрязненных или опасных районах. Жителям должно быть гарантировано проживание и обеспечена правовая защита от принудительных выселений, преследования и иных угроз<sup>31</sup>.

Право на достаточное жилище предполагает также наличие свобод, которые включают следующие элементы:

- защиту от принудительных выселений и произвольного разрушения и уничтожения дома человека;
- право быть свободным от произвольного вторжения в жилище, частную и семейную жизнь;
- право выбирать место своего жительства, определять, где жить человеку, и свободу передвижения<sup>32</sup>.

Нормы, содержащиеся в ст. 46 Конституции КР также гарантируют право на жилище. Согласно основному закону страны никто не может быть произвольно лишен жилища; органы государственной власти и местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для реализации права на жилище; жилище малоимущим и иным нуждающимся лицам предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов либо в социальных учреждениях на основаниях и в порядке, предусмотренных законом.

<sup>31</sup> Замечание общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам № 4.

<sup>32</sup> Замечание общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам № 4.

Законодательство Кыргызской Республики определяет право на достаточное жилое помещение согласно международным стандартам, как «гарантированное государством право граждан на жилое помещение, пригодное для проживания, доступное к социальной инфраструктуре, доступное для приобретения, а также с условием сохранности прав на его использование»<sup>33</sup>. В то же время, национальное законодательство недостаточно четко степени регулирует вопросы защиты права на достаточное жилье, в особенности вопросы обеспечения безопасности жилья и доступа к необходимой инфраструктуре, услугам и условиям. Согласно Жилищному кодексу КР, права на жилые помещения возникают с момента государственной регистрации этих прав в порядке, установленном законодательством (ст. 16). Жилищный кодекс КР устанавливает лишь общий запрет на строительство жилых помещений на территории бывших кладбищ, скотомогильников, неуплотняемых свалок, вблизи хвостохранилищ и других объектов, представляющих угрозу здоровью и жизни граждан (ст. 83). К компетенции районных государственных администраций в сфере регулирования жилищных отношений относится контроль соответствия жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам (ст. 11), к компетенции органов местного самоуправления относится – осуществление контроля технического состояния и своевременного ремонта жилых помещений, находящихся в муниципальной и частной собственности (ст. 13).

Жилищный кодекс КР, охватывая основные вопросы возникновения, осуществления, изменения, прекращения права владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями государственного и муниципального жилищных фондов и пользования жилыми помещениями частного жилищного фонда, не устанавливает ряд важных гарантий, касающихся обеспечения права на достаточное жилище согласно международным стандартам. Так, национальное законодательство не регулирует вопросы защиты прав внутренних мигрантов на жилище, включая вопросы защиты от принудительного выселения в случае самовольной постройки жилья, процедуры дальнейшей легализации такого жилья; недостаточно четко определена ответственность органов государственной власти в обеспечении жилых районов минимальными гарантиями благоустройства, социальной инфраструктурой, в осуществлении контроля над произвольными застройками, а также в профилактике возможности осуществления произвольных застроек, в районах опасных для жизни и здоровья.

### 2.3.1. Права внутренних мигрантов

Согласно данным Министерства труда, миграции и молодежи КР особенностью рынка труда Кыргызстана является избыток рабочей силы. На протяжении последних лет предложение труда превышало спрос примерно на 32 %. В настоящее время экономически активное население составляет около 2,5 млн человек. За последние годы рост численности населения трудоспособного возраста превысил рост занятости более чем в 2 раза<sup>34</sup>.

Высокий уровень безработицы и бедность заставляют граждан Кыргызстана мигрировать. Большая часть внутренних мигрантов<sup>35</sup> направляется в крупные города страны – Бишкек и Ош в поисках работы и лучшей жизни для своих семей. Положение внутренних мигрантов в нашей стране остается достаточно уязвимым, что связано с невозможностью сразу получить жилье, осуществить доступ к основным социальным услугам, реализовать право избирать и быть избранным.

<sup>33</sup> Жилищный кодекс КР, ст. 1.

<sup>34</sup> Единый доклад по миграции. Бишкек, 2014. Материалы заседания Большого общественного совета № 17. – С. 14.

<sup>35</sup> Внутренний мигрант – гражданин Кыргызской Республики, переместившийся, по различным причинам с одной местности в другую в пределах Кыргызской Республики в целях постоянного или временного изменения места жительства (ст. 1 Закона КР «О внутренней миграции»).

Переехав, внутренние мигранты сталкиваются со сложностями при получении паспортов, свидетельств о рождении детей. Так, например, по данным неправительственных организаций (далее – НПО), которые провели исследование в новостройках в 2013 году, около 1577 жителей новостроек имеют проблемы с документами. Из них у 406 человек нет паспортов, у 436 детей – свидетельства о рождении. Результаты исследования НПО показали, что одной из ключевых проблем при оформлении/получении, а также восстановлении документов является сложность установленных процедур. В законодательстве республики в области документирования носкеграждан (оформления паспорта, свидетельства о рождении) отсутствуют нормы и механизмы, определяющие порядок легализации «невидимых» граждан<sup>36</sup>.

Большое число внутренних мигрантов, приезжающих в Бишкек, ведут самостоятельную и часто незаконную застройку на прилегающих к городу территориях. По официальным данным на сегодняшний день в округе г. Бишкек насчитывается 48 новостроек – жилых массивов, население которых составляет, по разным источникам от 250 тыс. до 600 тыс. человек. В большинстве незаконных застроек на окраинах г. Бишкек отсутствуют элементарные условия для жизни, такие как безопасная питьевая вода, электричество, газ, дороги, доступ к социальным услугам и т. д.

На сегодняшний день большая часть таких новостроек легализована, однако в них имеются и значительные неучтенные части. Вокруг города Бишкек находятся также жилые массивы, которые не имеют официального статуса, т. е. являются нелегальными новостройками. В силу неформального характера таких поселений обитатели нелегального жилья лишены гарантий постоянного проживания, в связи с чем они находятся в уязвимом положении и возможности принудительных выселений, угроз и других рисков потери жилья. Из-за отсутствия статуса «населенного пункта», местные жители не могут узаконить свои земельные участки и дома.

### 2.3.2. Застройки жилья в опасных для здоровья и жизни районах

Жители новостроек не имеют достаточного доступа к безопасной питьевой воде, адекватным санитарным услугам или электроснабжению, уборка мусора в этих районах чаще всего носит ограниченный характер, либо вообще не производится.

Одним из наглядных примеров такого рода застроек является жилой массив «Ак-Жар», который возник путем самовольного захвата земли в 2005 году за северной объездной дорогой. По оценке инженерно-геологических условий, проведенной АО «КыргызГИИЗ», и согласно заключению Кыргызского научно-исследовательского проектного института по градостроительству, территория данного участка не пригодна для индивидуального жилищного строительства по грунтовым условиям и попадает в охранную зону газопровода высокого давления. Сейсмичность данного участка составляет более 9 баллов<sup>37</sup>.

Еще одним примером являются новостройки «Алтын-Казык» и «Калыс-Ордо-2», которые располагаются в нескольких метрах от городской свалки (миллионы тонн бытового мусора на 50-ти гектарах земли), что влияет на здоровье жителей данных районов, поскольку ветер, птицы и животные способствуют распространению продуктов свалки. Жители некоторых построек, расположенных вблизи мусорного полигона, на окраине столицы, пытаются добиться переноса свалки в другое место и узаконить свои земельные участки.

<sup>36</sup> Отчет по результатам исследования, проведенного ОО «Центр защиты детей», Коалицией НКО по защите прав внутренних мигрантов (ОО «Арыш», Правовая клиника «Адилет», ОЮЛ Ассоциация по продвижению прав и интересов детей в КР» в рамках Партнерской Платформы «Центральная Азия в движении»), исследовательской компанией Ребикон. В ходе исследования были опрошены 42,3 тыс. жителей, проживающих в новостройках «Келечек», «Ак-Бата», «Калыс-Ордо», «Заводской поселок», «Дордой-1», «Дордой-2», «Ак-Ордо», «Жениш», «Ак-Босого», «Алтын-Казык», «Ак-Жар». В данных новостройках проживают 16 тыс. детей до 16-ти лет. Доступно на сайте <http://slovo.kg/p=26268>

<sup>37</sup> Письмо ОАО «КыргызГИИЗ» исх. № 13/04-45 от 03.05.11 г.

Жилой массив «Ала-Тоо» также построен возле опасного для здоровья места – саркофага скотомогильника с сибирской язвой. Согласно ветеринарно-санитарным нормам столичный муниципалитет запретил строительные работы в санитарно-защитной зоне скотомогильника, однако запрет оказался неэффективным.

Ситуация, касающаяся жилья, незаконно возведенного в опасных для жизни и здоровья районах, затрагивает одновременно вопросы прав граждан на достаточное жилище, наивысший достижимый уровень здоровья и права на жизнь. Во всех районах, где возведены самопроизвольные застройки, необходимо провести оценку угрозы здоровью и жизни граждан и определить оптимальные пути решения существующих проблем. Выселение как крайняя мера, принимаемая в целях защиты жизни и здоровья граждан, также может быть рассмотрена судом в исключительных случаях, когда иные меры будут неэффективными. При этом необходимо соблюдать минимальные гарантии защиты прав граждан, такие как предоставление равноценного альтернативного жилого помещения и соблюдение всех процедур, установленных законодательством. Должностные лица, допустившие возведение самопроизвольных застроек в опасной для здоровья и жизни местности, должны понести ответственность.

### 2.3.3. Социальные и экономические права жителей новостроек

В жилых массивах, не имеющих статус населенного пункта, в связи с невозможностью регистрации по месту жительства, жители испытывают существенные проблемы доступа к гарантированным государством социальным услугам, включая медицинское обслуживание, образование, а также доступа к безопасной питьевой воде, электроснабжению и др.

*Заявление № Д-37 от 13 января 2014 года*

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмана) КР с заявлением обратилась Д. Г.<sup>38</sup>, проживающая в жилом массиве «Ак-Жар» Аламудунского района Чуйской области с просьбой оказать содействие в решении социально-экономических проблем жителей вышеуказанного жилого массива.*

*Для изучения доводов заявителя Акыйкатчы (Омбудсмен) КР провел инспектирование<sup>39</sup> жилых массивов, расположенных в пригороде г. Бишкек.*

*При проведении инспектирования новостроек институтом Акыйкатчы (Омбудсмана) КР были получены данные, свидетельствующие о том, что основные проблемы в сфере обеспечения права на достойный уровень жизни жителей новостроек, включая вопросы доступа к инфраструктуре, образованию, медицинскому обслуживанию, безопасной питьевой воде не решены.*

**Доступ к образованию.** *В ходе инспектирования Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмана) КР установлено, что в новостройке «Ак-Жар» в настоящее время имеется 2168 домов, население составляет около 14 тыс. человек. Из-за отсутствия школы дети данной новостройки вынуждены обучаться в школах близлежащих новостроек, 305 детей в СШ № 87 жилого массива «Келечек», 387 детей в СШ № 43 жилого массива «Ак-Бата» и около 700 детей в других школах г. Бишкек.*

*Следует отметить, что действующие школы переполнены, и школьники обучаются в три смены. Такая ситуация наблюдается и в новостройках «Ак-Бата», «Калыс-Ордо», «Бакай-Ата». Для решения вопросов перегруженности школ в*

<sup>38</sup> Сообщение, вх. № Д-37 от 13 января 2014 года.

<sup>39</sup> № ВН-424 от 18 декабря 2013 года.

новостройках необходимо строительство новых школ в жилых массивах «Дордой», «Ала-Тоо», «Калыс-Ордо», «Бакай-Ата».

**Доступ к услугам городского транспорта.** Жилой массив «Ак-Жар» с городом Бишкек соединяют маршрутные такси № № 130, 286, чего явно недостаточно для удовлетворения потребностей жителей новостройки. Кроме этого, из-за отсутствия дорог и проезжей части, а также тротуаров, жители часто попадают в дорожно-транспортные происшествия, которые порой заканчиваются трагически. Жители новостройки жаловались на то, что их неоднократные обращения в государственные органы длительное время остаются без внимания должностных лиц.

**Доступ к гарантированной государством медицинской помощи.** В жилом массиве «Ак-Жар» до сих пор нет медицинского пункта, групп семейных врачей (далее – ГСВ), поэтому на момент проведения инспектирования из 14 тыс. жителей новостройки около 5 тыс. состояли на учете в ГСВ № 7, находящемся в новостройке «Ак-Бата», в том числе и 159 беременных женщин<sup>40</sup>. В 2013 году в новостройке на свет появились 356 детей. В ходе опроса многие жители указали на то, что у них возникали проблемы с получением медицинской помощи в больнице по причине отсутствия прописки. Большинство респондентов отметили, что они решают проблему получения медицинских услуг исключительно при помощи денег.

Согласно Закону КР «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике» от 9 января 2005 года № 6 граждане обладают неотъемлемым и гарантированным правом на охрану здоровья, которое обеспечивается всем, независимо, в том числе, от места жительства, равных возможностей в реализации права на получение медико-санитарной и медико-социальной помощи на всей территории республики (ст. 61). Согласно приказу Министерства здравоохранения КР № 270 от 19 мая 2009 года граждане Кыргызской Республики, прошедшие приписку к ГСВ, получают медицинскую помощь в рамках Программы государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью и пользуются льготами при получении отдельных видов медико-санитарной помощи, в соответствии с наличием прав на льготы. В случае, если гражданин не приписан к ГСВ, он может обратиться за первичной медико-санитарной помощью по месту фактического проживания более трех месяцев и приписаться к ГСВ при наличии соответствующей справки с места проживания и документов, удостоверяющих личность (паспорта, свидетельства о рождении для ребенка в возрасте до 16-ти лет, военный билет для военнослужащих). В случае с жителями новостроек отсутствие регистрации лишает их возможности даже на получение элементарной первичной медицинской помощи, которую оказывает ГСВ.

**Доступ к питьевой воде.** В ходе опроса<sup>41</sup>, проведенного агентством SIAR research & consulting в мае 2014 года, жители новостройки «Арча-Бешик» заявляли, что в течение 3-х лет с наступлением лета в данной новостройке перестают подавать питьевую воду. С такой же проблемой сталкиваются и жители новостроек «Ак-Орго» и «Ак-Ордо». В отличие от ситуации в жилом массиве «Арча-Бешик», в указанных новостройках время от времени подача воды возобновляется. Представители Производственно-эксплуатационного управления «Бишкекводоканал» также подтверждают, что в юго-западной части г. Бишкек, в новостройках «Арча-Бешик», «Ак-Ордо», «Ак-Орго» летом возникает проблема с доступом к безопасной питьевой воде, поскольку часто жители ее используют и для поливных работ. Как правило, с 4-х до 8-ми часов утра в новостройки подается вода, которой можно запастись на весь день. Кроме того, несколько раз в день в новостройки «Арча-Бешик» и «Ак-Орго» воду доставляют специальные машины. Перебои с подачей питьевой воды в новостройках

<sup>40</sup> Письмо Полномочного представителя Правительства КР в Чуйской области № ТШ-05-4/95 от 01.04.2014 г.

<sup>41</sup> Доступно на сайте <http://siar-consult.com/news/glavnye-problemy-novostroek-vokrug-bishkeka/>

*«Ак-Орго» и «Ак-Ордо» могут быть связаны, по словам жителей, с деятельностью частных водовозов, которые пробурили скважины к водопроводным трубам и качают воду с целью получения прибыли. В результате, местные жители вынуждены платить за тонну питьевой воды 250 сомов. Водовозы, в свою очередь, утверждают, что их бизнес абсолютно законный. Кроме этого, они уверены в том, что делают благое дело – решают насущные проблемы тех районов, где жители нуждаются в питьевой воде. В тех жилых массивах, к которым водопроводные трубы еще не проведены, люди вынуждены пользоваться услугами водовозов. Однако, если их деятельность будет запрещена, многие жители и вовсе останутся без питьевой воды.*

*Тем самым, нарушается право на доступ к безопасной питьевой воде, одно из основных прав человека. В 2002 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял Замечание общего порядка № 15 о праве на воду, которое определяется как «обеспечение каждому человеку достаточного количества безвредной и доступной в экономическом и физическом плане воды для удовлетворения его повседневных потребностей». Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнул, что право на воду является частью права на достаточный жизненный уровень и неразрывно связано с правом на наивысший достижимый уровень здоровья.*

Общественные отношения в области внутренней миграции в Кыргызской Республике регулирует Закон КР «О внутренней миграции» от 30 июля 2002 года № 133, который определяет правовые, организационные основы внутренних миграционных процессов и создания необходимых условий на новом месте жительства и месте пребывания для лиц и семей внутренних вынужденных мигрантов. Согласно ст. 12 указанного закона Правительство КР, органы государственного управления и органы местного самоуправления, соответствующие социальные учреждения и юридические лица должны оказывать возможное содействие внутренним мигрантам, а также создавать им необходимые условия проживания на новом месте жительства или пребывания.

Очевидно, что сложившаяся ситуация свидетельствует о серьезных нарушениях права на достойный уровень жизни, достаточное жилище и комплекса иных социальных и экономических прав жителей новостроек и внутренних мигрантов. Органы государственной власти и местного самоуправления предпринимают попытки для решения данных проблем, однако они являются фрагментарными и не ведут к существенному улучшению положения жителей новостроек и вновь прибывающих внутренних мигрантов.

Необходимо отметить, что 11 октября 2013 года Аламединской районной государственной администрацией было принято распоряжение № 259-р о создании рабочей комиссии в соответствии с распоряжением Полномочного представителя Правительства Кыргызской Республики в Чуйской области Кыргызской Республики от 8 октября 2013 года № 185-а «О создании рабочей комиссии» и в целях социального обеспечения жителей новостройки «Ак-Жар» Ленинского айыльного аймака». В распоряжении были даны поручения различным органам местного самоуправления, однако многие из них до настоящего времени остались неисполненными.

В марте 2014 года Акыйкатчы (Омбудсмен) КР направил письмо<sup>42</sup> на имя премьер-министра КР Ж. Сатыбалдиева для принятия мер по устранению выявленных нарушений прав жителей жилого массива «Ак-Жар».

На данное письмо был получен ответ от представителей исполнительной власти<sup>43</sup> следует, что на территории г. Бишкек и Чуйской области имеются земельные участки,

<sup>42</sup> Исх. № 12-568а от 3 марта 2014 года.

<sup>43</sup> Письмо Аламундунской райадминистрации Чуйской области исх.№ 04-14/42 от 03.03.14г., Департамент регистрации населения и актов гражданского состояния исх.№23-475 от 20.03.14г., Министерство здравоохранения КР исх. 3 04-1/3-2749 от 28.03.14г., Полномочного представителя Правительства КР в Чуйской области исх.№ ТПШ-05-4/95 от 01.04.14г.

которые относятся к категории «земли сельскохозяйственного назначения» и являются орошаемой пашней. Данные земельные участки заселены внутренними мигрантами самовольно, ввиду чего строительство каких-либо социально значимых объектов в генеральном плане не предусмотрено. Помимо этого, данная территория является неблагоприятной для строительства жилых домов из-за просадочных грунтов, т. к. существует опасность разрушения при возникновении чрезвычайных ситуаций, что может привести к человеческим жертвам. Однако, несмотря на вышеизложенные риски, местные жители настаивают на переводе заселенной ими территории из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию населенного пункта, для возможности дальнейшего решать их социально-экономические проблемы.

Предлагается также рассмотреть возможность введения упрощенной процедуры временной регистрации по месту пребывания. Для решения проблемы с регистрацией внутренних мигрантов. Положительным примером решения проблем внутренних мигрантов может служить пилотный проект по процедуре временной регистрации, реализованный при содействии Американский Университет в Центральной Азии в жилом массиве «Ала-Тоо» и на бирже труда по ул. Л. Толстого. Регистрацию проводили председатели квартальных комитетов новостроек и сотрудники передвижной службы занятости.

Согласно пилотному проекту, внутреннему мигранту, не имеющему регистрации, выдается биталон – приложение к паспорту. В результате, внутреннему мигранту не нужно выписываться при переезде, к примеру, из г. Нарын в г. Бишкек. Биталон позволяет без наличия справки с места жительства детей принимать их в школу, граждане могут приписаться к ГСВ. В ходе реализации проекта биталоны получили 240 человек, причем 80 из них ранее не имели паспортов.

Утверждение и дальнейшее внедрение такой практики, школы и больницы смогут принимать людей с биталонами. Более того, это позволит отразить реальную статистику по факту проживания, что позволит иметь уточненные данные о населении города для составления бюджета города и расчета других показателей. К примеру, коммунальные службы города получают возможность планировать свою работу с учетом реального числа абонентов.

#### **2.3.4. Право на защиту жилья**

Одним из компонентов права на достаточное жилище является доступ к соответствующим средствам правовой защиты в случаях, когда чьи-либо действия нарушают безопасность, ведут к угрозе разрушения жилых помещений. Разбирательство по заявлению, указанному ниже, является позитивным примером защиты права на достаточное жилище.

*Заявление № Кл.Р-579 от 10.07.14 г.*

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило обращение жителей дома № 70 по пр. Мира г. Бишкек<sup>44</sup> по поводу бездействия правоохранительных органов и Регионального управления Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве КР по г. Бишкек, Сокулукскому и Аламудунскому районам по факту незаконной реконструкции подвального помещения указанного дома.*

*Как указывают жильцы, ранее они неоднократно обращались в Генеральную прокуратуру КР с просьбой принять меры по пресечению нарушения норм градостроительного законодательства, а также рассмотреть вопрос об ответственности должностных лиц Регионального управления Государственной инспекции по экологической и технической безопасности по г. Бишкек, Сокулукскому и*

<sup>44</sup> Вх. № Кл.Р-579 от 10 июля 2014 года.

*Аламудунскому району, которыми не были предприняты должные меры по запрету самовольной реконструкции подвального помещения дома.*

*В свою очередь, Генеральной прокуратурой КР в целях обеспечения полноты проверки и исключения повторного обращения граждан дважды были даны поручения прокуратуре г. Бишкек взять данное обращение на контроль и организовать тщательную проверку приведенных жителями доводов, а по результатам принять законное решение и рассмотреть ответственность указанного регионального управления.*

*По информации прокуратуры г. Бишкек, в Региональное управление Государственной инспекции по экологической и технической безопасности по г. Бишкек, Сокулукскому и Аламудунскому районам было внесено представление об устранении нарушений закона и привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности, по результатам рассмотрения которого государственный инспектор Регионального управления Государственной инспекции по экологической и технической безопасности по г. Бишкек, Сокулукскому и Аламудунскому районам Н. Шурубеков привлечен к дисциплинарной ответственности, ему вынесено замечание.*

*Относительно ненадлежащего рассмотрения обращения жителей правоохранительными органами, прокуратурой Октябрьского района г. Бишкек в Главном управлении внутренних дел г. Бишкек (далее – ГУВД г. Бишкек) было внесено представление об устранении нарушений закона и привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности.*

*Реконструкция подвального помещения указанного дома приостановлена.*

## **2.4. Право на труд**

Согласно ст. ст. 6, 7 МПЭСКП каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы; на равную оплату за равный труд; каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи, условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены; одинаковую для всех возможность продвижения в работе на соответствующие более высокие ступени исключительно на основании трудового стажа и квалификации; отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени и оплачиваемый периодический отпуск, равно как и вознаграждение за праздничные дни. Для защиты своих интересов каждый человек имеет право создавать профессиональные союзы и входить в профессиональные союзы (ст. 8).

Институт (Акыйкатчы) Омбудсмана КР уделяет существенное внимание вопросам соблюдения права на труд с учетом гендерных аспектов. В 2014 год институт Акыйкатчы (Омбудсмана) КР получил 68 заявлений о нарушении трудовых прав.

В 2014 году сотрудниками института Акыйкатчы (Омбудсмана) КР был проведен мониторинг соблюдения прав трудящихся на частных предприятиях совместно с неправительственной организацией «Опора»<sup>45</sup>.

Данные мониторинга и анализ заявлений продемонстрировали ряд существенных нарушений прав трудящихся, которые должны быть приняты во внимание уполномоченными органами государственной власти.

<sup>45</sup> С ноября 2013 по апрель 2014 гг. был проведен совместный мониторинг и анонимное анкетирование работников предприятий и учреждений на наличие проблем и нарушений Трудового кодекса КР со стороны работодателей, в ходе которого было обработано 1175 анкет: 940 анкет по г. Бишкек и 235 анкет по областям. Из числа опрошенных 734 женщины и 441 мужчина<sup>45</sup>.

#### 2.4.1. Нарушения требований закона к оформлению трудовых отношений между работником и работодателем и связанные с этим нарушения трудовых прав

Согласно требованиям МПЭСКП одним из основных обязательств государства в сфере обеспечения права на труд входит последовательное осуществление мер для максимального сокращения числа лиц, которые трудятся вне формального сектора экономики и, соответственно, не имеют никакой защиты. Эти меры должны обязать работодателей уважать трудовое законодательство и регистрировать нанятых ими лиц, с тем чтобы те имели возможность пользоваться всеми правами трудящихся, в частности правами, предусмотренными в ст. ст. 6, 7 и 8 МПЭСКП. Эти меры должны учитывать тот факт, что лица, работающие в неформальном секторе экономики, делают это не по своему выбору, а чаще всего в силу необходимости обеспечить свое выживание<sup>46</sup>.

Согласно Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы<sup>47</sup> значительная часть населения и субъектов предпринимательства имеют отношение к теневой экономике, легализация которой является одним из приоритетных направлений развития страны. Согласно исследованию Министерства экономики КР, объем теневой экономики составляет 39 %<sup>48</sup>. Высокий уровень бедности, безработицы, низкий уровень образования способствуют сохранению и расширению сектора неформальной экономической активности, которая проявляется в различных формах.

Население, занятое в неформальном секторе (в различных отраслях), по данным Национального статистического комитета на 2012 год составило 1 602,8 тыс. человек, это:

- 28 % от общей численности населения республики (5 712,9 тыс. человек);
- 64,4 % от общей численности экономически активного населения республики (2490,1 тыс. человек);
- 70,4 % от общей численности занятого населения республики (2277,7 тыс. человек)<sup>49</sup>.

Согласно анализу Национального института стратегических исследований к основным причинам неформальной занятости населения относятся следующие факторы:

- незначительное количество создаваемых рабочих мест с относительно высокой заработной платой;
- несбалансированность экономического развития регионов, влияющая на рост внутренней миграции;
- слабое участие местных государственных администраций и органов МСУ в реализации мер содействия занятости населения;
- несоответствие уровня профессионального образования потребностям рынка труда;
- низкий уровень социальных гарантий для работников;
- стихийная внешняя трудовая миграция;
- социальные (коррупционные) связи, обеспечивающие покровительство рынкам неформальной занятости и др.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> Замечание Общего Порядка № 18. Доступно на сайте <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rescgencom18.html>

<sup>47</sup> Утверждена Указом Президента КР от 21 января 2013 года № 11.

<sup>48</sup> Отчет по проведению исследования теневой экономики КР. – г. Бишкек, 2012. – С. 63. Доступно на сайте [http://mineconom.gov.kg/index.php?option=com\\_projects&cid=35&id=71&Itemid=113&lang=ru](http://mineconom.gov.kg/index.php?option=com_projects&cid=35&id=71&Itemid=113&lang=ru)

<sup>49</sup> Саякбаев Т., Мокроусова Е. Неформальная занятость в Кыргызстане. – Бишкек, 2014. – С. 45. Доступно на сайте <http://www.nisi.kg/ru-researches/sinkg-650>

<sup>50</sup> Там же.

По данным Министерства экономики КР 17,7 % юридических лиц нанимают граждан без официального оформления, среди индивидуальных предпринимателей прием на работу граждан без официального оформления осуществляют 22,6 % работодателей. Основной причиной найма без официального оформления является сложность процедуры найма и увольнения (55,6 % для юридических лиц, 73,2 % для индивидуальных предпринимателей), второй по значимости причиной является отсутствие необходимости осуществления отчислений в Социальный фонд и выплат подоходного налога (50,8 % и 26,8 % соответственно). Такой высокий процент нелегального найма граждан республики связан также с согласием самих наемных работников с существующим положением<sup>51</sup>.

В ходе мониторинга, проведенного институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в 2014 году, были опрошены работники частных предприятий. В результате опроса было выявлено, что в связи с малыми размерами социальных выплат, в том числе и пенсий, а так же из-за недоверия к Социальному фонду КР более 80 % работников по собственному желанию не производят отчислений в эту государственную структуру.

В соответствии со ст. 357 Трудового кодекса КР документами, подтверждающими работу у работодателей – физических лиц, является письменный трудовой договор или запись в трудовой книжке. Также ст. 65 Трудового кодекса КР устанавливает, что работодатель обязан вести трудовые книжки на всех работников, проработавших в организации свыше 5 дней, в случае если работа в этой организации является для работника основной.

Согласно данным мониторинга прав трудящихся на частных предприятиях, проведенного институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, 87,2 % работников работают на предприятиях в отсутствие трудовых договоров, регулирующих трудовые отношения между работниками и работодателями. В швейной отрасли у 97,3 % опрошенных работников отсутствуют трудовые договора или записи в трудовых книжках, подтверждающие их трудовые отношения с работодателем.

Без заключения договора и оформления записей в трудовую книжку, работники предприятий остаются социально незащищенными. Угроза безработицы и необходимость обеспечения выживания вынуждают работников соглашаться на кабальные условия труда, пренебрегать здоровьем в процессе производства, мириться с унижающим достоинство обращением. Так, в некоторых кафе сотрудникам не разрешается в течение всего рабочего дня садиться, в противном случае работники вынуждены платить штраф в размере 500 сомов. Работодатели часто используют нецензурные слова в адрес работников, а также другие оскорбительные высказывания (сравнения с животными и др.). Часто такие действия происходят на глазах у посетителей.

Работодатели, не оформляющие отношения с работниками согласно закону, не принимают во внимание индивидуальные потребности сотрудников, не оформляют случаи травматизма, не организуют работу согласно законодательству с предоставлением трудовых отпусков, обеденных перерывов и др. При этом, у работников отсутствует возможность отстаивать свои права юридически.

Так, в ходе мониторинга прав трудящихся, проведенного институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в 2014 году, были выявлены следующие нарушения:

- у 79,1 % работников продолжительность рабочего времени превышена, причем превышение составляет от 14 до 26 часов в неделю;
- в 92 % случаев компенсация за сверхурочную работу не выплачивается в нарушение ст. 174 Трудового кодекса КР, устанавливающей, что сверхурочная работа оплачивается за первые 2 часа работы не менее чем в полуторном размере, за последующие часы – не менее чем в двойном размере;

<sup>51</sup> Доступно на сайте [http://mineconom.gov.kg/index.php?option=com\\_projects&cid=35&id=71&Itemid=113&lang=ru](http://mineconom.gov.kg/index.php?option=com_projects&cid=35&id=71&Itemid=113&lang=ru)

- 73 % работников по требованию работодателя вынуждены работать в выходные и праздничные дни, при этом оплату за эти дни они не получают, в то время как, в соответствии со ст. 175 Трудового кодекса КР, работа в выходной и нерабочий праздничный день должна быть оплачена не менее чем в двойном размере;
- несмотря на законодательно закрепленные права трудящихся на отпуск, гарантированные ст. 116 Трудового кодекса, 90 % работников отметили, что не получают трудовые отпуска;
- при опросе работниц 15 % отметили, что работодатели имели с ними неофициальную договоренность о том, что в случае беременности, она должна покинуть свое рабочее место; на некоторых частных предприятиях женщины вынуждены работать вплоть до родов, при этом не получая никаких денежных выплат(13% опрошенных);
- работодателями нарушаются условия обеспечения безопасности труда (в ходе интервью работники сферы строительства отмечали, что только когда работодатель получает уведомление о проверке, работникам выдают каски и другие предметы охраны труда);
- в случае производственных травм работодатель не несет какой-либо ответственности; 35% опрошенных отмечали, что доказать, что травма, получена на производстве практически невозможно, в результате, они не получают никаких компенсаций в таких случаях; со своими бедами они справляются исключительно собственными силами;
- санитарно-гигиенические условия работы на частных предприятиях, где трудовые отношения с работниками не оформлены юридически, часто не соответствуют минимальным требованиям национального законодательства.

Данные о нарушениях трудовых прав граждан постоянно дополняются заявлениями, поступающими на имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР.

*На имя (Акыйкатчы) Омбудсмена КР поступило заявление от М. Г.<sup>52</sup>, 1990 года рождения с жалобой на руководителей частного предприятия «Дашка» г. Каракол.*

*Как следует из заявления М. Г. в течении 3-х месяцев она не могла получить свою заработную плату.*

*При проверке с выездом на место сотрудниками представительства (Акыйкатчы) Омбудсмена КР по Иссык-Кульской области было выявлено, что данный работодатель не заключает трудовой договор с работниками по найму. Работодатель также не смог предоставить табель учета рабочего времени, а также ведомости выдачи заработной платы.*

*По выявленным правонарушениям был составлен протокол, в результате, М. Г. получила свои законно заработанные деньги.*

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило заявление от Н. М.<sup>53</sup> с жалобой на действия С. К, руководителя кондитерского цеха «Карлсон», расположенного по адресу г. Бишкек, ул. Литовская.*

*Из заявления следует, что прием на работу сотрудников ведется без предоставления санитарной книжки, трудовые договоры не составляются, в рабочем*

<sup>52</sup> Вх. № 41 от 14 мая 2014 года.

<sup>53</sup> Заявление № М-398 от 6 мая 2014 года.

помещении не соблюдаются санитарно-гигиенические нормы (водятся тараканы и др. насекомые). Продукцию с истекшим сроком годности возвращают из магазинов, перерабатывают и повторно готовят из них изделия на продажу. Работники не имеют сменной одежды.

Приказом (Акыйкатчы) Омбудсмана КР № 60 от 19 мая 2014 года была создана комиссия в составе представителей различных государственных органов для проведения инспектирования с целью проверки соблюдения трудового законодательства Кыргызской Республики, а также прав трудящихся, у прав потребителей, соблюдения санитарно-гигиенических требований. Комиссия дважды выезжала на место. При первом посещении руководитель вышеуказанного предприятия двери не открыла, воспрепятствовав тем самым проведению инспектирования, хотя внутри помещения люди работали. По данному факту комиссией был составлен акт.

При повторном выезде комиссии цех был закрыт, однако присутствующие работники сказали, что им было дано указание руководства покинуть рабочие места и вернуться на работу к 18:00 ч.

Руководствуясь с п. 5, 6, 7 ст. 8, п. 1 ст.10, п. 2 ст. 12 Закона КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», Акыйкатчы (Омбудсменом) КР было направлено письмо<sup>54</sup> на имя Генерального директора ОАО «Кыргызмедтехника» Б. Токочева о предоставлении договора аренды с кондитерским цехом «Карлсон». Однако по непонятной причине, Б. Токочев отказал в содействии расследованию Омбудсмана и в предоставлении необходимых документов.

В связи со сложившейся ситуацией было направлено письмо в прокуратуру г. Бишкек<sup>55</sup>.

В полученном ответе<sup>56</sup> указывается, что прокуратурой были направлены письма в Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора г. Бишкек (далее – ЦГСН г. Бишкек), и Государственную инспекцию по экологической и технической безопасности при Правительстве КР. Из полученного ответа ЦГСН г. Бишкек<sup>57</sup> при проверке выявлены нарушения ст. 9 Закона КР «Об общественном здравоохранении» от 24 июля 2009 года № 248 и Технического регламента «О безопасности хлеба, хлебобулочных и макаронных изделий» от 17 июля 2012 года за № 502, а именно: неполный набор производственных участков и отсутствие четкого зонирования в цехе, отсутствие дополнительного помещения для хранения сырья, не работает вытяжная система вентиляции, отсутствуют медицинские книжки у работников и др.

При контрольном обследовании было выявлено, что санитарное предписание выполнено не в полном объеме. Кроме того было выявлено нарушение санитарного режима технологического процесса, о чем свидетельствует результат лабораторных исследований на микробиологические показатели, где в готовых мучных изделиях обнаружены бактерии группы кишечной палочки.

За указанные нарушения составлен протокол о нарушении санитарного законодательства частным предпринимателем С. К. и 1 августа 2014 года на основании ст. 90 Кодекса КР «Об административной ответственности» наложен штраф в размере 1000 сомов.

В свою очередь, из ответа, полученного из Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве КР, следует, что по вышеуказанному обращению на основании предписания № 1069 от 23 июля 2014 года была осуществлена проверка субъекта предпринимательства, с выездом на место. Также было отмечено, что инспекторам, прибывшим для проведения проверки, как и комиссии, созданной Акыйкатчы (Омбудсменом) КР не открыли дверь в помещение. О

<sup>54</sup> Исх. № 11-1276 от 22 мая 2004 года.

<sup>55</sup> Исх. № 11-1592 от 1 июля 2014 года.

<sup>56</sup> Исх. №11р-14 от 10 июля 2014 года.

<sup>57</sup> Исх. № 07-2110 от 7 августа 2014 года.

чем инспекторами был составлен акт, в ответе также изложена просьба к Акыйкатчы (Омбудсмену) КР оказать содействие в проведении проверки.

Акыйкатчы (Омбудсменом) КР направленно письмо<sup>58</sup> в прокуратуру г. Бишкек по факту воспрепятствования деятельности Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, на что был получен ответ<sup>59</sup> о том, что по факту воспрепятствования деятельности Акыйкатчы (Омбудсмена) КР прокуратурой г. Бишкек было направлено письмо в ГУВД г. Бишкек. Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР были направлены письма<sup>60</sup> в адрес ГУВД г. Бишкек, однако ответа получено не было. В связи с чем Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР направлено письмо<sup>61</sup> в прокуратуру г. Бишкек на имя прокурора г. Бишкек Н. Сулайманкулова.

В полученном ответе указывается, что 17 января 2015 года прокуратурой Октябрьского района г. Бишкек постановление об отказе в возбуждении уголовного дела отменено, материал возвращен в СО УВД Октябрьского района для проведения дополнительной доследственной проверки<sup>62</sup>.

Права трудящихся в частных предприятиях нарушаются, вышеуказанные случаи являются наглядным примером того, что государственный орган (Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве КР), который призван осуществлять защиту прав и свобод человека и гражданина, на практике не имеет рычагов практического воздействия в осуществлении своих прямых полномочий.

В данном случае необходимо отметить также нарушение права на питание. Согласно Замечанию общего порядка № 12 Комитета по экономическим и социальным правам, к нарушениям права на питание относится в том числе «неспособность государства регламентировать деятельность отдельных лиц или групп, с тем, чтобы предотвратить нарушение ими права на питание других»<sup>63</sup>.

#### **2.4.2. Незаконное увольнение и неоднократное применение дисциплинарного взыскания за один и тот же проступок**

Неотъемлемым компонентом права на труд является защита от произвольного и несправедливого увольнения. Трудовой кодекс КР, предусматривает ряд норм, гарантирующих такого рода защиту. В частности, ст. ст. 83-87 Трудового кодекса КР, устанавливают исчерпывающий перечень оснований расторжения трудового договора с работником по инициативе работодателя, порядок расторжения трудового договора, а также вопросы выплат выходных пособий и компенсаций, а ст. ст. 146-147 устанавливают порядок наложения дисциплинарных взысканий вплоть до увольнения за нарушение трудовой дисциплины. Одним из основополагающих принципов наложения дисциплинарных взысканий на работника является однократность наложения дисциплинарного взыскания за один и тот же проступок.

*Гражданин Т. И., проживающий в г. Бишкек, обратился с заявлением по поводу его незаконного увольнения с работы администрацией Муниципального предприятия (далее – МП) «Тазалык»<sup>64</sup>.*

*Из заявления и приложенных к нему документов следует, что приказами директора МП «Тазалык» за № 402, № 403 и № 404 от 28 августа 2010 года за нарушение трудовой дисциплины, на основании рапортов начальников участков МП «Тазалык» от*

<sup>58</sup> Исх. № 11-1784 от 22 июля 2014 года.

<sup>59</sup> Исх. № 11/262-14 от 8 августа 2014 года.

<sup>60</sup> Исх. № 11-2170 от 25 сентября 2014 г., исх. № 11-2601 от 25 ноября 2014 года.

<sup>61</sup> Исх. № 11-2829 от 23 декабря 2014 года.

<sup>62</sup> Вх. № 09-21 от 29 января 2015 года.

<sup>63</sup> Доступно на сайте <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Repcomm12s.html>

<sup>64</sup> Вх. № Т-599 от 28 мая 2013 года.

27 августа 2012 года, по факту срыва графика выезда водителей И. Т., Б. Т. и М. А. наложены дисциплинарные взыскания в виде выговора.

Также, приказом директора МП «Тазалык» № 107-ЦА от 2 сентября 2010 года для проведения служебного расследования была создана комиссия, и вышеуказанные лица до окончания служебного расследования были отстранены от работы диспетчеров участка Бишкекской городской санкционированной свалки (далее – БГСС) МП «Тазалык».

Впоследствии приказами директора № 412-ЦА, № 413-ЦА и № 414-ЦА от 6 сентября 2010 года диспетчеры участков БГСС МП «Тазалык» И. Т., Б. Т. и М. А. были уволены из МП «Тазалык» по предложению комиссии.

Как стало известно, руководством МП «Тазалык» за вышеуказанное нарушение И. Т., Б. Т. и М. А. дважды привлекались к дисциплинарной ответственности в нарушение требований ст. 147 Трудового кодекса КР, где указано, что «за каждый дисциплинарный проступок на работника может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание»

В связи с обращениями И. Т., Б. Т. и М. А. по вопросу их незаконного увольнения и по результатам проведенной проверки, Межрайонная государственная инспекция труда Чуйской области и г. Бишкек вынесла в адрес МП «Тазалык» Предписание за № 01-14 от 27 сентября 2010 года, которым обязала восстановить уволенных лиц на прежней должности и произвести выплату заработной платы за вынужденные прогулы, что послужило основанием для обращения МП «Тазалык» с заявлением в Межрайонный суд г. Бишкек.

Кроме этого, по вышеуказанному вопросу 11 декабря 2012 года прокуратурой г. Бишкек в адрес МП «Тазалык» было направлено представление «об устранении нарушений закона», на что администрация МП «Тазалык» не отреагировала.

В связи с принятием к рассмотрению указанного заявления, Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмана) КР был проведен мониторинг судебных процессов судами первой, второй и надзорной инстанций, где было рассмотрено исковое заявление МП «Тазалык» о признании недействительным предписания Межрайонной государственной инспекции труда Чуйской области и г. Бишкек за № 01-14/254 от 27 сентября 2010 года.

Следует отметить, что по данному трудовому спору к руководству МП «Тазалык» Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмана) КР совместно с представителями инспекции труда были осуществлены неоднократные выезды с целью устранения нарушений норм Трудового кодекса КР.

Однако решением межрайонного суда города Бишкек от 27 декабря 2010 года исковое заявление МП «Тазалык» о признании недействительным предписания Межрайонной государственной инспекции труда Чуйской области и г. Бишкек за № 01-14/254 от 27 сентября 2010 года было удовлетворено и определением апелляционной инстанции Бишкекского городского суда от 11 апреля 2011 года оставлено без изменения.

Постановлением судебной коллегии по административным и экономическим делам Верховного суда КР от 14 июня 2012 года по надзорной жалобе И. Т. вышеуказанные судебные акты двух инстанций были отменены и дело направлено на новое рассмотрение в районный суд, с обоснованием, что суд первой инстанции должен был принять во внимание, что И. Т., Б. Т. и М. А. были уволены за проступок, совершенный 27 августа 2010 года, за который они уже получили выговор.

Однако решением межрайонного суда города Бишкек от 23 августа 2012 года, а также определением апелляционной инстанции Бишкекского городского суда от 20 февраля 2013 года в удовлетворении заявления МП «Тазалык» к Межрайонной государственной инспекции труда Чуйской области и г. Бишкек о признании недействительным предписания № 01-14/254 от 27 сентября 2010 года было отказано.

3 июня 2013 года судебной коллегией по административным и экономическим делам Верховного суда КР (председательствующий судебной коллегией К. Осмоналиев, судьи: А.Токбаева, Д. Боронбаева) по надзорным жалобам МП «Тазалык», принято новое

*решение. Признано недействительным Предписание МП «Тазалык» № 01-14/254 от 27 сентября 2010 года Межрайонной государственной инспекции труда Чуйской области и г. Бишкек, были отменены решение межрайонного суда города Бишкек от 23 августа 2012 года и определение апелляционной инстанции Бишкекского городского суда от 20 февраля 2013 года, вынесенные в пользу И. Т.*

*Данное решение принято со ссылкой, что данный трудовой спор относится к исключительной компетенции суда и подлежит рассмотрению непосредственно в суде, а не в государственной инспекции труда. Также судебной коллегией Верховного суда КР отмечено, что положение «О государственной инспекции труда при Министерстве труда, занятости и миграции Кыргызской Республики» утвержденное постановлением Правительства КР № 82 от 9 февраля 2010 года, утратило силу в соответствии с постановлением Правительства КР от 20 февраля 2012 года № 316.*

Необходимо отметить, что согласно ст. 9 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241 нормативные правовые акты действуют на всей территории Кыргызской Республики со дня вступления их в силу и подлежат исполнению.

В связи с чем, Межрайонная государственная инспекция труда Чуйской области и г. Бишкек на момент вынесения предписания № 01-14/254 от 27 сентября 2010 года имела полное юридическое право на осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением в организациях трудового законодательства, иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права посредством проверок, обследований, выдачу обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, привлечения виновных к ответственности в соответствии с законодательством (положение ч. 3 п. 9 «О государственной инспекции труда при Министерстве труда, занятости и миграции Кыргызской Республики»).

Исходя из этого, рассмотрение Межрайонной государственной инспекцией труда Чуйской области и г. Бишкек данного трудового спора по заявлению И. Т. в сентябре 2010 года в полной мере соответствовало требованиям норм действующего национального законодательства.

Изучив материалы по заявлению И. Т., Акыйкатчы (Омбудсмен) КР считает, что при судебном разбирательстве вышеуказанного трудового спора была допущена судебная ошибка, которая связана с непризнанием законности действий государственного органа, который на момент рассмотрения имел все полномочия принимать решение по существу вопроса, что нарушает принцип правовой определенности<sup>65</sup> деятельности органов государственной власти.

Вышеуказанные примеры наглядно отражают то, что трудовое законодательство Кыргызской Республики нарушается и в государственных органах, и в частных предприятиях. Напомним, что труд является основой и непременным условием жизнедеятельности людей. Именно благоприятные условия труда, соблюдение всех трудовых норм, гарантированных государством, партнерские социально-трудовые отношения будут влиять на развитие экономики и культуры общества в целом.

Анализ положения дел на местах, с использованием результатов мониторингов, проведенных Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмана) КР, указывает на то, что значительная часть субъектов предпринимательства в стране, не соблюдают национальное законодательство о труде.

Это относится и к проблеме привлечения нанимателями к работе без оформления трудового договора, что порождает многие негативные факторы. Например, отсутствие

<sup>65</sup> Принцип правовой определенности понимается как максимальная предсказуемость правовых действий чиновников. Правовая система, в основе которой лежит этот принцип, защищает каждого от произвола государственной власти. Из этого принципа вытекает требование, чтобы решения, в том числе всеми органами государственной власти, принимались в соответствии с действующими правовыми нормами.

трудового договора с работниками влечет отсутствие выплат в Социальный фонд КР, которые являются гарантом государственного социального обеспечения граждан при достижении ими пенсионного возраста.

Учитывая масштабы данной проблемы, можно предположить, с какими трудностями придется столкнуться этим гражданам в будущем, т. к. в условиях отсутствия пенсии по возрасту (выплачиваемой государством), а также собственного бизнеса, подавляющему числу грозит существование за чертой бедности, что в свою очередь может породить негативный социальный взрыв, а также криминогенность общественной ситуации на местах.

Кроме того, данная проблема приводит к значительному недопоступлению налоговых отчислений от субъектов предпринимательства, а следовательно отрицательно сказывается на макроэкономической ситуации в стране.

При этом следует констатировать, что зачастую сотрудники Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, а также Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве КР, не могут проводить проверки на наличие трудовых договоров с работниками по причине их недопуска на территорию субъектов предпринимательства.

При этом субъекты предпринимательства ссылаются на особый порядок проведения проверок, предусмотренный Законом КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» от 25 мая 2007 года № 72. Однако ими не принимается в расчет норма ст. 1. п. 5 данного закона, где указано, что «данный Закон не регулирует порядок и процедуры проведения проверок, которые проводятся (в том числе) Акыйкатчы (Омбудсменом) Кыргызской Республики».

Приходится констатировать, что имеют место случаи, когда даже Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве КР отклоняла обращение Акыйкатчы (Омбудсмена) КР о необходимости проведения совместной проверки отдельных субъектов, по причине отсутствия упоминания Акыйкатчы (Омбудсмена) КР во внутренних нормативных актах, регулирующих порядок проведения проверок данным ведомством.

Таким образом, принимая во внимание вышеизложенное, а также многочисленность фактов нарушения трудового законодательства (в том числе со смертельным исходом), необходимо подчеркнуть недостатки работы, которую должна проводить исполнительная власть, в лице Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве КР. Отметим, что по данным Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики численность инспекторов труда составляет всего 23 единицы по республике.

В свою очередь, следует признать, что определенная законодательством Кыргызской Республики административная ответственность за нарушение нанимателем трудового законодательства и, в частности, за привлечение к работе без оформления трудового договора (ст. 72 Кодекса об административной ответственности КР) фактически не является сдерживающим фактором при соблюдении работодателями данного законодательства.

Вместе с тем данное правонарушение фактически не позволяет квалифицировать его и как уголовное преступление, т. к. согласно ст. 143 Уголовного кодекса КР под ее действие подпадает (в данном контексте) лишь существенное нарушение законодательства о труде, совершенное из личной заинтересованности, доказать которую практически невозможно.

Важно подчеркнуть, что на деле данное правонарушение посягает не только на конституционные права и свободы человека и гражданина, но и на экономическое состояние страны в целом.

Следует учесть и необходимость снятия препятствий с осуществления антимонопольного контроля за деятельностью субъектов предпринимательства, т. к. от него также зависит состояние экономики в государстве, а также соблюдение прав граждан на доступность к социальным благам.

Учитывая вышеизложенное, а также в целях обеспечения соблюдения субъектами предпринимательства трудового и антимонопольного законодательства, считаем необходимым, внести соответствующие дополнения в законодательство Кыргызской Республики.

## 2.5. Вопросы гендерного равенства и реализация прав женщин

### 2.5.1. Защита женщин от сексуального насилия

Определение понятия «дискриминация в отношении женщин» содержится в ст. 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин<sup>66</sup>. И охватывает насилие в отношении женщин, т. е. насилие, совершаемое над женщиной в силу того, что она – женщина, или насилие, которое оказывает на женщин несоразмерное воздействие. Насилие в отношении женщин, затрудняющее или не позволяющее им пользоваться правами человека и основными свободами в соответствии с общими нормами международного права, является дискриминацией по смыслу ст. 1 данной Конвенции. В соответствии с общими нормами международного права на государство возложена ответственность за деяния, совершаемые и частными лицами, в том случае, если государство не проявляет должной заботы для предотвращения нарушения прав или же расследования актов насилия, наказания виновных и выплаты компенсации.

Тем не менее, насилие в отношении женщин продолжает оставаться в Кыргызстане очень распространенным преступлением. Это связано, прежде всего, с общей дискриминационной практикой в отношении женщин, такой как кража невест, ранние и принудительные браки, сексуальное и семейное насилие в семье. Согласно данным ООН, в Кыргызстане в год совершается более 3,615 преступлений против женщин и девочек, включая убийства, телесные повреждения, изнасилования и насильственные браки<sup>67</sup>. По данным ОО «Центра помощи женщинам» и данных института «Кыз коргон», за сутки в стране происходит 32 случая насильственных краж девушек, в 6 из них девушки подвергаются изнасилованию. В год происходит в среднем около 11 800 случаев умыкания и 2000 случаев изнасилования женщин<sup>68</sup>.

Сведения о зарегистрированных фактах семейного насилия приведены в таблице 1.

*Таблица 1*

#### Случаи семейного насилия в отношении женщин и несовершеннолетних девочек, в целом по республике<sup>69</sup>

№ п/п		2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	на 1.10.2014 г.
1	Количество зарегистрированных фактов сексуального насилия	–	7	5	11	8
2	Количество уголовных дел, переданных в суд по изнасилованиям	274	316	296	301	244
3	Количество изнасилований в	47	50	82	72	59

<sup>66</sup> Кыргызская Республика присоединилась постановлением Собрания Народных Представителей Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П № 257-1.

<sup>67</sup> Доступно на сайте <http://www.unwomen-eeca.org/ru/resursi/opros/>

<sup>68</sup> Доступно на сайте <http://unitekyrgyzstan.kloop.kg/situation-of-women-and-girls-in-kyrgyzstan/>

<sup>69</sup> МВД Исх. №1/9091 от 15 декабря 2014 года.

	отношении несовершеннолетних девочек					
4	Количество зарегистрированных случаев семейного насилия	1801	2272	2580	2542	2583

В Кыргызстане насилие в отношении женщин усугубляется существующими социальными установками и стереотипами, не позволяющим женщинам сообщать о насилии по отношению к ним из-за чувства стыда, а также недостаточным доступом женщин к юридической помощи, слабыми усилиями со стороны государственных органов по распространению информации о существующих правовых нормах и обеспечению их соблюдения, недостаточностью мер по устранению причин и последствий насилия. Все это способствует сохранению у женщин чувства страха и отсутствия безопасности, что является препятствием для реализации их стремления к достижению равноправия. Насилие в отношении женщин связано с высокими издержками в социально-экономической сфере и в здравоохранении для всего общества в целом и является одним из ключевых социальных механизмов, при помощи которых женщины вынуждают занимать подчиненное положение в иерархии общественных отношений<sup>70</sup>.

Уголовный кодекс КР предусматривает равную защиту граждан от преступлений против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности, половой неприкосновенности и половой свободы личности. Отягчающим признаком являются преступления, совершенные в отношении женщины, находящейся в состоянии беременности.

Статья 129 Уголовного кодекса КР, устанавливает ответственность за изнасилование, то есть половое сношение, совершенное вопреки желанию и воли потерпевшей с применением психического и физического насилия, угрозы их применения к потерпевшей или к другим лицам, а равно с использованием беспомощного состояния потерпевшей, и наказывается лишением свободы на срок от 5-ти до 8-ми лет. То же преступление, совершенное в отношении несовершеннолетней, влечет за собой наказание сроком от 15-ти до 20-ти лет, в отношении малолетней – сроком на 20 лет или пожизненное лишение свободы. В то же время национальное законодательство не криминализирует конкретно изнасилование, либо иного рода сексуальное нападение в рамках супружеских отношений (как, например, «супружеское изнасилование»).

Одним из необходимых аспектов эффективности мер правовой защиты является обеспечение безопасности жертвы при подаче заявления о насилии в уполномоченные органы. Такие меры предусмотрены в случае семейного насилия (временный и судебный охранный ордер), но в случаях применения насилия вне семейных отношений, включая изнасилования, насильственные действия сексуального характера, истязаний в отношении женщин, могут быть применены нормы Закона КР «О защите свидетелей, потерпевших и иных участников судопроизводства» от 16 августа 2006 года № 70. Согласно ст. 17 данного Закона основанием для применения мер безопасности являются данные о наличии реальной угрозы убийства защищаемого лица, насилия над ним, уничтожения или повреждения его имущества в связи с участием в уголовном судопроизводстве, установленные органом, принимающим решение об осуществлении государственной защиты. Нормы Уголовно-процессуального кодекса КР предусматривают общие для всех гарантии обеспечения безопасности. Однако ни нормы Уголовно-процессуального кодекса КР, ни Закон КР «О защите свидетелей, потерпевших и иных участников судопроизводства» не предусматривают мер специальной защиты для женщин, пострадавших от насилия. Практика показывает, что меры пресечения в виде заключения

<sup>70</sup> Доступно на сайте <http://www.dissercat.com/content/problemy-prestupnogo-nasiliya-v-otnoshenii-zhenshchin-preduprezhdenie-i-borba-s-posledstviya#ixzz3O1vnpkBg>

под стражу обвиняемого не всегда применяются для защиты женщин, пострадавших от изнасилования, истязания и иных серьезных проявлений дискриминации по гендерному признаку, и подвергающихся угрозам и риску применения насилия со стороны обвиняемого лица или его родственников.

*Заявление № Дж-206 от 18 февраля 2014 года.*

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило заявление от директора кризисного центра «Сезим»<sup>71</sup> в интересах несовершеннолетней М. А., которая в ноябре 2012 года была неоднократно изнасилована сотрудником РОВД Лейлекского района Т. Джалиловым, а 19 ноября 2012 года была жестоко избита сотрудником того же РОВД М. Муратовым.*

*22 августа 2013 года она родила мальчика, которого вынуждена была оставить в родильном доме Баткенской области. По результатам ДНК теста Т. Джалилов признан отцом ребенка с вероятностью 99,9 %.*

*Подсудимые Т. Джалилов и М. Муратов оказывали психологическое давление на несовершеннолетнюю М. А., угрожали ее жизни, в связи с чем она вынуждена была обратиться в Кризисный центр «Сезим» за правовой защитой и психологической помощью.*

*В связи с тем, что судебное заседание проходило в Баткенской области, данное обращение было направлено уполномоченному Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по Баткенской области для его участия в судебных заседаниях. Через неправительственные организации представительство Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по Баткенской области оказано содействие М. А. в предоставлении ей бесплатного адвоката.*

*Однако 4 августа 2014 года от М. А. поступило повторное обращение по поводу намеренного затягивания рассмотрения уголовного дела в суде. В заявлении она указала, что ее уголовное дело рассматривается в суде с 2012 года и до настоящего момента обвиняемые не получили своего наказания.*

*Хотя в УПК и ГПК определены конкретные сроки рассмотрения дел от 1-го до 2-х месяцев, дела затягиваются в рассмотрении на несколько лет, что нарушает законодательство КР и права человека.*

*По данному заявлению институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР направлено письмо в Верховный суд КР, в полученном ответе<sup>72</sup> указываются различные основания затягивания рассмотрения данного уголовного дела.*

Отметим, что существенной проблемой в сфере защиты женщин от сексуального насилия является необоснованное затягивание судебного разбирательства. Так, за 10 месяцев 2014 г. на имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило 254 заявления с запросом о присутствии в судебных заседаниях, рассматриваемых в г. Бишкек. Результаты мониторинга судебных процессов, проведенного сотрудниками Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР указывают на то, что 80 % назначенных судебных процессов откладываются. Из них по вине суда откладываются 20 % процессов, по вине адвокатов, в связи с их неявкой, процессы откладываются в 50 % случаев. Согласно ст. ст. 168-169 Гражданского процессуального кодекса КР, у суда имеются возможности воздействия на не явившихся в судебное заседание лиц, участвующих в деле, и их представителей, привлекая к административной ответственности, однако они не применяют данные статьи, что приводит к росту числа отложенных судебных заседаний, затягиванию рассмотрения дел и нарушению сроков рассмотрения.

Согласно **ст. 171 Гражданского процессуального кодекса КР** судьи имеют возможность при отложении разбирательства дела допросить свидетелей, которые

<sup>71</sup> Заявление № Дж-206 от 18 февраля 2014 года.

<sup>72</sup> Исх. № Ж-04-0896 от 18 августа 2014 года.

явились в судебное заседание, однако эта статья также не применяется, что затягивает рассмотрение дел, жертвы насилия в течение нескольких лет испытывают моральные страдания не только от воспоминаний о данном преступлении, но и от несправедливости на стадиях следствия и суда.

Институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в Верховный суд КР был направлен суммарный собранный материал с предложением изучить и обобщить судебную практику и предоставить судам руководящие разъяснения по вопросам применения законодательства в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Из ответа Верховного суда КР следует что, изучение и обобщение судебной практики осуществляется процессом предварительного планирования работы судебных инстанций. В связи с этим, вопрос о внесении предлагаемой институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР темы для обобщения судебной практики, будет рассмотрен в ходе составления рабочего плана работы Верховного суда КР на 2015 год.

Из-за безнаказанности преступлений, затягивания разбирательств в ходе следствия и судебных процессов, жертвы сексуального и семейного насилия не получают необходимой защиты, женщины и девочки не желают после полученной моральной и физической травмы подвергать себя длительному и безрезультатному разбирательству в правоохранительных и судебных органах.

Приведенный ниже пример наглядно отражает неэффективность существующих средств правовой защиты женщин от насилия.

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР с заявлением обратилась А. Н.<sup>73</sup>, которая подверглась групповому насилию со стороны своего мужа и его водителя. В заявлении указывалось, что супруг жертвы является начальником одного из отделов ГКНБ КР. Оказывая давление на потерпевшую и ее родственников, намеренно затягивает расследование и рассмотрение уголовного дела. Со слов потерпевшей, а также исходя из материалов дела, судебный процесс длится более двух с половиной лет и безосновательно откладывается. В связи с чем, потерпевшая просит о присутствии представителя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР на судебном заседании в Военном суде КР.*

*Институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР был проведен мониторинг судебных процессов. Сотрудники института Акыйкатчы (Омбудсмена) КР четыре раза попытались принять участие в судебных заседаниях по данному делу, однако они откладывались из-за отсутствия председательствующего судьи.*

*В результате, институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР было направлено письмо в Верховный суд КР<sup>74</sup> о затягивании рассмотрения уголовного дела в Военном суде КР. Как следует из ответа Верховного суда КР<sup>75</sup> уголовное дело рассматривается строго в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Кыргызской Республики и длится по независящим от суда обстоятельствам.*

*Однако из справки Военного суда КР<sup>76</sup> следует, что судебное заседание было отложено семь раз из-за отсутствия председательствующего судьи.*

*Кроме того, 21 апреля 2014 года судебная коллегия Военного суда КР отказала представителю Акыйкатчы (Омбудсмена) КР присутствовать на судебном заседании, ссылаясь на то, что оно закрытое. Однако представитель Акыйкатчы (Омбудсмена) КР указал что, согласно п. 11 ст. 8 Закона «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года № 136, представитель Омбудсмена имеет право присутствовать на закрытых судебных процессах, если лицо, в интересах которого это судебное заседание объявлено закрытым, не возражает, тем более что потерпевшая лично написала заявление с просьбой о присутствии.*

<sup>73</sup> Вх. № А-271 от 17 марта 2014 года.

<sup>74</sup> Исх. № 11912 от 4 апреля 2014 года.

<sup>75</sup> Исх. № Б-04-0416 от 17 апреля 2014 года.

<sup>76</sup> Исходящего номера этой справки нет, потому, что данной справкой мы ознакомились при изучении материалов уголовного дела.

Однако суд не удовлетворил ходатайство потерпевшей А. Н. о присутствии представителя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР и попросил его представителя покинуть зал судебного заседания. По итогам рассмотрения уголовного дела был вынесен оправдательный приговор.

Институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по вышеуказанному факту направлено письмо<sup>77</sup> в Совет судей КР, однако ответ пока не получен.

Сотрудники института Акыйкатчы (Омбудсмена) КР ознакомились с материалами уголовного дела на основании п. 13 ст. 8 Закона КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики». Как следует из материалов дела, подсудимый А. Бекбоев, который является начальником отдела ГКНБ КР, не был заключен под стражу во время следствия, хотя ему предъявлялись серьезные обвинения.

Адвокатом потерпевшей был заявлен отвод следователю, т. к. во время следствия следователем было оказано психологическое давление на потерпевшую (т. 1, л. д. 300). Отвод был удовлетворен.

В ходе следствия по данному уголовному делу Генеральной прокуратурой КР было вынесено постановление и дано указание о проведении ряда следственных мероприятий, в частности о проверке переговоров телефонной, СМС связи между А. Н. и А. Тууганбаевым на период с 1 сентября 2010 года по 18 июня 2011 года на предмет установления – имелись ли между ними ранее интимные отношения (т. 1, л. д. 316). По результатам проверки протоколом осмотра диска с распечаткой телефонной и СМС связи на 648 листах, не установлено ни входящих, ни исходящих звонков между А. Н. и А. Тууганбаевым (т. 1, л. д. 319).

Также из показания психолога (т. 1, л. д. 433) Е. Ткачевой следует, что состоянию здоровья присвоена 4 степень тяжести, т. е. и потерпевшей требовалось лечь в больницу.

Психолог Б. Рыскулова также подтверждает заключение о том, что насилие имело место, а также что подсудимый А. Бекбоев и его родственники оказывают давление на потерпевшую и на сотрудников Кризисного центра «Сезим».

По выявленным фактам институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР было направлено письмо<sup>78</sup> в Верховный суд КР. В полученном ответе<sup>79</sup> указывается, что определением судебной коллегии по уголовным делам и делам об административных нарушениях Верховного суда КР от 9 июля 2014 года приговоры Военного суда КР Бишкекского гарнизона от 24 мая 2012 года и судебной коллегии по уголовным делам и делам административных правонарушениях от 2 мая 2014 года в отношении А. Бекбоева и А. Тууганбаева отменены и уголовное дело направлено в Октябрьский районный суд г. Бишкек на новое рассмотрение.

Надзорная жалоба адвоката Я. Максумова и представление прокурора отдела Военной прокуратуры КР А. Мамытова удовлетворена частично.

Порядок проведения допроса, условия проведения экспертизы и существующие процедуры также имеют первостепенное значение для защиты жертвы насилия, особенно в случаях изнасилования или похищения с целью вступления в брак. По данным Министерства здравоохранения КР в отделе экспертизы потерпевших, обвиняемых и других лиц Республиканским центром судебно-медицинской экспертизы проводятся также экспертизы по поводу сексуального насилия.

Сведения о количестве проведенных экспертиз Республиканским центром судебно-медицинской экспертизы по сексуальным насилиям отражены в таблице 2.

Таблица 2

## Сексуальное насилие в отношении женщин и несовершеннолетних девочек

<sup>77</sup> Исх. № 11-1292 от 23 мая 2014 года.

<sup>78</sup> Исх. № 11-1687 от 11 июля 2014 года.

<sup>79</sup> Исх. № Б-04-0416 от 22 июля 2014 года.

№		2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	На 1 октября 2014 г.
	Всего изнасилований	197	184	235	315	215
1	Женщин из них:				245	154
2	несовершеннолетних девочек				66	59
3	Сексуальное насилие в семье				4 несовершеннолетние	2 женщины

Согласно информации, полученной на запрос Акыйкатчы (Омбудсмена) КР из РЦСМЭ<sup>80</sup>, при проведении такого рода экспертиз возникает множество проблем, связанных с отсутствием необходимого оборудования. К примеру, нет в наличии отдельно оборудованного кабинета для осмотра и беседы с потерпевшими, их прием ведется в одном кабинете с другими потерпевшими или задержанными лицами. Безусловно, учитывая характер случившегося для потерпевших женщин и девочек должен быть специально оборудован отдельный кабинет. Отсутствует необходимое оборудование для проведения обследований: гинекологическое кресло, ультрафиолетовая лампа, гименоскоп<sup>81</sup>, специальные пакеты для отбора анализов, фотоаппарат или видеокамера для фиксирования телесных повреждений. Отсутствует и компьютерная база для ведения статистики.

Как уже упоминалась, в большинстве случаев в районном отделе внутренних дел (далее – РОВД), прием таких потерпевших ведется в одном кабинете с другими потерпевшими или задержанными лицами. При приеме заявлений жертва сексуального или семейного насилия вынуждена несколько раз подряд рассказывать подробности преступления сотрудникам противоположного пола. Иногда при выяснении обстоятельств дела в кабинет могут входить и другие сотрудники РОВД, вмешиваясь в разговор, делая бестактные замечания и насмешки. Отметим, даже при наличии неопровержимых доказательств, таких как заключение экспертизы, жертвам могут отказать в возбуждении уголовного дела.

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило заявление<sup>82</sup> от А. М. жительницы Чон-Алайского района Ошской области, утверждавшей, что ее изнасиловал сотрудник ОВД Чон-Алайского района Жакыпов Курсанбек.*

*По данному обращению представителем Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по Ошской области были направлены соответствующие письма в Главное Управление внутренних дел (далее – ГУВД) Ошской области. В ходе опроса коллег Жакыпова К. в ходе проведения мониторинга сотрудникам представительства стали известны и другие факты сексуального насилия. Так, в 2010 году К. Жакыпов изнасиловал несовершеннолетнюю М. Г., в результате чего она забеременела, данный факт был зафиксирован в книге учета преступлений за №1546. По данному факту было возбуждено уголовное дело по ст. 132 Уголовного кодекса КР, которое было рассмотрено Ошским городским судом. Однако 3 декабря 2010 года Ошский городской суд прекратил производство по делу на основании п. 12 ст. 28 Уголовно-процессуального кодекса КР, несмотря на то, что указанная статья не подпадает под категорию реабилитирующих.*

<sup>80</sup> Исх. №1176/6 от 10 декабря 2014 года.

<sup>81</sup> Оптико-измерительное устройство, применяемое для осмотра половых органов и девственной плевы при судебно-медицинской акушерско-гинекологической экспертизе.

<sup>82</sup> Вх. № 38-062 от 3 марта 2014 года.

*Представителем Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по Ошской области направлено письмо на имя начальника ГУВД Ошской области<sup>83</sup> о необходимости применения мер в отношении их сотрудника.*

*В результате, согласно приказу № 31 от 9 июня 2014 года К. Жакыпов был уволен из органов внутренних дел (далее – ОВД), а прокуратурой было возбуждено уголовное дело.*

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило заявление от К. М.<sup>84</sup>, которая систематически подвергается физическому и сексуальному насилию со стороны бывшего гражданского мужа, с жалобой на действия сотрудников ОВД Октябрьского района г. Бишкек. Из заявления следует, что сотрудники ОВД Октябрьского района г. Бишкек незаконно отказывают в возбуждении уголовного дела по факту изнасилования и нанесения телесных повреждений.*

*Институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по данному факту было направлено письмо в прокуратуру Октябрьского района г. Бишкек<sup>85</sup>. В полученном ответе<sup>86</sup> указано, что была проведена проверка, по результатам которой постановление следователя следственного отдела УВД Октябрьского района г. Бишкек от 27 июня 2014 года об отказе в возбуждении уголовного дела отменено. Дело направлено в следственный отдел УВД Октябрьского района г. Бишкек для проведения дополнительной проверки.*

Следует отметить, что в Уголовно-процессуальном кодексе КР не предусмотрены специальные гарантии защиты женщин, пострадавших от насилия, а именно:

- ограничение числа допросов жертвы насилия;
- проведение допроса следователем одного пола с потерпевшей;
- сопровождение допроса видеозаписью с целью исключения повторных допросов;
- предоставление бесплатной юридической помощи в ходе всех процессуальных действий, особенно уголовного судопроизводства, с тем чтобы обеспечить доступ к правосудию и избежать повторной виктимизации жертвы насилия;
- на протяжении всего процесса следствия и судебного разбирательства гарантии прав потерпевшей/пережившей насилие на принятие решения о том, присутствовать ли в суде лично или представить доказательства посредством альтернативных способов, включая составление заявления о том, чтобы прокурор предоставлял сведения от ее имени и/или предоставлял запись ее свидетельских показаний;
- во время судебных слушаний – на дачу показаний таким образом, чтобы не сталкиваться с ответчиком, используя для этого закрытые заседания, специальные защищенные места для дачи свидетельских показаний;
- установление презумпции достоверности показаний потерпевшей для дел о сексуальном насилии;
- предотвращение использования информации о половой жизни потерпевшей как в гражданском, так и уголовном судопроизводстве (на стадии следствия и суда), чтобы переключить внимание с обвиняемого на потерпевшую (если в доказательную базу привлекают сведения из прошлого консенсуального сексуального опыта потерпевшей/пережившей насилие, это может настолько повредить ее репутации, что ей перестанут верить и судопроизводство не достигнет своей цели);

<sup>83</sup> Исх. № 39-223 от 20 марта 14 года.

<sup>84</sup> Вх. № М-561 от 3 июля 2014 года.

<sup>85</sup> Исх. № 11-1664 от 8 июля 2014 года.

<sup>86</sup> Вх. № 09-269 от 2 августа 2014 года.

- на защиту внутри помещений суда, включая отдельные комнаты ожидания для потерпевших и ответчиков;
- гарантии недопущения многократного сбора медицинских и судебных доказательств, чтобы избежать повторной виктимизации потерпевшей.

Предоставление социальной помощи жертвам насилия, совершенного вне семейных отношений, также не урегулировано на законодательном уровне. Меры эффективной защиты потерпевшей/пережившей насилие должны предусматривать также предоставление следующих минимальных услуг:

- незамедлительный доступ к всеобъемлющим комплексным услугам, включая тестирование на беременность, срочную контрацепцию;
- услуги по проведению аборта, лечению заболеваний, передающихся половым путем, лечение телесных повреждений, последующую профилактику и психосоциальное консультирование за счет государства.

Потерпевшим указанные минимальные услуги должны предоставляться независимо от их обращения в органы внутренних дел. Доступ не должен быть обусловлен фактом сообщения в органы внутренних дел, сделанного потерпевшей/пережившей насилие.

В соответствии со Стандартами эффективного реагирования на гендерное насилие на уровне государства и Общими рекомендациями Конвенции по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин № 19 определена необходимость обеспечения для женщин, подвергшихся насилию, действенных процедур подачи жалоб и средств правовой защиты, включая выплату компенсаций.

Необходимо создать на государственном уровне службу по реабилитации подвергшихся или лиц подверженных риску насилия, изнасилования, сексуальных посягательств, и других форм гендерного, семейного насилия с предоставлением следующих услуг:

- 1) Предоставление юридической консультацией.
- 2) Предоставление медицинских услуг.
- 3) Обеспечение временным убежищем.
- 4) Обеспечение услугами психолога.

При этом надо отметить, что существующие в настоящее время частные кризисные центры по республике зависимы от грантов, кроме одного кризисного центра «Сезим», которого частично поддерживает столичная мэрия.

Необходимо создавать и поддерживать на государственном уровне соответствующие **защитные и вспомогательные услуги** для женщин, подвергшихся или подверженных риску насилия, изнасилования, сексуальных посягательств и других форм гендерного насилия, в том числе приюты, группы специально подготовленных медицинских работников, службы по реабилитации и предоставлению консультаций, а также обеспечение доступности этих услуг для женщин, проживающих в сельской местности. Существующие в Кыргызской Республике кризисные центры в основном функционируют за счет зарубежных грантов.

### **2.5.2. Выплата алиментов как мера специальной защиты прав женщин и детей**

Выплата алиментов на воспитание ребенка является одной из специальных мер защиты не только ребенка, но также, учитывая текущую ситуацию в Кыргызской Республике, и мерой, направленной на защиту прав женщин.

Согласно ст. 18 Конвенции о правах ребенка<sup>87</sup> государство должно предпринимать все возможные шаги для того, чтобы обеспечить признание принципа общей и одинаковой ответственности обоих родителей за воспитание и развитие ребенка. Родители или, в соответствующих случаях, законные опекуны несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка и наилучшие интересы ребенка должны являться предметом их основной заботы. Обязанность родителей по предоставлению содержания несовершеннолетним детям возникает независимо от того, нуждаются дети в получении алиментов или нет. Родители должны содержать детей, независимо от наличия у них средств, достаточных для предоставления такого содержания.

По данным Национального статистического комитета КР, в Кыргызстане практически каждый четвертый-пятый брак распадается (по данным на 2013 год, зарегистрировано 53 578 браков и 9 052 развода). При этом, в семье без одного родителя на 2013 год осталось 8087 детей, в 2303 случаях семьи остались без одного родителя с двумя и более детьми<sup>88</sup>. Однако данные национальной статистики, а также статистика Верховного суда КР, не предоставляют данных о количестве семей, в которых дети остаются с одним из родителей – матерью.

В то же время, необходимо учитывать, что во всех возрастных группах населения уровень занятости мужчин выше, чем уровень занятости женщин, а соотношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин составляет лишь 74,3 %. Кроме того, около трети новорожденных – дети матерей, не состоявших в зарегистрированном браке (в 2012 г. – 28 %). Из числа детей, рожденных вне юридического брака в 2013 году, более 22 тыс. детей зарегистрированы по совместному заявлению родителей и около 19 тыс. детей – только по заявлению матери, по всей вероятности, эти дети будут воспитываться в семье без отца<sup>89</sup>.

Более низкий уровень занятости среди женщин, низкий уровень заработной платы, рождение и воспитание детей в не полной семье, вне юридического брака – определяют наиболее уязвимое положение женщин, имеющих детей, и подтверждают важность практического исполнения алиментных обязательств со стороны отцов детей.

В то же время, анализ обращений по вопросам, связанным с алиментными обязательствами, поступающим в институт Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, отражает существующие проблемы выплаты алиментов в том случае, если дети остаются с матерью. Чаще всего алиментные обязательства не исполняются в срок из-за недобросовестности должников. В 2013 году Акыйкатчы (Омбудсмену) КР поступило 7, а 2014 году 6 обращений по поводу не выплаты алиментов.

По алиментным обязательствам за 2013 у судебных исполнителей по республике на исполнении находилось 25 853 исполнительных листов. В 2013 году 1 257 должников по алиментным обязательствам объявлены в розыск<sup>90</sup>.

По действующему законодательству исполнительные действия производится судебным исполнителем по месту жительства или по месту работы должника либо по месту нахождения его имущества, в случае изменения места жительства или места работы должника за пределами страны судебный исполнитель действуют на основании Минской конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам<sup>91</sup> и Кишиневской конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам<sup>92</sup>.

Отметим, что из-за нелегального прибытия и неофициальной трудовой деятельности наших мигрантов за рубежом, определить их места жительства и место

<sup>87</sup> Кыргызская Республика присоединилась Постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1402-ХII.

<sup>88</sup> Национальный статистический комитет. Исх.. № 11-16/2185 от 30 декабря 2014 года.

<sup>89</sup> Национальный статистический комитет. «Женщины и мужчины КР» от 2014 года. Стр. 54

<sup>90</sup> Данные получены в ходе инспектирования Судебного департамента при Верховном суде КР, проведенного в 2014 году институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР.

<sup>91</sup> г. Минск, 22 января 1993 года.

<sup>92</sup> г. Кишинев, 7 октября 2002 года.

работы не представляется возможным, соответственно возможности взыскать с них алименты. Такая ситуация характерна не только в случае с внешними мигрантами, но и внутренними.

Согласно п. 7 ст. 73 Закона КР «Об исполнительном производстве и о статусе судебных исполнителей в Кыргызской Республике» при перемене адреса во время ведения исполнительного производства лицо (взыскатель или должник), участвующее в исполнительном производстве, обязано сообщать в службу судебных исполнителей о перемене своего адреса во время ведения исполнительного производства. При отсутствии такого сообщения извещение или повестка, посылаются по последнему известному адресу указанного лица, и оно считается надлежаще извещенным даже в том случае, если по этому адресу более не проживает или не находится.

Согласно ст. 31 действующего Закона «Об исполнительном производстве и о статусе судебных исполнителей в Кыргызской Республике» в случае отсутствия сведений о месте нахождения должника по исполнительным документам о взыскании алиментов судебный исполнитель по своей инициативе или по заявлению взыскателя вносит в суд по месту нахождения подразделения службы судебных исполнителей представление об объявлении в розыск должника через ОВД и налоговой полиции.

*Заявление №А-400 от 6 мая 2014 года.*

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмана) КР поступило письмо по поводу неисполнения судебного акта городского суда г. Кызыл-Кыя Баткенской области о взыскании алиментов от А. Курбанбаева в пользу Р. А.<sup>93</sup>*

*Из заявления следует, что городской суд г. Кызыл-Кыя Баткенской области 20 июня 2005 года постановил ежемесячно взыскивать с А Курбанбаева в пользу Р. А. алименты на содержание сына А. О. в размере ¼ части всех видов заработной платы до его совершеннолетия. Взыскание производить с 19 июля 2005 года.*

*На основании данного постановления Р. А. получала алименты в сумме 100 сомов в течение нескольких лет. Однако в последние годы по неизвестным причинам взыскивание алиментов прекратилось.*

*Институтом Акыйкатчы (Омбудсмана) КР было направлено письмо директору Судебного департамента при Верховном суде КР<sup>94</sup> о необходимости проверки доводов заявителя. В полученном ответе<sup>95</sup> указывается, что такое постановление не поступало в производство подразделения службы судебных исполнителей (далее – ПССИ) г. Кызыл-Кыя, Баткенской области на исполнение.*

*Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмана) КР было направлено письмо<sup>96</sup> в Верховный суд КР с запросом относительно причин, по которым постановление суда не поступило в производство ПССИ г. Кызыл-Кыя Баткенской области.*

*В полученном ответе<sup>97</sup> указывается, что 26 июля 2005 года копии постановления городского суда г. Кызыл-Кыя получил под роспись делопроизводитель ПССИ г. Кызыл-Кыя Ф. Абдураимов. В свою очередь, Верховным судом КР направлено письмо в Судебный департамент при Верховном суде КР для рассмотрения по существу данного дела, по итогам рассмотрения уведомить Акыйкатчы (Омбудсмана) КР.*

*Судебный исполнитель по заявлению Р. А. при встрече разъяснил, что 23 июня 2014 года сотрудниками ПССИ г. Кызыл-Кыя был осуществлен выезд на место жительства должника, составлен акт, что указанный по адресу дом принадлежит М. Абдуматову. Из паспортного стола г. Кызыл-Кыя получена справка о том, что А. Курбанбаев по данному адресу не проживает.*

<sup>93</sup> Вх. №А-400 от 6 мая 2014 года.

<sup>94</sup> Исх. № 11-1148 от 8 апреля 2014 года.

<sup>95</sup> Исх. № 19 апреля 2014 года.

<sup>96</sup> Исх. № 11-1372 от 3 июня 2014 года.

<sup>97</sup> Исх. № А-05-0676 от 13 июня 2014 года.

Должники, не сообщившие о перемене своего места жительства, никакими санкциями не облагаются. В исключительных случаях (злостное уклонение родителей от уплаты по решению суда средств на содержание несовершеннолетних, либо совершеннолетних но нетрудоспособных и нуждающихся в материальной помощи детей) в соответствии с положениями ст. 162 Уголовного кодекса КР данное несоблюдение норм законодательства наказывается штрафом в размере до 500 расчетных показателей либо ограничением свободы на срок до 2-х лет.

Согласно данным Судебного департамента при Верховном суде КР в 2012-2014 гг. за не исполнение решения суда о взыскании алиментов судебными исполнителями в прокуратуру и органы внутренних дел направлено 326 представлений для решения вопроса о привлечении должников к уголовной ответственности по статье 162 УК КР, а также 82 представления о привлечении к ответственности по ст. 338 Уголовного кодекса КР<sup>98</sup>.

Согласно ст. 31-1 Закона КР «Об исполнительном производстве и о статусе судебных исполнителей в Кыргызской Республике» при неисполнении должником в установленный срок требований, содержащихся в исполнительном документе, выданном на основании судебного акта или являющемся судебным актом, судебный исполнитель вправе по заявлению взыскателя или собственной инициативе вынести постановление о временном ограничении на выезд должника из Кыргызской Республики. Постановление о временном ограничении на выезд должника утверждается старшим судебным исполнителем. Копии постановления направляются должнику, взыскателю и в уполномоченный орган, то есть в управление пограничного контроля Государственной пограничной службы КР.

Однако на практике должников задерживают редко, в связи с тем, что судебные приказы ограничивающие выезды за пределы страны, издаются редко, т. к. получатели алиментов, в частности женщины, не знают, что имеют возможность при неисполнении должником обязательств по выплата алиментов в установленный срок наложить ограничение на выезд. В результате, должники безнаказанно могут годами не выплачивать алименты, что существенно сказывается на положении женщин, остающихся с детьми.

*Заявление. № Н-356 от 17 апреля 2014 года.*

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило письмо по поводу неисполнения судебного акта городского суда о взыскании алиментов от А. Марипова в пользу А. Н.<sup>99</sup>*

*Из заявления следует, что Октябрьский районный суд г. Бишкек 28 мая 2009 года вынес постановление ежемесячно взыскивать с А. Марипова в пользу А. Н. алименты на содержание двух несовершеннолетних детей. Однако, по неизвестным причинам, взыскивание алиментов проводилось не полностью. По данному заявлению сотрудниками Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР было направлено письмо в Судебный департамент при Верховном суде КР<sup>100</sup>, кроме того, ситуация была рассмотрена с выездом на место.*

*В итоге, 15 мая 2014 года А. Н. получила алименты в сумме 56 000 сомов.*

*На имя (Акыйкатчы) Омбудсмена КР поступило заявление от Г. Ж. по поводу неисполнения судебных актов<sup>101</sup>.*

*Г. Ж. в своем заявлении указывала на то, что 21 июля 2009 года Ак-Суйским районным судом была официально разведена и судом вынесен судебный приказ взыскать с*

<sup>98</sup> Исх. № 04-1-1/271 от 2 февраля 2015 года.

<sup>99</sup> Вх. № Н-356 от 17 апреля 2014 года.

<sup>100</sup> Исх. №11-1079 от 24 апреля 2014 года.

<sup>101</sup> Вх. № Ж-140 от 5 февраля 2014 года.

*Ш. Исраилова в пользу Г. Ж. алименты в размере ¼ заработной платы на содержание совместного несовершеннолетнего ребенка. Однако на настоящий день выплачено всего 4435 сомов, хотя на 2014 год задолженность Ш. Исраилова составляла 55 142 сома.*

*Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР направлено письмо в Судебный департамент при Верховном суде КР<sup>102</sup>. В полученном ответе<sup>103</sup> указывается, что исполнительное производство по данному делу взято на контроль Иссык-Кульского областного управления Судебного департамента при Верховном суде КР.*

*Институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР было направлено письмо<sup>104</sup> в Иссык-Кульское областное управление Судебного департамента при Верховном Суде КР о результатах исполнения судебного акта по заявлению Г. Ж. В полученном ответе<sup>105</sup> указывается, что ПССИ Ак-Суйского района в пользу Г. Ж. с Ш. Исраилова взыскано 25 230 сомов.*

Отметим, что подобных примеров очень много, что позволяет утверждать, что в стране отсутствует достаточный контроль исполнительного производства. Судебные исполнители, в связи перегруженностью, не имеют физической возможности контролировать и качественно исполнять каждое заявление. Отсутствует и эффективный механизм взыскания алиментов в случае, если должник при изменении своего места жительства не уведомляет об этом уполномоченный орган. Несвоевременная, неполная выплата алиментов или их полное отсутствие сказываются на материальном положении неполных семей, что влечет за собой крайнюю экономическую и материальную уязвимость женщин и детей. Таким образом, недостаточность и неэффективность мер, предпринимаемых со стороны государственных органов по контролю за исполнением судебных постановлений по алиментным обязательствам свидетельствуют о нарушении права человека на достойный уровень жизни.

В связи с этим, представляется целесообразным для надлежащего контроля исполнения судебных постановлений создать единую базу данных об исполнении по республике исполнительных листов.

## **2.6. Права ребенка**

В 2014 году в отдел по правам ребенка и молодежи Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило 108 письменных обращений, в том числе 66 (более 60 % от общего числа) от НПО, в то же время жалоб от несовершеннолетних детей вообще не поступало. При этом рассмотрение 24 жалоб требовало присутствия представителей Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР на судебных заседаниях. Несмотря на то, что и взрослым и детям в равной степени требуется защита прав человека, очевидны дополнительные обстоятельства, оправдывающие необходимость уделять особое внимание правам детей. Важно принимать во внимание, что в большинстве случаев дети не имеют права голоса и сталкиваются со значительными проблемами в поиске средств правовой защиты и при использовании судебной системы в целях защиты своих прав.

Кыргызская Республика имеет значительные достижения в сфере защиты детей за последние несколько лет. В частности, поддержка материнства, детства, семьи нашла свое отражение в нормах Конституции КР (п. 5 ст. 16), в Кодексе КР о детях. На сегодняшний момент существует около 80 нормативных правовых актов, которые так или иначе регулируют отношения, касающиеся прав и интересов несовершеннолетних, охраны и защиты их прав и интересов. В то же время, с принятием основного документа по защите прав и интересов детей – Кодекса КР о детях от 10 июля 2012 года № 100, Кыргызская

<sup>102</sup> Исх. № 11-300 от 04 февраля 2014 года

<sup>103</sup> Исх. № Ж-1-38/448 от 19 февраля 2014 года.

<sup>104</sup> Иссык-Кульское областное управление Судебного департамента при Верховном суде КР. Исх. № 11-579 от 3 июня 2014 года.

<sup>105</sup> Иссык-Кульское областное управление Судебного департамента при Верховном суде КР. Исх. №168 от 8 апреля 2014 года.

Республика не решила полностью проблемы защиты прав детей. До настоящего времени существуют значительные проблемы в сфере защиты прав ребенка. В 2014 году Комитет ООН по правам ребенка по результатам рассмотрения Третьего и Четвертого консолидированного периодического доклада Кыргызской Республики направил ряд рекомендаций относительно выполнения признанных обязательств в сфере защиты прав ребенка. Анализ рекомендаций показывает, что к основным проблемам в сфере защиты прав ребенка в Кыргызстане по-прежнему можно отнести следующие аспекты защиты детей:

- проблемы защиты детей от насилия, включая вопросы пыток, жестокого обращения, пренебрежения, телесных наказаний;
  - проблемы обеспечения права на семейное окружение и альтернативный уход за детьми, включая положение детей, лишенных семейного окружения, существующие проблемы усыновления/удочерения детей;
  - общие рекомендации, касающиеся необходимых изменений законодательства, разработки государственной комплексной стратегии защиты прав ребенка, координации системы защиты детей, выделяемых для этих целей ресурсов, гарантий недискриминации и обеспечения наилучших интересов ребенка;
    - вопросы защиты детей с ограниченными возможностями здоровья;
    - проблемы, связанные с системой образования;
    - вопросы отправления правосудия в отношении несовершеннолетних;
    - вопросы защиты детей от сексуального насилия и жестокого обращения;
    - проблемы в сфере охраны здоровья и медицинского обслуживания;
    - неэффективность процедур регистрации рождения, вопросы соблюдения права на имя и гражданство;
  - вопросы защиты детей-жертв и свидетелей преступлений;
  - торговли людьми;
  - экономическая эксплуатация детей;
  - положение детей-мигрантов;
  - положение детей-представителей национальных меньшинств Комитет по правам ребенка особенно подчеркнул те вопросы, которым до настоящего времени не уделяется существенного внимания в Кыргызской Республике, включая вопросы:
    - надлежащей и систематической подготовки всех профессиональных групп, работающих с детьми;
    - разработки всеобъемлющей системы сбора дезагрегированных данных обо всех лицах в возрасте до 18-ти лет;
    - укрепления роли института Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, в соответствии с Парижскими принципами, включая полномочия заниматься рассмотрением поступающих от детей жалоб и обеспечивать средства правовой защиты в случаях нарушения их прав.
- В 2014 году институт Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, затронул в своей деятельности практически все указанные выше проблемы защиты прав ребенка.

### **1.6.1. Доступ к образованию**

Право на образование является необходимым средством для реализации других прав человека. Образование играет жизненно важную роль в защите детей от

непосильного и опасного труда и сексуальной эксплуатации, в поощрении прав человека и демократии, охране окружающей среды. Одним из основных аспектов реализации права на образование является его доступность для всех, без какой-либо дискриминации.

Уровень доступности образования определяется тремя взаимосвязанными характеристиками:

- 1) **гарантии недискриминации и равенства**, включая доступ к образованию представителей наиболее уязвимых и маргинализированных групп населения;
- 2) **физическая доступность образования**: включая разумную доступность и досягаемость образовательных организаций через их географическую или техническую<sup>106</sup> доступность;
- 3) **экономическая доступность**: согласно международным стандартам, государство должно гарантировать бесплатное начальное образование для всех, а также постепенно стремиться к обеспечению бесплатного среднего и высшего образования.

Право на образование также предполагает культурную приемлемость формы и содержания образования, включая методы и программы обучения и адаптируемость образования, означающая способность соответствовать потребностям учащихся в рамках различных социально-культурных норм.

Конституция КР (ст. ст. 20, 45) и Закон КР «Об образовании» от 16 декабря 1992 года № 1074-ХІІ гарантируют доступность образования для каждого без какой-либо дискриминации, а также устанавливают более высокий стандарт экономической доступности образования, чем это определено международными стандартами – не только обязательное бесплатное начальное, но также и бесплатное среднее образование на уровне государственных образовательных стандартов.

Акыйкатчы (Омбудсмен) КР систематически получает жалобы на качество образования и несоблюдение права на доступ к образованию, включая обращения с жалобами о препятствиях при поступлении детей в школу с определенным языком обучения или находящихся рядом с местом жительства. Данные, поступающие в Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, свидетельствуют о том, что конституционное право на образование систематически нарушается. Особенно уязвимыми группами в доступе к образованию являются дети внутренних мигрантов, работающие дети, дети с ограниченными возможностями здоровья.

Непосещение детьми школы тесно связано с экономическим положением семей (безработицей, отсутствием постоянного жилья, внутренней и внешней миграцией). Предоставление в отдельных общеобразовательных школах платных дополнительных образовательных услуг часто является недобровольным, на платные дополнительные занятия учеников записывают в обязательном порядке, при этом желание учеников и желание родителей получать такого рода услуги не учитывается. Такая ситуация снижает экономическую доступность образовательных услуг.

Еще одним препятствием в обеспечении доступности образовательных услуг является существующая система зачисления детей в школу, поскольку обязательным требованием является предоставление родителями ребенка свидетельства о рождении и паспорта родителей с регистрацией их места жительства. Согласно приказу Министерства образования и науки КР «О привлечении к обучению детей из семей внутренних мигрантов» от 5 сентября 2008 года № 549/1 в случае отсутствия у ребенка свидетельства о рождении, родителям предоставляется срок в течение 3-х месяцев для восстановления документов. Однако данная мера является недостаточной для исключения случаев отказа в приеме детей мигрантов в школу. Указанные сроки недостаточны для восстановления документов, как показывает практика, часто в период восстановления документов дети не посещают школу.

---

<sup>106</sup> Замечание общего порядка № 13. Двадцатая первая сессия, 1999 год.

Как следует из двух заявлений, рассмотренных Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, четырем детям было отказано в приеме в школу со ссылкой на отсутствие мест в школе (СШ № 46, № 48 г. Бишкек). В то же время, в ходе разбирательства было выявлено, что отказ в приеме в школу в данных случаях был не обоснован, и результатом разбирательства сотрудников Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по указанным заявлениям стало зачисление детей в школу.

Заявления, поступающие к Акыйкатчы (Омбудсмену) КР, также указывают на нарушения финансовой доступности образовательных услуг в отдельных школах.

*25 февраля 2014 года на имя Акыйкатчы (Омбудсмена) поступило заявление от родителей по поводу нарушения прав их детей в учебно-воспитательной школе им. Г. Гмайнера, г. Бишкек<sup>107</sup>. Жалоба родителей касалась вопросов отчисления детей из школы на основании отказа родителей оплачивать более высокую стоимость контракта, необоснованности повышения стоимости обучения, дополнительных финансовых сборов, грубых финансовых нарушений руководством школы.*

*Акыйкатчы (Омбудсменом) КР было направлено письмо в Министерство образования и науки КР<sup>108</sup> с описанием существа жалобы. Приказом Министерства образования и науки КР от 12 марта 2014 года №144/1 была создана комиссия по проверке фактов, указанных в обращении. Также для проверки фактов было направлено письмо в Октябрьскую прокуратуру г. Бишкек.*

*Согласно ответу Министерства образования и науки КР<sup>109</sup>, приказом директора школы им. Г. Гмайнера от 13 февраля 2014 года № 42 «О прекращении предоставления образовательных услуг» четверо учащихся 1 класса действительно были отчислены с 14 февраля 2014 года в связи с отказом их родителей подписать новый договор, предусматривающий увеличение оплаты за учебу. Родители мотивировали свой отказ в подписании договора тем, что администрация школы не обосновала причины увеличения суммы оплаты.*

*Кроме того, проверкой установлено, что родители оказывают спонсорскую помощь в укреплении материально-технической базы школы. Так, например, родители 1-го класса, из которого были отчислены дети, оборудовали кабинет музыки на сумму около 100 тыс. сомов.*

*В результате разбирательства, после вмешательства Министерства образования и науки КР и Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, учащиеся 1-го класса продолжили обучение в школе на прежних условиях контракта, директор школы Г. Мырсакматова была отстранена от должности в связи с серьезными нарушениями финансовой дисциплины.*

Само по себе введение оплаты за услуги обучения не являются нарушением, если оно носит добровольный характер. В государственных и муниципальных школах, где вводятся платные дополнительные (свыше минимального образовательного стандарта) образовательные услуги, у родителей и детей должно быть соблюдено право отказаться от дополнительных услуг, продолжив обучение в той же самой школе.

При поступлении ребенка в школу, где, согласно уставу, обучение предоставляется платно на контрактной основе, родители должны быть уверены, что ребенок сможет продолжить обучение при соблюдении установленных контрактом условий, любое повышение стоимости контракта должно быть обосновано и целесообразно.

Любые дополнительные сборы денег с родителей могут производиться исключительно при соблюдении полной добровольности взносов, расход финансирования, получаемого школой подобным образом, должен сопровождаться строгой финансовой отчетностью и открытостью финансовых отчетов для родителей.

<sup>107</sup> Вх. № КЛ-Т-228 от 25 февраля 2014 года.

2. Исх. № 10-594 от 04 марта 2014 года.

<sup>109</sup> Вх. № 15-594 от 18 марта 2014 года.

Любые случаи, когда взносы (помимо уплаты стоимости контракта) носят обязательный характер, не подлежат открытой и строгой финансовой отчетности, чреваты рисками злоупотреблений и грубыми нарушениями финансового доступа к образованию.

Постановление Правительства КР «Об участии родительской общественности в поддержке материально-технической и учебной базы, дошкольных и внешкольных учреждений Кыргызской Республики» от 10 декабря 2001 года № 775 требует пересмотра и уточнения обязательств администрации школы в предоставлении родительской общественности финансовых отчетов о расходе любых средств, собираемых путем дополнительных взносов. При этом, с целью полного обеспечения международных стандартов в сфере финансовой доступности образования необходимо ввести запрет сбора любых дополнительных взносов в период обучения ребенка в начальной школе и любых специальных взносов при поступлении ребенка в школу.

Как было отмечено выше, одним из компонентов права на образование является компонент культурной приемлемости формы и содержания образования. Согласно заявлениям, поступающим в Аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в 2014 г., в школах продолжает проявляться проблема не допуска девочек, носящих платок, к получению среднего образования в школе. Жалобы и обращения родителей систематически направляются в Аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) КР через ОО «Мутакаллим». К примеру, в 2012 году поступило 21 такое обращение, в 2013 году – 7, в 2014 году – 4 обращения.

*В СШ № 87 жилого массива «Келечек», г. Бишкек директор и завуч школы не пускали в школу ученицу 8-го класса, заставляя ее снять платок<sup>110</sup>.*

*Сотрудниками Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по данному инциденту направлено письмо в Управление образования мэрии г. Бишкек<sup>111</sup>. Из полученного ответа<sup>112</sup> следует, что от директора СШ № 87 Ж. Исановой 6 марта 2014 года № 336 было получено объяснительное письмо, в котором отмечено, что ученица 8-го класса С. кызы Г. с февраля 2014 г. начала приходить в школу в платке. С ней была проведена беседа, что в соответствии с Уставом школы, для учеников предусмотрена единая школьная форма и на уроках физкультуры обязательна специальная форма. Давление к ученице и ее родителям со стороны руководства школы не применялось.*

*Главным специалистом Управления образования мэрии г. Бишкек Н. Идировым по данному заявлению и была проведена разъяснительная работа, в отношении директора СШ № 87 Ж. Исановой было рекомендовано проводить работу согласно ст. 45 Конституции КР, касающейся равных гарантий права на образование.*

*Согласно заявлению, поступившему в Аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) КР<sup>113</sup>, аналогичный случай произошел в школе-гимназии № 64 г. Бишкек. Ученицу данной школы М. Ж. не пускали в школу в платке.*

*Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР направлено письмо в прокуратуру Октябрьского района г. Бишкек<sup>114</sup>.*

*Прокуратурой Октябрьского района г. Бишкек заведующая Октябрьским районным центром образования была предупреждена о недопущении в дальнейшем нарушений Закона КР «Об образовании». Директору школы-гимназии № 64 Ф. Чажалиева за создание некомфортных условий для ученицы 3 «Б» класса М. Ж. заместителю директора по учебно-воспитательной части Б. Батыркановой внесено административное взыскание в виде «замечания». Ребенок продолжает посещать школу.*

<sup>110</sup> Вх. № С-215 от 21 февраля 2014 года.

<sup>111</sup> Исх. № 10-520 от 25 февраля 2014 года.

<sup>112</sup> Вх. № 47-57 от 31 февраля 2014 года.

<sup>113</sup> Вх. № Ж-57 от 17 января 2014 года.

<sup>114</sup> Исх. № 10-186 от 27 января 2014 года.

Согласно ст. 14 Конвенции о правах ребенка (далее – КПР)<sup>115</sup>, государство должно уважать ответственность, права и обязанности родителей, несущих по закону ответственность за ребенка, руководить им в осуществлении его права методом, согласующимся с развивающимися способностями ребенка. При этом свобода исповедовать свою религию или веру может подвергаться только таким ограничениям, которые установлены законом и необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, нравственности и здоровья населения или защиты основных прав и свобод других лиц.

Право на образование является конституционным (ст. 45 Конституции КР) и государство обеспечивает обязательность образования для всех.

Международная практика рассмотрения дел, касающихся ношения религиозной одежды в светских образовательных учреждениях, указывает на то, что при условии выбора образовательных учреждений (светских, религиозных), прозрачности установленных правил в светской школе, законности применяемых мер, право на свободу вероисповедания может быть ограничено для защиты ценностей, необходимых в демократическом обществе – таких как защита прав других лиц и плюрализм мнений.

В частности, в решении Европейского суда по правам человека (далее – ЕС) относительно Турции<sup>116</sup>, в ситуации, когда студентке вуза не допустили к экзаменам в связи с тем, что она носила хиджаб, нарушение права на свободу вероисповедания не было признано ЕС, поскольку существующие правила были известны студентке и запрещали ношение религиозной одежды в вузе. ЕС отметил, что запрет ношения хиджаба, как и любой другой религиозной одежды, был основан, в частности, на принципе секуляризма, который не позволял государству отдавать предпочтение определенной религии или вере, защита которых могла бы означать ограничение свободы религии в отношении других лиц. В ситуации Турции для защиты таких ценностей как уважение к чужим правам, и, в особенности, равенство перед законом мужчин и женщин, соответствующие органы власти должны были считать противоречащим этим ценностям позволение носить религиозную одежду в помещениях университета.

В условиях Кыргызской Республики выбор образовательных учреждений ограничен, обучение в религиозных школах не всегда проводится при соблюдении минимального образовательного стандарта. Необходимо учитывать, что описанные выше ситуации касаются несовершеннолетних детей, зависимых от решений, принимаемых взрослыми. В подобных условиях, отсутствие допуска детей к образованию на основании ношения платка – является прямым нарушением права на образование и дискриминацией по религиозному признаку. Любые действия администрации школы с целью обеспечения требований к ношению школьной формы и обеспечения секуляризации не должны создавать препятствия в получении учеником среднего образования.

Уставы средних школ устанавливают, как правило, общие правила ношения школьной формы, не вводя запрет на ношение учениками предметов одежды, демонстрирующих их религиозную принадлежность. В случае введения подобного рода запретов в целях обеспечения светского обучения и защиты плюрализма, они должны касаться внешних признаков любого вероисповедания. Отсутствие альтернативы получения качественного образования в религиозных школах должно приниматься во внимание при введении запретов в муниципальных и государственных образовательных учреждениях, поскольку такие запреты фактически будут означать отсутствие доступа к образованию школьников, чья религия требует ношения соответствующей их вере одежды.

Необходимо отметить, что согласно ст. 33 Закона КР «Об образовании» государство проводит политику социальной защиты детей по вовлечению их в

<sup>115</sup> Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1402-ХІІ.

<sup>116</sup> См. дело «Лейла Шахин против Турции» (Leyla Şahin v. Turkey), постановление Европейского суда по правам человека 44774/98 от 10 ноября 2005 года.

общеобразовательный процесс независимо от возраста, пола, этнической и религиозной принадлежности, учебных достижений, социально-экономического статуса и берет на государственное обеспечение детей-сирот, а также детей с ограниченными возможностями здоровья.

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР обратилась жительница с. Тоо-Моюн Араванского района М. Ж.<sup>117</sup>. В своем обращении она указывает на то, что четверо ее детей растут без отца, но их не принимают в школу-интернат района. В результате чего в 2014 году ее дети не посещают школу.*

*Для расследования данного обращения сотрудник представительства Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по Ошской области выехал в Тоо-Моюнский айыл окмоту и провел беседы с сотрудниками отдела социальной защиты Араванского района. Чиновники ссылались на то, что согласно п. 1 ст. 37 Кодекса КР о детях в интернат принимаются только дети, у которых нет обоих родителей. Сотрудник Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР просил главу государственной администрации – акима района Ш. Артыкова, который также ссылался на вышеназванную норму данного Кодекса, обеспечить полусиротам доступ к образованию. Сотрудник представительства Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в Ошской области посетил школу-интернат им. Тургунова в айыльном округе Чек-Абад, побеседовал с директором, который согласился принять детей в школу-интернат. В настоящее время дети обучаются в школе-интернате.*

Следует отметить, что данная норма Кодекса КР о детях приводит к системным правонарушениям, тем самым нарушаются конституционные права детей на образование. В случае внесения соответствующего изменения в определение «дети-сироты» в ст. 5 Кодекса КР о детях, можно было бы защитить права десятков, а может быть сотней детей. Сотрудниками Акыйкатчы (Омбудсмена) КР разработана соответствующая рекомендация для внесения изменения в ст. 5 Кодекса КР о детях.

## **2.6.2. Защита несовершеннолетних от насилия<sup>118</sup>**

### **2.6.3. Общий анализ эффективности правовых норм для защиты детей от насилия**

Согласно ст. 19 КПП, меры защиты ребенка от насилия должны предусматривать необходимые законодательные, административные, социальные и просветительные меры, включая:

- эффективные процедуры для разработки социальных программ с целью предоставления необходимой поддержки ребенку и лицам, которые о нем заботятся;
- осуществление предупреждения и выявления насилия;
- сообщение, передача на рассмотрение, расследование фактов насилия;
- возбуждение, в случае необходимости, судебной процедуры;
- а также лечение и последующие меры в связи с любыми случаями жестокого обращения с ребенком (включая все формы физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или пренебрежительного обращения, грубого обращения или эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление, со стороны родителей, законных опекунов или любого другого лица, заботящегося о ребенке).

<sup>117</sup> Вх. № 38-212 от 17 октября 2014 года.

<sup>118</sup> При написании данного раздела использовались материалы «Бюллетеня по правам человека по правам человека в Кыргызской Республике» Совета по правам человека, а также анализ законодательства, приведенный в отчете по результатам исследования «Пытки в контексте ювенальной юстиции». – Бишкек, 2012, проведенного институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в сотрудничестве с ЮНИСЕФ и рядом неправительственных организаций.

Статья 37 КПП устанавливает стандарт защиты детей от пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, а также гарантии гуманного обращения и уважения неотъемлемого достоинства ребенка, лишенного свободы.

В настоящее время наглядным ярким показателем неэффективности существующих механизмов защиты детей является неоднократное повторение Советом ООН по правам человека (в 2010 г.), Комитетом против пыток (в 2013 г.), Комитетом по правам ребенка (в 2000, 2004, 2007, 2014 гг.), одних и тех же рекомендаций для Кыргызской Республики, касающихся следующих вопросов защиты детей от насилия:

- введение запрета применения телесных наказаний в семье, школах, учреждениях и других местах по организации ухода за детьми<sup>119</sup>;
- обеспечение всесторонней правовой защиты детей от физического и психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, беспризорности или безнадзорности, грубого обращения или эксплуатации, включая телесные наказания в любых условиях, и дальнейших практических мер по пресечению случаев насилия в отношении детей<sup>120</sup>;
- пропаганда и поощрение позитивных, ненасильственных форм поддержания дисциплины, особенно в семьях, школах и учреждениях по уходу за детьми<sup>121</sup>;
- обеспечение соблюдения **законодательства в области защиты от насилия** и установление строгого контроля за его выполнением<sup>122</sup>;
- подготовка сотрудников милиции;
- меры по расследованию, преследованию в судебном порядке и применению санкций в отношении лиц, причастных к совершению актов пыток и применению бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в отношении детей и молодых людей;
- создание процедур для расследования поступающих от детей жалоб в случае физических и эмоциональных злоупотреблений в учреждениях;
- создание программ в области реабилитации и реинтеграции жертв;
- защита детей-жертв и свидетелей на всех стадиях уголовного судопроизводства, принимая во внимание принятые ООН Руководящие принципы, касающиеся правосудия в вопросах, связанных с участием детей-жертв и свидетелей преступлений (Резолюция 2005/20 Экономического и Социального Совета)<sup>123</sup>.

Опираясь на исследования, проведенные институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР за последние годы, а также неправительственными и международными организациями, можно отметить, что в Кыргызстане существуют две основные социальные зоны распространения насилия в отношении несовершеннолетних: насилие в семье и насилие в учреждениях для детей – школах, детских садах, интернатах. Практика показывает многообразие различных видов жестокого обращения в отношении детей, причем многие из них могут не иметь очевидных последствий для физического здоровья ребенка, однако оказывают существенное и долгосрочное влияние на его психику и развитие.

К сожалению, в большинстве случаев дети не получают какой-либо защиты от государства, что обусловлено неэффективностью системы выявления насилия в отношении детей, высоким уровнем терпимости общества к данному явлению,

<sup>119</sup> Комитет по правам ребенка, Заключительные замечания, 2004, пар. 46.

<sup>120</sup> Универсальный периодический обзор, 2010, рекомендации Швеции пар. 76.56.

<sup>121</sup> Комитет по правам ребенка, Заключительные замечания, пар. 46.

<sup>122</sup> Комитет по правам ребенка, Заключительные замечания, пар. 44.

<sup>123</sup> Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) Приняты [резолюцией 40/33](#) Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 года.

отсутствием достаточных ресурсов у уполномоченных государственных органов по защите детей, а также существенными пробелами в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве страны.

#### 2.6.4. Запрет применения насилия в отношении детей и проблема безнаказанности

Уголовный кодекс КР содержит ряд норм, которые могут применяться для защиты детей от различных форм насилия и жестокого обращения, а именно ответственность за:

- невыполнение обязанностей по воспитанию ребенка, сопряженная с жестоким обращением (ст. 161 Уголовного кодекса КР), в виде штрафа в размере до 100 расчетных показателей либо (максимально) лишения свободы на срок до 2-х лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3-х лет или без такового;
- «истязания» (ст.111 Уголовного кодекса КР) – причинение физических или психических страданий путем систематического нанесения побоев либо иными насильственными действиями, если это не повлекло тяжкого или менее тяжкого вреда здоровью несовершеннолетнего или лица, заведомо для виновного находящегося в беспомощном состоянии либо в материальной или иной зависимости от виновного – в виде штрафа в размере до 100 расчетных показателей либо (максимально) лишения свободы на срок до 5-ти лет;
- преступления сексуального характера (ст. ст. 129, 130, Уголовного кодекса КР), где отягчающим признаком является совершение преступления в отношении несовершеннолетнего – данные преступления относятся к тяжким;
- применение пыток и жестокого обращения (ст. 305-1 Уголовного кодекса КР), также с отягчающим признаком совершения преступления в отношении несовершеннолетнего.

Необходимо подчеркнуть настойчивость различных международных органов по защите прав человека относительно важности введения в законодательстве прямого запрета телесных наказаний, который связан, прежде всего, с необходимостью формирования неприятия в обществе практики телесных наказаний, воспитания нетерпимого отношения к данному явлению и его искоренению. Такой запрет является частью принципиальной стратегии уменьшения и предупреждения всех форм насилия в обществе. На 2014 год в Кыргызстане существует лишь одна норма, устанавливающая прямой запрет телесных наказаний. Так, приказу Министерства образования и науки КР «О мерах по усилению выполнения основных гарантий прав, свобод и законных интересов детей, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики, Конвенцией о правах ребенка, Законом Кыргызской Республики «Об образовании» и «Кодексом о детях»» от 14 апреля 2009 года № 264/1: «...В образовательных организациях не допускаются телесные наказания в отношении детей. В случае телесного наказания лицо, совершившее наказание, и руководитель образовательной организации несут персональную ответственность, предусмотренную законодательством Кыргызской Республики». Данный приказ был издан в связи с фактом применения в 2008 году учителем одной из школ г. Майлуу-Суу телесных наказаний в отношении своих учеников. К сожалению, имеющаяся норма об административной ответственности за применение телесных наказаний (побои) ст. 66-9 Кодекса Кыргызской Республики об административной ответственности на практике не применяется.

*На имя уполномоченного Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики по Ошской области и г. Ош обратилась гр. Б. А.<sup>124</sup>, по поводу издевательства преподавателя частной школы в отношении ее дочери. Из заявления следует, что учительница частной школы «Светоч» Ч. Нурдинова ударила книгой по голове ученицу 1-го класса Б. М.*

*Для рассмотрения заявления представительством Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики по Ошской области и г. Ош было проведено расследование, с участием руководства частной школы «Светоч», в результате которого вина Ч. Нурдиновой была доказана. Решением педагогического совета школы Ч. Нурдиновой объявлен выговор, кроме этого, руководством школы заявителю в качестве компенсации были выплачены деньги в размере 25 тысяч сомов.*

*В связи со случившимся, представительством Акыйкатчы (Омбудсмена) КР оказана помощь дочери заявителя в переводе ее в другую школу.*

*На имя уполномоченного Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по Ошской области и г. Ош также обратилась К. Г.<sup>125</sup>. В обращении сообщается, что завуч школы им. М. Джаманкулова, расположенной в с. Отуз-Адыр, Т. Эсенгулова избила ученика К. уулу А., вследствие чего он попал в больницу. После прохождения лечения она не пускает ребенка в школу.*

*По данному обращению представительством Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по Ошской области и г. Ош организован выезд в школу в с. Отуз-Адыр, проведены беседы с руководством школы, классным руководителем, другими учителями, проведен педсовет школы. После чего заявителю принесли официальное извинение за совершенный поступок, затем стороны пришли к мирному соглашению, ученик продолжает учиться в родной школе.*

*Однако материалы, собранные представительством Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по Ошской области и г. Ош по факту избиения учительницей ученика направлены в прокуратуру Кара-Сууйского района Ошской области для дачи юридической оценки указанному правонарушению.*

Указанные выше случаи указывают на отсутствие адекватных подходов к решению проблем насилия в отношении детей. Если в первом случае была выплачена компенсация и ребенок был переведен в другую школу, то во втором, когда в результате насилия ребенок оказался в больнице, завуч школы не понес ответственности и ребенок продолжает находиться в небезопасных условиях – в постоянном контакте с тем, кто применил насилие. Результаты исследования ЮНИСЕФ о применении насилия в семьях, проведенного в году показывает, что телесные наказания воспринимаются в обществе в качестве нормальной дисциплинарной меры<sup>126</sup>. Такое восприятие насильственных действий в процессе воспитания ребенка ведет к сохранению насилия в обществе в целом. В связи со всем указанным выше, необходимо введение прямого законодательного запрета применения телесных наказаний в семье и школе для изменения восприятия насилия в обществе и развития позитивных мер воспитания детей.

В связи с этим необходимо ст. 90 Кодекса Кыргызской Республики о детях дополнить четырнадцатым абзацем следующего содержания:

«запрета на применение телесных наказаний в отношении несовершеннолетнего в семье, школе и иных местах».

<sup>124</sup> Вх. № 38-061 от 17 марта 2014 года.

<sup>125</sup> Вх. №38-115 от 7 мая 2014 года.

<sup>126</sup> «Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2013 год». – Бишкек, 2014. – С. 120. Либо, жестокое обращение с детьми в семьях. отчет по результатам исследования. ЮнисЕФ. – бишкек, 2010. – с. 92.

## 2.6.5. Неэффективность системы выявления насилия в отношении детей в семье и учреждениях

При очевидно высокой распространенности насилия в отношении детей, чрезвычайно малое число сообщений о нем поступает в соответствующие государственные органы и становится предметом расследования и судебного разбирательства.

Первым элементом защиты детей от любого насилия, является его своевременное выявление, которое связано в первую очередь с эффективностью трех механизмов защиты:

1) **независимым мониторингом и контролем:** данный механизм должен предусматривать систему регулярных посещений закрытых учреждений государственными органами, достаточную открытость учреждений для общественного контроля;

2) **системой оперативной передачи информации** от медицинских или общеобразовательных учреждений о признаках насилия в отношении детей в уполномоченные органы по защите детей и в правоохранительные органы;

3) **наличием гарантий проведения немедленного разбирательства и предоставление защиты ребенку**, включая, в случае угрозы его здоровью и жизни, его незамедлительное размещение вне семьи или вне учреждения, где он находился.

Недостаток соответствующего наблюдения за деятельностью учреждений является общей проблемой во всех типах учреждений, где проживают дети. Но даже в случае выявления неправительственными организациями (далее – НПО) или Акыйкатчы (Омбудсменом) КР случаев пыток и жестокого обращения с детьми, государственные органы, как правило, ограничиваются выговором администрации учреждения, либо увольнением руководителя учреждения, что фактически не решает проблему безнаказанности насилия в учреждениях. Территориальные подразделения уполномоченного органа по защите детей, имея функциональную обязанность и полномочия осуществлять контроль за деятельностью всех учреждений, предоставляющих услуги детям независимо от их подведомственности, не используют свои полномочия в полной мере в связи с недостатком ресурсов.

### *Подача жертвой насилия прямой жалобы в уполномоченные государственные органы*

Для работоспособности механизма подачи прямой жалобы в уполномоченные государственные органы, как в случае семейного насилия, так и в учреждениях, необходимо:

- наличие специальных, упрощенных для детей, процедур подачи жалобы;
- обеспечение защиты детей-жертв и детей свидетелей насилия;
- введение системы обязательного информирования детей о существующих механизмах;
- предоставление гарантий бесплатной юридической помощи детям-жертвам, в том случае, если помощь законных представителей, в виду их физического отсутствия или конфликта интересов, является для ребенка недоступной.

Специальных, доступных детям, процедур подачи жалобы в настоящее время в Кыргызстане не существует. В закрытых учреждениях пенитенциарной системы (колонии, СИЗО) и учреждениях Министерства внутренних дел КР, законодательством предусмотрены лишь общие, как для взрослых, так и для несовершеннолетних, процедуры подачи жалобы на применение пыток или жестокое обращение. При этом, ни в одном

учреждении для детей в конфликте с законом или в интернатном учреждении в настоящее время нет информации о праве ребенка на подачу жалобы, и об уполномоченных государственных органах, которые могут их рассматривать<sup>127</sup>.

*В 2014 году сотрудниками Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР при проведении мониторинга в ходе беседы с детьми (опрошено 15-20 детей) было выявлено, что помощник директора Специальной школы-интернат для детей, находящихся в особых условиях воспитания А. Чолпонкулов периодически применяет насилие в отношении детей, а именно оскорбляет их, угрожает, психически давит на детей, бьет руками и пинает ногами по разным частям тела.*

*В связи с этим Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) по данному вопросу был направлен Акт реагирования в Министерство образования и науки КР<sup>128</sup>. Из полученного ответа<sup>129</sup> следует, что в специальной школе-интернате в целях предотвращения фактов насилия, жестокого обращения с детьми, при участии сотрудников ОФ «Оазис» и ОФ «Голос Свободы» с 2013 года оборудован ящик для жалоб, который находится при входе в спальный корпус. Сотрудники ЕПО еженедельно проверяют содержание ящика и принимают соответствующие меры, информируя о ситуации директора школы-интерната.*

Тем не менее, остается очевидным, что существующая процедура подачи жалоб в учреждение такого типа не может обеспечить эффективность и своевременность защиты детей от насилия со стороны персонала или представителей администрации ввиду очевидного конфликта интересов и отсутствия гарантий продолжения работы неправительственных организаций в учреждении в дальнейшем.

## **2.6.6. Обеспечение безопасности ребенка, пострадавшего от насилия**

Необходимым элементом защиты ребенка от насилия является обеспечение его безопасности при выявлении насилия. Независимо от способа выявления насилия, было ли насилие выявлено специалистами уполномоченных органов или самим ребенком (была подана жалоба), в случае очевидной угрозы репрессий в отношении пострадавшего ребенка и других детей-свидетелей насилия, должны быть разработаны и действовать четкие механизмы, позволяющие исключить возможность для предположительно виновного лица скрывать доказательства насилия и угрожать ребенку повторным применением насилия. Обеспечение такой безопасности также является условием получения сообщений детей о насилии.

Существующие механизмы защиты детей в случае насилия недостаточно эффективны. Так, в соответствии с нормами Кодекса КР о детях в экстренных случаях, когда имеется прямая угроза жизни и здоровью ребенка в семейном окружении (применение физического, психологического, сексуального насилия, жестокое обращение или эксплуатация), территориальное подразделение уполномоченного органа по защите детей совместно с ОВД обязано принимать неотложные меры по защите ребенка, вплоть до размещения его вне семьи. Порядок размещения ребенка вне семьи должен быть определен Правительством КР, но согласно данным Министерства социального развития КР, до настоящего времени процедуры по изъятию ребенка из семьи, в случае угрозы его жизни и здоровью, не разработаны. Более того, территориальные подразделения уполномоченного органа, находящиеся в регионах страны, часто не имеют возможности для транспортировки пострадавшего несовершеннолетнего в учреждения, где ему может

<sup>127</sup> Данные различных исследований НПО, ЮНИСЕФ, Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, проведенных в период с 2009 по 2013 гг. в учреждениях интернатного типа и в учреждениях ювенальной юстиции.

<sup>128</sup> Исх. № 10-1532 от июня 2014 года.

<sup>129</sup> Вх. № 15-34 от 14 июля 2014 года.

быть оказана необходимая помощь, или не имеют в своем распоряжении центров временного размещения для несовершеннолетних.

В отношении защиты ребенка от угрозы его жизни и здоровью, когда он находится в каком-либо учреждении, ситуация еще более сложная, поскольку существующие процедуры, направленные на обеспечение безопасности свидетелей и потерпевших, идентичны как для взрослых, так и для детей. Так, согласно ст. 118 Уголовно-процессуального кодекса КР прокурор, следователь с согласия прокурора, или суд вправе временно отстранить от должности обвиняемого, подсудимого, если есть достаточные основания полагать, что они будут препятствовать объективному ведению следствия и разбирательству дела в суде, возмещению причиненного ущерба или продолжать заниматься преступной деятельностью, связанной с пребыванием на этой должности. Временное отстранение обвиняемого, подсудимого от должности отменяется на основании судебного решения, постановления следователя, прокурора, когда в применении этой меры отпадает необходимость.

Данная процедура становится доступной только в случае, если уголовное дело уже возбуждено и должностному лицу выдвинуто обвинение. В то же время, решение о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела принимается органами прокуратуры в срок от 3 до 10 дней. Таким образом, при подаче жалобы о жестоком обращении или пытках, в течение 10 дней до вынесения решения о выдвигении обвинения прокуратурой, лицо, которое применяло насилие в отношении ребенка, может находиться в учреждении и иметь возможность для запугивания детей-жертв и свидетелей, а также для сокрытия доказательств своего преступления.

К сожалению, и существующие процедуры, установленные законодательством, и практика осуществления правосудия с участием детей-жертв и свидетелей преступления в Кыргызстане не соответствует международным стандартам. Нередко в ходе следствия показания ребенка не рассматриваются всерьез только лишь на основании его возраста, даже если степень зрелости ребенка позволяют ему давать ясные и детальные показания. Уполномоченные органы часто не считают необходимым информировать ребенка о ходе разбирательства и его правах. Это происходит вследствие патриархальных взглядов на воспитание, где дети воспринимаются как объект, судьбой которого полностью распоряжаются взрослые, так и в связи с отсутствием необходимой профессиональной подготовки специалистов по работе с детьми-жертвами. Допросы и другие формы расследования проводятся без уважения и учета интересов ребенка. Часто ребенок, являющийся жертвой, испытывает повторный стресс в ходе проведения расследования, а затем во время судебного процесса.

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмана) КР поступило заявление от З. Д.<sup>130</sup> с просьбой принять меры в отношении водителя такси и двух сотрудников милиции. Разбирательство по этому заявлению продолжалось и в 2014 году.*

*В своем заявлении З. Д. указывает, что 6 ноября 2013 года в 14:21 она позвонила в службу такси и сделала заказ забрать свою девятилетнюю дочь по указанному ею адресу и привезти ее на пересечение улиц Советская, Скрябина. В 15:01 таксист забрал дочь заявительницы по указанному адресу, однако к месту передачи ребенка он приехал только через час. По приезду водитель такси, не взяв оплату за услуги, оставил дочь заявительницы и быстро уехал.*

*После поездки на такси, дочь была чем-то напугана и под вечер ей стало плохо, у нее поднялась температура, которая сопровождалась рвотой. На следующий день к З. Д. приехал тот же таксист с двумя сотрудниками милиции, которые заявили о том, что факта изнасилования не было. В тот момент со стороны З. Д. сообщения в милицию еще не поступило. После этого события З. Д. обратилась в УВД Свердловского района г. Бишкек, но по ее словам, следствие ведется не надлежащим образом, что следователем*

<sup>130</sup> Вх.№ Д-932 от 12 ноября 2013 года.

не была назначена судебно-медицинская экспертиза, допрос ребенка проходил не самим следователем К. Сулаймановым, а человеком, который назвался помощником следователя.

По данному заявлению Акыйкатчы (Омбудсменом) КР были направлены письма в Управление социального развития Свердловского района г. Бишкек<sup>131</sup>, Управление собственной безопасности Министерства внутренних дел КР<sup>132</sup>, УВД Свердловского района Мэрии г. Бишкек<sup>133</sup> и прокуратуру Свердловского района г. Бишкек<sup>134</sup>.

Из ответа следует, что Управлением социального развития Свердловского района г. Бишкек обследованы социально-бытовые условия семьи З. Д., собраны необходимые документы и составлен план индивидуальной работы по защите и сопровождению в обеспечении прав и интересов несовершеннолетней девочки.

Отделом по правам ребенка и молодежи Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР оказана помощь дочери заявительницы С. Д., в прохождении судебно-психиатрической экспертизы в Республиканский центр психиатрического здоровья (далее – РЦПЗ) г. Бишкек. По заключению амбулаторной судебно-психиатрической экспертизы от 13 ноября 2013 года в настоящее время у подэкспертной С. Д. отмечается посттравматическое стрессовое расстройство (депрессивное настроение, навязчивые воспоминания и мысли о случившемся, нарушение сна с повторными сновидениями, фобические расстройства, рассеянное внимание, снижение когнитивной деятельности) являющиеся последствием вышеуказанных происшествий.

В отношении незаконных действий сотрудников милиции, которые приходили домой к Э. Д. вместе с водителем такси, представляясь его родственниками и угрожая ей, был получен ответ из Управления собственной безопасности Министерства внутренних дел КР<sup>135</sup>, из которого следует, что собранные материалы были рассмотрены в соответствии с нормами Уголовно-процессуального кодекса КР и направлены в прокуратуру Свердловского района г. Бишкек для принятия решения.

Из ответа прокуратуры Свердловского района г. Бишкек<sup>136</sup> следует, что в ходе расследования прокуратурой Свердловского района г. Бишкека доводы З. Д. об угрозах и незаконных действиях сотрудников УВД Первомайского района г. Бишкек не нашли своего подтверждения, в связи с чем 23 января 2014 года прокуратурой Свердловского района г. Бишкек уголовное преследование в отношении следователей следственного отдела городского отдела милиции-8 (СО ГОМ) УВД Первомайского района г. Бишкек У. Тепшибаева и К. Джамалдинова прекращено на основании п. 2 ч. 1 ст. 28 Уголовно-процессуального кодекса КР за отсутствием в их действиях состава преступления.

Однако прокуратурой Свердловского района г. Бишкека внесено представление о рассмотрении вопроса о привлечении их к дисциплинарной ответственности. Данное представление следственным управлением ГУВД г. Бишкек было рассмотрено на оперативном совещании № 11 от 5 февраля 2014 года и за нарушения норм профессиональной этики, указанные следователи строго предупреждены о недопущении подобных фактов впредь.

Из ответа также следует, что по заявлению З. Д. от 7 ноября 2013 года в УВД Свердловского района г. Бишкек о принятии мер в отношении водителя такси Э. Самсалиева следователем следственного отдела (СО) УВД Свердловского района г. Бишкек К. Сулаймановым принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела на основании п. 2 ч. 1 ст. 28 Уголовно-процессуального кодекса КР.

Однако 26 ноября 2013 года прокуратурой Свердловского района г. Бишкек решение следователя об отказе в возбуждении уголовного дела отменено и возбуждено

<sup>131</sup> Исх. №10-2266 от 16 ноября 2013 года

<sup>132</sup> Исх. №10-2265 от 16 ноября 2013 года

<sup>133</sup> Исх. №10-2264 от 16 ноября 2013 года

<sup>134</sup> Исх. №10-0057 от 14 января 2014 года

<sup>135</sup> Исх. № 30/664 от 16 декабря 2013 года.

<sup>136</sup> Исх. №103-13-2114 от 27 января 2014 года.

*уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 133 Уголовного кодекса КР и принято в свое производство. В последующем, уголовное дело передано по подследственности в СО УВД Свердловского района. По результатам расследования 24 января 2014 года Э. Самсалиеву предъявлено обвинение по ч. 3 ст. 133 Уголовного кодекса КР и данное уголовное дело направлено в Свердловский районный суд для рассмотрения по существу. В настоящее время идет судебное разбирательство.*

### **2.6.7. Вопросы доступа детей к правосудию. Полная зависимость ребенка от действий законного представителя**

Важно отметить, что доступ детей-жертв преступлений к правосудию существенно ограничен полной их зависимостью от действий законного представителя. Выступать стороной процесса – представлять интересы ребенка-жертвы преступления, как на стадии следствия, так и в суде может родитель или законный представитель ребенка. К законным представителям относятся следующие лица: родители, усыновители, опекуны, попечители подозреваемого, обвиняемого, подсудимого или потерпевшего, гражданского истца, а также представители организаций и лиц, на попечении или иждивении которых находятся подозреваемый, обвиняемый или потерпевший (ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса КР).

Фактически, если у ребенка нет законного представителя, имеющего активную позицию в его защите, имеющего минимальные правовые знания, то ребенок, пострадавший от насилия, остается без возможности добиться возбуждения уголовного дела в отношении лиц, применявших к нему насилие. В наиболее уязвимом положении находятся дети, лишенные родительской опеки и попечительства, находящиеся под опекой государства в интернатных учреждениях, беспризорные дети, дети трудовых мигрантов и дети-беженцы.

В случаях, когда существует конфликт интересов и законный представитель причастен к преступлению в отношении несовершеннолетнего, или не заинтересован в его защите, либо не в состоянии осуществлять его защиту физически, вследствие болезни или отдаленного места проживания, несовершеннолетние сталкиваются с непреодолимыми препятствиями в доступе к правосудию. Несовершеннолетний потерпевший не имеет возможности привлечь к своей защите лицо, которому он доверяет, или защищать свои интересы самостоятельно. Процедуры отстранения законного представителя в случаях, когда есть конфликт интересов, в настоящее время предусмотрены исключительно по уголовным делам в отношении несовершеннолетних, совершивших общественно опасные деяния. Однако подобные процедуры не предусмотрены законодательством в случаях, когда несовершеннолетний является потерпевшим.

Права родителей или законных представителей на участие в процессе осуществления правосудия должны быть гарантированы и в случаях, когда несовершеннолетний находится в конфликте с законом, и в случаях, когда ребенок является жертвой преступления. Участие родителей или законных представителей ребенка следует рассматривать как оказание общей психологической и эмоциональной поддержки несовершеннолетнему, и как функцию, которая должна выполняться в течение всего разбирательства в ходе следствия и судебного процесса. В то же время, если присутствие родителей или опекунов в ходе расследования или при слушании дела оказывает отрицательное влияние, например, если они проявляют враждебное отношение к несовершеннолетнему, должна быть предусмотрена возможность отказа им в участии в ходе осуществления правосудия.

Согласно Закону КР «О гарантированной государством юридической помощи» от 17 июля 2009 года № 227 бесплатная юридическая помощь предоставляется несовершеннолетним, исключительно в случаях совершения ими общественно опасных деяний, предусмотренных Уголовным кодексом КР. Если же несовершеннолетний

находится в учреждении интернатного типа, или закрытом лечебном учреждении, и является жертвой насилия, то бесплатная юридическая помощь для него не предусмотрена.

Полномочия представлять интересы ребенка на стадии следствия и в суде также есть у прокуратуры и территориальных подразделений уполномоченного органа по защите детей. К сожалению, практика показывает, что случаи защиты прокуратурой детей-жертв жестокого обращения единичны, защита осуществляется, как правило, только на основании заявления и, как правило, носит формальный характер. Сотрудники территориальных подразделений уполномоченного органа по защите детей по своей квалификации являются чаще всего педагогами или социальными работниками и не имеют специальных знаний в области права, что не позволяет им эффективно представлять интересы пострадавших несовершеннолетних в ходе следствия и суда.

#### **2.6.8. Улучшение системы защиты детей в учреждениях интернатного типа и учреждениях ювенальной юстиции**

В целях защиты законных прав и интересов детей и предупреждения насилия и правонарушений в отношении детей, находящихся в конфликте с законом необходимо создавать устойчивый механизм прямой подачи жалоб детьми и немедленное реагирование государственных органов, направленное на защиту ребенка от насилия. Необходимо выстроить четкую, установленную законом систему защиты детей, запрещающую применение пыток и других видов жестокого, бесчеловечного либо унижающего достоинство обращения, а также использование наказания детям, включая применение изоляции или одиночного заключения.

С начала 2014 года Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР совместно с международной организацией «Международная тюремная реформа» и ОО «Молодежная правозащитная группа» имплементируется проект «Постепенное искоренение насилия против детей в местах лишения свободы в Центральной Азии» при поддержке Европейского союза. Данный проект имеет международное значение, поскольку реализуется в нескольких странах Центральной Азии: в Кыргызстане, Казахстане и Таджикистане. Опыт работы института Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в сфере защиты прав ребенка, взаимодействия и сотрудничестве с этой целью с неправительственными и международными организациями был признан лучшей практикой в Центральной Азии, что послужило основой для введения данного проекта в действие.

Настоящая «горячая линия», внедренная институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР призвана наладить систему защиты прав ребенка, в этой связи для регламентирования работы детской горячей линии был разработан и согласован приказ, положение о работе детской горячей линии с заместителем Акыйкатчы и отделом экспертно-правовой работы. Также разработана схема взаимодействия с министерствами и ведомствами для оперативного реагирования на обращения на детскую горячую линию, как детей, находящихся в закрытых детских учреждениях, так и детей, родителей и законных представителей без какого-либо ограничения. В настоящее время функционирование детской горячей линии ведется через использование рабочих телефонных номеров Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР и его региональных представительств. Для систематизации предстоящей работы по жалобам были разработаны проекты следующих документов учета и оценки работы детской горячей линии: журнал регистрации обращений на детскую горячую линию, анкеты для учета характера звонков.

С целью организации работы по реагированию на жалобы о применении насилия и ненадлежащего обращения в отношении детей, Акыйкатчы (Омбудсменом) КР были направлены письма в государственные органы с предложением закрепить внутренним приказом ответственных лиц для предстоящей работы по выводу ребенка из кризисной

ситуации. Письма были отправлены в Генеральную прокуратуру КР<sup>137</sup>, Министерство внутренних дел КР<sup>138</sup>, ГСИН<sup>139</sup>, Министерство социального развития КР<sup>140</sup>, Министерство образования и науки КР<sup>141</sup>, Министерство здравоохранения КР<sup>142</sup>, Центр помощи детям, пострадавшим от насилия и жестокого обращения при мэрии г. Бишкек<sup>143</sup>, а также мэрам городов Бишкек<sup>144</sup> и Ош<sup>145</sup> и уполномоченным представителям Правительства КР на местах. Важным результатом реализации данного проекта является принятие постановления Правительством КР «О внесении дополнений в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о постоянно действующей службе «Единая горячая линия», Перечня экстренных оперативных служб Кыргызской Республики и одобрении Концепции создания системы обеспечения вызова оперативных служб единой государственной дежурно-диспетчерской службы - 112 на базе подразделений Агентства по пожарной безопасности при Министерстве чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики на 2011-2014 годы» от 6 октября 2011 года № 618» от 11 сентября 2014 года № 527, которое вводит в действие один из важнейших и необходимых механизмов для защиты детей, находящихся в закрытых учреждениях, – механизм подачи прямой жалобы о нарушении своих прав. Указанное постановление регламентирует передачу короткого номера «115» (с услугой бесплатный звонок для всех сотовых операторов, осуществляющих свою деятельность на территории Кыргызской Республики) Аппарату Акыйкатчы (Омбудсмена) КР и занесение этого номера в Перечень экстренных оперативных служб Кыргызской Республики. В настоящий момент идет работа по техническому оснащению службы горячей линии. Ранее у нас не было горячей линии.

Необходимо предусмотреть адекватное финансирование для эффективности работы экстренной телефонной линии.

Введение данной телефонной линии в систему защиты детей от насилия является реализацией рекомендаций Комитета по правам ребенка ООН (2014 г.), касающихся усиления роли подразделения Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, занимающегося вопросами защиты прав детей и введения механизма прямой подачи детьми жалоб Акыйкатчы (Омбудсмену) КР.

## **2.6.9. Защита прав ребенка в учреждениях ювенальной юстиции**

### **2.6.10. Право ребенка на личную неприкосновенность и эффективность системы ювенальной юстиции**

Право на личную неприкосновенность является конституционным правом. Согласно ст. 24 Конституции КР никто не может быть арестован, содержаться под стражей или оказаться лишенным свободы иначе как по решению суда и только на основаниях и в порядке, установленных законом.

Уголовно-процессуальным кодексом КР предусмотрены специальные гарантии защиты детей, находящихся в конфликте с законом, включая присутствие адвоката, законного представителя, педагога или психолога, обеспечения контроля со стороны прокуратуры по делам, касающимся несовершеннолетних, находящихся в конфликте с законом. Законодательством предусмотрены основные процессуальные гарантии, такие, как презумпция невиновности, право быть поставленным в известность о предъявленном

<sup>137</sup> Исх. №10-656 от 12 марта 2014 года.

<sup>138</sup> Исх. №10-650, от 12 марта 2014 года.

<sup>139</sup> Исх. №10-649, от 12 марта 2014 года.

<sup>140</sup> Исх. №10-651, от 12 марта 2014 года.

<sup>141</sup> Исх. №10-652 от 12 марта 2014 года.

<sup>142</sup> Исх. №10-654 от 12 марта 2014 года.

<sup>143</sup> Исх. №10-655 от 12 марта 2014 года.

<sup>144</sup> Исх. №10-654 от 12 марта 2014 года.

<sup>145</sup> Исх. №10-798 от 12 марта 2014 года.

обвинении, право на отказ давать показания, право иметь адвоката, право на присутствие родителей или опекуна, которые должны быть обеспечены на всех этапах следствия и судебного разбирательства.

Однако, установленные законом гарантии нарушаются, а меры, предпринимаемые государством, на практике не являются достаточными для обеспечения права ребенка на личную неприкосновенность.

#### **2.6.11. Права ребенка в контексте ювенальной юстиции. Необходимость реформирования специальной общеобразовательной школы-интерната для детей, нуждающихся в особых условиях воспитания**

В Кыргызской Республике направление ребенка, находящегося в конфликте с законом в специальную школу для несовершеннолетних, нуждающихся в особых условиях воспитания, согласно ст. 95 Кодекса КР о детях рассматривается в качестве применения меры, альтернативной лишению свободы.

На практике, единственная существующая в стране Специальная школа для детей и подростков, нуждающихся в особых условиях воспитания в с. Беловодск (далее – Специальная школа) не только не обеспечивает «специальные условия воспитания», но, по сути своей, соответствует всем критериям места лишения свободы. В настоящее время в Специальной школе находится 43 ребенка (помещения учреждения рассчитаны на 100 человек). Согласно Типовому положению о специальных общеобразовательных школах для детей и подростков, нуждающихся в особых условиях воспитания<sup>146</sup>, регулирующему деятельность данного учреждения, сюда могут направляться дети в возрасте от 11-ти до 14-ти лет.

Согласно прогрессивным практикам в иных странах, и международным стандартам защиты прав ребенка, обучение и воспитание детей, находящихся в конфликте с законом, является эффективным и дает хорошие результаты, в том случае если оно направлено на развитие чувства самоуважения и достоинства несовершеннолетнего, развитие множества навыков, которые позволят ему социально адаптироваться, на получение знаний для возможности в дальнейшем продолжить обучение в средних и высших профессиональных учебных заведениях или трудоустроиться. Учитывая отсутствие в специальной школе адекватных условий проживания и обучения детей (в специальной школе остро не хватает книг, учебных материалов, канцелярских товаров), а также отсутствие каких-либо специальных обучающих и воспитательных программ для детей, находящихся в конфликте с законом, единственной специальной характеристикой данной школы является изоляция подростков и лишение их свободы. В то же время, прогрессивная криминология выступает за предпочтительное использование мер, не предусматривающих направление детей в исправительные учреждения. Научно установлено, что в лучшем случае имеется незначительная разница в результатах, достигнутых посредством содержания в исправительных учреждениях по сравнению с результатами, достигнутыми без применения этой меры. Это особенно справедливо в отношении несовершеннолетних, которые подвержены отрицательным влияниям криминальной субкультуры. Кроме того, негативные последствия, связанные не только с лишением свободы, но и с изоляцией от общества, сказываются на несовершеннолетнем в большей степени, чем на взрослом, поскольку они затрагивают несовершеннолетнего на начальной стадии его развития<sup>147</sup>.

Позитивным изменением в практике направления детей в Специальную школу является изменение процедуры направления. С принятием нового Кодекса КР о детях в спецшколу начали направлять исключительно по решению суда, хотя подобные требования применения судебной процедуры направления детей действовали согласно

<sup>146</sup> Утверждено постановлением Правительства КР от 19 июля 1996 года № 330.

<sup>147</sup> Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила). Приняты Резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 года, п. 19.

Закону КР «Об образовании» с 2003 года, но не применялись на практике. В нарушение Закона КР «Об образовании» в течение 10-ти лет, вплоть до 2013 года, несовершеннолетние направлялись в специальную школу на основании решений Комиссий по делам детей (далее – КДД).

Введение судебной процедуры направления несовершеннолетних в Специальную школу полностью соответствует международным стандартам защиты прав ребенка. В то же время, в настоящее время существует ряд законодательных и практических проблем, которые препятствуют в полном осуществлении права ребенка на личную неприкосновенность при направлении в Специальную школу. Так, процедура выведения ребенка из Специальной школы стала сложнее ввиду необходимости обжалования решения суда о направлении ребенка в данное учреждение. Это создает особые сложности в случаях, когда ребенок направлен в учреждение ошибочно, не достигнув возраста 11-ти лет. Необходимо отметить пробел норм Кодекса КР о детях, где не указан минимальный возраст, в котором допустимо направлять несовершеннолетних в Специальную школу. Этот пробел создает на практике ситуацию, когда суды направляют детей младше 11-ти лет в данную Специальную школу, что при любых обстоятельствах не может соответствовать принципам соблюдения наилучших интересов ребенка.

Согласно п. 3. ст. 94 Кодекса КР о детях несовершеннолетние, не достигшие возраста уголовной ответственности, могут быть направлены по решению суда в специальное воспитательное учреждение в случае совершения деяния, представляющего высокую степень социальной опасности. На практике, подавляющее большинство воспитанников в Специальной школе, являются детьми из неблагополучных семей и попадают в категорию детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Так, по решению суда в Специальную школу направляются несовершеннолетние за совершение незначительных правонарушений (мелкие кражи и др.); бродяжничество; непосещение учебного заведения по причине нежелания учиться; употребление спиртных напитков; попрошайничество, а также из-за неблагополучной ситуации в семье (алкоголизм родителей, бедность).

Согласно результатам мониторинга, проведенного Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмана) КР в 2014 году, можно привести примеры некоторых дел, демонстрирующих, что направление детей в данное учреждение часто бывает необоснованным.

*Л. А., 1998 г. р., учится в 9 классе. Направлен в Специальную школу за уклонение от учебы, побеги из дома. Из полной семьи: мать, две сестры и отчим.*

*К. А., 1998 г. р., учится в 9 классе. Направлен в Специальную школу за побеги из дома. Отца нет, мать находится в настоящее время в России.*

*При осуществлении сотрудниками Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) КР мониторинга Специальной школы выявлено, что в данном учреждении находится несовершеннолетний ребенок, не достигший 11-летнего возраста.*

*В ходе изучения материалов дела установлено, что несовершеннолетний Т. М., 2005 г. р. по обращению Ошского городского управления социального развития об определении несовершеннолетнего ребенка в специализированную школу-интернат решением Ошского городского суда от 15 мая 2013 года (председательствующий судья К. Матисаков) направлен в Специальную школу.*

*В соответствии с п. в ст. 37 КПП «Ни один ребенок не должен был лишен свободы незаконным или произвольным образом. Арест, задержание или тюремное заключение ребенка осуществляются согласно закону и используются лишь в качестве крайней меры и в течение как можно более короткого соответствующего периода времени».*

Также п. 3 ст. 87 Кодекса КР о детях гласит: «Избрание меры пресечения в виде заключения под стражу, а также наказания в виде лишения свободы должны применяться к детям только в качестве крайней меры».

Согласно п. 9 Типового положения о специальных общеобразовательных школах для детей и подростков, нуждающихся в особых условиях воспитания, в Специальную школу должны помещаться дети не моложе 11-ти лет и не старше 14-ти лет.

Однако судья Ошского городского суда К. Матисаков, в нарушение вышеуказанных норм определил Т. М. в Специальную школу. В результате, были нарушены конституционные права подростка на свободу и личную неприкосновенность.

В настоящее время Т. М. незаконно находится в Специальной школе уже полтора года, но еще не достиг установленных для такого наказания 11-ти лет.

Отметим что, на судебном заседании присутствовали представитель Ошского городского управления социального развития Г. Раева, прокурор г. Ош М. Ботоярова и участковый инспектор Инспекции по делам несовершеннолетних (далее – ИДН) Ак-Бууринского района отдел милиции (ОМ) УВД г. Ош Ш. Раимжанов, которые просили суд о необходимости направить Т. М. в Специальную школу.

В суде также было принято во внимание решение КДД при мэрии г. Ош от 24 апреля 2013 года № 4, где Т. М. также был определен в Специальную школу. Следует отметить, что данное решение КДД также является незаконным.

Согласно п. 3 ст. 30 Кодекса о детях в состав КДД входят представитель ОВД, представитель уполномоченного органа по защите детей, однако все указанные представители государственных органов не приняли никаких мер по устранению нарушений законодательства Кыргызской Республики.

Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмана) КР был направлен Акт реагирования в Совет судей КР<sup>148</sup> с просьбой принять меры о возбуждении дисциплинарного производства в отношении судьи Ошского городского суда К. Матисакова, нарушившего права и свободы несовершеннолетнего Т. М.

Комитет по правам ребенка ООН отмечает, что работу над поведенческими проблемами, такими, как бродяжничество, уклонение от посещения школы или побеги из дома, следует строить на основе мер по защите детей, включая оказание эффективной поддержки родителям и/или другим лицам, занимающимся вопросами попечения, и мер, нацеленных на устранение первопричин этого поведения.

Отметим, что до настоящего времени государственными органами не уделяется необходимого внимания деятельности Специальной школы. Так, Министерством образования и науки КР до настоящего времени не разработаны специальные программы, не обеспечены условия для развития детей. Суды КР, принимая решения о направлении детей в Специальную школу не учитывают необходимость соблюдения принципа наилучших интересов ребенка, не рассматривают возможные альтернативы и направляют туда детей, которые не совершили ни особо опасных для общества деяний. Данное учреждение уже в течение длительного времени требует проведения существенной реформы и преобразований в интересах защиты прав детей и результативности правосудия в отношении несовершеннолетних.

## **2.6.12. Права ребенка в Центре по профилактике правонарушений г. Бишкек**

Центры по профилактике правонарушений (далее – ЦПП) являются учреждениями, подведомственными Министерства внутренних дел КР.

В ЦПП дети поступают в основном при проведении Министерством внутренних дел КР так называемых «специальных рейдов», а также дети-сироты, работающие дети,

<sup>148</sup> Исх. № 10-89 от 21 января 2015 года.

дети, находящиеся в конфликте с законом, сбежавшие из дома, бродяжничающие и т. п.

При поступлении ребенка в учреждение его должен осмотреть детский врач, руководитель учреждения должен провести профилактическую беседу, однако ни врача, ни начальника учреждения не было на рабочем месте на момент инспектирования ЦПП сотрудниками Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) КР, проведенному 14 марта 2014 года. Отсутствовал и полный список поступивших детей. На вопрос, где находятся остальные дети, заместитель начальника ответил, что большая часть детей передана родителям, а несколько человек находятся в комнате предварительного содержания (изолятор).

Изолятор представляет собой помещение с недостаточным естественным освещением, плохой вентиляцией, с решетками на окнах и закрываемой на замок железной дверью. В изоляторе отсутствуют какие-либо игрушки, книги, ребенок не имеет возможности чем-либо заняться, кроме как лежать в постели. В течение всего дня находящиеся там дети лишены солнечного света, свежего воздуха, возможности активно двигаться.

### **2.6.13. Права ребенка раннего возраста**

### **2.6.14. Права ребенка в условиях альтернативного ухода**

Выживание и развитие ребенка подвергаются серьезной угрозе в случаях, если они были оставлены родителями (лишены семейной заботы) или когда они длительное время страдали от разлуки с родными. Такие обстоятельства оказывают на детей негативное воздействие, различающаяся по степени тяжести в зависимости от индивидуальных особенностей ребенка, его личной стойкости, возраста и обстоятельств жизни, а также от источников помощи и альтернативного ухода. Исследования указывают на то, что низкокачественный уход в детских учреждениях едва ли способствует здоровому физическому и психологическому развитию детей и может иметь серьезные негативные последствия для их устойчивой социальной адаптации, особенно в случае пребывания там детей младше 3-х лет, и детей, не достигших 5-летнего возраста. В случаях, когда малолетний ребенок нуждается в альтернативном уходе, его раннее помещение в учреждение семейного типа чаще всего приводит к позитивным результатам<sup>149</sup>. Комитет по правам ребенка ООН рекомендует вкладывать средства и поддерживать различные формы альтернативного ухода, который позволит обеспечить надежность, преимущество и теплую атмосферу, а также даст возможность детям сформировать прочные отношения, основанные на взаимном доверии и уважении, например путем помещения в приемную семью, усыновления/удочерения и оказания поддержки членам семей<sup>150</sup>.

Одним из основных направлений деятельности Акыйкатчы (Омбудсмана) КР в сфере защиты прав ребенка является проведение систематических мониторингов детских учреждений опеки, включая те из них, где находятся дети младшего возраста. В марте 2014 году был проведен мониторинг в Специализированном доме ребенка г. Бишкек, подведомственном Министерству здравоохранения КР.

С целью изучения ситуации в данном учреждении были исследованы следующие аспекты его деятельности:

- бытовые условия;
- ресурсы и деятельность, направленная на развитие детей;
- медицинская помощь и обеспеченность лекарственными средствами;

<sup>149</sup> Замечание общего порядка № 7. Осуществление прав ребенка в раннем детстве, сороковая сессия, CRC/C/GC/7, 7 декабря 2005 года.

<sup>150</sup> Там же.

- профилактика размещения детей в учреждении и содействие сохранению семейного окружения в учреждении.

**Бытовые условия.** Специализированный дом ребенка рассчитан на 95 детей с рождения до 4-5 лет. На момент посещения сотрудников Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в учреждении находилось 89 детей и 23 ребенка пребывали в Ресурсном центре (детский сад дневного пребывания для уязвимых слоев населения). Воспитанники распределены по группам с учетом возраста. В учреждении находятся дети практически здоровые, с дефектами умственного и физического развития, и большинство детей с задержкой психомоторного развития.

В учреждении с 2004 года не проводился капитальный ремонт, некоторые помещения требуют текущего (косметического) ремонта. В помещении одной из групп проводится ремонт с помощью спонсоров.

Пищеблок чистый, оборудован электроплитами. На момент осмотра готовили обед: компот из сухофруктов, кашу. Детей младших групп воспитатели кормят индивидуально, с ложечки. Комнаты светлые, просторные, чистые, без постороннего запаха (мочи, кала и др.). Имеется 2 манежа: для лежащих и ползающих детей и манеж с детскими креслами, приспособленными для сидения. Манежи просторные, чистые. Постельное белье чистое, целое. На матрасах постелены клеенки, сверху клеенки простынь.

При приеме в Специализированный дом ребенка дети помещаются в изолятор на 21 день, по истечении данного срока, распределяются по группам стационарного отделения согласно возрасту. Изолятор Специализированного дома ребенка имеет в наличии 11 койко-мест. На момент проверки в изоляторе находилось 7 детей в возрасте от 0 до 2,5 лет.

В целом, бытовые условия данного учреждения можно оценить как хорошие и достаточные для поддержания здоровья детей.

**Ресурсы и деятельность, направленная на развитие детей.** Как отмечает администрация, в учреждении существует нехватка персонала, штат укомплектован не полностью (не хватает нянечек). Системы мотивации в учреждении нет, оценка работы сотрудников проводится директором, система поощрения качественной работы сотрудников не разработана, похвала выражается только словесно.

В учреждении имеется логопед-дефектолог, который занимается с детьми развитием речи и устранением речевой патологии, а также развитием общего кругозора и интеллекта. Имеется отдельный логопедический кабинет, хорошо оборудованный дидактическим материалом. Воспитатели старших групп ведут индивидуальные карты развития ребенка, в которых отмечают особенности его психомоторного развития.

Одной из существенных проблем, по мнению персонала, является нехватка учебников и развивающих материалов. Тем не менее, в учреждении систематически проводятся развивающие занятия для детей. Игровые комнаты светлые, просторные. Вдоль стен стоят шкафы с раздаточным, дидактическим материалом, игрушками. Доступ детей к игрушкам свободный. Игрушки в основном целые, пластмассовые и резиновые, безопасные для детей. В каждой группе есть пианино. В старших группах на момент мониторинга шел учебный процесс по развитию пространственного восприятия и мелкой моторики. Дети собирали блоки конструктора по заданному образцу под контролем воспитателя.

**Медицинская помощь и обеспеченность лекарственными средствами.** На каждого ребенка, поступившего в учреждение, оформляются история развития ребенка и история болезни. В учреждении обеспечение медицинской помощью осуществляют: 1 врач-невропатолог, 2 врача-педиатра, 11 медсестер. Все врачи имеют высшую категорию.

Врач-педиатр ежедневно осматривает детей и 1 раз в неделю заполняет истории развития. Дополнительные консультации узких специалистов и дополнительные обследования (КТ, ЭЭГ, ЭХО г/м, УЗИ и др.) проводятся по назначению педиатров и невропатолога. В случае заболевания воспитанники госпитализируются по показаниям в детские лечебно-профилактические учреждения. Однако отсутствие в штате массажиста и соответствующих занятий с детьми негативно влияет на их психомоторное и физическое состояние детей, усугубляя задержку развития.

Средства, выделяемые на медикаменты (в размере 8 сомов в сутки на ребенка), недостаточны для обеспечения всех медицинских нужд, т. к. помимо основных соматических и психотропных препаратов периодически возникает необходимость в дополнительных специальных препаратах. С учетом этого, необходимо пересмотреть средства, выделяемые на медикаменты.

**Профилактика размещения детей в учреждении и содействие сохранению семейного окружения в учреждении.** Согласно Руководящим указаниям по альтернативному уходу за детьми<sup>151</sup>, государство должно обеспечивать программы поддержки будущим матерям и отцам, особенно подросткам, которые испытывают трудности при выполнении своих родительских обязанностей. Такие программы должны иметь своей целью создание возможностей, позволяющих матерям и отцам выполнять свои родительские обязанности в достойных условиях и позволяющих исключить обстоятельства, вынуждающие их отказаться от своего ребенка из-за своей уязвимости. Реализация таких программ должна быть обеспечена необходимыми и адекватными финансовыми и кадровыми ресурсами. Специалисты, которые осуществляют работу с родителями из группы риска, должны иметь специальную подготовку и быть способными обеспечить эффективную психологическую поддержку уязвимым родителям.

Стоит отметить, что в январе 2014 года в целях предотвращения отказа от ребенка, при Специализированном доме ребенка было открыто Отделение матери и ребенка, в которое помещаются женщины с детьми. На момент посещения в данном отделении, рассчитанном на 5 мест, находилась одна мама с ребенком. Все дети, находящиеся в Специализированном доме ребенка, относятся к категории детей находящихся в трудной жизненной ситуации.

Открытие специального Отделения матери и ребенка, основной функцией и целью которого является недопущение отказа матери от ребенка в родильных домах, является позитивной практикой сохранения семейного окружения ребенка. Подобное отделение в течение длительного периода времени функционирует при Специализированном доме ребенка в г. Ош и уже имеющийся опыт работы с матерями указывает на позитивные тенденции в предотвращении отказов от детей.

В 2014 году оставили детей лишь 3 мамы, проходившие психологическую реабилитацию в Отделении матери и ребенка, 30 мам детей забрали после проведения соответствующих профилактических бесед, оказания помощи на начальной стадии ухода за ребенком.

Тем не менее, данная позитивная инициатива недостаточно сопровождается выделением необходимых ресурсов. В Отделении матери и ребенка отсутствуют комфорт и уют, необходимые для матери, находящейся в состоянии депрессии. Комнаты для матери с ребенком отделены только шкафами, отсутствует место для уединения матери с ребенком, на полу отсутствуют ковровые покрытия. Специальная подготовка персонала для повышения эффективности деятельности в Отделении матери и ребенка не ведется.

Таким образом, необходимо отметить, что при наличии указанных выше прогрессивных подходов к вопросам обеспечения права ребенка на сохранение семейного

---

<sup>151</sup> Приняты резолюцией 64/142 Генеральной Ассамблеи ООН от 24 февраля декабря 2010 года Доступно на сайте <http://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.ru.pdf>

окружения, существующие меры поддержки этих позитивных инициатив не являются достаточными и эффективными.

**Обеспечение дальнейшей социальной поддержки ребенка.** Нормативно-правовая база в сфере защиты прав ребенка содержит нормы, направленные на создание основы для поддержки ребенка после выпуска из учреждения. Данные нормы соответствуют международным стандартам, которые устанавливают требования поддержки молодых людей, покидающих учреждения опеки. Согласно Руководящим указаниям ООН по альтернативному уходу над детьми, такая поддержка и подготовка к жизни по окончании предоставления ухода должна начинаться как можно раньше после помещения его на попечение, в любом случае, задолго до того, как ребенок покинет учреждение или иное окружение, где ему обеспечивался уход. Одной из предусмотренных национальным правом мер поддержки является открытие для детей депозитных счетов для накопления пенсий, пособий и иных социальных выплат, которые назначены ребенку в период его нахождения в учреждении опеки. Однако, как показали результаты мониторинга, проведенного в Специализированном доме ребенка, существенной проблемой в данном учреждении является неисполнение п. 10 Положения о порядке размещения ребенка вне семьи<sup>152</sup>, согласно которому «...учреждения, в целях поступления пенсий, пособий и других выплат в пользу подопечных учреждений, вне зависимости от формы собственности, в которые помещены под надзор несовершеннолетние, открывают для подопечных личные депозитные накопительные счета до достижения ими 18 лет». Если ребенок поступил из роддома, в обязанности администрации учреждения входит оформить выплату пособий. В настоящее время приходится констатировать, что ни для одного ребенка в Специализированном доме ребенка г. Бишкек не были открыты личные депозитные счета, таким образом постановление Правительства от 24 сентября 2013 года № 522 не исполняется.

Таким образом, по результатам проведенного Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР мониторинга в Специализированном доме ребенка, выявлены проблемы в обеспечении эффективной работы данного учреждения, связанные в первую очередь с недостатком ресурсов и отсутствием кадров для работы с детьми, либо отсутствием необходимой подготовки кадров для работы с родителями группы риска. Недостаточность финансирования негативно сказывается на обновлении дидактических и развивающих материалов для детей, адекватности лекарственного обеспечения и удовлетворения индивидуальных потребностей детей в лечении. Администрацией учреждения не предпринимаются предписанные законодательством меры для создания материальной и финансовой основы обеспечения детей после выпуска из учреждения – не открыты депозитные счета на каждого ребенка.

#### **2.6.15. Вопросы соблюдения прав детей, находящихся с матерями в местах лишения свободы (или в ИК № 2 для женщин, находящейся в с. Степное)**

Дети, чьи родители отбывают наказание в местах лишения свободы, являются особо уязвимой категорией детей, находящаяся в трудной жизненной ситуации. В течение того времени, что дети находятся с матерями в исправительном учреждении, им должно быть предоставлено качественное здравоохранение, должны быть обеспечены условия для полноценного развития. Проживание детей вместе со своими матерями в исправительном учреждении должно сопровождаться мерами по защите прав ребенка на том же уровне, что и обеспечение прав любого другого ребенка.

Сталкиваясь с тюремным заключением, люди всех возрастов и полов, естественно, опасаются условий, в которых может протекать отбывание лишения свободы, а также того

---

<sup>152</sup> Утверждено постановлением Правительства КР от 24 сентября 2013 года № 522.

воздействия, которое оно может оказать на их жизни и жизни членов их семей. Для маленьких и зависимых детей, лишение свободы их главного опекуна является негативным фактором, влияющим на их жизнь и на то, как они пользуются своими основными правами. Такая ситуация может серьезным образом подействовать на выживание ребенка, его здоровье, развитие, психическое и эмоциональное благополучие – все фундаментальные права человека, определяемые главными международными правозащитными документами и КПП, ратифицированной почти всеми странами. Но младенцы и маленькие дети, проживающие в тюрьмах, часто невидимы в правовых и тюремных системах.

Дети являются субъектами прав и должны пользоваться всеми основными правами человека для своего выживания, развития и благополучия. Признается необходимость особого отношения к детям, живущим в исключительно трудных условиях. Но можно наблюдать и то, что многие дети сталкиваются с серьезными проблемами в своей обычной жизни, вплоть до необходимости обеспечения своего выживания, не говоря уже о развитии и благополучии. Для многих маленьких детей, живущих с матерями в тюрьмах, последнее – просто предел мечтаний. Об их правах не вспоминают и только их потребности в уходе и защите, возможно, удовлетворяются.

Система защиты детей подвергается испытанию, когда главный опекун ребенка лишается свободы. Когда государство принимает на себя ответственность за людей, лишенных свободы, оно не может (и не должно) забывать о своих обязательствах по отношению к маленьким детям, живущим со своими матерями в тюрьмах. Обязанностью государства является обеспечение реализации прав детей и, более всего, тех детей, которые живут в государственных учреждениях, а также предоставление им особой защиты, ухода и помощи.

Аппаратом Акыкатчы (Омбудсмена) КР в августе 2014 года был проведен мониторинг для изучения ситуации соблюдения прав ребенка в ИК № 2 для женщин, находящейся в с. Степное. На момент проведения мониторинга в учреждении находилась 301 осужденная, из них 7 женщин с детьми: 4 – мальчика и 3 – девочки, трое детей – в возрасте до одного года, 4 детей от 1-го года до 3-х лет.

**Обеспечение адекватных условий для матерей с детьми в ИК № 2.** Согласно международным стандартам, государству следует предпринять все усилия, чтобы детям, остающимся в местах заключения вместе со своим родителем, обеспечивался необходимый уход и защита, гарантируя им их собственный статус свободного гражданина и доступ к деятельности в общине<sup>153</sup>. Согласно Правилам ООН, касающимся обращения с женщинами-заключенными (правило 48) беременным или кормящим женщинам-заключенным должна быть предоставлена возможность получать консультации, касающиеся их здоровья и питания, в рамках программы, которая разрабатывается и контролируется квалифицированным специалистом-медиком. Беременным женщинам, младенцам, детям и кормящим матерям бесплатно должно быть предоставлено надлежащее и своевременное питание и созданы благоприятные для здоровья условия и возможности для регулярного занятия физическими упражнениями<sup>154</sup>.

В Кыргызской Республике условия, созданные для женщин-заключенных с детьми, требуют улучшения и контроля практики применения действующего законодательства. Согласно данным мониторинга 2014 года, в учреждении был выявлен ряд проблем, которые существенно сказываются на реализации прав детей, как свободных граждан, а также на обеспечении их наилучших интересов. Необходимо обратить особое внимание

---

<sup>153</sup> Руководящие указания по альтернативному уходу за детьми, Совет ООН по правам человека, A/HRC/11/L.13 от 15 июня 2009 года.

<sup>154</sup> Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся обращения с женщинами-заключенными и мер наказания для женщин-правонарушителей, не связанных с лишением свободы (Бангкокские правила). Приняты Резолюцией 65/229 Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 2010 года.

на обеспечение свободного гарантированного доступа к медицинской помощи, услугам профессионального психолога, адекватному питанию с учетом физиологических потребностей детей, беременных женщин и кормящих матерей, доступа к образованию для женщин и обеспечению условий для полноценного развития ребенка, адекватные санитарно-гигиенические условия, и специальные гарантии для работающих матерей.

**Бытовые и санитарно-гигиенические условия.** Здание блока для матерей с детьми в ИК № 2 одноэтажное, состоит из 9 комнат, из них 5 жилых и 4 нежилых: кухня, актовый зал, игровая комната, ванная. Здание построено 1954 году и нуждается в капитальном ремонте. Освещение в комнатах блока для матерей с детьми хорошее, в комнатах открываются все окна, при этом вентиляция и звукоизоляция комнат находится на недостаточном уровне. В связи с ветхостью здания вентиляционные трубы не установлены, в комнатах душно. Звукоизоляция, несмотря на существенное значение этого фактора для отдыха детей и их матерей, полностью отсутствует. При плаче или крике одного ребенка это слышно остальным женщинам и детям.

В здании обеспечены базовые санитарно-гигиенические условия с учетом потребностей детей, в том числе в блоке для матерей с детьми есть в наличии две ванны, специальная душевая для детей, имеются в наличии детские горшки, две стиральные машины в рабочем состоянии (автомат и полуавтомат). Матери пользуются общим с другими заключенными санитарным узлом (душевыми кабинами и баней). Общий туалет для матерей-женщин находится на улице. Здание отапливается твердым топливом (углем).

**Медицинская помощь и питание детей и матерей.** Согласно данным исследования, проведенного ОО «Международная тюремная реформа», 40% женщин, лишенных свободы, указывают в качестве необходимой поддержки во время заключения для налаживания новой жизни после освобождения – лечение болезней и восстановление здоровья<sup>155</sup>.

В учреждении обеспечен доступ к основным медицинским услугам, но есть и существенные проблемы с обеспечением систематического наблюдения за развитием и состоянием здоровья детей.

В колонии на постоянной основе работают фельдшер и начальник медицинской части – по специализации венеролог, по контракту работают гинеколог, педиатр, дерматолог-венеролог, психолог. Прием врачей осуществляется по графику. В связи с жестким графиком работы, осужденные женщины не всегда имеют возможность посетить необходимого врача.

*Осужденная Н., находящаяся в ИК № 2 совместно с ребенком, сообщила, что она работает в столовой, и не успевает на прием врача-гинеколога работающего по контракту, у которого дни приема не каждый день, в связи с чем очередь на прием очень большая.*

Прививки детям производятся своевременно, однако медицинское наблюдение за здоровьем детей недостаточно, не проводится систематического взвешивания детей и других медицинских профилактических мероприятий. Работа педиатра удовлетворительная. Педиатр – штатный работник, рабочий день длится 8 часов. Все медицинские приборы имеются. Доступ детей к специализированной помощи и диагностическим исследованиям в учреждении существенно ограничен в связи с отсутствием возможности своевременно транспортировать детей в необходимые медицинские учреждения.

<sup>155</sup> Женщины-заключенные – кто они? Результаты исследования в Казахстане и Кыргызстане. Penal Reform International, 2014 – с. 19

*Осужденная А. просила оказать содействие в получении медицинской помощи ее 7-месячному ребенку, ей выдано заключение о необходимости прохождения томографии, но что она не имеет возможности для обследования ребенка. Сотрудниками Акыйкатчы (Омбудсмена) КР было направлено письмо директору Национального центра охраны материнства и детства<sup>156</sup>. После чего, было согласовано время прибытия ребенка для обследования. Была получена необходимая медицинская помощь, дана консультация педиатра на безвозмездной основе.*

Данное учреждение не имеет специализированной автомашины для экстренных случаев. При экстренных обстоятельствах, требующих госпитализации, в учреждении вызывают скорую помощь, больная госпитализируется в Чуйскую областную больницу.

Рацион питания для детей установлен согласно совместному приказу Министерства здравоохранения КР и Министерства образования КР, который предназначен для детей, находящихся в детских домах. При этом не установлен отдельный рацион питания для беременных женщин и кормящих матерей. Женщины с детьми в ходе анкетирования и личных бесед жаловались на недостаточность витаминов для детей и кормящих матерей. В блоке для матерей и детей есть своя отдельная кухня, где матери могут приготовить самостоятельно еду для себя и детей. На территории учреждения функционирует магазин, где женщины могут приобрести все необходимое за счет своей заработной платы. Сложившаяся ситуация свидетельствует о том, что гарантии предоставления адекватного питания, установленные законодательством, соблюдаются не в полной мере. Согласно п. 6 ст. 71 Уголовно-исполнительного кодекса КР осужденным беременным женщинам, кормящим матерям, несовершеннолетним, должны создаваться улучшенные жилищно-бытовые условия и устанавливаются повышенные нормы питания.

Еще одной существенной потребностью матерей с детьми в учреждении является получение качественной психологической помощи и реабилитации. Здоровье матери существенно влияет на состояние здоровья и развитие ребенка. Для формирования ребенка далеко не безразлично не только то, чем мать питалась и каково было состояние ее здоровья во время беременности, – не менее важно ее психологическое самочувствие, гармоничные взаимоотношения с окружающими, отсутствие страхов по поводу родов и жизни ребенка, излишних эмоциональных реакций на стрессы. Именно мать является автором жизненного сценария ребенка, который он впоследствии воспроизводит в своей жизни.

Согласно данным международных организаций, в Кыргызстане 38 % женщин, лишенных свободы, испытывали депрессию, 39 % – чувство одиночества, 36 % – страдали от бессонницы. Проблемы психического здоровья могут являться как причиной, так и следствием заключения. Так, 20 % женщин стали испытывать проблемы со здоровьем после поступления в исправительное учреждение, а 13 % указали на то, что их состояние ухудшилось во время нахождения в ИК № 2. Также необходимо отметить, что 15 % женщин – заключенных пытались совершить самоубийство и/или наносили себе вред во время нахождения в исправительном учреждении<sup>157</sup>.

Именно поэтому в исправительном учреждении необходимо обеспечить не только качественную медицинскую помощь, но также и адекватное психологическое сопровождение и помощь для матерей с детьми.

К сожалению, существующая психологическая помощь матерям не является качественной и профессиональной. Доступ к психологу для женщин-матерей предоставляется в том же объеме, как и для остальных женщин-заключенных, что не удовлетворяет существующих потребностей женщин с детьми.

<sup>156</sup> Исх. №10-1844 от 1 августа 2014 года.

<sup>157</sup> Женщины-заключенные – кто они? Результаты исследования в Казахстане и Кыргызстане. Penal Reform International, 2014. – С. 19.

**Доступ к образованию и условия для полноценного развития детей.** Меры, направленные на подготовку женщин к освобождению из мест лишения свободы и их последующей социальной адаптации, в качестве одного из основных компонентов должны включать возможности получения и продолжения образования. Данные гарантии чрезвычайно важны как для несовершеннолетних девочек, лишенных свободы, так и для женщин-осужденных с детьми. На территории учреждения функционирует профессиональное техническое училище, однако на практике ни одна из женщин с детьми не обучаются, что в дальнейшем может повлиять на их способность и возможность трудоустроиться и обеспечивать себя и ребенка после освобождения. Необходимо создать условия для обучения матерей, усилить работу психолога и социального работника в этом направлении.

Отметим, что в данном учреждении нет общеобразовательной школы, что нарушает доступ несовершеннолетних девочек к образованию, и практически исключает для них возможность завершить среднее образование и получить аттестат. Необходимо отметить, что согласно конституционным гарантиям, каждому обеспечивается возможность получения бесплатного среднего образования, и образование является обязательным. Лишение свободы не является основанием для ограничения данного конституционного права. Кроме того, учитывая тот факт, что Воспитательной колонии для несовершеннолетних № 14 при ГСИИ КР в с. Вознесенка, обеспечены условия для получения среднего образования и есть в наличии ПТУ, отсутствие идентичных условий для получения образования в ИК № 2 для девочек – является прямой дискриминацией по признаку пола и грубым нарушением конституционного права на образование. Согласно Бангкокским правилам (ст. 37) несовершеннолетние заключенные женского пола должны иметь равный доступ к образованию и профессионально-техническому обучению, предоставляемым несовершеннолетним заключенным мужского пола.

В учреждении предусмотрены некоторые условия для развития детей. Так, в комнате отдыха блока для матерей и детей есть игровая комната, установлен телевизор, на территории учреждения функционирует библиотека. Во дворе есть детская площадка с качелями, песочницей и маленькой горкой. В то же время, в комнате для свиданий отсутствуют игрушки и игровая комната, и при длительных свиданиях ребенку не с чем играть.

**Специальные меры защиты детей.** В ходе проведенного инспектирования по условиям содержания женщин- заключенных с детьми, было выявлено нарушение требований законодательства Кыргызской Республики, в частности, в ИК № 2 дети с матерями содержатся совместно с другими осужденными, имеющими иной режим содержания. Есть необходимость в организации отдельного дома матери и ребенка, однако никаких мер администрацией и ГСИИ в решении данного вопроса до настоящего времени не предпринято.

Необходимо отметить, что женщины с малолетними детьми привлекаются к труду по желанию. Две матери, имеющие малолетних детей, работают и получают за свой труд вознаграждение. Однако условия труда у них такие же, как и у остальных осужденных, хотя согласно трудовому законодательству для женщин, имеющих детей, должны предоставляться все установленные трудовым законодательством специальные гарантии для беременных, кормящих матерей и матерей с маленькими детьми (ст.75 Трудового кодекса КР).

Также было выявлено применение наказания к женщинам с детьми в виде заключения в ШИЗО, что в данном случае является недопустимой формой дисциплинарного взыскания. Согласно Бангкокским правилам, наказание посредством помещения в одиночное содержание или в ШИЗО не должно распространяться на беременных женщин, женщин с младенцами и кормящих матерей в тюрьме. Дисциплинарные взыскания в отношении женщин-заключенных не должны предусматривать установление запретов на контакты с семьей и детьми.

**Обеспечение права на семейное окружение и наилучших интересов при разлучении ребенка с матерью, находящейся в исправительном учреждении.** В целях защиты прав ребенка, государству следует также учитывать его наилучшие интересы, принимая решение об изъятии детей, рожденных в тюрьме, и детей, живущих в тюрьме с одним из родителей. К изъятию таких детей следует подходить таким же образом, как и в других случаях, когда рассматривается вопрос о разлучении детей с родителями<sup>158</sup>. Согласно Правилам Организации Объединенных Наций, касающихся обращения с женщинами-заклученными и мер наказания для женщин-нарушителей, не связанных с лишением свободы (правило 52), решения о том, в каком возрасте ребенок должен быть разлучен со своей матерью, должны приниматься исходя из индивидуальной оценки и наилучшего обеспечения интересов детей согласно соответствующему внутреннему законодательству. Перевод ребенка из исправительного учреждения должен производиться в деликатной манере, только после определения формы альтернативного ухода за ребенком. После разлучения детей с их матерями и помещения их в семью, к родственникам или в альтернативные места ухода за ними женщинам-заклученным должны предоставляться самые широкие возможности и условия для встреч со своими детьми, если это отвечает наилучшему обеспечению интересов детей и не ставит под угрозу общественную безопасность<sup>159</sup>.

Согласно ст. 72 Уголовно-исполнительного кодекса КР, с согласия осужденных женщин их дети могут быть переданы родственникам или по решению органов опеки и попечительства иным лицам, либо по достижении детьми 3-летнего возраста направлены в соответствующие детские учреждения. Если ребенку, содержащемуся в доме ребенка исправительного учреждения, исполнилось 3 года, а матери до окончания срока отбывания наказания осталось не более 1-го года, администрация учреждения может продлить время пребывания ребенка в доме ребенка до окончания срока отбывания наказания матерью.

В 2014 году было изъято всего трое детей 3-летнего возраста. Дети при достижении трехлетнего возраста направляются в детские учреждения без решения суда и заключения уполномоченного органа по защите детей вопреки требованиям ст. ст. 21, 37 Кодекса о детях. Кроме того, дети осужденных матерей получают большую психологическую травму во время насильственного отлучения ребенка от матери, при этом в ст. 69 Уголовно-исполнительного кодекса КР указывается, что осужденным женщинам, имеющим детей в домах ребенка ИК, может быть разрешен краткосрочный выезд для устройства ребенка у родственников либо в детском доме на срок не более 7-ми суток, не считая времени для проезда в оба конца, а женщинам, имеющим несовершеннолетних детей-инвалидов вне исправительной колонии, – один краткосрочный выезд в год для свидания с ними на тот же срок. Однако данная правовая норма на практике не применяется.

---

<sup>158</sup> Руководящие указания по альтернативному уходу за детьми, Совет ООН по правам человека, A/HRC/11/L.13 от 15 июня 2009 года.

<sup>159</sup> Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся обращения с женщинами-заклученными и мер наказания для женщин-правонарушителей, не связанных с лишением свободы (Бангкокские правила). Приняты Резолюцией 65/229 Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 2010 года.

## Глава 3. Гражданские и политические права

Кыргызская Республика присоединилась к Международному пакту о гражданских и политических правах<sup>160</sup> (далее – МПГПП), признав тем самым соответствующие обязательства уважать, поощрять и создавать условия для полной реализации всех прав, установленных указанным международным договором.

### 3.1. Права на справедливое судебное разбирательство

Право на справедливое судебное разбирательство – важный элемент защиты прав человека. В правовом обществе разрешение споров, возникающих в связи с нарушением закрепленных в законодательстве прав, является прерогативой суда и основывается на принципе верховенства закона. Право на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство гарантировано в ст. 14 МПГПП, первая часть которой посвящена праву на судебную защиту (доступу к правосудию) и некоторым общим принципам справедливости, которые должны лежать в основе правосудия, как по уголовным, так и по гражданским делам, в то время как остальные части указанной статьи касаются принципов правосудия по уголовным делам.

Минимальные гарантии права на справедливый суд включают в себя соблюдение множества процессуальных требований, присущих надлежащему процессу, в том числе:

- требование проведения процесса судом без неоправданной задержки;
- право подсудимого присутствовать на судебном заседании и быть заслушанным лично;
- право на презумпцию невиновности;
- право на защиту, включая право на подготовку к защите, право защищать себя самостоятельно или при помощи адвоката, а также адекватную возможность обвиняемого ответить на предъявляемые обвинения;
- право вызывать и опрашивать свидетелей;
- принцип равных процессуальных прав или «равенства сторон» в процессе;
- принцип состязательности сторон в процессе.

В Кыргызской Республике проводится судебная реформа с целью приведения национального законодательства в соответствие с международными нормами права. В ходе ее исполнения были достигнуты и существенные результаты. Однако по-прежнему приходится констатировать существенные нарушения в нашей стране минимальных гарантий справедливого судебного разбирательства. Это связано и с несовершенством законодательства, и с вопросами институционального развития и обеспечения адекватных условий для работы судов, а также с вопросами практики и исполнения стандартов, уже установленных национальными правовыми нормами.

Анализ жалоб и обращений, данные, полученные институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в процессе осуществления защиты прав жертв и мониторинга судебных процессов, указывают на то, что важнейшими при осуществлении процесса правосудия являются такие проблемы и нарушения права на справедливое судебное разбирательство, как:

- нарушение права на доступ к правосудию;
- нарушение гарантий беспристрастности при осуществлении правосудия;
- нарушения принципа обеспечения состязательности сторон;

<sup>160</sup> Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-ХII.

- нарушение разумных сроков судебного разбирательства (неоправданная задержка судебных процессов);
- нарушение этических норм судьями.

Одной из форм работы Акыйкатчы (Омбудсмена) КР является присутствие представителей Акыйкатчы (Омбудсмена) КР на судебных процессах. Данная норма закреплена п. 11 ст. 8 Закона КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» и должна способствовать объективному и справедливому рассмотрению уголовных и гражданских дел.

### **3.1.1. Нарушение основополагающих принципов справедливости судебного разбирательства: беспристрастности разбирательства, равенство сторон и презумпции невиновности**

Важными аспектами справедливого судебного разбирательства является выполнение таких требований, как **беспристрастность суда, равенство сторон и презумпция невиновности**. Принцип беспристрастности обеспечивается двумя основополагающими принципами подхода в осуществлении правосудия:

- судьи не должны допускать, чтобы их решения принимались под воздействием личной заинтересованности в исходе дела или предубеждения, не испытывать предвзятости в отношении рассматриваемого ими конкретного дела и не действовать таким образом, чтобы это неоправданно способствовало интересам одной из сторон в ущерб для другой стороны;
- суд обязан также представлять беспристрастным в глазах разумного наблюдателя.

Также в соответствии с положениями МПГПП каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону. Презумпция невиновности, имеющая основополагающее значение для защиты прав человека, возлагает обязанность доказывания на обвинение, это гарантия, которая должна действовать с момента предъявления обвинения и до момента признания лица виновным или оправдания.

Данный принцип справедливого судопроизводства требует, чтобы с лицами, которым предъявляются обвинения в совершении уголовного деяния, обращались в соответствии с этим принципом. Все государственные органы власти обязаны воздерживаться от предрешения исхода судебного разбирательства, например, от публичных заявлений, в которых утверждается о виновности обвиняемого.

Нормы национального законодательства в полной мере отражают требования международных стандартов по вопросам обеспечения беспристрастности и презумпции невиновности. Так, выполнение задач, возложенных на прокурора при производстве по уголовному делу, требует от него объективности и беспристрастности. Непременное условие законности деятельности прокурора – отсутствие личной, прямой или косвенной заинтересованности в исходе дела. На наличие такой заинтересованности могут указывать основания, указанные в ч. 3 ст. 74 Уголовно-процессуального кодекса КР.

Прокурор должен избегать высказывать собственное мнение относительно виновности или невиновности обвиняемого и других обстоятельств уголовного дела до окончательного разрешения дела, выражая свое личное мнение по поводу обвинения, не нарушая принципа презумпции невиновности.

В то же время, практика показывает, что указанные выше принципы осуществления правосудия и нормы национального права систематически нарушаются.

*В Аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило заявление от К. К<sup>161</sup>.*

<sup>161</sup> Вх. № К-54(2) от 7 февраля 2014 года.

*17 января 2014 года в Бишкекском городском суде состоялось заседание судебной коллегии по частной жалобе К. К. на постановление Первомайского районного суда г. Бишкек от 15 ноября 2013 года.*

*15 ноября 2013 года адвокатом подсудимого Ж. Жунусовым было заявлено ходатайство об отводе участвующего прокурора А. Иманбекова. Постановлением Первомайского районного суда г. Бишкек от 15 ноября 2013 года (председательствующий К. Архарова) в удовлетворении заявленного отвода в отношении государственного обвинителя отказано. В данном судебном процессе принимал участие сотрудник Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в качестве наблюдателя.*

*Однако в процессе судебного разбирательства стороной защиты К. К. было заявлено ходатайство о допросе дополнительных свидетелей. При заслушивании мнений сторон прокурор А. Иманбеков заявил, что необходимости в допросе дополнительных свидетелей не имеется, поскольку все уже ясно, т. е. вина подсудимого доказана. Таким образом, в ходе судебного разбирательства государственный обвинитель А. Иманбеков в нарушение требований уголовно-процессуального законодательства сделал вывод о том, что К. К. виновен и его необходимо осудить. В связи с чем, у защиты подсудимого возникли основания полагать, что прокурор имеет контакты со свидетелями и с потерпевшими, дающими ложные и несоответствующие материалам дела показания, причем на заранее заданные прокурором вопросы дают соответствующие ответы, что ставит под сомнение объективность и беспристрастность прокурора в исходе дела.*

*Данные сомнения также подтверждаются тем, что участвующий прокурор А. Иманбеков в настоящее время является сотрудником Генеральной прокуратуры КР, в связи с чем, он должен представлять государственное обвинение в Верховном суде КР. Однако, по неизвестным причинам, продолжает поддерживать государственное обвинение в отношении К. К.*

*По жалобе одной из сторон, данное уголовное дело будет рассматриваться в Верховном суде КР 27 февраля 2014 года. По мнению защиты, данное обстоятельство в дальнейшем может отразиться на объективности прокурора при поддержании государственного обвинения в Верховном суде КР.*

*В этой связи защита подсудимого обжаловала постановление Первомайского районного суда г. Бишкек и просила постановление об отказе в удовлетворении заявленного ходатайства об отводе в отношении государственного обвинителя отменить и принять новое решение.*

*В коллегии Бишкекского городского суда слушание было назначено на 17 февраля 2014 года, где подсудимый К. К. написал заявление о перенесении слушания на другой день, т. к. его адвокат в это время принимал участие в другом судебном процессе. Однако секретарь Г. Исакова, которая взяла у К. К. заявление о переносе даты судебного заседания на другой день, объявила, чтобы все участники прошли в зал заседания. В зале присутствовали судьи Ж. Мамбеталы, И. Шугальский, Ж. Толоев. На судебном заседании подсудимый К. К. объяснил, что адвокат занят и просил назначить судебное заседание на другой день. Председательствующая судья Жаныл Мамбеталы, прервав подсудимого, заявила, что законом установлен 5-дневный срок по рассмотрению отводов, причем этот срок уже истек, а основания, которые указал в своем заявлении подсудимый, не являются веской причиной для переноса заседания и настаивала на принятии решения.*

Таким образом, заседание Судебной коллегии по уголовным делам и делам об административных правонарушениях проводилось в нарушение Уголовно-процессуального кодекса КР. Судебное заседание было проведено без участия адвоката.

Судебное разбирательство было проведено односторонне, при полном игнорировании заявлений подсудимого, установление истинности которых могло бы иметь существенное значение при вынесении решения. Кроме того, поданное в коллегию по уголовным делам и делам об административных правонарушениях Бишкекского

городского суда обжалование было рассмотрено после истечения установленного законом срока. Институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по данному факту было направлено письмо<sup>162</sup> в Совет судей КР с просьбой рассмотреть изложенные в нем обстоятельства по существу, и по результатам направить Акыйкатчы (Омбудсмену) КР. К сожалению, Совет судей КР до настоящего времени ответ на данный запрос не предоставил.

### **3.1.2. Нарушение прав человека при избрании меры пресечения**

При избрании меры пресечения судом довольно часто нарушаются процессуальные права подозреваемых и обвиняемых. Помещение человека в учреждения принудительного содержания означает ограничение не только свободы, но и других его прав, а также возможностей их защиты. Поэтому вопросам соблюдения прав и свобод лиц, принудительно содержащихся в специальных учреждениях, уделяется особое внимание.

Так, при разрешении вопросов, связанных с применением законодательства о мерах пресечения, судам, исходя из презумпции невиновности, следует соблюдать баланс между публичными интересами, связанными с применением мер процессуального принуждения, и важностью права на свободу личности. Согласно практике Европейского суда и Комитета ООН по правам человека, на национальные власти возлагается обязательство по установлению и доказыванию существования конкретных фактов, имеющих больший вес, чем требование уважения личной свободы. Лицо, обвиненное в правонарушении, должно всегда освобождаться до суда, кроме случаев, когда государство может предъявить соответствующие и достаточные основания в оправдание продленного содержания под стражей, а также было ли производство по делу проведено с особым усердием. В этой связи государственные органы должны рассмотреть все факты за и против наличия требования истинных общественных интересов, оправдывающих, принимая во внимание принцип презумпции невиновности, отступление от правила уважения свободы личности.

Арест обвиняемого в совершении преступления – наиболее жесткая мера пресечения, из всех, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом КР. Это объясняется не только помещением граждан в специальные учреждения, устанавливаемыми при этом ограничениями, но и условиями содержания, которые не всегда соответствуют установленным в нормативных актах минимальным требованиям. Поэтому применять данную меру пресечения возможно только в случаях крайней необходимости, когда с помощью остальных предусмотренных законом мер невозможно предупредить совершение обвиняемым новых правонарушений или действий, препятствующих установлению истины по делу, а также сокрытие его от следствия и суда.

Согласно международным стандартам, избрание в качестве меры пресечения заключения под стражу допускается только после проверки судом обоснованности подозрения в причастности лица к совершенному преступлению. Обоснованное подозрение предполагает наличие достаточных данных о том, что лицо могло совершить преступление (лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения; потерпевший или очевидцы указали на данное лицо как на совершившее преступление; на данном лице или его одежде, при нем или в его жилище обнаружены явные следы преступления и т. п.).

В Кыргызской Республике, как показывает анализ данных, поступающих в институт Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, на стадии предварительного расследования мера пресечения избирается в отношении почти 100 % обвиняемых. И при этом используется два вида уголовно-процессуального принуждения – арест и подпиской о невыезде.

---

<sup>162</sup> Исх. № 13-450 от 18 февраля 2014 года.

Таблица 1

**Информация о рассмотренных судами Кыргызской Республики судебных материалах о мерах пресечения, примененных к обвиняемым**

Виды мер пресечения	2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.		3-кв. 2014 г.	
	Рассмотрено		Рассмотрено		Рассмотрено		Рассмотрено		Рассмотрено	
	С удовлет.	Без удовлет.								
Подписка о невыезде	302	66	24	12	16	3	6	-	13	5
Личное поручительство	68	12	5	4	26	2	24	-	21	-
Передача под наблюдение команд, райкооператива/квартала	6	-	5	2		-	-	-	-	-
Передача несовершеннолетнего под присмотр	4	1	39	-	69	3	45	-	19	-
Залог	1	-	-	-	2	2	1	-	-	-
Домашний арест	70	4	136	5	23	5	271	-	207	2
Заключение под стражу	7512	1062	9484	1691	9106	1548	9096	1204	7360	1004

# МЕРЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Сводные статистические данные за 2010-2013 г. и 9 месяцев 2014 года

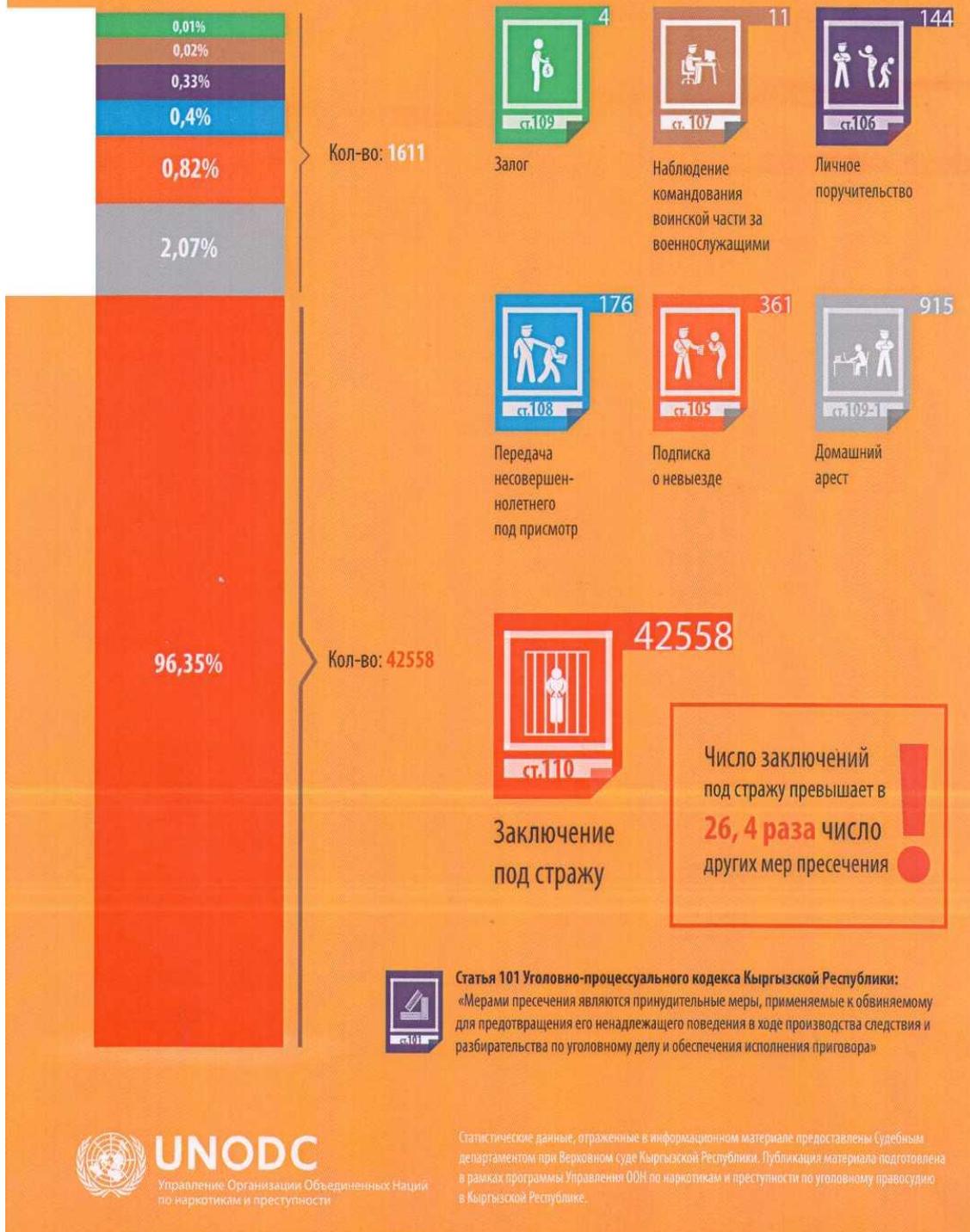


Диаграмма опубликована на сайте Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (UNODC)

Так, на имя Акыйкатчы (Омбудсмана) КР поступило обращение от адвоката С. Л.<sup>163</sup> о процессуальных нарушениях при рассмотрении об избрании меры пресечения в

<sup>163</sup> Вх. № Ф-247 5 марта 2014 года.

отношении обвиняемой Е. Ф. со стороны судьи Свердловского районного суда г. Бишкек М. Абдухалыкова.

Постановлением Свердловского районного суда г. Бишкек от 28 декабря 2012 года (председательствующий судья М. Абдухалыков) без участия адвоката и прокурора в отношении обвиняемой по ст. 166 ч. 3 Уголовного кодекса КР Е. Ф. была избрана заочная мера пресечения в виде заключения под стражу в СИЗО-1 г. Бишкек.

В соответствии с ч. 3 ст. 110 Уголовно-процессуального КР ходатайство об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу рассматривается судьей при обязательном участии защитника. Защитник в суде вправе заявлять ходатайство о необходимости избрания меры пресечения, не связанной с заключением под стражу, как в письменной, так и в устной форме. Письменное ходатайство приобщается к материалам уголовного дела.

По данному делу институтом Акыйкатчы (Омбудсмана) КР было направлено письмо Председателю Верховного суда КР<sup>164</sup> с просьбой рассмотреть данный факт и результаты рассмотрения направить в Совет судей КР для его рассмотрения по существу.

К сожалению, заместитель Верховного суда КР К. Турганбеков ограничился отпиской. В официальном ответе<sup>165</sup> указано, что в соответствии со ст. 96 Конституции КР, Верховный суд КР является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам и осуществляет пересмотр судебных актов местных судов по обращениям участников судебного процесса в порядке определяемом законом. Отметим, что в письме, отправленном Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмана) КР приведены факты нарушения норм Уголовно-процессуального кодекса КР.

Очевидно, что в указанном случае при вынесении постановления были допущены грубейшие нарушения прав и законных интересов Е. Ф. Данное дело было рассмотрено в отсутствие сторон, с участием судьи и следователя. Тем самым, ущемлены права на защиту Е. Ф., поскольку она была лишена права на обжалование незаконного решения в установленном порядке. Согласно международным стандартам, право защищать себя лежит в основе концепции надлежащего судебного процесса и среди прочих прав включает право представлять себя, защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника, как в уголовном, так и в гражданском процессе. При этом, лица, которые пользуются помощью адвоката, имеют право инструктировать своего адвоката по вопросам ведения дела в пределах его профессиональной ответственности, а также давать показания от собственного имени.

### **3.1.3. Нарушение разумных сроков судебного разбирательства**

Важным аспектом справедливости судопроизводства является его оперативность. Хотя вопрос о неоправданных задержках при рассмотрении гражданского дела прямо упомянут в МПГПП, задержки в гражданском судопроизводстве, которые не могут быть оправданы сложностью дела или же поведением сторон, также представляют собой отход от принципа справедливого судебного разбирательства.

Целью соблюдения принципа разумности сроков рассмотрения дела судом является необходимость избегать длительной неопределенности в положении лиц путем защиты всех сторон судопроизводства от чрезмерных процессуальных задержек, которые, в свою очередь, могут поставить под угрозу соблюдение правосудия и доверие к нему.

<sup>164</sup> Исх. № 13-831 от 28 марта 2014 года.

<sup>165</sup> Исх. № 3-26 от 21 апреля 2014 года.

Комитет по правам человека, согласно Замечаниям общего порядка и практике рассмотрения индивидуальных жалоб, учитывает следующие определяющие моменты при оценке оправданности задержек в отправлении правосудия:

- степень сложности рассматриваемых правовых вопросов;
- характер фактов, которые надлежит установить;
- число обвиняемых или участников в гражданском процессе, а также число свидетелей, дающих показания;
- поведение обвиняемых или сторон в гражданском процессе, в том числе подаваемые ими ходатайства об отсрочке производства или применяемая ими тактика затягивания процесса;
- длительность каждой отдельной стадии данного разбирательства;
- необходимость со стороны правоохранительных органов в получении взаимной правовой помощи;
- любые отрицательные последствия для правового статуса лица, вызванные данной задержкой;
- наличие средств правовой защиты, которые могли бы ускорить разбирательство, и были ли такие средства использованы;
- результат любого апелляционного производства;
- наличие у данного дела связи с каким-либо другим разбирательством, в результате чего интересы правосудия требуют координации стадий обоих процессов или задержки данного процесса до момента, когда будут приняты какие-либо меры или решения в другом процессе;
- последствия, которое данное дело может иметь для дальнейшего применения национального законодательства.

В гражданском процессе право на слушание в разумный срок касается периода, исчисляемого с момента начала процесса до того момента, когда постановление суда становится окончательным и решение приводится в исполнение. В уголовном процессе право быть судимым без неоправданной задержки распространяется на период времени с момента предъявления обвинения или ареста лица (что иногда, хотя и не всегда, совпадает) до вынесения приговора суда и завершения всех применимых апелляционных процедур или пересмотров. Неоправданная задержка в уголовном процессе, ведет не только к нарушению прав обвиняемого лица, но и к нарушению прав жертвы преступления.

Национальное законодательство Кыргызской Республики не в полной мере соответствует стандартам справедливого судебного разбирательства. Так, в Уголовно-процессуальном кодексе КР недостаточно четко отражены гарантии, касающиеся разумности сроков судебного разбирательства. Институт Акыйкатчы (Омбудсмена) КР и правозащитные организации, специализирующиеся в различных областях прав человека, в том числе вопросах защиты от пыток, защиты детей и женщин от насилия, торговли людьми, неоднократно сталкивались на практике с нарушениями права на рассмотрение дела в разумный срок (без неоправданной задержки), что является не только нарушением прав подсудимого, но и свидетельствует о нарушении права на эффективные средства правовой защиты (ст. 2 МПГПП) в отношении потерпевших.

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило заявление от гр-на Т. А<sup>166</sup>.*

<sup>166</sup> Вх. № Т-276 от 17 марта 2014 года.

Согласно заявлению, Верховный суд КР рассмотрев обращение Т. А. с жалобой в Верховный суд КР об отмене определения Бишкекского городского суда от 16 сентября 2013 года об отказе в удовлетворении отвода председательствующего судьи Первомайского районного суда Боромбаева А., в ноябре 2013 года оставил в силе решение Бишкекского городского суда. Однако несмотря на истечение 4-х месяцев, уголовное дело № 150-11-104, в рамках которого было подано ходатайство Т. А., до сих пор, по мнению заявителя, не поступило в канцелярию Первомайского районного суда г. Бишкек.

Законные обращения и просьбы заявителя в Первомайский районный суд г. Бишкек найти уголовное дело и принять решение по нему оставались без ответа. В связи с чем, по мнению Т. А., рассмотрение его жалобы по делу специально затягивается, чем нарушаются его конституционные права.

В ходе рассмотрения настоящего заявления установлено, что в действительности уголовное дело № 150-11-104 и судебные материалы по жалобе Т. А. хранились в архиве Первомайского районного суда г. Бишкек без принятия какого-либо законного решения, что подтверждается официальным письмом Первомайского районного суда г. Бишкек<sup>167</sup> в адрес Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) КР.

Так, согласно указанному ответу Первомайского районного суда стало известно о том, что судебные материалы<sup>168</sup> по жалобе Т. А. поступили из Верховного суда КР в канцелярию Первомайского районного суда г. Бишкек еще 17 декабря 2013 года и были переданы судье Боромбаеву А. для рассмотрения по существу. Однако, по неизвестным причинам, рассмотрение жалобы затягивалось.

В результате вмешательства сотрудников Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) КР, а именно после направления письменного запроса<sup>169</sup> и проведения беседы с председателем Первомайского районного суда г. Бишкек Жолдошалиевым М., судебное заседание по рассмотрению жалобы Т. А. было назначено судьей Боромбаевым А. на 3 апреля 2014 года.

Далее, постановлением Первомайского районного суда г. Бишкек от 3 апреля 2014 года жалоба Т. А. была удовлетворена частично, т. е. постановление следователя прокуратуры г. Бишкек о прекращении уголовного дела № 150-11-04 от 28 апреля 2013 года признано незаконным.

Согласно Замечанию общего порядка Комитета по правам человека № 13 гарантия разумных сроков касается не только времени, когда должно начаться судебное разбирательство, **но и времени, к которому суд должен завершиться и должно быть вынесено судебное решение**, т. е. все стадии судебного разбирательства должны проходить «без неоправданной задержки».

Однако ни нормы Уголовно-процессуального кодекса КР, ни конституционный Закон КР «О статусе судей Кыргызской Республики» от 9 июля 2008 года № 141, ни Гражданский процессуальный кодекс КР не отражают понятия и не дают определения «разумности сроков судебного разбирательства» или «неоправданной задержки» в ходе судебного разбирательства. Это ведет к злоупотреблениям и необоснованному затягиванию рассмотрения уголовных дел, что сказывается не только на положении подсудимого, но и является нарушением прав потерпевших.

Таблица 2

**Процессуальные сроки, определенные Уголовно-процессуальным кодексом КР**

Процессуальные нормы	Сроки
Сроки вынесения решения о возбуждении уголовного дела (ст. 156)	Сроки точно определены: «(2) Решение о возбуждении уголовного дела или об отказе в его возбуждении должно быть принято в трехдневный

<sup>167</sup> Исх. № Н-17 от 9 апреля 2014 года.

<sup>168</sup> СМ-245/13.БЗ.

<sup>169</sup> Исх. № 13-886 от 3 апреля 2014 года.

	срок, а по материалам, требующим дополнительной проверки, – в срок не более десяти дней».
Сроки следствия (ст. 166)	Сроки точно определены: «(1) Следствие по делам о преступлениях небольшой тяжести должно быть закончено в срок не позднее одного месяца, по всем остальным делам – в двухмесячный срок со дня возбуждения уголовного дела».
Мера пресечения в виде содержания под стражей. Сроки (ст. 111)	Сроки точно определены: «(1) Мера пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста при расследовании уголовного дела избирается по решению суда на срок до двух месяцев. (2) В случае невозможности закончить следствие в срок до двух месяцев и при отсутствии оснований для изменения или отмены меры пресечения этот срок может быть продлен судьей районного (городского) суда или военного суда гарнизона: 1) до шести месяцев – по ходатайству следователя, согласованному с надзирающим прокурором; 2) до девяти месяцев – по ходатайству следователя, согласованному с заместителями Генерального прокурора Кыргызской Республики; 3) до одного года – по ходатайству следователя, согласованному с Генеральным прокурором Кыргызской Республики. (3) Дальнейшее продление срока не допускается. Содержащийся под стражей обвиняемый подлежит немедленному освобождению. В отношении освобожденного избирается другая мера пресечения».
Сроки рассмотрения дела по апелляционным жалобам (ст. 342)	Определены сроки начала рассмотрения дела: «(2) Областные, Бишкекский городской суды, Военный суд Кыргызской Республики рассматривают дело, поступившее по апелляционной жалобе или представлению, в срок не позднее тридцати суток со дня его поступления. Не позднее чем за трое суток до рассмотрения дела вывешивается объявление о времени его рассмотрения».
Сроки рассмотрения в кассационной инстанции (ст. 373-4)	Определены сроки начала рассмотрения дела: «(1) Уголовное дело, поступившее по кассационным жалобе или представлению, рассматривается в срок не позднее тридцати суток со дня его поступления. (2) Представление прокурора либо жалоба обвиняемого или его защитника на постановление суда о применении заключения под стражу, домашнего ареста в качестве меры пресечения, а равно на продление срока содержания под стражей, домашнего ареста должны быть рассмотрены не позднее пяти суток со дня их поступления в суд кассационной инстанции».
Срок обжалования решений, вступивших в законную силу (ст. 375)	Определены сроки начала и максимальный срок рассмотрения дела: «(2) Жалоба и представление рассматриваются судом в срок не более двух месяцев со дня поступления уголовного дела. (3) Судебное решение о применении заключения под

	<p>стражу, домашнего ареста в качестве меры пресечения, а равно на продление срока содержания под стражей, домашнего ареста может быть обжаловано прокурором либо обвиняемым или его защитником в течение пяти суток со дня вынесения решения кассационной инстанцией.</p> <p>Представление прокурора либо жалоба обвиняемого или его защитника должны быть рассмотрены не позднее пятнадцати суток со дня их поступления в суд».</p>
Срок ускоренного досудебного производства (ст. 416-2)	<p>Определен максимальный срок рассмотрения дела: «Ускоренное досудебное производство должно быть окончено не позднее десяти суток со дня поступления к должностному лицу, уполномоченному органом дознания осуществлять ускоренное досудебное производство, следователю заявления или сообщения о преступлении до передачи уголовного дела прокурору для направления в суд».</p>

Статьей 252 (ч. 2) Уголовно-процессуального кодекса КР до 2014 года, были определены сроки рассмотрения дел в судах первой инстанции. После принятия Закона КР «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики» от 14 июля 2014 года № 133, данная норма была изменена таким образом, что в настоящее время нормы Уголовно-процессуального кодекса КР не предусматривают определение сроков рассмотрения уголовных дел в судах первой инстанции.

Для того чтобы это право стало действенным, должна существовать процедура с целью определения и обеспечения разумности сроков судебного разбирательства как в первой инстанции, так и на стадии обжалования. Отметим, что в законодательстве других стран, вопросы определения и обеспечения разумности сроков судебного разбирательства регулируются специализированными законами, затрагивающими вопросы компенсации за нарушение данного права. Так, например, в Российской Федерации действует Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ согласно которому «граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, российские, иностранные и международные организации, являющиеся в судебном процессе сторонами или заявляющими самостоятельные требования относительно предмета спора третьими лицами, взыскатели, должники, а также подозреваемые, обвиняемые, подсудимые, осужденные, оправданные, потерпевшие, гражданские истцы, гражданские ответчики в уголовном судопроизводстве, в предусмотренных федеральным законом случаях другие заинтересованные лица при нарушении их права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в разумный срок могут обратиться в суд, арбитражный суд с заявлением о присуждении компенсации за такое нарушение» (ст. 1).

Определение разумности сроков судебного разбирательства также является чрезвычайно важным. К примеру, в законодательстве Российской Федерации такое понятие дано в Гражданском процессуальном кодексе РФ, а также установлены процедуры определения разумности сроков судебного разбирательства.

**Статья 6.1. Разумный срок судопроизводства и разумный срок исполнения судебного постановления**

1. Судопроизводство в судах и исполнение судебного постановления осуществляются в разумные сроки.
2. Разбирательство дел в судах осуществляется в сроки, установленные настоящим Кодексом. Продление этих сроков допустимо в случаях и в порядке, которые установлены настоящим Кодексом, но судопроизводство должно осуществляться в разумный срок.

3. При определении разумного срока судебного разбирательства, который включает в себя период со дня поступления искового заявления или заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного постановления по делу, учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность дела, поведение участников гражданского процесса, достаточность и эффективность действий суда, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения дела, и общая продолжительность судопроизводства по делу.

4. Обстоятельства, связанные с организацией работы суда, в том числе с заменой судьи, а также рассмотрение дела различными инстанциями не может приниматься во внимание в качестве оснований для превышения разумного срока судопроизводства по делу.

5. Правила определения разумного срока судопроизводства по делу, предусмотренные частями третьей и четвертой настоящей статьи, применяются также при определении разумного срока исполнения судебных актов.

6. В случае если после принятия искового заявления или заявления к производству дело длительное время не рассматривалось и судебный процесс затягивался, заинтересованные лица вправе обратиться к председателю суда с заявлением об ускорении рассмотрения дела.

7. Заявление об ускорении рассмотрения дела рассматривается председателем суда в пятидневный срок со дня поступления заявления в суд. По результатам рассмотрения заявления председатель суда выносит мотивированное определение, в котором может быть установлен срок проведения судебного заседания по делу и (или) могут быть указаны действия, которые следует осуществить для ускорения судебного разбирательства<sup>170</sup>.

В уголовном праве, определение разумности сроков можно найти в законодательстве Украины.

#### **Статья 28. Разумные сроки**

1. В ходе уголовного производства каждое процессуальное действие или процессуальное решение должны быть выполнены или приняты в разумные сроки. Разумными считаются сроки, объективно необходимые для выполнения процессуальных действий и принятия процессуальных решений. Разумные сроки не могут превышать предусмотренные настоящим Кодексом сроки выполнения отдельных процессуальных действий или принятия процессуальных решений.

3. Критериями для определения разумности сроков уголовного производства являются:

1) сложность уголовного производства, которая определяется с учетом количества подозреваемых, обвиняемых и уголовных преступлений, в отношении которых осуществляется производство, объема и специфики процессуальных действий, необходимых для осуществления досудебного расследования и т. д.;

2) поведение участников уголовного производства;

3) способ осуществления следователем, прокурором и судом своих полномочий.<sup>171</sup>

#### **3.1.4. Доступ к суду**

Статья 14 МПГПП охватывает право доступа в суды при рассмотрении любого уголовного обвинения и при определении прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе. Доступ к отправлению правосудия должен действенным образом гарантироваться во всех таких случаях в целях обеспечения того, чтобы никакое лицо не было с процессуальной точки зрения лишено своего права требовать правосудия. Право

<sup>170</sup> Гражданский процессуальный кодекс РФ, гл. 1, ст. 6.1.

<sup>171</sup> Кодекс Украины уголовный процессуальный от 13 апреля 2012 № 4651-VI, ст. 28.

на обращение в суды и на равенство должно быть также предоставлено всем лицам независимо от гражданства или их статуса апатридов или любого другого их статуса, будь то просители убежища, беженцы, трудящиеся-мигранты, несопровождаемые дети или любые другие лица. Ситуация, в условиях которой попытки лица добиться доступа в компетентные суды систематически сводятся на нет де-юре или де-факто, противоречит гарантии, предусмотренной в первом предложении п. 1 ст. 14 МПГПП. Данная гарантия оказывается нарушенной, если каким-либо лицам препятствуют в предъявлении иска любым другим лицам, исходя из таких признаков, как раса, цвет кожи, пол, язык, вероисповедание, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение, или иных оснований.

### 3.1.5. Доступ осужденных к суду при условно-досрочном освобождении

В соответствии с п. 1 ст. 10 Закона КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» и во исполнение Приказа Акыйкатчы (Омбудсмена) КР № 13 от 12 февраля 2014 года инспекторы Отдела за соблюдением прав человека правоохранительными органами и в местах ограничения свободы проводили мониторинг применения к осужденным условно-досрочного освобождения в трех учреждениях: исправительной колонии (далее – ИК) № 8, ИК № 16 и КП-45 Государственной службы исполнения наказания при Правительстве КР.

В ходе мониторинга, проведенного 12-14 февраля 2014 года установлено, что Московским районным судом Чуйской области в 2013 году рассмотрено 1012 материалов об условно-досрочном освобождении и переводе в колонию-поселение осужденных, поступивших из учреждений по исполнению наказаний.

Изучение судебной практики указывает на то, что судами в основном рассматриваются дела об условно-досрочном освобождении (далее – УДО) от отбывания наказания (ст. 69 Уголовного кодекса КР), изменение вида исправительного учреждения (ст. 50 Уголовно-исполнительного кодекса КР), замена не отбытой части наказания более мягким видом наказания.

*В ИК № 8, расположенной в с. Петровка Московского района Чуйской области, осужденному У. М., отбывающему наказание суд 9 раз отказал в переводе в колонию-поселение (судьи К. Тургунбаев, Н. Ажибеков), Ч. Т. было отказано в аналогичной просьбе 5 раз (судья Н. Ажибеков), А. М. 6 раз было отказано в УДО судом и 1 раз в нарушение всех норм Уголовно-исполнительного кодекса КР отказала прокуратура по надзору за законностью в исправительных учреждениях в условно-досрочном освобождении и А. С. 4 раза (судья Н. Маткеримов) было отказано Московским районным судом Чуйской области.*

*В ИК № 16 осужденным С. Б., Т. М., М. Г., Р. А. и Т. А. по 3 раза было отказано в условно-досрочном освобождении судами Московского района.*

Согласно законодательству, решение суда должно выноситься в виде постановления, которое должно быть мотивировано и содержать подробное обоснование выводов, к которым пришел суд в результате рассмотрения представления. В исправлении осужденного должен убедиться, прежде всего, – суд. Исправление должно быть доказано примерным поведением. Для применения условно-досрочного освобождения необходимо твердое становление осужденным на путь исправления. Под исправлением осужденных понимается формирование у них уважительного отношения к человеку, обществу, труду, нормам, правилам и традициям человеческого общежития и стимулирование правопослушного поведения. Исправление осужденных подразумевает достижение такого результата, когда ценности человеческого общежития осужденный соблюдает глубоко осознанно, а не из-за боязни нового наказания, когда он психологически и нравственно готов к преодолению трудностей, которые могут ждать его после освобождения.

Суды, решая вопрос о возможности применения УДО от наказания, обязаны обеспечить строго индивидуальный подход к каждому осужденному. Лицо может быть освобождено условно-досрочно, если судом будет признано, что для своего исправления оно не нуждается в полном отбывании назначенного наказания, и фактически отбыло определенную часть наказания размер которого зависит от категории преступления, за которое оно отбывает наказание. Исправление должно быть доказано, прежде всего, примерным поведением. Под примерным поведением следует понимать исполнение всех правовых норм, правил общежития, норм морали, соблюдение всех требований режима отбывания наказаний. В соответствии со ст. 402 Уголовно-процессуального кодекса КР участие в судебном заседании защитника обязательно в тех случаях, когда рассматривается представление в отношении несовершеннолетнего осужденного. Однако другие категории осужденных не имеют защитника.

Для объективного рассмотрения дел об УДО систему правовой помощи следует усовершенствовать, с тем чтобы все осужденные имели возможность воспользоваться услугами адвоката, а адвокаты получали соответствующее вознаграждение за оказываемую ими правовую помощь. В соответствии с Конституцией КР каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи (п. 3 ст. 40). В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается за счет государства. При участии адвоката суды более внимательно подходят к рассмотрению вопроса об УДО. Немаловажным фактором является участие сотрудников Акыйкатчы (Омбудсмана) КР в судебных заседаниях, которые проводятся в закрытых учреждениях ГСИН. Не переоценивая участия представителей Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) КР в судебных заседаниях в колониях, есть основания утверждать, что такое участие в значительной степени способствует более строгому соблюдению судьями процессуальных норм. Не менее важно и то, что присутствие на судебных процессах наблюдателей и защитников придает уверенность участникам на более объективное рассмотрение дела.

Все судебные заседания по рассмотрению представлений администрации проходят в помещениях исправительного учреждения, что лишает процесс публичности и открытости. Кроме этого, многие осужденные не владеют языком судопроизводства, т. к. практически все судебные процессы ведутся на официальном языке, следовательно, они нуждаются в помощи квалифицированного адвоката и квалифицированного переводчика. Нарушение указанных процессуальных прав лишает осужденных права на эффективную защиту и подготовку к заседанию суда.

При УДО суды в резолютивной части постановления об УДО должны указывать конкретный календарный срок наказания, от отбытия которого осужденный освобождается условно-досрочно, и обязательно указывать об условно-досрочном характере освобождения осужденного. Несмотря на то, что данные нормы в отражены в постановлении Пленума Верховного суда КР<sup>172</sup>, однако в судебной практике они по-прежнему не соблюдаются.

Руководство ГСИН или администрация учреждения своими внутренними решениями никого освободить от наказания не может. Это исключительная прерогатива судебных органов, которые могут выносить решения о досрочном освобождении заключенных. К сожалению, представители судебных органов, в территории которых находятся исправительные учреждения, зачастую отказывают им в удовлетворении ходатайства администрации учреждений.

К сожалению, все представленные администрацией исправительных учреждений материалы об УДО имеют истекшие сроки, т. к. находятся сначала в прокуратуре по надзору за законностью в исправительных учреждениях, а оттуда с истекшим сроком направляются обратно в учреждение.

---

<sup>172</sup> Постановление Пленума ВС КР № 5 от 2 апреля 2003 года.

Кроме того, дела об УДО, представляемые администрацией исправительного учреждения в судебные органы, долгое время лежат на полках, в нарушение всех процессуальных сроков.

Согласно п. 9 ст. 145 Уголовно-исполнительного кодекса КР, при отбытии осужденным установленной законом части срока наказания администрация учреждения или органа, исполняющего наказание обязана в месячный срок рассмотреть вопрос и внести в суд мотивированное постановление о представлении либо отказе в представлении к УДО от отбывания наказания или к замене наказания более мягким.

В ходе мониторинга<sup>173</sup> изучения обеспечения законных прав осужденных на УДО в ИК № № 16, 8 установлено, что осужденным на представление к УДО зачастую отказывается администрацией учреждения. Данный факт противоречит п. 6 ст. 145 Уголовно-исполнительного кодекса КР, где указывается, что «При отбытии осужденным установленной законом части срока наказания администрация учреждения или органа, исполняющего наказание, обязана в месячный срок рассмотреть вопрос и внести в суд мотивированное постановление о предоставлении либо отказе в представлении к условно-досрочному освобождению от наказания или замене наказания более мягким».

Следует отметить, что, отказав в обеспечении законных прав осужденных на УДО администрация учреждения присваивает себя роль суда и превышают должностные полномочия, что влечет за собой уголовную ответственность.

В результате отказа осужденным на УДО администрацией ИК, государству наносится огромный финансовый ущерб, т. к. в день на питание одного осужденного расходуется 106 сомов.

Начальник учреждения ИК № 8 Э. Асанбаев в 2013 году как председатель административной комиссии отказал 45 осужденным на представление к УДО, хотя эта мера является исключительной прерогативой судебных органов.

Кроме того данный отказ не фиксировался в журнале, какого-либо решения административной комиссии не выносилось, в результате, осужденным не была представлена возможность обжаловать решение административной комиссии. Начальник ИК № 8 Э. Асанбаев и начальник ИК № 16 О. Кыдыралиев не предоставили никаких документов об отказе осужденным в представлении к УДО. Прокуратура по надзору за законностью в исправительных учреждениях не рассматривала данный факт на надлежащем уровне, не была дана соответствующая юридическая оценка действиям вышеуказанных должностных лиц. В результате, были нарушены законные права 45 осужденных учреждения ИК № 8 и КП №45 осужденных учреждения ИК № 16.

Вместе с тем отказ комиссии надлежаще не оформлен, отсутствуют протоколы заседаний. Данный факт соответствующим подразделением ГСИН не контролировался, но был подтвержден начальником воспитательного отдела К. Сооронбаевым. В исправительных учреждениях не разработано единое положение об административной комиссии, нет руководящей нормы со стороны ГСИН, в результате чего начальники колонии в вопросе УДО представлены сами себе, хотя это ключевое основание для исправления осужденного, позволяющее суду прийти к выводу о нецелесообразности полного отбывания назначенного наказания. Нет и утвержденного положения об административной комиссии при колонии, хотя подготовка к освобождению осужденных, отбывающих наказание в исправительных учреждениях, должна осуществляться колонией.

Подобные правовые условия влекут за собой трудности в практической деятельности исправительных учреждений, обуславливая возникновение благоприятной среды для нарушения прав осужденных, проявлений коррупции. При ограничении применения УДО значительное число осужденных лишаются стимула к исправлению.

---

<sup>173</sup> Проведен сотрудниками Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) КР в период с 13 по 15 февраля 2014 года. Приказ № 13 от 12 февраля 2014 года.

Имеется факты отказа в УДО со стороны прокурора по надзору за законностью в исправительных учреждениях, что является грубейшим нарушением законности самим блюстителем закона.

*Прокурор по надзору за законностью в исправительных учреждениях М. Акматалиев в нарушение Уголовно-исполнительного кодекса КР вынес постановление от 4 декабря 2013 года об отмене перевода в колонию-поселение осужденного Б. К., отбывающего наказание в ИК № 8. Аналогичные постановления М. Акматалиев вынес в отношении осужденных А. В., Ч.Т. и Ч. Б. 10 сентября 2012 года, в результате чего были нарушены законные права осужденных. Исполняющий обязанности прокурора по надзору за законностью в исправительных учреждениях Ш. Аймамбетов в нарушение законодательства, рассмотрев материалы на осужденного А. С. О его УДО отменил постановление начальника ИК № 8, хотя это является исключительной прерогативой судебных органов.*

Несмотря на суровые приговоры, большинство осужденных не считают себя навсегда изолированными от общества, надеясь в него вернуться. Для того, чтобы освобожденный не почувствовал себя изгоем и не совершил нового преступления, государству необходимо оказать психологическую помощь освобожденным из мест лишения свободы, принимать меры по оказанию им социальной и иной помощи. С другой стороны, следует вводить принудительные меры контроля за их поведением.

Общество не может быть безразличным к судьбе лиц, освобожденных из мест лишения свободы, т. к. это может обернуться новыми преступлениями, и, соответственно, новыми жертвами экономическими и нравственными потерями, которые необходимо будет восполнять и обществу, и государству. Именно поэтому к вопросу УДО необходимо подходить комплексно, разработать план мероприятий и создать единую базу данных о лицах, подлежащих к условно-досрочному освобождению, создавать при исправительных учреждениях школы подготовки к освобождению осужденных.

Следует законодательно закрепить обязанность администрации исправительного учреждения предоставлять в суд заключение психолога о целесообразности применения УДО в отношении осужденных. Суд должен располагать мнением специалиста о психологических особенностях осужденного, которые указывают на его желание соблюдать социальные нормы, способность контролировать свое поведение и выразить его в социально допустимой форме.

### **3.1.6. Нарушение принципа правовой определенности. Полномочия Верховного суда Кыргызской Республики и Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики**

Деятельность Конституционной палаты Верховного суда КР является важной составляющей в процессе формирования правового демократического государства. Приведенный ниже пример является показательным и важным для рассмотрения существующих проблем судебной системы.

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР обратился адвокат Т. С.<sup>174</sup> о не исполнении судьями местных судов Кыргызской Республики решения Конституционной палаты Верховного суда КР от 24 января 2014 года о признании ч. 1. ст. 131 УПК Кыргызской Республики не противоречащим, т. е. соответствующим требованиям ст. 20, ст. 40 Конституции Кыргызской Республики, поскольку позволяет лицам обжаловать все действия (бездействия) следователя, прокурора нарушающие конституционные права и свободы, а также охраняемые законом интересы и об участии в Верховном суде КР*

<sup>174</sup> Вх. № К-485 от 03.06.2014 г.

представителей Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, когда будет рассматриваться надзорная жалоба по данному вопросу.

По данному заявлению Акыйкатчы (Омбудсмен) КР принял участие в судебном заседании в Верховном суде КР, где судебная коллегия по уголовным делам и делам об административных правонарушениях оставила определение коллегии Бишкекского городского суда без изменения, а ходатайство адвоката без удовлетворения.

Кроме того, Акыйкатчы (Омбудсменом) КР по данному факту было направлено официальное письмо Председателю Верховного суда КР<sup>175</sup> по обращению Э. К.<sup>176</sup>, об игнорировании решения Конституционной палаты Верховного суда КР от 24 января 2014 года судьями Бишкекского городского суда под председательством И. Воронцовой.

Конституционная палата Верховного суда КР своим решением от 24 января 2014 года признала ч. 1. ст. 131 Уголовно-процессуального кодекса КР не противоречащей, т. е. соответствующей требованиям ст. ст. 20, 40 Конституции КР, поскольку позволяет лицам обжаловать все действия (бездействия) следователя, прокурора, нарушающие конституционные права и свободы, а также охраняемые законом интересы. Решение опубликовано на сайте Конституционной палаты Верховного суда КР.

Из официального ответа<sup>177</sup> заместителя председателя Конституционной палаты Верховного суда КР на ходатайство судьи Первомайского районного суда г. Бишкек следует, что решение Конституционной палаты Верховного суда КР от 24 января 2014 года подлежит исполнению.

Судебная коллегия Бишкекского городского суда, проигнорировав решение Конституционной палаты Верховного суда КР от 24 января 2014 года, вынесла противоречащий ему судебный акт. Данные действия судей Бишкекского городского суда противоречат Конституции КР и нормам международного права по правам человека.

Из ответа Верховного суда КР<sup>178</sup> следует, что копия письма Акыйкатчы (Омбудсмена) КР направлена председателю Бишкекского городского суда для принятия соответствующих мер.

Однако решение коллегии Бишкекского городского суда оставлено в силе коллегией Верховного суда КР под председательством Ж. Абдырахманова.

Анализ вопросов о статусе решений Верховного суда КР и Конституционной палаты Верховного суда КР обнажает существенные проблемы в судебной системе. Так, нормы национального законодательства устанавливают равный вес для решений Верховного суда КР и Конституционной палаты Верховного суда КР. В результате, при возникновении проблемы, которая изложена в вышеприведенном примере, нельзя четко определить, какое из указанных решений Верховного суда КР и Конституционной палаты Верховного суда КР имеет более высокий статус.

Обратимся к конституционным нормам о полномочиях Верховного суда КР и Конституционной палаты Верховного суда КР.

## **Статья 96**

1. Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам и осуществляет пересмотр судебных актов местных судов по обращениям участников судебного процесса в порядке, определяемом законом.
2. Пленум Верховного суда в составе председателя Верховного суда и коллегий Верховного суда дает разъяснения по вопросам судебной практики.
3. Акты Верховного суда являются окончательными и обжалованию не подлежат.

<sup>175</sup> Исх. № 13-1452 от 12 июня 2014 года.

<sup>176</sup> Вх. № К-485 от 3 июня 2014 года.

<sup>177</sup> Исх. № 01-2/522 от 23 мая 2014 года.

<sup>178</sup> Исх. № 01.-11/769 от 30 июня 2014 года.

## **Статья 97.**

1. Конституционная палата Верховного суда является органом, осуществляющим конституционный контроль.
8. Решение Конституционной палаты Верховного суда является окончательным и обжалованию не подлежит.
9. Установление Конституционной палатой Верховного суда неконституционности законов или их положений отменяет их действие на территории Кыргызской Республики, а также отменяет действие других нормативных правовых актов, основанных на законах или их положениях, признанных неконституционными, за исключением судебных актов.
10. Судебные акты, основанные на нормах законов, признанных неконституционными, пересматриваются судом в каждом конкретном случае по жалобам граждан, чьи права и свободы были затронуты.

Приведенный выше пример демонстрирует необходимость пересмотра полномочий Конституционной Палаты Верховного суда КР и установление более высокого статуса ее решений.

### **3.1.7. Нарушение этических норм судьями**

В соответствии с Кодексом чести судей КР, судья не вправе публично вне судебного процесса высказываться по поводу оценки поведения участников судебного процесса и комментировать их показания (ч. 2 ст. 3). Не должен допускать оскорблений, грубости, унижения человеческого достоинства и бестактности ( п. 4 ст. 2).

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР обратился с заявлением на противоправные действия судей Свердловского районного суда г. Бишкек гр. Б. Т.<sup>179</sup>*

*По словам заявителя, он с ноября 2013 года пытается вернуть свой автомобиль «Mercedes Vito», который при цене в 6,5 тыс. долларов США был безвозвратно передан за залог в 500 долларов США. Через несколько месяц автомобиль был найден в одном из столичных ломбардов, куда его заложили мошенники за 3,8 тыс. долларов США по поддельным документам.*

*До окончания судебных разбирательств автомобиль отправлен на штрафную стоянку ДПС, а сам заявитель становится участником длительных судебных разбирательств, по окончании которых выяснилось, что за право забрать свой автомобиль со штрафной стоянки ему необходимо было выплатить большую сумму.*

*На все его просьбы помочь в разрешении проблемы с вызволением машины со штрафной стоянки судья Свердловского районного суда г. Бишкек А. Сулайманова отвечала отказом и даже оскорблениями, доведя престарелую мать заявителя до слез.*

*По данному делу Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР направлено письмо Верховный суд КР<sup>180</sup> и председателю Совета судей КР<sup>181</sup>.*

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило заявление от матери подсудимого К. К., Х. К.<sup>182</sup> по поводу незаконного предъявления обвинения по п. 4 ст. 166 Уголовного кодекса КР следователем Управления внутренних дел (далее – УВД) Первомайского района г. Бишкек.*

*Как следует из заявления, следователем УВД Первомайского района г. Бишкек Д. Турсуниязовым умышленно был предъявлен ущерб на сумму 89 500 долларов США, хотя в материалах дела имеется заявление потерпевшего с указанием ущерба в сумме 27 000 долларов США.*

<sup>179</sup> Вх. № Т-575 от 8 июля 2014 года.

<sup>180</sup> Исх. № 13-1785 от 22 июля 2014 года.

<sup>181</sup> Исх. № 13-1905 от 8 августа 2014 года.

<sup>182</sup> Вх. № К-54 (2) от 7 февраля 2014 года.

На основании сфабрикованных документов К. К. в течение двух месяцев содержался под стражей. По факту незаконного содержания К. К. в СИЗО № 1 г. Бишкек свыше срока, судьей Первомайского района г. Бишкек К. Архаровой вынесено частное определение и направлено в прокуратуру Первомайского района г. Бишкек с указанием на допущенное следователем нарушение норм Уголовно-процессуального кодекса КР при производстве следствия по данному уголовному делу.

По данному заявлению Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмана) КР направлено письмо<sup>183</sup> в прокуратуру Первомайского района г. Бишкек с просьбой предоставить информацию о принятых мерах в отношении следователя.

В полученном ответе из РУВД Первомайского района г. Бишкек<sup>184</sup> указывалось, что следователь Д. Турсуниязова строго предупреждена.

### 3.2. Обеспечение стандартов гуманного обращения в местах лишения свободы и защита от жестокого обращения и пыток

Комитет по правам человека ООН не видит необходимости в строгом разграничении в каждом конкретном случае, является ли обращение или наказание **пыткой**, либо **жестоким обращением**, либо **бесчеловечным обращением**, и разрабатывать перечень запрещенных действий, т. к. как эти разграничения между различными формами наказания или обращения зависят от характера, цели и жестокости применяемого обращения<sup>185</sup>.

С точки зрения международного права **пытка** означает любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него сведения или признания, наказать его за действие, которое оно совершило или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия<sup>186</sup>.

Основными критериями, отличающими пытки от иных видов жестокого и бесчеловечного, унижающего достоинство обращения и наказания, являются:

- 1) причинение сильной физической или душевной боли и страдания;
- 2) наличие умысла на причинение сильной боли и страданий (иными словами, ясное понимание того, что действие или бездействие приведут к страданиям жертвы);
- 3) цель причинения такой боли и страданий, которой могут быть: получение сведения или признания, наказания за действие, запугивание или принуждение, дискриминация любого характера;
- 4) связь с должностным или иным лицом, выступающим в официальном качестве, которая может выражаться в виде:
  - непосредственного причинения пытки должностным лицом;
  - подстрекательства;
  - молчаливого согласия/ с ведома на применение пытки.

Термин **жестокое обращение** не имеет точного определения в международном праве. Исходя из практики международных органов по защите прав человека, основное

<sup>183</sup> Исх. № 13-640 от 11 марта 2014 года.

<sup>184</sup> Вх. №880 17 октября 2014 года.

<sup>185</sup> Комитет по правам человека. Замечания общего порядка № 20 (44), 1992 год.

<sup>186</sup> Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, ст. 1.

отличие жестокого обращения от пытки заключается в отсутствии цели и, меньшей степени глубины страданий, но, в то же время, при определении жестокости обращения учитываются критерии умысла и связи с должностным лицом.

Право на защиту от пыток и жестокого обращения предполагает не только соответствующий запрет, но также и эффективные правовые процедуры для защиты жертвы. В случае признания нарушения государством права на защиту от пыток или иных форм жестокого обращения, Комитет ООН по правам человека в своих решениях по индивидуальным сообщениям обязует государство обеспечить эффективную правовую защиту жертве, которая может включать следующие требования к государству:

- проведение тщательного расследования по факту применения пыток;
- возбуждение дела с целью установления ответственности за жестокое обращение;
- пересмотр обвинительного приговора с учетом обстоятельств, свидетельствующих о применении пыток;
- устранение возможности таких нарушений в будущем;
- приведение норм национального законодательства в соответствие с МПГПП;
- выплата жертве разумной и соразмерной нарушению компенсации.

Запрет на применение пыток и жестокого обращения к лицам, лишенным свободы в какой бы то ни было форме, дополняется положениями ст. 10 МПГПП о гуманном обращении с лицами, содержащимся под стражей.

Право на **гуманное обращение** предполагает выполнение позитивных обязательств государства по обеспечению минимальных стандартов<sup>187</sup> содержания всех лишенных свободы лиц и реализации их прав. Как показывает практика Комитета ООН по правам человека, положения, содержащиеся в ст. ст. 7, 10 МПГПП, не всегда возможно четко разграничить. Негуманное обращение с лишенными свободы лицами предполагает «более низкий уровень неуважения к человеческому достоинству, чем положение о негуманном обращении в ст. 7»<sup>188</sup> и в большей степени касается общего состояния места заключения и/или условий заключения.

Международные договоры и документы мягкого права детально определяют основные критерии и минимальные условия содержания для лиц, лишенных свободы в любой форме. Подробное описание данных стандартов можно найти в следующих документах:

- 1) Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой-бы то ни было форме<sup>189</sup>;
- 2) Минимальные стандартные правила обращения с заключенными<sup>190</sup>;
- 3) Основные принципы обращения с заключенными<sup>191</sup>;
- 4) Замечания общего порядка № № 7, 9, 20, 21 Комитета по правам человека;
- 5) Правила ООН защиты несовершеннолетних, лишенных свободы<sup>192</sup>.

В целях законодательного урегулирования в сфере борьбы против пыток Кыргызстан присоединился к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания<sup>193</sup>, а также к

<sup>187</sup> Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, утверждены Резолюциями 663 С (XXIV) от 31 июля 1957 года и 2076 (LXII) от 13 мая 1977 года Экономического и Социального Совета.

<sup>188</sup> *Manfred Nowak*, UN Covenant on civil and political rights, CCPR Commentary, p. 186.

<sup>189</sup> Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой-бы то ни было форме, принят Резолюцией 43/173 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1988 года.

<sup>190</sup> Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, приняты на первом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшемся в Женеве в 1955 году, и одобрены Экономическим и Социальным Советом в его Резолюциях 663 С (XXIV) от 31 июля 1957 года и 2076 (LXII) от 13 мая 1977 года.

<sup>191</sup> Основные принципы обращения с заключенными, приняты резолюцией 45/111 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 года.

<sup>192</sup> Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, приняты Резолюцией 45/113 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 года.

<sup>193</sup> Кыргызская Республика присоединилась Законом КР от 26 июля 1996 года № 46.

Факультативному протоколу к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания<sup>194</sup>.

Конституцией КР устанавливается запрет на применение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания и запрет на какие-либо ограничения гарантий защиты от пыток и иных видов жесткого обращения.

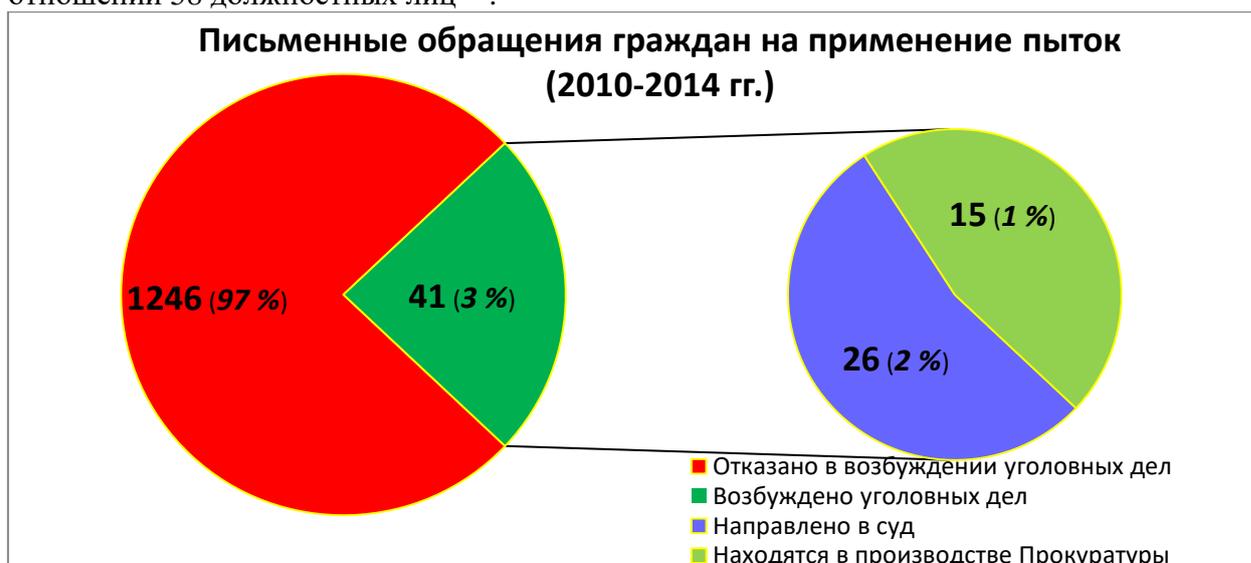
Основной закон страны также гарантирует каждому лишенному свободы право на гуманное обращение и соблюдение человеческого достоинства, а также закрепляет положения, запрещающие проводить медицинские, биологические, психологические опыты над людьми без их добровольного согласия, выраженного и удостоверенного надлежащим образом.

Институт Акыйкатчы (Омбудсмена) КР при проведении мониторингов в местах лишения свободы руководствуется международными нормами, признанными Кыргызской Республикой, для проведения оценки ситуации в закрытых учреждениях и анализа эффективности норм законодательства.

По данным Генеральной прокуратуры КР, в органах прокуратуры с 2010 по 2014 гг. зарегистрировано 1287 (за 2010 г. – 179, за 2011 г. – 252, за 2012 г. – 371, за 2013 г. – 265 и за 2014 г. – 220) обращений о пытках и других бесчеловечных, жестоких или унижающих достоинство видов обращения или наказания. По ст. 325 Уголовного кодекса КР уголовные дела не возбуждались и не расследовались. По п. п. 3, 4, 5 ч. 2 ст. 305 Уголовного кодекса КР возбуждено 279 уголовных дел, в том числе 106, совершенных военными должностными лицами, из них передано в суд 198 уголовных дела из которых 89 совершены военными должностными лицами<sup>195</sup>.

При этом, несмотря на усиление контроля со стороны прокуратуры над деятельностью ОВД для выявления пыток, данные, полученные в ходе проверок указывают на то, что количество выявленных фактов пыток не возрастает. Это свидетельствует скорее о неэффективности деятельности прокуратуры в данном направлении, а не снижении числа этих противоправных деяний.

Также по данным Генеральной прокуратуры КР за 2010-2014 гг. органами прокуратуры возбуждено 41 уголовных дел по ст. 305-1 Уголовного кодекса КР (3 % от общего числа 1287 полученных сообщений о пытках), из которых в суд передано 26 дел (2 % от общего числа). В настоящее время в судах рассматриваются 14 уголовных дел в отношении 58 должностных лиц<sup>196</sup>.



**Диаграмма 1. Письменные обращения граждан на применение пыток (2010-2014 гг.)**

<sup>194</sup> Кыргызская Республика присоединилась Законом КР от 5 апреля 2008 года № 52.

<sup>195</sup> Вх. 09-02 от 12 января 2015 года.

<sup>196</sup> Вх. 09-02 от 12 января 2015 года.

По данным Генеральной прокуратуры КР по фактам незаконного лишения свободы (ст. 125 Уголовного кодекса КР) и незаконного задержания (ст. 324 Уголовного кодекса КР) возбуждено 5 уголовных дел. Из них в суд направлено 4 уголовных дела. Сопоставляя общие данные по поступившим жалобам с количеством возбужденных уголовных дел, очевидно, что число отказов по указанным статьям существенно превышает число возбужденных уголовных дел по указанным статьям Уголовного кодекса КР.

На основании п. 2 ч. 1 ст. 28 Уголовно-процессуального кодекса КР вынесено 1862 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела по фактам, предусмотренным п. п. 3, 4, 5 ч. 2 ст. 305, ст. 305-1, ст. ст.125, 324 и 325 Уголовного кодекса КР.



**Диаграмма 2. Письменные обращения граждан о применении пыток (2010-2014 гг.)**

Ярким свидетельством неэффективности существующей системы защиты от пыток является также то, что при отмене судами постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел по ст. ст. 305-1, 125 и 324 Уголовного кодекса КР, уголовные дела тем не менее не возобновляются. Согласно данным Верховного суда КР<sup>197</sup> за 2010-2014 гг. судами отменено 1 постановление органов прокуратуры об отказе в возбуждении уголовного дела по пыткам, после чего соответственно возбуждено 1 уголовное дело, которое на основании п. 2 ч. 1 ст. 28 Уголовно-процессуального кодекса КР прекращено.

Институт Акыйкатчы (Омбудсмена) КР провел в общей сложности 78 мониторингов и инспекций закрытых учреждений, в том числе:

- 31 посещения Изоляторов временного содержания (далее – ИВС) ОВД;
- 1 посещение приемник-распределитель (далее – ПР) г. Бишкек;
- 27 посещения СИЗО ГСИН и СИЗО ГКНБ;
- 19 посещения ИК ГСИН.

*Таблица 3*

**Количество посещения ИВС, ПР, СИЗО и ИК**

№ п/п	Регион	ИВС ОВД	ПР МВД	СИЗО ГСИН и ГКНБ	ИК ГСИН
1	г. Бишкек	4	1	25	
2	Чуйская область	7			17 ИК
3	Баткенская область	7			1 КП

<sup>197</sup> Исх. № 01-4/15 89 от 29 декабря 2014 года.

4	Джалал-Абадская область	9			1 ИК
5	Таласская область	2			
6	Нарынская область	2			
7	г. Ош			2	
<b>Итого</b>		<b>31</b>	<b>1</b>	<b>27</b>	<b>19</b>
<b>Общее количество посещений</b>		<b>78</b>			

С 193 лицами, содержащимся во время посещения в ИВС, ПР, СИЗО и ИК было проведено интервью. В числе опрошенных были подозреваемые, обвиняемые, подсудимые, осужденные и лица, подвергнутые административному аресту, которые были отобраны выборочно, с обязательным соблюдением принципа добровольного участия в интервью. Также было проведено интервью с 83 сотрудниками ОВД МВД, ГСИН и ГКНБ.

### **3.2.1. Соблюдение прав осужденных в учреждениях, подведомственных Государственной службе исполнения наказаний при Правительстве КР**

В соответствии с ч. 1 ст. 9 МПГПП каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту и содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом.

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмана) поступило заявление от адвоката К. С. в интересах К. уулу Н.<sup>198</sup> по поводу жестокого избиения и незаконного содержания под стражей в КП № 26 ГСИН, расположенной в с. Молдовановка Аламудунского района Чуйской области.*

*В ходе рассмотрения данного заявления установлено, что отбывающий наказание в КП №43 в г. Кызыл-Кыя К. уулу Н. был сильно избит сотрудниками колонии-поселения № 26 и незаконно был помещен в штрафной изолятор (далее – ШИЗО) на 10 дней без постановления следователя.*

*В начале К. уулу Н. отбывал наказание в КП № 43 в г. Кызыл-Кыя. Ежемесячно отправлял по договору с КП деньги в размере 1 200 сомов на р/с ГСИН, затем был переведен в КП № 52 в п. г. т. Токтогул Токтогульского района Джалал-Абадской области. Но о переводе ему не сообщили. Сотрудники КП № 43 задержали его на Ошском рынке в г. Бишкек и отправили в КП № 26 в с. Молдовановка Аламудунского района Чуйской области.*

*В тот же день вечером оперативный сотрудник этой колонии Р. Байтоков в нетрезвом состоянии сильно избивает его, в результате чего у К. уулу Н. были зафиксированы перелом руки и другие телесные повреждения. После этого без всякой причины, без постановления суда и следователя он был помещен в ШИЗО на 10 дней.*

*Начальник КП № 26 Н. Отунчиев, зная о случившемся, никаких мер не принимал и скрывал все эти 10 дней факт избиения. По истечении 10-ти дней Н. Отунчиев переводит его в КП № 32, расположенный в г. Бишкек. Это происходит именно в тот день, когда к ним должна была прибыть комиссия ГСИН в КП № 26. Данный факт указывает на то, что Н. Отунчиев превысил свои должностные полномочия, не уведомил о факте избиения заключенного соответствующие органы и даже не зафиксировал в журнале содержания в КП этого осужденного. В действиях Н. Отунчиева прослеживается нарушение должностных инструкций.*

<sup>198</sup> Вх. № К-187 17 февраля 2014 года.

Ранее адвокат осужденного обращался в Прокуратуру по надзору за законностью в исправительных учреждениях, но никакие меры в отношении нарушителей прав человека не были приняты.

Сотрудники Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) КР дважды посетили К. уулу Н. в СИЗО № 1 г. Бишкек и провели с ним беседу, в ходе которой он подтвердил вышеизложенные факты. В результате избиения у него сильно пострадали обе почки.

К. уулу Н. является жертвой нарушения ст. 7 МППП, которой запрещается применение всех видов пыток.

По данному факту Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмана) КР был направлен Акт реагирования<sup>199</sup> председателю ГСИН для принятия соответствующих мер в отношении сотрудников ГСИН.

Несмотря на это, Генеральная прокуратура КР, в нарушение ст. 12 Закона КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года № 67, где указано что «Органы и должностные лица обязаны исключать случаи направления жалобы должностным лицам, действия которых обжалуются», вновь направляет жалобу прокурору по надзору за законностью в исправительных учреждениях Р. Нурбекову, который ранее рассматривал данную жалобу и не принял соответствующих мер.

Специальный прокурор направил в адрес Акыйкатчы (Омбудсмана) КР краткое письмо<sup>200</sup>, в котором указывалось, что заявление К. уулу Н. оставлено без рассмотрения.

Обстоятельства рассмотренного выше примера указывают на то, что действиями должностных, ответственных за соблюдение законности в отношении заключенных под стражу и их содержание допущено существенное нарушение прав человека. Причинен серьезный вред его здоровью, нарушено право на личную неприкосновенность.

В действиях должностных лиц усматриваются признаки преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 324 Уголовного кодекса КР (заведомо незаконное содержание под стражей). Данный факт не был надлежаще рассмотрен надзирающим прокурором, хотя все основания для привлечения к ответственности сотрудников ГСИН были.

Этот случай наглядно демонстрирует, что меры, предпринятые Генеральной прокуратурой КР с целью усиления прокурорского надзора для защиты от применения пыток, неэффективны и недостаточны. Становится все труднее добиться справедливости, в результате чего в СИЗО и изоляторах временного содержания (далее – ИВС) ИВС месяцами в не человеческих условиях, неизменно ухудшающих состояние здоровья, находятся осужденные.

Существует очевидный конфликт интересов в работе прокуратуры, который заведомо создает заинтересованность не расследовать заявления о применении пыток. Данный конфликт интересов связан с одновременным выполнением функций органа государственного обвинения и надзорных функций по вопросам пыток. Существует необходимость создания в органах прокуратуры независимой структуры для расследования пыток (выполняющей исключительно данную функцию) и установления критериев оценки работы по качеству и количеству дел по пыткам, расследованных прокуратурой.

Еще одной проблемой в сфере защиты прав лиц, лишенных свободы, являются условия, обеспеченные при этапировании заключенных. В настоящее время, направление и перевод осужденных в учреждениях ГСИН осуществляется на основании ст. ст. 45, 47, 48, и 53 Уголовно-исполнительного кодекса КР.

Согласно ответу ГСИН<sup>201</sup>, предоставленному Акыйкатчы (Омбудсмену) КР, в 2014 году из СИЗО в ИК и обратно было этапировано 6956 заключенных, и указано, что

<sup>199</sup> Исх № 13-830 от 28 марта 2014 года.

<sup>200</sup> Исх. № 20-553в-14 от 21 марта 2014 года.

<sup>201</sup> Исх. № 100/01-193 от 26 января 2015 года.

информация о числе осужденных, переведенных из одного учреждения ГСИИ в другое согласно ведомственному приказу, носит секретный характер.

Направление осужденных в исправительное учреждение (также перемещение, перевод) осуществляется в соответствии с гл. 44 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений уголовно-исправительной системы Кыргызской Республики<sup>202</sup>.

Контроль над условиями этапирования и соблюдения прав заключенных при этапировании уполномоченными органами практически не осуществляется.

Согласно Минимальным стандартным правилам обращения с заключенными, перевозка заключенных в условиях недостаточной вентиляции или освещения или же в любых других физически излишне тяжелых условиях подлежит запрещению<sup>203</sup>.

*При рассмотрении заявления правозащитника К. Булатова<sup>204</sup> по поводу незаконного вывоза депутата Жогорку Кенеша КР Н. Т. и экс-вице-мэра г. Бишкек В. К. из Центральной больницы при ИК № 47 ГСИИ в СИЗО ГКНБ Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмана) КР установлено следующее.*

*14 марта 2013 года в ИК № 47, где на лечении находились вышеуказанные лица, прибыли 20 сотрудников исправительного учреждения и, применив силу, вывели их и насильно поместили в автомашину для заключенных. После прибытия в СИЗО ГКНБ их с 14.00 до 21.15 продержали в машине. Руководство СИЗО ГКНБ принять заключенных отказалось, т. к. этапирование из ИК № 47 не было согласовано руководством ГСИИ с руководством СИЗО ГКНБ.*

*В 16.00 у Н. Т. резко повысилось давление, т. к. в машине было душно и не хватало воздуха, т. к. в машине находилось еще несколько человек. Сотрудники Департамента охраны и конвоирования ГСИИ были вынуждены вызвать бригаду скорой помощи, о чем был составлен акт.*

*При рассмотрении данного обращения было установлено, что заместитель председателя ГСИИ Н. Орозалиев в отсутствие председателя ГСИИ С. Арбаева направил письмо начальнику СИЗО ГКНБ Б. Чыныбаеву о конвоировании подсудимых Н. Т., В. К. из Центральной больницы при ИК № 47 г. Бишкек в СИЗО ГКНБ в связи с завершением стационарного лечения.*

*Начальник СИЗО ГКНБ направил официальное письмо на имя председателя ГСИИ<sup>205</sup>, в котором содержалась информация о том, что СИЗО ГКНБ перегружен, не хватает мест для вновь поступивших следственно-арестованных, проходящих по резонансным уголовным делам.*

*Максимальная вместимость СИЗО ГКНБ составляет 58 человек, а на день составления данного документа содержалось 75 человек. По этой причине были нарушены нормы содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению и обвинению в совершении преступлений.*

*В связи с этим, руководство СИЗО ГКНБ и просило оказать содействие в дальнейшем содержании подсудимых Н. Т. и В. К. в условиях Центральной больницы при ИК № 47 ГСИИ до решения вопроса о приведении норм содержания следственно-арестованных в соответствие с законодательством, регламентирующим деятельность СИЗО.*

*Несмотря на это, временно исполняющий обязанности председателя ГСИИ Н. Орозалиев, выйдя за рамки своих полномочий, поручил заместителю председателя ГСИИ*

<sup>202</sup> Утверждены постановлением Правительства КР от 23 сентября 2011 года № 604.

<sup>203</sup> Утверждены Резолюциями 663 С (XXIV) от 31 июля 1957 года и 2076 (LXII) от 13 мая 1977 года Экономического и Социального Совета.

<sup>204</sup> Вх. № Б-270 от 17 марта 2014 года.

<sup>205</sup> Исх. № 26/7215 от 26 марта 2014 года.

*Э. Джумакадырову организовать внеплановое конвоирование вышеуказанных лиц из ИК № 47 в СИЗО ГКНБ.*

*Начальник ИК № 47 М. Адылбеков, применив силу, водворил подсудимых в машину для заключенных. В результате столкновений Н. Т, В. К. получили телесные повреждения. Врачи Центральной больницы при ИК № 47 провели медицинский осмотр и дали врачебные заключения.*

*По данному факту Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР было направлено письмо<sup>206</sup> председателю ГСИН С. Арбаеву с просьбой провести тщательную проверку и принять меры в отношении вышеуказанных лиц.*

*От прокурора по надзору за законностью в исправительных учреждениях Р. Нурбекова был получен ответ<sup>207</sup>, где указывается, что по результатам рассмотрения обращения адвоката Т. Чильникиной прокуратурой по надзору за законностью в исправительных учреждениях в отношении сотрудников ИК № 47 ГСИН в возбуждении уголовного дела по п. 2 ст. 28 Уголовно-процессуального кодекса КР отказано в связи с отсутствием в их действиях состава преступления.*

Данные действия заместителя председателя ГСИН Н. Орозалиева и начальника ИК № 47 М. Адылбекова являются нарушением законодательства Кыргызской Республики, т. к. не была проведена соответствующая межведомственная работа с руководством СИЗО ГКНБ, в результате чего подсудимые в течение 6-ти часов незаконно находились в автомашине для заключенных.

Указанные нарушения остались вне правовой оценки Прокуратуры по надзору за законностью в исправительных учреждениях, поставленный перед прокуратурой вопрос о законности действий заместителя председателя ГСИН Н. Орозалиева и начальника ИК № 47 М. Адылбекова остался вне прокурорского реагирования.

Таким образом, необходимо отметить, что нарушения стандартов гуманного обращения в местах лишения свободы часто остаются вне сферы внимания уполномоченных государственных органов. При этом, зачастую, оправданием служит недостаточность финансирования учреждений ГСИН и МВД. Без сомнения, вопросы недостаточности финансирования в значительной степени сказываются на способностях и возможностях обеспечения минимальных условий, отвечающих требованиям уважения человеческого достоинства заключенных. Однако при любых обстоятельствах, и даже в случае недостаточности финансирования, оценка ситуации прокуратурой, Акыйкатчы (Омбудсменом) Кыргызской Республики должна быть сосредоточена на фактическом осуществлении гарантий защиты прав осужденных, поскольку они находятся в полной зависимости от государства и не могут самостоятельно влиять на окружающую их обстановку.

### **3.2.2. Права человека в учреждениях, подведомственных Министерству внутренних дел КР**

#### ***Итоги инспекции изоляторов временного содержания (ИВС)***

В настоящее время в республике функционируют 47 ИВС, в которых работают 376 сотрудников милиции. Иногда, особенно в отдаленных районах и в г. Бишкек, количество задержанных лиц в ИВС превышает допустимые нормы в 2 и более раз, в результате чего, следственно-арестованные содержатся в антисанитарных условиях, в помещениях постоянно наблюдается повышенная влажность воздуха и резкий специфический запах. Из-за халатности руководства ОВД санитарная обработка помещений проводится

<sup>206</sup> Исх. № 13-719 от 19 марта 2014 года.

<sup>207</sup> Исх. № 970-14 от 1 апреля 2014 года.

нерегулярно, в связи с чем велик риск вспышек инфекционных заболеваний. Учитывая особенности условий работы сотрудников ИВС ОВД, согласно решению коллегии Министерства внутренних дел КР, с учетом заключения Департамента государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения КР о вредных условиях труда сотрудников по охране ИВС, был издан приказ Министерства внутренних дел КР «О мерах по улучшению материального положения работников ИВС», в котором было предусмотрено обеспечение одноразовым бесплатным питанием и молоком в количестве 0,5 литра каждому сотруднику во время его дежурства, а также один раз в год бесплатной путевкой на санаторно-курортное лечение и материальной помощи в размере месячного оклада денежного содержания.

Однако, как показывают результаты инспектирований ИВС ОВД, данные установления для сотрудников ИВС выполняются лишь частично, а иногда полностью не выполняются.

### ***Мониторинг ИВС городских, районных отделов внутренних дел УВД Баткенской и Джалал-Абадской областей***

В соответствии с приказом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР 27 мая – 10 июня 2014 года проведен мониторинг с посещением ИВС районных отделов внутренних дел Баткенской и Джалал-Абадской областей.

Определяющее влияние на права человека в местах принудительного содержания оказывают два основных фактора. Во-первых, это условия содержания, которые должны отвечать требованиям международного и национального законодательства. Во-вторых, это отношение персонала к лицам, содержащимся в данных учреждениях.

При мониторинге ИВС городских, районных отделов внутренних дел УВД Баткенской и Джалал-Абадской областей по соблюдению прав человека местах принудительного содержания были выявлены следующие недостатки:

- несоблюдение сроков содержания обвиняемых, подсудимых и осужденных во всех ИВС РОВД области, в нарушение всех требований международных соглашений и нормативных правовых актов Кыргызской Республики;
- несоответствие бытовых условий требованиям Закона КР «О порядке и условиях содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению и обвинению в совершении преступлений» от 31 октября 2002 года № 150 и Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания органов внутренних дел Кыргызской Республики<sup>208</sup>;
- переполненность ИВС.

Несмотря на то, что законодательством предусмотрены меры по обеспечению квалифицированного контроля деятельности мест принудительного содержания лиц, условия содержания и сроки их содержания в ИВС не соответствуют законодательным нормам.

Из записей в журналах следует, что якобы «не установлено ни одного факта нарушения сроков содержания». Однако членами группы по проведению мониторинга практически во всех ИВС РОВД Баткенской и Джалал-Абадской областей (кроме ИВС ГОВД г. Кызыл-Кия) были зафиксированы нарушения сроков содержания, как на момент проведения мониторинга, так и ранее. Несмотря на частое проведение проверок надзирающими органами, каких-либо актов реагирования со стороны проверяющих субъектов составлено не было, кроме того, ни одно должностное лицо не было привлечено к ответственности за нарушение сроков или условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

<sup>208</sup> Утверждены постановлением Правительства КР от 2 февраля 2006 года № 57.

Чаще всего, судьи при вынесении постановления о продлении срока содержания подсудимого в ИВС ссылаются на ч. 3 ст. 267 и применяют ч. 5 ст. 267 Уголовно-процессуального кодекса КР.

Между тем, ч. ч. 3, 5 ст. 267 Уголовно-процессуального кодекса КР применяются в исключительных случаях по мотивированному постановлению судьи. В постановлениях о продлении срока содержания под стражей подсудимого такие мотивации отсутствуют. Кроме того, основными элементами права на справедливое судебное разбирательство является то, что судебные разбирательства должны проводиться без неоправданных задержек.

В ст. 4 Закона КР «О порядке и условиях содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению и обвинению в совершении преступлений» указано, что содержание под стражей осуществляется в соответствии с принципами законности, равенства всех граждан перед законом, гуманизма, уважения человеческого достоинства, принципами и нормами международного права, а также международными договорами, ратифицированными Кыргызской Республикой.

В примечании к ст. 9 данного Закона указано, что обвиняемые в совершении преступлений могут переводиться в ИВС в случаях, когда это необходимо для выполнения следственных действий, судебного рассмотрения дел за пределами населенных пунктов, где находятся СИЗО, из которых ежедневная их доставка невозможна, на время выполнения указанных действий и судебного процесса, но не более чем на 10 суток в течение месяца.

Основанием для такого перевода является постановление (определение) суда, постановление прокурора, следователя с письменного согласия прокурора, осуществляющего надзор.

Однако известны случаи, когда после приговора суда (срок апелляционной жалобы истек) осужденные содержатся в ИВС, т. е. отбывают срок наказания в ИВС.

*А. М. был осужден приговором Кадамжайского районного суда (судья Г. Хамидулина) 28 марта 2014 года, апелляционная жалоба не подавалась, но он не этапировался в СИЗО № 5 г. Ош, а содержался в ИВС Кадамжайского РОВД.*

*Когда члены группы по проведению мониторинга Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР задали вопросу начальнику ИВС А. Боронову о том, почему А. М. не этапирован в СИЗО № 5 г. Ош, он ответил: «Он написал кассационную жалобу». Такой ответ свидетельствует о некомпетентности начальника ИВС А. Боронова, так как, вопрос об этапировании осужденного должен решаться руководством РОВД Кадамжайского района независимо от подачи кассационной жалобы, на основании приговора суда. Таким образом, данная ссылка А. Боронова указывает на отсутствие у него знаний о значении и разнице апелляционной, надзорной и кассационной жалобы.*

Известны факты, когда из-за не точности при вынесении приговора судами, СИЗО отказывают принимать осужденных.

В Баткенской и Джалал-Абадской областях СИЗО отсутствуют, но это не означает, что ИВС можно использовать как СИЗО, нарушая международные требования и законы Кыргызской Республики.

### ***Инспектирование ИВС РОВД Джумгалского района Нарынской области***

В соответствии с приказом Акыйкатчы (Омбудсмена) от 7 июля 2014 года № 97 осуществлено инспектирование ОВД Жумгалского Нарынской области.

Начальник ОВД Джумгалского района Нарынской области Ш. Токсонбаев, несмотря на требования закона, в нарушение ст. 108 Конституции КР и п. п. 6, 7, 13 ст. 8, п. п. 1, 2 ст. 12 Закона КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», не предоставил необходимые административные документы сотрудникам Аппарата

Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в ходе осуществления плановой инспекции, тем самым воспрепятствовал реализации конституционных полномочий Акыйкатчы (Омбудсмена) КР.

При проведении инспектирования ИВС установлено, что в 2014 году заключенным в ИВС не предоставляется разовое питание, отсутствует обеспечение медикаментами, хотя на эти цели предусмотрены средства из государственного бюджета.

В ОВД Джумгалского района приказ Министерства внутренних дел КР «О мерах по улучшению материального положения работников ИВС» не выполняется.

В ходе беседы с личным составом установлено, что для осуществления оперативно-розыскной деятельности не выделяются должным образом горюче-смазочные материалы, сотрудники милиции зачастую не могут оперативно выезжать на вызов, автопарк служебных автомобилей практически на 80 % находится в неисправном состоянии.

На просьбу членов мониторинговой группы по проведению мониторинга предоставлении административной документации Ш. Токсонбаев ответил категорическим отказом, ссылаясь на отсутствие различных документов. По данным фактам сотрудниками Акыйкатчы (Омбудсмена) КР были направлены письма в Генеральную прокуратуру КР<sup>209</sup> и в Министерство внутренних дел КР<sup>210</sup> с просьбой рассмотреть вышеуказанные факты и принять меры в отношении Ш. Токсонбаева.

Из ответа заместителя министра внутренних дел КР К. Джунушалиева<sup>211</sup> следует, что по факту воспрепятствования осуществлению конституционных полномочий Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, службой безопасности УВД Нарынской области проведено служебное расследование, по итогам которого за нарушение требований приказа Министерства внутренних дел КР «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания органов внутренних дел Кыргызской Республики» от 27 февраля 2006 года № 106 и приказа Министерства внутренних дел КР «Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Кыргызской Республики» от 27 февраля 2009 года № 164, начальнику ОВД Джумгалского района Нарынской области Ш. Токсонбаеву, начальником УВД Нарынской области приказом от 31 июля 2014 года № 230 объявлен выговор.

*В ходе инспектирования ИВС установлено, что гражданин Т. А., 1967 г. р. содержался в ИВС без постановления суда. Судья Джумгалского районного суда М. Исаев грубо нарушил закон и не вынес постановления суда.*

*Также во время инспектирования ИВС установлено, что Р. С. в соответствии с постановлением судьи Джумгалского района М. Исаева он должен был содержаться в СИЗО № 4 г. Нарын.*

*Б. О. в соответствии с постановлением судьи Джумгалского района Ж. Омурзакова также должен был содержаться в СИЗО № 4 г. Нарын.*

*Однако вышеуказанные граждане содержатся в ИВС ОВД Джумгалского района без каких-либо процессуальных документов. В проведении инспекции принимал участие заместитель прокурора Джумгалского района Нарынской области У. Сулайманов. По результатам инспектирования был составлен акт.*

В соответствии с Законом КР «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 17 июля 2009 года № 224 и согласно распоряжению Генерального прокурора Кыргызской Республики за № 40 от 12 апреля 2011 года на прокуроров возложена обязанность проведения внезапных проверок ИВС и других помещений ОВД с целью выявления фактов нарушения прав человека. В соответствии с действующим приказом Генерального прокурора КР законность и сроки содержания под стражей лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, проверяются прокурорами каждую декаду.

<sup>209</sup> Исх. № 13-1723 от 15 июля 2014 года.

<sup>210</sup> Исх. № 13-1724 от 15 июля 2014 года.

<sup>211</sup> Исх. № 1/5431 от 4 августа 2014 года.

Закон КР «О порядке и условиях содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению и обвинению в совершении преступлений» обязывает сотрудников ОВД обеспечивать режим содержания подозреваемых и обвиняемых, в отношении которых в качестве меры пресечения применено заключение под стражу.

Правила внутреннего распорядка изоляторов временного содержания органов внутренних дел Кыргызской Республики определяют, что подозреваемым и обвиняемым создаются бытовые условия, отвечающие требованиям гигиены, пожарной безопасности, нормам санитарной площади в камере на одного человека, установленным законом.

Согласно законодательству приоритетными обязанностями сотрудников милиции является обеспечение прав граждан. Особое требование относится к обязанности не допускать жестоких, бесчеловечных условий содержания. Жестокое обращение является грубым нарушением прав и свобод человека и гражданина и нарушает ст. 22 Конституции КР, ст. 3 Пакта о гражданских и политических правах ООН, Конвенцию против пыток Совета Европы и Конвенцию ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания, а также ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Согласно Инструкции по охране и конвоированию лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания по подозрению в совершении преступлений на руководство ОВД возложено инспектирование ИВС: начальникам отделов ОВД – не реже одного раза в месяц, заместителям начальника по службе - не реже двух раз в месяц.

Таким образом, сотрудники ОВД несут прямую ответственность за условия содержания лиц, содержащихся в ИВС. Проверка ИВС проводится со стороны руководства ОВД и территориальных органов прокуратуры. Сведения о лицах, проводящих проверку, о выявленных нарушениях регистрируются в журнале проверок.

Изучение журналов проверок в ходе мониторинга показывает, что проверяющие со стороны руководства ОВД ограничиваются проверкой при несении службы дежурным нарядом и интересуются наличием либо отсутствием жалоб со стороны заключенных. Стандартной записью в журнале проверок является запись «Нарушений при несении службы не установлено, жалоб со стороны заключенных нет».

Отметим, что в Кыргызстане отсутствует эффективный механизм обеспечения законности и обоснованности задержания и содержания под стражей. В большинстве случаев судьи удовлетворяют ходатайства органов следствия об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении задержанных лиц, основываясь при этом лишь на тяжести совершенного преступления, что противоречит международным стандартам в части соблюдения права на свободу и неприкосновенность личности.

Функция суда по санкционированию ареста ограничивается лишь исследованием материалов дела, относящихся к обстоятельствам, учитываемым при избрании меры пресечения, таким как наличие постоянного места жительства, установление личности, информация о нарушении ранее избранных мер пресечения, наличие попыток скрыться от органов уголовного преследования и т. д.

Не соблюдается право лица, подвергнутого задержанию или взятию под стражу, быть уведомленным о своих правах в момент задержания или ареста, или вскоре после этого.

Таким образом, институт судебного санкционирования в стране не в полной мере соответствует международным требованиям судебного контроля над законностью ареста и задержания, принципам справедливого судебного разбирательства в целом.

### 3.3. Нарушение права на беспрепятственное возвращение в свою страну и проявления дискриминационного подхода в решении вопросов экстрадиции

Вопросы экстрадиции касаются международно-правовых отношений, сроки рассмотрения которых регулируются международно-правовыми актами.

экстрадиции<sup>212</sup> - заключается в аресте и передаче одним государством другому лицу, уже осужденных судебными органами другого государства (для исполнения приговора). Как правило, выдача осуществляется на основании договора между соответствующими государствами. Это может быть либо двусторонний договор, либо многосторонняя конвенция, участниками которой являются как запрашивающее, так и запрашиваемое государство. Выдача преступников – это право государства, но не его обязанность. Обязанностью она становится лишь при наличии двустороннего договора о взаимной правовой помощи по уголовным делам. Выдача может осуществляться лишь в отношении определенных преступлений – как правило, их список либо критерии их определения (тяжесть наказания и т. п.) устанавливается в договоре.

Экстрадиция лиц, в том числе розыск и привлечение их к уголовной ответственности, также осложняется наличием у них возможности свободно мигрировать и менять гражданство. На практике нередки случаи, когда международный договор отсутствует, и данная проблема недостаточно урегулирована в национальном уголовно-процессуальном законодательстве. Открытым остается вопрос о правовых последствиях задержания лица на территории Кыргызстана и разыскиваемого на международном уровне или, наоборот, когда в зарубежных странах установлено либо задержано лицо, разыскиваемое правоохранительными органами Кыргызстана.

Необходимо решить проблемы правовой сущности экстрадиции, предэкстрадиционных действий, включая экстрадиционный арест, сроки содержания под стражей для осуществления экстрадиции, направление требований об экстрадиции, ходатайств об экстрадиционном аресте, оснований экстрадиции, а также процессуальных оснований для отказа в экстрадиции.

Вопросы передачи гражданина Кыргызской Республики, осужденного судом иностранного государства к лишению свободы, для отбывания наказания в Кыргызстане, регулируются международными договорами Кыргызской Республики с соответствующими иностранными государствами либо письменными соглашениями на условиях взаимности Генеральной прокуратуры КР с компетентными органами и должностными лицами иностранного государства.

В настоящее время Кыргызская Республика подписала:

- Конвенцию о передаче осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания от 6 марта 1998 года (далее по тексту – Конвенция о передаче осужденных). Участниками данной конвенции являются 12 государств СНГ. Конвенция действует в течение 5-ти лет со дня вступления ее в силу и по истечении срока автоматически продлевается каждый раз на новый пятилетний срок;
- Договор между Кыргызской Республикой и Китайской Народной Республикой о выдаче от 27 апреля 1998 года;
- Соглашение о правовой помощи по гражданским, коммерческим и уголовным делам между Кыргызской Республикой и Турецкой Республикой от 5 сентября 2006 года.

Кроме того, гл. 49 Уголовно-процессуального кодекса КР определен порядок передачи лица, осужденного к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого оно является.

<sup>212</sup> Экстрадиция (от лат. *ex* – из, вне и *tradition* – передача) – форма международного сотрудничества государств в борьбе с преступностью.

В соответствии со ст. 440 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской КР гражданин Кыргызской Республики, осужденный к лишению свободы судом иностранного государства, его законный представитель или близкие родственники, а также компетентные органы иностранного государства с согласия осужденного могут обратиться к Генеральному прокурору КР с ходатайством об отбывании осужденным наказания в Кыргызской Республике. В случае удовлетворения ходатайства Генеральный прокурор КР вносит в Верховный суд КР представление об исполнении приговора суда иностранного государства. Представление Генерального прокурора КР рассматривается Верховным судом КР в судебном заседании в отсутствие осужденного в порядке и в сроки для разрешения вопросов, связанных с исполнением приговора. Экстрадиция распространяется только на уголовные преступления, правонарушения, которые связаны с административно-правовой и гражданско-правовой ответственностью, не рассматриваются, как повод для данного заседания.

Целью контроля Акыйкатчы (Омбудсмана) КР является защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией и законами Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, ратифицированными Кыргызской Республикой, содействие приведению законодательства Кыргызской Республики о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией, международными стандартами в этой области, улучшение и развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 3 Закона КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики»).

Согласно информации ГСИН за 2013 год и за 9 месяцев 2014 года в Кыргызстан были экстрадированы 46 осужденных. Из них: 17 осужденных переведены из Республики Казахстан, 29 – из Российской Федерации<sup>213</sup>.

По информации Министерства иностранных дел КР, в настоящее время за пределами республики отбывают срок наказания за различные уголовные правонарушения 2900 граждан Кыргызской Республики<sup>214</sup>.

Вместе с тем, ниже приведен пример халатного отношения консулов к вопросу информирования Министерства иностранных дел КР о задержанных и осужденных за рубежом гражданах Кыргызстана. Этот факт дает основания предполагать, что реальное число наших граждан, осужденных за границей, может быть еще выше.

По вопросам экстрадиции в адрес Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) КР с 2012 г. поступило 99 официальных обращений. Обращения об оказании содействия в переводе в Кыргызстан для отбывания наказания поступили и от международных организаций и депутатов Жогорку Кенеша КР. В большинстве случаев последующие обращения Акыйкатчы (Омбудсмана) в Генеральную прокуратуру КР данный надзорный орган удовлетворять не стал, ссылаясь на тяжесть совершенных преступлений. При этом следует подчеркнуть, что во всех случаях отказа в экстрадиции гражданам Кыргызской Республики Генеральная прокуратура КР необоснованно ссылается на ст. 6 Конвенции о передаче осужденных, где говорится, что «это может нанести ущерб интересам государства».

Согласно п. 5. ст. 20 Конституции КР «Не подлежит никакому ограничению установленное настоящей Конституцией право: гражданина беспрепятственно возвращаться в Кыргызскую Республику».

Запросы об экстрадиции зачастую касаются лиц, осужденных за рубежом за совершение преступлений в сфере наркоторговли. Анализ показал, что к рассмотрению запросов от таких лиц Генеральная прокуратура КР подходит весьма избирательно. Ходатайства от одних удовлетворяются, ходатайства от других – осужденных по аналогичной статье – получают отказ, что может свидетельствовать о дискриминационной

<sup>213</sup> Исх. № 100/02-2654 от 29 сентября 2014 года.

<sup>214</sup> Исх. №13-025/8698 от 21 октября 2014 года.

практике<sup>215</sup>. Отказ аргументируется «усилением профилактики по противодействию наркотрафика из Кыргызской Республики».

Тем самым, принимая решение отказать в переводе гражданина Кыргызстана, осужденного иностранным государством, Генеральная прокуратура КР не соблюдает требования Конвенции о передаче осужденных лиц<sup>216</sup> и национального законодательства, при которых передача осужденного не производится. Надзорный орган при принятии таких решений избегает конкретной аргументации, обозначая лишь общие правила. Также Генеральная прокуратура КР не принимает в расчет факторы и обстоятельства, связанные с близкими и родными осужденных, которые, как правило, не имеют даже элементарной связи с осужденным родственником. Не учитывается и тот факт, что отбывание осужденными наказания в государстве, гражданами которого они являются, более эффективно способствует достижению цели исполнения наказания.

*В Аппарат Акыйкатчы (Омбудсмана) КР обратился депутат Жогорку Кенеша КР У. Кочкоров<sup>217</sup>. Обращение было сделано в интересах жительницы Баткенской области К. М., чью дочь Т. М., инвалида II группы, глухонемую с детства, казахстанский суд приговорил к 10 годам лишения свободы. Т. М., работавшую, как и многие другие граждане, грузчиком на таможенном посту «Ак-Жол», неизвестные лица попросили перевезти две сумки на территорию Казахстана. При проверке сумок выяснилось, что в них находится небольшое количество (1879,88 гр.) наркотических средств. Как только Т. М. задержали, лица, попросившие ее переправить сумки, скрылись. В суде защиту задержанной, которая является матерью 5-летнего ребенка, не обеспечили, адвокат в судебных разбирательствах не участвовал.*

*Несмотря на то, что К. М. неоднократно обращалась в Генеральную прокуратуру КР, заместитель Генерального прокурора КР Л. Усманова отказала в ее переводе на территорию Кыргызской Республики. Принимая решение, Л. Усманова не стала учитывать семейные обстоятельства осужденной. Свой отказ она обосновала «повышенной общественной опасностью совершенных преступлений, направленных против здоровья населения и нравственности; с учетом массы изъятого наркотического средства; а также в целях усиления профилактики по противодействию наркотрафика из Кыргызской Республики». При этом прокурор ссылалась на п. 3. ст. 6 Конвенции о передаче осужденных, который гласит, что «передача осужденного не производится, если это может нанести ущерб интересам государства вынесения приговора или государства, гражданином которого является осужденный».*

*11 апреля 2013 года судебная коллегия по уголовным делам и делам об административных правонарушениях Верховного суда КР в составе Ж. А., А. И., Б. Б., с участием прокурора К. К. удовлетворила представление, поступившее от заместителя Генерального прокурора КР Л. Усмановой о разрешении вопроса, связанного с исполнением приговора г. Алматы Республики Казахстан в отношении уроженца г. Бишкек Р. К., осужденного к 15-ти годам лишения свободы, с конфискацией имущества.*

*Согласно материалам дела, данный гражданин умышленно перевозил героин в особо крупном размере – медицинский осмотр, проведенный при его задержании, показал, что в его прямой кишке находятся четыре полиэтиленовых свертка с указанным наркотическим веществом, общий вес которого составлял 95,34 грамма. Данный гражданин с легкой руки Генеральной прокуратуры КР был экстрадирован в Кыргызскую Республику.*

<sup>215</sup> Основание для дискриминации не представляется возможным определить ввиду недостаточности представленных данных.

<sup>216</sup> Страсбург, 21 марта 1983 года.

<sup>217</sup> Исх. № 12-8327/14 от 18 июля 2014 года.

*Омский суд Российской Федерации приговорил гражданина Кыргызской Республики А. Р. к 10-ти годам лишения свободы. Указанный гражданин был осужден за незаконный сбыт героина в особо крупном размере, преступление совершалось по предварительному сговору. Тем не менее, в 2013 году его успешно экстрадировали в Кыргызскую Республику по представлению заместителя Генерального прокурора КР Л. Усмановой.*

Эти примеры – не единственные, свидетельствующие об избирательном подходе к вопросам экстрадиции со стороны Генеральной прокуратуры КР.

По данным Верховного суда КР в 2013 году было рассмотрено 45 представлений граждан Кыргызстана, отбывающих наказание в Российской Федерации. 41 представление из общего числа было удовлетворено. За 9 месяцев 2014 году из 33 рассмотренных представлений было удовлетворено 30<sup>218</sup>.

По данным Генеральной прокуратуры КР за период с 2013 по сентябрь 2014 гг. Генеральная прокуратура КР рассмотрела 295 ходатайств о переводе осужденных лиц, граждан Кыргызстана, для дальнейшего отбывания наказания в Кыргызской Республике. По итогам рассмотрения указанных ходатайств, в порядке ст. 440 Уголовно-процессуального кодекса КР в Верховный суд КР внесено 38 представлений об исполнении приговора суда иностранного государства, отказано в передаче 153 осужденных<sup>219</sup>.

Таким образом, ходатайства о переводе одних заключенных прокуроры удовлетворяют, а ходатайства других – осужденных по аналогичной статье – получают отказ.

При этом Генеральная прокуратура КР игнорирует все письма, поступившие из Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР. Между тем именно через Акыйкатчы (Омбудсмена) КР об экстрадиции ходатайствуют социально-уязвимые группы населения, чьи родственники или дети, пребывая в поисках лучшей жизни за пределами республики, были привлечены к ответственности и осуждены, и которые вследствие тяжелых материальных и иных семейных обстоятельств не имеют возможности для поездки к родным, для найма адвоката и пр.

Так, за последние три года – 2012, 2013 и 2014 гг. – не было ни одного факта положительного решения по обращениям Акыйкатчы (Омбудсмена) КР со стороны Генеральной прокуратуры КР по вопросам экстрадиции.

Следует особо подчеркнуть, что наши граждане отбывают наказание и в Китайской Народной Республике, где за 500 гр. наркотиков полагается смертная казнь, а если «повезет» – пожизненное заключение.

*В Аппарат Акыйкатчы (Омбудсмену) КР обратилась Р. Т. в интересах А. Т., 1949 г. р.<sup>220</sup>, которую суд г. Урумчи СУАР приговорил к пожизненному лишению свободы за перевозку и сбыт наркотических средств. Состояние здоровья осужденной тяжелое, передвигается она лишь с помощью инвалидной коляски.*

*В ответ на письмо Акыйкатчы (Омбудсмену) КР<sup>221</sup>, из й прокуратуры КР поступил ответ (исх. № 16/175-12 от 24 сентября 2012 года) что А. Т. экстрадировать в КР невозможно, поскольку между Китайской Народной Республикой и Кыргызской Республикой не существует нормативных правовых актов, которые регулировали бы передачу осужденных для дальнейшего отбывания наказания в виде лишения свободы в страну гражданства.*

Общеизвестно, что мощный наркопоток идет через Кыргызстан в Россию. Наглядным примером того, как от действий наркомафии страдают наши граждане, может

<sup>218</sup> Исх. № 01-4/1209 от 15 октября 2014 года.

<sup>219</sup> Исх. № 16-7-14(1695) от 20 октября 2014 года.

<sup>220</sup> Вх. № Т-633 от 16 мая 2012 года.

<sup>221</sup> Исх. №07-1292 от 18 мая 2012 года.

послужить следующий случай, оказавшийся в сфере внимания Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР.

*В Аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило заявление от Э. Ж. в интересах своей родной сестры С. К.<sup>222</sup> 5 октября 2010 года в аэропорту г. Урумчи при досмотре ручной клади 44-летней гражданки Кыргызстана С. К. китайские правоохранительные органы обнаружили 7,5 кг героина. Впоследствии, по данным Генеральной прокуратуры КР, суд г. Урумчи СУАР приговорил С. К. к пожизненному лишению свободы.*

*Между тем С. К. стала жертвой наркомафии – она должна была перевезти из Китая в Кыргызстан одежду, а ей в сумку незаметно подложили героин. На родине у нее осталось четверо детей и муж, работающий учителем.*

Генеральная прокуратура КР, рассмотрев обращение Акыйкатчы (Омбудсмена) КР сообщила, что между Кыргызской Республикой и Китайской Народной Республикой прорабатывается вопрос о заключении Договора о передаче осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания. После заключения вышеуказанного договора Генеральная прокуратура КР готова рассмотреть вопрос о переводе осужденной С. К. в Кыргызстан для дальнейшего отбывания наказания. Но здесь возникает еще одна сложность: в национальном законодательстве Кыргызской Республики не предусмотрено наказание в виде пожизненного лишения свободы в отношении женщин, а кроме того, нет исправительного учреждения для женщин, приговоренных к пожизненному заключению.

Вышеизложенные факты наглядно свидетельствуют о том, что, принимая решения по вопросам экстрадиции, работники Генеральной прокуратуры КР руководствуются двойными стандартами. Отдельные прокуроры недобросовестным отношением к своим обязанностям тормозят реализацию задач антикоррупционной политики в стране. Подтверждает наши выводы и задержание старшего прокурора отдела международного сотрудничества Генеральной прокуратуры КР М. Нурматова при получении взятки за положительное решение вопроса по экстрадиции граждан Кыргызстана.

При таком положении дел ставится под сомнение роль органов прокуратуры в вопросах экстрадиции. Безнаказанность отмеченной категории недобросовестных сотрудников, призванных максимально содействовать борьбе с коррупцией, подрывает авторитет данного надзорного ведомства.

### **3.4. Соблюдение прав пациентов в психиатрических учреждениях**

В соответствии с Конституцией КР основные свободы и права человека принадлежат каждому от рождения. А также согласно Резолюции 46/119 от 17 декабря 1991 года о «Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи», принятой Генеральной Ассамблеей ООН, каждый человек, страдающий психическим заболеванием имеет право, насколько это возможно, жить и работать в обществе.

Закон КР «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 17 июня 1999 года № 60 в целом соответствует международным стандартам. В Законе нашли отражение такие признанные Генеральной Ассамблеей ООН права и принципы, как:

- принцип гуманности и уважение к человеческой личности;
- право доступа к информации;
- недискриминация по признаку психического заболевания;

<sup>222</sup> Вх. № Ж-180 от 8 февраля 2012 года.

- предоставление равного доступа к психиатрической помощи, услугам адвоката;
- недопустимость постановки диагноза о наличии психического заболевания по признаку принадлежности к какой-либо культурной, расовой или религиозной группе или по другой причине, не имеющей отношения к состоянию психического здоровья;
- конфиденциальность сведений о психическом здоровье гражданина;
- необходимость получения предварительного осознанного согласия на лечение.

Анализ поступивших на имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР обращений от заявителей и результаты инспектирования указывают на то, что в сфере соблюдения прав пациентов в психиатрических учреждениях имеют место случаи нарушения прав этой категории больных, а именно:

- недобровольная госпитализация в психиатрическое учреждение;
- применение пыток в психиатрических учреждениях;
- нарушение требования ст. 70 Закона КР «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике» от 9 января 2005 года № 6, согласно которой нетрудоспособные инвалиды имеют право на медико-санитарную помощь в государственных учреждениях здравоохранения в рамках программы госгарантий<sup>223</sup>.

#### ***Токмакское психоневрологическое социальное стационарное учреждение № 2 (ТПССУ)***

В ходе проверки, осуществленной Акыйкатчы (Омбудсмена) КР совместно с прокуратурой Чуйской области установлено, что в штате медперсонала Токмакского психоневрологического социального стационарного учреждения (далее – ТПССУ) № 2 не предусмотрена должность врача-терапевта, в случаях заболеваний подопечных, носящих общий характер, медицинское обслуживание производится со стороны врачей-психиатров. Р. Карагулова – врач-психиатр, работает в ТПССУ по совместительству с 2013 года основная работа – врач-психиатр Центра семейной медицины (далее – ЦСМ) Чуйского района. Врач-психиатр Д. Султангазиева работает в ТПССУ по совместительству с 2012 года, основная работа – врач-психиатр Республиканской психиатрической больницы (далее – РПБ) с. Чым-Коргон. В течение многих лет врачи-психиатры ведут терапевтическую практику и назначают лечение болезней, не относящихся к их профилю. Тем самым нарушаются требования ст. 70 Закона КР «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике», согласно которой нетрудоспособные инвалиды имеют право на медико-санитарную помощь в государственных учреждениях здравоохранения в рамках программы государственных гарантий<sup>224</sup>.

*В ходе инспектирования, проведенного в июне 2014 года сотрудниками Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР был выявлен факт несоответствия выводов патологоанатома с заключением врача о причинах смерти.*

*Так, К. кызы Ж. 1993 г. р., согласно заключению медико-социальной экспертной комиссии (далее – МСЭК), присвоена инвалидность I группы (бессрочная). Диагноз основного заболевания: тяжелая умственная отсталость. В свидетельстве о смерти № 54 от 23 января 2014 года причиной смерти указан «грипп ОРВИ».*

*Однако, по результатам патологоанатомического вскрытия, было дано следующее описание: «Отек и набухание вещества головного мозга, отек легких, паренхиматозная дистрофия внутренних органов, кровоизлияние под висцеральный плеврит, подэпикардит сердца, жидкое состояние крови». Установлено, что на пятиминутке медсестра Г. Наскеева сообщила, что у К. кызы Ж. высокая температура и она отказывается от*

<sup>223</sup> Программа государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью от 24 августа 2007 года № 363.

<sup>224</sup> Программа государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью от 24 августа 2007 года № 363.

*пищи. Осмотрев ее, врач назначила лечение. Ночью в 22:25 по назначению врача К. кызы Ж. была сделана капельница гемодез, после чего произошла реакция, которая характеризовалась покраснением, отдышкой. Медсестра Н. Эшенова позвонила врачу и сообщила о вышеуказанном случае. Врач Д. Султангазиева, не приехав в ТПССУ № 2, назначила по телефону антигриппин, парацетамол, оксолиновую мазь, гемодез. Когда К. кызы Ж были даны лекарства, ей стало лучше, но через 20 минут она скончалась.*

*Однако в служебной записке на имя директора Д. Адиева врачом Д. Султангазиевой указанное обстоятельство не было отражено, а отмечено, что подопечная скончалась от ОРВИ.*

*В данном случае была нарушена норма ст. 70 Закона КР «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике», гласящая, что согласно которой нетрудоспособные инвалиды имеют право на медико-санитарную помощь в государственных учреждениях здравоохранения в рамках программы государственных гарантий. Врачом Д. Султангазиевой не были предприняты меры по обеспечению К. кызы Ж. общеврачебной помощи.*

Указанные нарушения стали возможны вследствие ненадлежащего исполнения своих обязанностей со стороны врача Д. Султангазиевой и отсутствия должного контроля за действиями медицинского персонала учреждения со стороны руководства Министерства социального развития и ТПССУ №2.

По результатам проверки, осуществленной Службой защиты прав пациентов находящихся в психиатрических учреждениях совместно с прокуратурой Чуйской области. Прокуратурой Чуйской области было вынесено два представления об устранении нарушений закона – заведующему отделом ТПССУ № 1 Т. Жолдубаеву (№ Пр-13-192-14 от 14 июля 2014 года) и врачу-психиатру ТПССУ № 2 Д. Султангазиевой (№ Пр-13-194-14 от 14 июля 2014 года).

По данным Министерства социального развития КР за период с января 2010 по 25 декабря 2014 гг. смертность в психоневрологических социальных стационарных учреждениях (далее – ССУ), составила 254 случая, из них:

- от заболеваний сердечно-сосудистой системы – 187 подопечных;
- от заболеваний печени и желчевыводящих путей – 13 подопечных;
- от заболеваний легочной системы – 8 подопечных;
- от заболеваний от туберкулеза легочной и внелегочной формы – 10 подопечных;
- от заболеваний от онкологических заболеваний – 6 подопечных;
- от психических заболеваний – 17 подопечных;
- от заболеваний почек и мочеполовой системы – 5 подопечных;
- от инфекционных заболеваний – 2 подопечных;
- от неврологических заболеваний – 5 подопечных;
- от заболеваний эндокринной системы – 1 подопечный.

### ***Республиканская психиатрическая больница пос. Кызыл-Жар***

На дату инспектирования, проведенного сотрудниками Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, в отделении № 8 РПБ пос. Кызыл-Жар находились 25 пациентов, из них 24 мужчин и 1 женщина.

Отделение № 8 рассчитано для больных, направленных судом на судебно-психиатрическую экспертизу, там же находятся пациенты усиленного и строгого режима содержания, что полностью противоречит существующим нормативным положениям. Сложная ситуация сложилась с госпитализацией женщин, т. к. в РПБ нет отдельных женских палат.

На момент проверки в отделении № 2 РПБ находились 33 пациента. Отделение № 2 рассчитано для больных, которым требуется принудительное лечение с усиленным и строгим режимом наблюдения. Однако данное отделение не оборудовано должным образом в целях исключения беспорядков, случаев нападения на персонал и на других пациентов, особенно на пациентов с психическими расстройствами, побегов из больницы, которые зачастую приводят к плачевным последствиям, угрожая безопасности, как медицинского персонала, так и всего общества в целом.

В данных отделениях должны быть оборудованы специальные помещения для охраны, пропускной пункт, проведена тревожная сигнализация, как и в отделении № 8. В связи с тем, что таких специальных помещений и оборудования нет, происходят грубые нарушения режима содержания, нередки случаи побегов, агрессии в отношении пациентов и медицинского персонала.

Министерство здравоохранения КР уже несколько лет пытается решить вопрос охраны объектов психиатрических учреждений. Но, к сожалению, Министерство внутренних дел КР, Министерства юстиции КР, ГСИН ссылаются на то, что охрана психиатрических больниц не входит в их компетенцию, в связи с этим они не могут решить вопрос охраны данных учреждений.

Еще одной причиной бесчеловечных условий является отсутствие аккредитации учреждений. Пациентов могут переводить из одного учреждения в другое произвольно, без учета их потребностей и наличия достаточных ресурсов в том или ином учреждении, необходимых данному пациенту. Наглядным примером является туберкулезное отделение в РПБ в пос. Кызыл-Жар, которое не значится в реестре Национального центра фтизиатрии и не включено в статистику по этому заболеванию.

Отделение расположено в изолированном старом корпусе, где нет проточной воды, вместо туалета выгребная яма. Пациенты с психическими расстройствами, осложненными туберкулезом вынуждены проходить там лечение, потому что другие учреждения отказываются оказывать им услуги.

Однако персонал РПБ пос. Кызыл-Жар готовы оказывать такие услуги и работать в опасных для здоровья условиях, потому что нет других рабочих мест во всей округе. Поселок расположен в 40 километрах от города Таш-Кумыр, где высок уровень безработицы. Поэтому почти все жители поселка вынуждены работать в психиатрической больнице.

Таш-Кумырский городской суд в территориальной подведомственности которого находятся РПБ пос. Кызыл-Жар, не рассматривает дела тех лиц, которые направлены на судебно-психиатрическую экспертизу, а также пациентов, для которых требуется помещение их в условия усиленного и строгого режима, а направляет также дела по месту жительства. Даже в этом случае, если врачебная комиссия выносит в отношении того или иного пациента заключение о том, что он не представляет опасности для общества, суды тем не менее их игнорируют, мотивируя это тем, что все равно эти люди социально опасны. Пациенты, попавшие на принудительное лечение в РПБ пос. Кызыл-Жар, не знают, когда их выпустят, что также является нарушением их прав и свобод.

Таким образом, можно сделать заключение, что РПБ пос. Кызыл-Жар не отвечает требованиям действующего законодательства о содержании больных с психическими расстройствами.

### ***Республиканский центр психического здоровья г. Бишкек***

*В Службу защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарных учреждениях, при аппарате Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило коллективное заявление от пациентов Республиканского центра психического здоровья (далее – РЦПЗ),*

г. Бишкек<sup>225</sup> с жалобой на питание. По данному заявлению Службой защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, была проведена проверка РЦПЗ г. Бишкек.

На основании приказа Министерства здравоохранения КР «Об организации лечебного питания в стационарах Кыргызской Республики» № 453 от 15 сентября 2010 года, РЦПЗ (г. Бишкек) и РПБ с. (Чым-Коргон) применяют норму питания на одного больного по хлебу – 200 граммов, по крупе и макаронным изделиям – в совокупности 75 граммов.

К сожалению, Министерство здравоохранения КР не учитывает, что пациенты психиатрических учреждений в основном принимают психотропные сильнодействующие нейролептические препараты, повышающие аппетит, к тому же они нуждаются в калорийном питании.

В связи с этим Министерству здравоохранения КР рекомендовано пересмотреть приказ № 453, увеличив нормы потребления хлеба до 300 граммов, крупы до 160 граммов. Отметим, что данные нормы применялись до введения вышеуказанного приказа.

На данный момент комиссия, в состав которой вошли специалисты по питанию, созданная Министерством здравоохранения КР, завершила свою работу и по результатам была разработана новая норма питания, которая находится на стадии утверждения.

В Аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило заявление от сотрудника патрульно-постовой службы милиции ГУВД г. Бишкек А. М.<sup>226</sup> на действия начальника Управления собственной безопасности Министерства внутренних дел КР, начальника медицинского управления Министерства внутренних дел КР, которые заставляли сотрудника ППСМ ГУВД г. Бишкек А. М. пройти психиатрическую экспертизу, в случае отказа они угрожали уволить данного сотрудника.

Сотрудник Службы защиты прав пациентов А. Джекишев сопровождал А. М. в госпиталь Министерства внутренних дел КР и присутствовал при его обследовании совместной врачебной комиссией РЦПЗ г. Бишкек, с участием сотрудников ППСМ УВД г. Бишкек и работников медицинского управления Министерства внутренних дел КР.

По официальному заключению комиссии А. М. был признан пригодным к службе в правоохранительных органах.

Служба защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, в ходе мониторинга 20 декабря 2013 года выявила пациента недееспособного А. К. 1950 г. р, который с 2008 года незаконно находился в РПБ с. Чым-Коргон.

А. К. находился в РПБ с. Чым-Коргон с 2005 года по решению о принудительной госпитализации Октябрьского районного суда г. Бишкек сроком на 6 месяцев. По истечении этого срока администрация РПБ с. Чым-Коргон. своими заключениями продлевает срок пребывания А. К. в больнице до 2008 года. Далее таким же образом А. К. остается в РПБ по сегодняшний день. При этом А. К. ни разу не были предложены со стороны психиатрического учреждения услуги адвоката.

В своих объяснениях главный врач РПБ с. Чым-Коргон Ж. Ажибеков пояснил, что А. К. был признан судом недееспособным только с одной целью – чтобы сохранить его недвижимое имущество, т. к. к нему приезжали многие люди, которые хотели данным имуществом завладеть, Свердловская районная администрация г. Бишкек постановлением № 558 от 25 декабря 2009 года назначает недееспособному А. К. опекуна, уроженца Чуйской области Кеминского района п.г.т Кемин, ул.Бозова, 62 Алакова Джолдошбека Кенешовича, которого К.А. по сей день в глаза не видел.

<sup>225</sup> Вх. № Кл. Б. от 10 сентября 2013 года.

<sup>226</sup> Вх. № А 83 от 22 января 2014 года.

*Служба защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, согласно постановлению Свердловской районной администрации г. Бишкек № 558 от 25 декабря 2009 года определила место проживания опекуна Дж. Алакова. Сотрудники службы несколько раз выезжали по вышеуказанному адресу, но дома его не застали.*

*Октябрьский районный суд г. Бишкек в ходе судебного разбирательства обязал прокуратуру Октябрьского района г. Бишкек обеспечить явку опекуна Дж. Алакова однако и прокуратура не смогла найти этого гражданина и обеспечить его явку.*

*При содействии Службы защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, А. К. был временно переведен в РЦПЗ г. Бишкек до полного восстановления всех документов и выселения квартирантов, незаконно занимающих его жилплощадь.*

*В ходе мониторинга РЦПЗ г. Бишкек с 18 по 23 февраля 2014 года, службой защиты прав пациентов были приглашены независимые врачи-психиатры для осмотра А. К. с целью определения его дееспособности. В своем заключении врачи-психиатры не только усомнились в поставленном ему диагнозе «недееспособность», но и в диагнозе, который был указан в истории болезни «резидуальная шизофрения».*

По инициативе Акыйкатчы (Омбудсмена) КР 18 марта 2014 года Служба защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах подала исковое заявление в Октябрьский районный суд г. Бишкек, о признании гражданина А. К. дееспособным и ходатайство о назначении судебно-психиатрической экспертизы.

На данный момент судебно-психиатрическая экспертиза вынесла свое заключение, признав А. К. больным и нуждающимся в постоянном уходе.

По данным Министерства здравоохранения КР за период с 2010 по 2014 гг. в республике было зафиксировано 52 случая недобровольных госпитализаций<sup>227</sup>.

Согласно п. 3 ст. 34 Закона КР «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», «участие в рассмотрении заявления о госпитализации в недобровольном порядке прокурора, представителя психиатрического учреждения, ходатайствующего о госпитализации, и законного представителя лица, в отношении которого решается вопрос о госпитализации, обязательно».

Однако во всех 52 случаях принудительной госпитализации госпитализируемому не был представлен адвокат.

С учетом этого, институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР было разработано предложение для внесения дополнения в п. 3 ст. 34 Закона КР «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» предусматривающего обязательное участие адвоката при принудительной госпитализации.

В 2010 году в Министерство здравоохранения КР поступило 50 заявлений; в 2011 году – 38; в 2012 году – 40; в 2013 году – 45; в 2014 году – 33 заявления, жалобы на действия (бездействия) врачей психиатрических учреждений.

За период с 2010 по 2014 гг. в отношении сотрудников РЦПЗ г. Бишкек были вынесены следующие дисциплинарные взыскания в 2010 году 2 сотрудника получили выговор; в 2011 году 5 сотрудников получили выговор; 2012 году 1 врач переведен в другое отделение с понижением в должности, из-за не законной выдачи справки, 3 получили замечание, 1 снят с должности заведующего отделением; в 2013 году было вынесено 18 замечаний, 13 выговоров, 2 сотрудника лишены премий, 2 уволены по ст. 83 Трудового кодекса КР; в 2014 году вынесено 4 выговора, 5 замечаний.

Повсеместно и широко в психиатрических учреждениях Кыргызской Республики применяются пытки к пациентам, обращение с ними жестокое, бесчеловечное и унижающее человеческое достоинство.

Наиболее частый способ пыток – это физическая фиксация пациентов к кроватям, так называемые «вязки». Считается, что это способ сохранить безопасность пациента,

<sup>227</sup> Вх.№11-01 от 9 января 2015 года.

который может нанести увечье себе или другим, но повсеместно это является наказанием пациентов, для того, чтобы они подчинялись персоналу и выполняли установленные правила. Другим, наиболее распространенным способом наказания является изоляция в закрытой комнате, куда ставится емкость для отправления физиологических нужд. Также в психиатрических учреждениях продолжается применение с целью наказания повышенных доз нейролептических препаратов. Случается, что назначаются терапевтические дозы нейролептиков, но без корректоров, из-за отсутствия последних. В этом случае пациенты серьезно страдают от побочных эффектов данных препаратов.

*Службой защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, был выявлен факт жестокого обращения в отделении № 2 РЦПЗ г. Бишкек, в ходе применения фиксации к недееспособной инвалиду II группы С. С., 1942 г. р. В ходе проведения мониторинга 17 сентября 2013 года был подтвержден<sup>228</sup> факт применения фиксации (вязка). Данную меру 13.09. 2013 применили на всю ночь. В результате, у пациентки на запястьях обеих рук образовались посттравматические борозды, что было засвидетельствовано независимым специалистом. По инструкции данная мера применяется к пациентам не более чем на 2 часа, однако в данном случае эта норма была нарушена.*

*Согласно ст. 45 Закона КР «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» все собранные материалы в незамедлительном порядке были направлены в прокуратуру Октябрьского района г. Бишкек. Прокуратурой Октябрьского района г. Бишкек по результатам проверки было возбуждено уголовное дело в отношении заведующей отделением № 2 РЦПЗ г. Бишкек Л. Джумабековой по признакам преступлений, предусмотренных п. 4 ч. 2 ст. 111 и ч. 2 ст. 315 Уголовного кодекса КР. Для дальнейшей организации расследования уголовное дело было направлено в УВД Октябрьского района г. Бишкек.*

*Однако старший следователь следственного отдела УВД Октябрьского района г. Бишкек А. Турганбаев в своем письме<sup>229</sup> уведомил, что уголовное дело № 155-13-1490, возбужденное по п. 4 ч. 2 ст. 112 и ч. 1 ст. 315 Уголовного кодекса КР в отношении заведующей отделением №2 Л. Джумабековой прекращено в соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 28 Уголовно-процессуального кодекса КР, в связи с отказом опекуна от поддержания частного обвинения. Данное встречное заявление написано законным представителем потерпевшей.*

*Не согласившись с действиями старшего следователя Следственного отдела УВД Октябрьского района г. Бишкек А. Турганбаева и руководствуясь ст. 8, 12 Закона КР «Об Акыйкатчы (Омбудсмене) Кыргызской Республики» направлено письмо<sup>230</sup> в прокуратуру г. Бишкек по поводу правомерности прекращения вышеуказанного уголовного дела.*

*Из ответа прокуратуры г. Бишкек<sup>231</sup> следует, что в связи с отказом опекуна потерпевшего от поддержания частного обвинения, уголовное дело прекращено на основании п. 12 ч. 1 ст. 28 Уголовно-процессуального кодекса КР.*

*На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило заявление от Ш. М.<sup>232</sup> по вопросу привлечения к ответственности заведующей отделения № 3/1 РЦПЗ г. Бишкек Г. Базарбаевой за неправомерные действия которых 28 мая 2014 года мать заявителя М. К., 1942 г. р., впала в кому и, не приходя в сознание, скончалась.*

<sup>228</sup> 17 сентября 2013 года.

<sup>229</sup> Исх. № 14-09 от 27 марта 2014 года.

<sup>230</sup> Исх. № 18-832 от 28 марта 2014 года.

<sup>231</sup> Вх. № 185 от 22 мая 2014 года.

<sup>232</sup> Вх. № М-591 от 16 июля 2014 года.

*По данному заявлению Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР были направлены обращения в РЦПЗ г. Бишкек, а также в прокуратуру Октябрьского района г. Бишкек для рассмотрения данного заявления по существу и принятия соответствующих мер.*

*В целях проведения служебного расследования приказом директора РЦПЗ г. Бишкек была создана комиссия. По результатам разбирательства комиссия пришла к выводу, что дозы препаратов были минимальными и не могли вызвать кому, которая, скорее всего, развилась в результате соматического неблагополучия. Как недостаток отмечается госпитализация в отделение без снятия рентгенограммы органов грудной клетки и подробного заключения врача-терапевта. Комиссия не учла тот факт, что заведующая отделением № 3/1 Г. Базарбаева приняла больную через знакомых, не проведя общего обследования состояния больной, у которой на тот момент было повышено содержание сахара в крови. По приказу директора РЦПЗ заведующей отделением № 3/1 Г. Базарбаевой было сделано замечание.*

### ***Инспектирование психиатрических учреждений***

Республиканская психиатрическая больница с. Чым-Коргон является специализированным психиатрическим учреждением, в котором в течение года проходят лечение около 1000 пациентов, многие из которых являются инвалидами с заболеванием ментального характера. Течение заболеваний пациентов носит длительный и непрерывный характер, как правило, заболевания хронические, нуждающиеся для наступления ремиссии в длительном лечении (не менее 6 месяцев). Многие из пациентов поступают в РЦБ без документов, без указания адреса проживания, прописки, в сопровождении посторонних лиц. Сами пациенты на момент поступления по своему психическому состоянию не могут дать о себе достоверных сведений, из-за отсутствия каких-либо документов сроки пребывания (лечения) в больнице увеличиваются. На запросы администрации больницы в адресные бюро часто приходят ответы, что такие граждане нигде не значатся. Все это затрудняет выписку и оформление в специализированные дома-интернаты.

Данные обстоятельства увеличивают период пребывания в стационаре на срок более года. Зачастую поиск родственников пациентов усилиями социальных работников больницы не всегда дает желаемый результат. Возникают трудности и при переводе пациентов в дома-интернаты, так как для этого необходимо большое количество документов:

- справка о семейном положении (наличие или отсутствие детей, родителей, родственников);
- справка о размере получаемой пенсии (пособия);
- справка о наличии недвижимости от Государственной регистрационной службы;
- акт обследования материально-бытового и семейного положения престарелого или инвалида, составленный региональным управлением социальной защиты с участием представителей местных или общественных организаций;
- ходатайство управления социальной защиты.

Необходимо упростить условия перевода, приема в дома-интернаты, особенно для тех «неизвестных» пациентов, поступивших без каких-либо документов, удостоверяющих личность.

Отметим, что на момент проверки, в РЦБ с. Чым-Коргон находился 101 пациент, который пребывал в данной больнице больше года.

РПБ с. Чым-Коргон есть отделение принудительного лечения, куда поступают больные по постановлению суда с общим, усиленным и строгим режимами наблюдения, лечения. В ходе проверки выяснилось, что лица, получающие принудительное лечение по

решению суда, не осведомлены о том, что в случае продления принудительного лечения их об этом должны проинформировать. Согласно п. 3 ст. 7 Закона КР «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» при продлении принудительного лечения, администрация учреждения должна обеспечить пациенту возможность приглашения адвоката.

В ходе инспектирования были выявлены следующие проблемы содержания больных с психическими расстройствами:

- нарушены права больных на доступ к информации;
- неудовлетворительные условия содержания больных;
- отсутствие охраны в некоторых психиатрических учреждениях;
- отсутствие контроля над опекунами.

К примеру, условия содержания пациентов отделения принудительного лечения не соответствуют нормативным требованиям, а именно отсутствует:

- сигнализация;
- видеокамеры наблюдения, как с наружи, так и внутри здания;
- специализированная охрана, в силу чего происходят побег.

В вопросах опеки над лицами с психическими расстройствами есть специфические проблемы, многие из которых до сих пор остаются неизученными, особенно в плане соблюдения прав таких людей.

Нередки случаи необоснованного помещения опекунами опекаемых в психиатрические учреждения. Участники инспектирования встречали людей, которые жаловались на то, что их опекуны посещают их только для того, чтобы продлить доверенность на получение их пособий и пенсий. Персоналу учреждений это известно, потому что именно руководство утверждает эти доверенности. Получается, что государство платит дважды: на пособие и на содержание в интернате, а опекуны в это время пользуются пенсиями, пособиями в своих интересах, отнимают у «опекаемых» или родственников жилье и другое имущество.

К сожалению, в Кыргызстане пока отсутствует государственный контроль за действиями опекунов. Этот аспект является наименее изученным и требует дополнительных исследований.

В Уголовном кодексе КР законодательно закреплены нормативные аспекты оказания судебно-психиатрической помощи: установлены процедура и порядок экспертной оценки личности уголовного подсудимого, страдающего психическим расстройством, для определения того, являлось ли полностью или частично психическое расстройство причиной уголовного преступления, а также обоснованности помещения его в психиатрическую больницу вместо исправительного учреждения.

Лица, совершившие уголовные преступления, содержатся в психиатрических больницах под охраной. Но никаких специальных мероприятий для их лечения, восстановления дееспособности и исправления их криминального поведения не проводится. В нашей стране нет ни таких специалистов, ни таких учреждений.

Служба защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, в июне 2014 года провела также инспектирование в психоневрологических домах-интернатах.

В ходе инспектирования было выявлено, что в данных учреждениях вообще не проводится освидетельствования проживающих лиц врачебной комиссией с участием врача-психиатра с целью решения вопроса о целесообразности их дальнейшего содержания в данных учреждениях, а также о возможности пересмотра решения об их недееспособности, что является нарушением ст. 43 Закона КР «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании». Отметим, что это системные нарушения выявлены во всех психоневрологических домах-интернатах.

В данных учреждениях не проводится вскрытие умерших. Так, в ходе инспектирования было выявлено, что в Токмокском психоневрологическом доме-интернате №1 с. Искра в 2014 году умерли 9 подопечных с одним и тем же диагнозом «сердечно-сосудистая недостаточность».

В Токмокском смешанного типа психоневрологическом доме-интернате № 2 2014 году умерли 4 подопечных также диагнозом «сердечно-сосудистая недостаточность». Как уже указывалось вскрытие не производилось, хотя в этих домах-интернатах имеется штатная единица патологоанатома. Администрация учреждений ссылается на совместный приказ Министерства социального развития КР и Министерства здравоохранения КР о непроведении вскрытия от 26 мая 2010 года № 120.

Службой защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, по завершении инспектирования незамедлительно было направлено письмо в Генеральную прокуратуру КР<sup>233</sup> в соответствии со ст. 45 Закона КР «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании». Было рекомендовано провести комплексную проверку по надзору за соблюдением законности при оказании психиатрической помощи и о результатах сообщить в Аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) КР. На основании данного письма была создана совместная комиссия, в которую вошли сотрудники Чуйской областной прокуратуры и сотрудник Службы защиты прав пациентов, находящихся в психоневрологических стационарах.

Также было направлено письмо в Министерство социального развития КР<sup>234</sup> с рекомендациями о необходимости обратить особое внимание на соблюдение прав человека в данных учреждениях.

После рекомендаций, предложенных Службой защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических учреждениях, 11 июня 2014 года было проведено выездное заседание МСЭК, с целью проведения освидетельствования получателей социальных услуг.

По вопросу умерших больных комиссией был выявлен один факт неправильного назначения лекарственных препаратов умершему, в настоящее время этот случай проверяется прокуратурой.

В ПССУ затруднена процедура прямой подачи жалоб в уполномоченные органы, т. к. в штатном расписании данных учреждений не предусмотрена должность юриста.

Существует цензура переписки пациентов. Всю переписку ведут за них сотрудники учреждения. Вся почта проходит через администрацию.

### ***Токмакское психоневрологическое социально стационарное учреждение № 2 с. Искра***

В учреждении содержатся 272 пациента, работают 4 врача: заведующий отделением Т. Жолдубаев, психиатры С. Насырканов и С. Алыбаев, а также врач-терапевт М. Кайыпмамбетова (на 0,5 ставки), основным местом работы которой является Кеминская территориальная больница, т. е. полное медико-санитарное обслуживание пациентов данной больницы не обеспечено. Тем самым нарушены требования ст. 70 Закона КР «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике», согласно которой «Нетрудоспособные инвалиды имеют право на бесплатную медико-санитарную помощь в государственных организациях здравоохранения в рамках Программы государственных гарантий».

Кроме того, установлено, что в данном учреждении в 2014 году умерло 11 подопечных. Из них в 9-ти случаях патологоанатомическое вскрытие умерших не производилось, в 7 случаях по заявлению родственников выражен отказ от вскрытия. По двум случаям патологоанатомическое вскрытие не произведено, в нарушение требований ст. 43 Закона «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике», которой предусмотрено, что патологоанатомическое вскрытие при отсутствии подозрений на

<sup>233</sup> Исх. № 18-1490 от 17 июня 2014 года.

<sup>234</sup> Исх. № 18-1490 от 17 июня 2014 года.

насильственную смерть не производится только в случае наличия письменного заявления родственников об отказе от вскрытия.

*А. Ш., 1956 г. р., дата поступления – 2006 год. Согласно МСЭК, измеренная умственная отсталость, болезнь Дауна. Умер 26 января 2014 года, причина смерти, согласно медицинскому свидетельству № 2, сердечно-сосудистая недостаточность II и III степени, миокардиодистрофия, атеросклероз мозговых сосудов, застойная пневмония 2 и 3 степени, болезнь сердца.*

*Ю. С., 1937, г. р. Дата поступления – 2012 год. Согласно МСЭК, легкая органическая деменция с психическими проявлениями, инвалид II группы. Умер 9 апреля 2014 года, причина смерти, согласно медицинскому свидетельству № 7 от 9 апреля 2014 года: острая сердечно-сосудистая недостаточность, ишемическая болезнь сердца, атеросклероз сосудов головного мозга.*

Указанные нарушения стали возможными вследствие ненадлежащего исполнения своих обязанностей руководством данного учреждения.

### **3.5. Нарушение права на мирные собрания**

Митинги, мирные собрания – это массовое собрание людей для обсуждения злободневных вопросов текущей жизни, в поддержку определенных требований либо для выражения солидарности или протеста в целях привлечения внимания органов государственной власти и гражданского сообщества к наиболее проблемным вопросам.

Право на свободу мирных собраний закреплено в международных документах о правах и свободах человека, ратифицированных Кыргызской Республикой, таких как МПГПП (ст. 21), Всеобщая декларация о правах человека (ст. 20), а также в Конституции КР (ст. 34) и Законе Кыргызской Республики «О мирных собраниях» от 23 мая 2012 года № 64.

По данным Министерства внутренних дел КР на территории республики за 11 месяцев 2014 года было проведено 436 мирных собраний, из них 230 – политического характера, 236 – социально-экономического характера. В 2013 году было зарегистрировано 849 мирных собраний, из них 519 политического характера, 330 – социально-экономического, в 2012 году – 1286 мирных собраний, из них 587 – политического характера, 692 – социально-экономического.

В основном митинги носили социально-экономический характер (против запуска нефтеперерабатывающего завода «Джунда» в г. Кара-Балта, против работы компании ОсОО «Алтын Кумуштак Майнинг» в Таласской области, против разработки золоторудного месторождения «Шамбесай» в Баткенской области, против передачи контрольного пакета акций аэропорта «Манас», против вступления в Таможенный союз, по вопросам отсутствия газа в г. Ош и др.).

Результаты мониторинга мирных собраний, проведенных Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, указывают на то, что при реализации права граждан на свободу мирных собраний имеют место нарушения норм законодательства со стороны всех участников данного процесса.

Так, при обеспечении общественного порядка во время проведения мирных собраний сотрудники правоохранительных органов часто нарушают нормы Конституции КР и Закона КР «О мирных собраниях».

Применение физической силы и специальных средств для прекращения массовых мероприятий допускается только в случаях совершения их участниками насильственных

действий в отношении нарядов милиции, обеспечивающих правопорядок, для пресечения нарушений общественного порядка, массовых беспорядков и действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций, а также для освобождения захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств, земельных участков.

При проведении мониторинга мирных собраний были выявлены факты неправомерности задержания их участников сотрудниками ОВД.

*10 апреля 2014 года сотни граждан, сторонников оппозиции были задержаны за два часа до начала митинга, проходившего на территории сквера им. М. Горького. Около 50 сторонников движения «За спасение Кыргызстана» во главе с М. Ч. были задержаны возле железнодорожного вокзала. 43 сторонника этого движения были взяты под стражу около кинотеатра «Октябрь» и более 50 были задержаны у ресторана «Нарын». Все они были помещены ПР ГУВД г. Бишкек.*

*Более 200 человек без составления протоколов, актов задержания и описи содержимого карманов, были задержаны и помещены в ПР. Среди доставленных в ПР был также общественный деятель М. Ч.*

*После поступления обращений от участников митинга на действия милиции Акыйкатчы (Омбудсмен) КР срочно выехал на место задержания граждан и лично ознакомился со сложившейся обстановкой.*

*В ходе беседы с задержанными Н. Ж. А. уулу У., Н. С. и другими задержанными, выяснилось, что сотрудники милиции проводили личный обыск задержанных, извлекая из карманов документы, деньги и другое имущество, при этом никакие акты не составлялись.*

*По утверждению задержанных, митингующих задерживали как сотрудники милиции, так и неизвестные молодые парни спортивного телосложения. Таким образом, протестные акции граждан, сопровождались неправомерными действиями со стороны сотрудников ОВД.*

*После вмешательства Акыйкатчы (Омбудсмента) КР, задержанные были отпущены из ПР ГУВД г. Бишкек.*

*На основании вышеизложенного, руководствуясь ст. 108 Конституции КР, п. 14 ст.8, ст. 8-2 и п.п. 1, 4 ст. 12 Закона КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», был направлен акт реагирования<sup>235</sup> в адрес Генерального прокурора КР для принятия соответствующих мер в отношении заместителя начальника ГУВД г. Бишкек А. Орозалиева, заместителя начальника РУВД Первомайского района А. М. Озубекова и заместителя начальника РУВД Ленинского района А. Бекишова, которые были ответственными за охрану общественного порядка во время митинга и нарушили права участников данного митинга.*

*Из ответа, полученного из Генеральной прокуратуры КР<sup>236</sup> (за подписью первого заместителя Бекмамат уулу Т) стало известно, что после Акта реагирования Акыйкатчы (Омбудсмента) КР прокуратурой г. Бишкек в ГУВД г. Бишкек внесено представление об устранении нарушений закона, а также о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности.*

В свою очередь, ГУВД столицы дает ответ прокурору г. Бишкек (за подписью заместителя начальника ГУВД А. Орозалиева), в котором указано: «По Вашему представлению об устранении нарушений закона нами проведено служебное расследование, в результате которого за нарушение приказа МВД КР № 58 дежурный инспектор ПР ГУВД г. Бишкек подполковник милиции К. Элтындыев заслуживал строгого наказания, однако, учитывая его увольнение из ОВД по собственному желанию,

<sup>235</sup> Исх. № 13-1003 от 15 марта 2014 года.

<sup>236</sup> Исх. № 11/2-137 от 13 мая 2014 года.

ограничились этим. Кроме этого, по устранению выявленных нарушений закона и недопущению их впредь, с личным составом проводятся регулярные занятия, осуществляется контроль за их деятельностью».

Отметим, что участников этого митинга грубо задерживали специально сформированные группы из сотрудников четырех районных УВД г. Бишкек. Руководил данной операцией заместитель ГУВД А. Орозалиев.

Однако, согласно ответу начальника ГУВД А. Орозалиева «строгого наказания» за данные действия заслуживал лишь один дежурный инспектор К. Элтындыев, но и он фактически не понес никакого наказания, уволившись по собственному желанию.

*В ходе мониторинга, проведенного сотрудниками Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по выявлению нарушений прав граждан, предусмотренных ст. 34 Конституции КР, и гарантирующей право каждого на свободу мирных собраний, было установлено следующее.*

*20 мая 2014 года в г. Бишкек примерно в 11 часов возле пересечения пр-та Чуй и ул. Логвиненко, напротив здания Жогорку Кенеша КР проводилось мирное собрание противниками вступления Кыргызской Республики в Таможенный союз.*

*Однако со стороны сотрудников Первомайского РУВД г. Бишкек, осуществлявших мероприятия по обеспечению проведения мирных собраний, в нарушение Закона КР «О мирных собраниях» были предприняты действия, направленные на прекращение данного собрания. В связи с чем, был составлен протокол об административном правонарушении в отношении участника собрания О.Т.*

*Впоследствии постановлением Первомайского районного суда г. Бишкек от 20 мая 2014 года дело № АП-987/14 БЗ об административном правонарушении, возбужденное по ст. 371 Кодекса об административной ответственности КР в отношении О. Т. было прекращено за отсутствием в его действиях состава административного правонарушения.*

*Выражая свое несогласие с действиями сотрудников Первомайского РУВД г. Бишкек, необходимо отметить, что в действиях О. Т. не было нарушений законности, предусмотренных п. 4 ч. 5 ст. 4, ч. 2 ст. 12 и ст. 15 Закона КР «О мирных собраниях», и которые являются основанием для запрета или ограничения мирного собрания. При этом отмечаем, что нарушений общественного порядка и общественной безопасности (см. Комментарий к ст. 2 Уголовного кодекса КР) в действиях О. Т. также не присутствовало, что подтверждает и вышеуказанное судебное решение (в противном случае, он бы подлежал привлечению к административной ответственности).*

*Данный пример дает основания полагать, что в действиях сотрудников Первомайского РУВД г. Бишкек присутствуют признаки состава преступления, предусмотренного ст. 148 Уголовного кодекса КР. При этом согласно ст. 26 Уголовно-процессуального кодекса КР данное преступление входит в состав дел частного-публичного обвинения, а следовательно возбуждение уголовного дела по данному факту (согласно п. 1 ч. 2 ст. 159 Уголовно-процессуального кодекса КР) возможно, если инкриминируемые деяния затрагивают (в том числе) интересы общества, к которым безусловно относится право граждан на проведение мирных собраний (в отличие от не мирных, но которые тоже затрагивают интересы общества). По данному нарушению прав человека Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР было направлено письмо в Первомайскую прокуратуру г. Бишкек<sup>237</sup>*

Также известны нарушения конституционных прав граждан на проведение мирных собраний со стороны органов МСУ. Представители официальной власти зачастую трактуют законодательные нормы (Закон Кыргызской Республики «О мирных

<sup>237</sup> Исх. № 12-1633 от 4 июля 2014 года.

собраниях») в собственной интерпретации для того, чтобы препятствовать проведению мирных собраний.

К примеру, может быть использована следующая схема. Местные жители якобы обращаются к представителям органов МСУ с заявлением о том, что митингующие угрожают их безопасности и жизни. Затем представители местной власти вносят заявление в органы судебной власти об ограничении или запрете по месту или времени проведения мирного собрания граждан.

*В марте 2014 года Первомайская районная администрация мэрии г. Бишкек вынесла распоряжение, которым с 31 марта по 1 мая 2014 года ввела временные ограничения на проведение собраний по времени, месту проведения представителям движения «Элдик курултай», «Мекенчил кучтор биримдиги», партии «Асаба» и другим на площади Ала-Тоо, около административных зданий Жогорку Кенеша КР и Дома правительства. При этом местом проведения митинга был определен сквер им. М. Горького.*

*29 марта 2014 г. Первомайский районный суд, рассмотрев заявление Первомайской районной администрации мэрии г. Бишкек об ограничении проведения мирных собраний с 31 марта по 1 мая 2014 года на площади Ала-Тоо, около административных зданий Жогорку Кенеша КР, Дома Правительства КР, вынес решение об удовлетворении данного заявления, постановив ввести с 31 марта по 1 мая 2014 года временное ограничение по месту проведения мирных собраний.*

*Генеральная прокуратура КР обжаловала решение Первомайского районного суда г. Бишкек от 29 марта 2014 года, принятое на основании заявления Первомайской районной администрации об ограничении собраний по времени и месту проведения.*

*4 апреля 2014 года Судебной коллегией по гражданским делам Бишкекского городского суда ограничение на проведение мирных собраний в столице было отменено.*

Вместе с тем имеют место нарушения законодательства самими участниками мирных собраний. Это перекрытие дорог стратегического значения, оскорбление и избивание сотрудников правоохранительных органов и пр.

*На участке Тамчы с. Сопу-Коргон Алайского района Ошской области сторонники депутата Жогорку Кенеша КР А. Кельдибекова (член партии «Ата-Журт») начиная с 27 мая 2014 года более двух недель перекрывали автодорогу стратегического значения Ош – Иркештам. Основное требование митингующих – освобождение депутата А. Кельдибекова из-под стражи и вынесение оправдательного приговора в отношении парламентария.*

*Сотрудник 10 отдела УВД Ошской области А. Джэнбаев 31 мая в 16:00 был избит участниками акции протеста в Алайском районе, которые требовали освобождения депутата.*

*10 всадников в масках 31 мая 2014 года, во время проведения данного митинга избивали палками начальника 10-го отдела районного ОВД А. Маматова. Избитого майора привязали за ноги к лошади и протащили несколько десятков метров по земле. В результате после истязаний пострадавший с многочисленными травмами попал в больницу.*

В связи с этим, предлагаем усовершенствовать административные процедуры, с этой целью необходимо:

- обеспечить предоставление МВД КР руководящих разъяснений сотрудникам ОВД для точного исполнения норм Закона КР «О мирных собраниях», предусматривающих соответствующие права и (в определенных случаях) четко выраженные ограничения в отношении участников и организаторов мирных собраний;
- обеспечить выработку Верховным судом КР руководящих разъяснений

нижестоящим судам по вопросам определения пределов прав и свобод участников и организаторов мирных собраний в рамках применения ими норм Закона КР «О мирных собраниях» и однозначного понимания термина «общественный порядок».

Люди собираются вместе, чтобы высказать свои насущные проблемы. Анализ данных Министерства внутренних дел КР указывает на то, что основная часть митингов носит именно социально-экономический характер, значит, власть на местах должна каждый день работать над решением этих актуальных проблем. Это отсутствие света, воды и газа, отрезанность от всего Кыргызстана из-за отсутствия соответствующих коммуникаций, вопросы безопасности и целостности страны.

Власть должна четко определить, что необходимо сделать для решения вопросов, поднимаемых на митингах, в какие сроки они будут решены, кто непосредственно отвечает за снятие проблем, как довести информацию о ходе выполнения до общественности. Только в этом случае народ будет ощущать себя, что он реальным участником государственного управления.

## Количество и характер обращений, поступивших в 2014 году

С 1 января по 31 декабря 2014 года на имя Акыйкатчы поступило **13652** обращений, жалоб и заявлений граждан.

Письменные обращения составили 2411, из них 1443 или 59,8 % поступили в Центральный аппарат Омбудсмана. В числе поступивших обращений 200 (8,2 %) – коллективные, их подписали 5794 человек, устные консультации получили 5647 человек.

### Диаграмма количества письменных обращений граждан по областям:

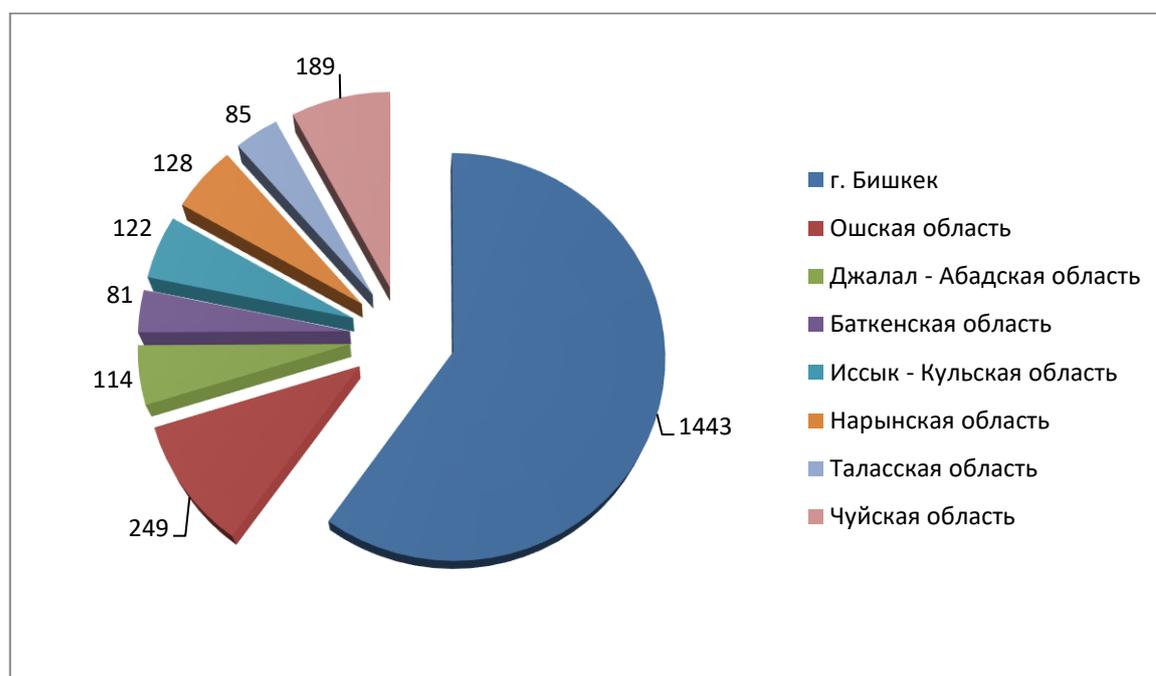


Диаграмма (круговая) 1.

Огромная часть, 1443 (59,8 %), жалоб и заявлений поступила в Центральный аппарат.

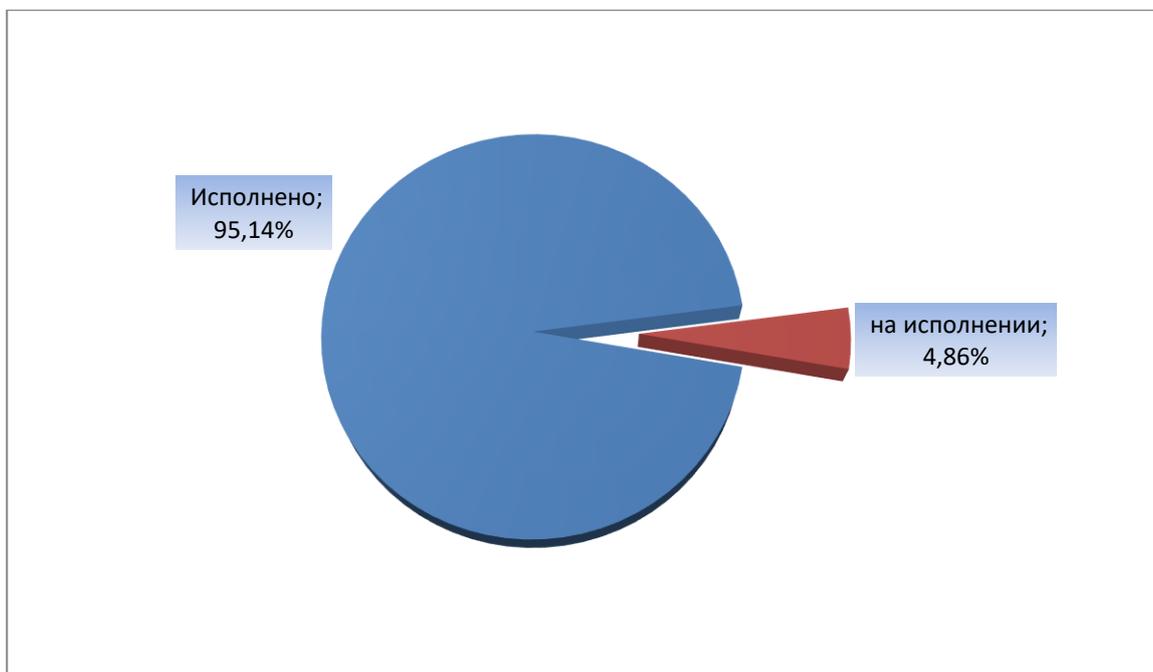
### Характер обращений граждан, поступивших на имя Акыйкатчы в 2014 году

№ п/п	Характер обращений, жалоб и заявлений	Количество	В %
1	О направлении представителя Акыйкатчы на судебное заседание	597	24,8
2	Жалобы на действия/бездействия сотрудников милиции	387	16,1
3	Жалобы на действия/бездействия сотрудников прокуратуры	142	5,9
4	Жалобы на действия/бездействия судебных органов	107	4,4
5	О выделении земельных участков, жилых домов	100	4,2
6	Жалобы на действия/бездействия должностных лиц обл.рай.гоградминистраций, органов МСУ	80	3,3
7	Вопросы образования	77	3,2
8	Жалобы на применение пыток	70	2,9
9	О нарушении трудовых прав	68	2,8
10	О несогласии с судебными решениями	67	2,8
11	Жалобы на сотрудников здравоохранения	46	1,9
12	О злоупотреблениях служебным положением должностных	42	1,7

	лиц		
13	Жалобы на действия/бездействия сотрудников ГКНБ КР	41	1,7
14	Вопросы социального обеспечения	40	1,7
15	О нарушении прав детей	37	1,5
16	Жалобы на действия/бездействия сотрудников ГСИН при Правительстве КР	35	1,5
17	Просьбы об экстрадиции	33	1,4
18	Вопросы, находящиеся в компетенции органов здравоохранения	28	1,2
19	О неисполнении судебных решений	27	1,1
20	О нарушениях прав граждан за рубежом	25	1,0
21	Вопросы, касающиеся выдачи паспортов	20	0,8
22	Вопросы работы Аппарата Президента КР, Правительства КР, Жогорку Кенеша КР	16	0,7
23	О нарушении прав женщин	12	0,5
24	Вопросы, находящиеся в компетенции судебных органов	10	0,4
25	О семейном насилии	11	0,5
26	Вопросы, находящиеся в компетенции органов прокуратуры	11	0,5
27	Вопросы устройства в школьные и дошкольные учреждения	10	0,4
28	Вопросы, находящиеся в компетенции органов внутренних дел	9	0,4
29	О нарушении прав военнослужащих	7	0,3
30	Вопросы выборов и деятельности Центральной избирательной комиссии КР	7	0,3
31	Жалобы на действия/бездействия сотрудников Госслужбы по контролю наркотиков при Правительстве КР	7	0,3
32	Вопросы помилования	6	0,3
33	О фактах мошенничества	6	0,3
34	Об оказании материальной помощи	6	0,3
35	Об оказании юридической консультации	5	0,2
36	Вопросы получения гражданства	4	0,2
37	О нарушении прав инвалидов	2	0,1
38	Жалобы на действия адвокатов	2	0,1
39	Нарушение прав потребителей	2	0,1
40	Выражение благодарности сотрудникам Аппарата Акыйкатчы	24	1,0
41	Встречные обращения о не рассмотрении ранее поданных обращений	12	0,5
42	Прочие	173	7,2
43	<b>Всего</b>	<b>2411</b>	<b>100</b>

От общего количества обращений граждан на имя Акыйкатчы, количество заявлений от пенсионеров составило 388 (16 %), от женщин – 1166 (48,36 %).

Из 2411 обращений исполнено 2294 или (95,14 %), остальные 117 или (4,86 %) находятся на контроле исполнения в силу различных правовых процедур рассмотрения жалоб и заявлений.



## Общие рекомендации

### Жогорку Кенешу Кыргызской Республики

В целях повышения эффективности защиты прав и свобод человека, предотвращения системных правонарушений, реализации принципа верховенства права и законности, повышения ответственности лиц, допустивших нарушения прав человека, женщин, детей, повлекших за собой моральные и материальные последствия, Акыйкатчы Кыргызской Республики обращается в **Жогорку Кенеш Кыргызской Республики** с рекомендациями:

1. Перечень общих условий судебного разбирательства, предусмотренных главой 33 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, дополнить положениями о необходимости непрерывности судебного разбирательства и требовании в отношении судов рассматривать дела в разумные сроки.
2. Исключить из статьи 109 Уголовно-процессуального кодекса (зalog) положения, ограничивающие применение залога в качестве меры пресечения, с учетом зарубежного опыта (Российской Федерации, Казахстан и др.).
3. В нормах статьи 267 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики предусмотреть положения о необходимости продления срока содержания под стражей подсудимого каждые 2 (два) месяца на основании мотивированного постановления судьи (определения суда).
4. Рассмотреть возможность ратификации Конвенции ООН «О правах инвалидов».
5. Ужесточить санкцию наказания за насилие детей в УК КР, вплоть до пожизненного лишения свободы.

6. Статью 90 Кодекса Кыргызской Республики о детях дополнить пятнадцатым абзацем следующего содержания:

«- запрета на применение телесных наказаний в отношении несовершеннолетнего в семье, школе и иных местах».

7. В абз. 8 ст. 5 Кодекса КР о детях понятие «дети-сироты» изложить в следующей редакции: «дети-сироты – лица в возрасте до 18 лет, у которых умерли один из родителей или оба родителя, единственный родитель либо один из родителей или оба родителя неизвестны».

Статью 5 Кодекса КР о детях на государственном и официальном языке необходимо привести в соответствие, так как в действующей редакции имеются разночтения, а именно:

- на официальном языке:

«дети-сироты – лица в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба родителя или единственный родитель либо родители неизвестны»;

- на государственном языке:

жетим балдар – ата-энелеринин экөө тең өлгөн же бирөө гана бар же болбосо ата-энелери белгисиз, 18 жаш куракка чейинки адамдар».

8. В Кодексе КР о детях не указан минимальный возраст, в котором допустимо направлять несовершеннолетних в специальную школу. Этот пробел создает на практике ситуацию, когда суды направляют детей младше 11-ти лет в специальную школу, что при любых обстоятельствах не может согласоваться с принципом соблюдения наилучших интересов ребенка. В этой связи необходимо внести в Кодекс КР о детях норму запрещающую направлять детей в возрасте до 11-ти лет в специальную школу.

9. Рассмотреть возможность учреждения специализированных судов по делам несовершеннолетних.

10. Статью 5 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики необходимо дополнить абзацем вторым следующего содержания:

«Несовершеннолетнее лицо, признанное в рамках уголовного дела по факту применения насилия, - потерпевшим, вправе самостоятельно определить кандидатуру, которая подлежит назначению в качестве законного представителя».

11. Статью 29 Закона КР «Об образовании» дополнить абзацами следующего содержания: «-В случае подтверждения факта применения физического насилия и телесных наказаний в отношении учеников со стороны педагога последний подлежит привлечению к дисциплинарной ответственности вне зависимости от того привлекалось ли лицо за совершение этого же деяния к административной или уголовной ответственности.

«- В случае повторного подтверждения факта применения насилия этим же педагогом в отношении обучаемых им лиц, в течение трех лет со дня совершения первого правонарушения, то он подлежит освобождению от занимаемой должности, без права занятия педагогической деятельностью в течение пяти лет».

12. Рассмотреть вопрос необходимости разработки и введения специального Закона «О гарантиях безопасности пациентов».

13. Дополнить ст. 24 Закона КР «О защите прав предпринимателей» пунктом «об обязанностях предпринимателей соблюдать права работающих на их предприятиях».

14. Внести в Административный кодекс КР (в ст. ст. 69, 72, 75, 78, 79) соответствующие изменения согласно со структурными изменениями Правительства Кыргызской Республики относительно функций Государственной инспекции по экологической и технической безопасности.

15. Дополнить название ст. 116 Семейного кодекса КР словами «и места жительства» и изложить в следующей редакции: «Обязанность сообщать о перемене места работы и места жительства лица, обязанного уплачивать алименты».

16. Внести в соответствующее законодательство КР и подзаконные акты изменения и дополнения предусматривающие обязанность Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики вынесение процессуальных актов по заявлениям об экстрадиции граждан КР, осужденных и отбывающих наказания в местах лишения свободы в иностранных государствах в Кыргызскую Республику.

17. Внести изменение в Закон КР «О психиатрической помощи и гарантиях прав при ее оказании», закон КР «Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности» внести норму в следующей редакции: «Лицо, подлежащее недобровольной судебной госпитализации, имеет право на адвоката, который представляет его/ее интересы, а в случае невозможности нанять адвоката его услуги должны быть предоставлены бесплатно государством».

18. В целях соответствия международным принципам дополнить ст.9 Закона КР «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» словами: «Пациент (включая бывших пациентов), его представитель и адвокат имеют право на доступ к касающейся его информации, которая ведется психиатрическим учреждением».

19. В целях предотвращения пыток, исключения влияния и давления вышестоящего руководства на проведение беспристрастного следствия, обеспечения законности следственных процедур, независимости и компетентности следователей, рекомендуется отделить службы следствия от МВД и создать отдельный Следственный комитет при Правительстве КР на базе имеющихся структур.

20. В связи с тем, что изоляторы временного содержания (ИВС) находятся в подчинении органов внутренних дел, и расположены в их зданиях имеют места пытки. В целях искоренения пыток и всякого рода давления на задержанных для «выбивания признания» рекомендуется вывести ИВС из состава МВД и передать в ГСИН.

21. При перевозке «груза 200», т.е. при доставке тела покойного к месту его будущего захоронения (на родину) у наших соотечественников возникают большие финансовые проблемы. Считаем, что необходимо решать вопросы по перевозке «груза 200» на уровне Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

## **Верховному суду Кыргызской Республики**

1. Обобщить судебную практику по уголовным делам в отношении несовершеннолетних лиц, совершивших преступления, а также по уголовным делам по фактам преступлений, совершенных взрослыми лицами с применением насилия в отношении детей и дать местным судам разъяснения по вопросам единообразной судебной практики в строгом применении законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики, норм и принципов международного права, ратифицированных Кыргызской Республикой.

2. Обобщить судебную практику по административным и иным делам, связанным с применением Закона Кыргызской Республики «О мирных собраниях» дать местным судам разъяснения по вопросам единообразной судебной практики применения законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики, в определении пределов прав и свобод участников и организаторов мирных собраний и однозначного понимания термина «общественный порядок».

3. В целях повышения эффективности правосудия по защите прав человека и в связи с имеющимися системными нарушениями прав человека в деятельности местных судов, изучить практику применения местными судами законодательства Кыргызской Республики о мерах пресечения и дать им соответствующие руководящие разъяснения о необходимости обеспечения строгого соблюдения международных норм и законодательства Кыргызской Республики при избрании и продлении меры пресечения в виде заключения под стражу.

4. Провести анализ причин и условий отложений судебных разбирательств, приводящих к неоправданно затяжному рассмотрению дел, нарушающих права человека.

5. Обеспечить беспрепятственное присутствие на заседаниях судов всех инстанций Омбудсмана и его представителей по обращениям граждан на основании Закона Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики».

### **Судебному департаменту при Верховном суде Кыргызской Республики**

1. Создать единую базу данных об исполнении по республике исполнительных листов по алиментным обязательствам.

### **Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики**

1. Усилить надзор по соблюдению законов в местах содержания подозреваемых, обвиняемых, подсудимых (ИВС, СИЗО), дать юридическую оценку по выявленным нарушениям законности.

2. Провести проверку случаев отказа в УДО и переводе в КП прокуратурой по надзору за законностью в исправительных учреждениях, и несоблюдения судами ст. 372 УПК КР, так как законом отрегулирован порядок обжалования постановлений, вынесенных судьей по результатам рассмотрения вопросов, связанных с исполнением приговора.

3. Усилить контроль за деятельностью исправительных учреждений по УДО, и переводу в КП.

4. Усилить надзор по привлечению к уголовной ответственности медицинских работников в случаях преступного пренебрежения здоровьем и жизнью пациентов, включая случаи отказа в медицинской помощи и ее некачественного предоставления.

5. Усилить надзор за соблюдением норм национального законодательства при разработке природных ресурсов, в сфере экологии и труда.

6. Дать правовую оценку действиям бывшего главы Майданского айылного округа Кадамжайского района Баткенской области А. Самидинова по выделению земельных участков в аренду ЗАО «Z-Explorer».

7. Усилить надзор за соблюдением законности органами государственной власти при применении норм Закона КР «О мирных собраниях».

8. Разработать собственные рекомендации для прокуроров по совершенствованию форм и методов взаимодействия в осуществлении надзора и контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, принять ответственное участие в осуществлении совместных инспектирований Омбудсменом и его представителями учреждений и мест ограничения и лишения свободы.

### **Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики**

1. В целях повышения доступности информационно-агитационных материалов предусмотреть специальные комплексные меры по обеспечению избирательных прав инвалидов различных категорий: слепых и слабовидящих, глухих и глухонемых, а также граждан с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата.

### **Правительству Кыргызской Республики**

1. Предусмотреть при составлении планов работы заседаний коллегии Правительства, областных представителей Правительства Кыргызской Республики один раз в год проведение расширенного заседания коллегии с участием Омбудсмана и его представителей по вопросу «О соблюдении прав и свобод человека в Кыргызской Республике».

2. Открыть государственное финансирование службы горячей линии помощи детям при Аппарате Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики, в связи с присвоением ей статуса «экстренной оперативной службы Кыргызской Республики», тем самым обеспечив общий доступ к механизму подачи жалоб для несовершеннолетних.
3. Утвердить Специальный протокол о межведомственном взаимодействии по защите учащихся от насилия в общеобразовательных организациях КР, апробированный в ходе реализации программы «Школа без насилия», инициированный Омбудсменом КР.
4. Разработать изменения и дополнения в Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, устанавливающие ответственность должностных лиц органов местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по выявлению детей в группе риска насилия и ведению постоянного мониторинга их состояния.
5. Предусматривать в проекте государственного бюджета Кыргызской Республики финансирование медицинской, правовой, психологической помощи, необходимой для восстановления физического здоровья и психологического благополучия, а также последующую реабилитацию детей, подвергшихся насилию в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, а также мер, применяемых судом по защите несовершеннолетних потерпевших и свидетелей.
6. Разработать изменения и дополнения в Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, устанавливающие права и обязанности родителей по воспитанию детей до достижения их совершеннолетия и по усилению ответственности родителей за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей по воспитанию детей.
7. Разработать процедуры по экстренному изъятию ребенка из семьи в случае угрозы его жизни и здоровью, определить порядок размещения ребенка вне семьи и прохождения реабилитации в специальных учреждениях для детей.
8. Разработать процедуры по транспортировке пострадавших детей в регионах в учреждения, где им может быть оказана необходимая помощь, или не имеют в своем распоряжении центров временного размещения для несовершеннолетних.
9. Необходимо изыскать средства и возобновить «Национальную программу психического здоровья в Кыргызской Республике» для более эффективного управления в условиях чрезмерно централизованной системы и постоянно растущих потребностей.
10. В соответствии с «Европейским планом действий по охране психического здоровья» и рекомендацией Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) рекомендуется закрыть крупные изолированные психиатрические учреждения, как учреждения, грубо нарушающие права человека и усугубляющие инвалидность. Вместо них целесообразно 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 и планировать лечебную помощь и социальную поддержку в зависимости от их нужд.
11. Необходимо урегулировать права и обязанности опекунов психически больных. Случаи помещения опекунами опекаемых в психиатрические учреждения нередки. Опекуны посещают их только для того, чтобы продлить доверенность на получение их пособий и пенсий. Государство платит дважды: на пособие, и на содержание в интернате. Опекуны в это время пользуются пенсиями, пособиями в своих интересах, отнимают жилье и другое имущество.
12. Решить вопрос охраны психиатрических учреждений.
13. Рассмотреть возможность создания независимой от Министерства здравоохранения КР республиканской структуры судебно-медицинской экспертизы.
14. Рассмотреть технические возможности введения защиты медицинской документации от подделок.

15. Рассмотреть вопрос о повышении суммы суточного довольствия на питание военнотружущим срочной службы (в настоящее время солдатам на питание в день выделяется 60 сом, когда для осужденных эта сумма составляет 87 сом).
16. В целях стимулирования службы на государственной границе и обеспечения права на получение пенсии женам пограничников, офицеров и солдат, отслуживших в пограничной службе 20 лет, рекомендуется установить эту выплату в размере 50% от суммы пенсии, получаемой супругом.
17. Изыскать средства для обеспечения судебных органов соответствующими материально-техническими ресурсами для проведения аудио - видеозаписей судебных заседаний.
18. Разработать и внести на рассмотрение Жогорку Кенеша КР соответствующий законопроект о внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс КР и Уголовно-процессуальный кодекс КР для проведения аудио- видеозаписей судебных заседаний.
19. Обязать работников здравоохранения проводить срочное медицинское исследования пострадавших от пыток и жестоких обращений в случаях выявленных институтом Акыйкатчы.
20. Рассмотреть вопрос о разработке и реализации, в конкретные сроки, государственной комплексной программы по улучшению социально-бытовой инфраструктуры новостроек по республике с обязательным охватом вопросов:
- а) снабжения безопасной питьевой водой жителей новостроек столицы;
  - б) строительства начальных и средних школ в новостройках;
  - в) строительства в новостройках фельдшерско-акушерских пунктов (далее – ФАП), центров семейной медицины (далее – ЦСМ);
  - д) разработки детального плана новостроек;
  - д) решения статуса новостроек.
21. Соответствующим государственным органам провести исследования с вынесением соответствующих заключений о возможных рисках для здоровья жителей новостроек, расположенных в опасных зонах: вблизи мусорного полигона и саркофага скотомогильника сибирской язвы.
22. При установлении риска здоровью жителей новостроек, расположенных в опасных зонах разработать программу переселения указанных жителей в другие безопасные районы, с указанием конкретных сроков исполнения и ответственных органов.
23. Разработать и ввести в действие для сотрудников правоохранительных органов Инструкцию по работе с потерпевшими от преступлений, связанных с семейным и сексуальным насилием, предусматривающую соблюдение органами дознания этических норм.
24. Разработать программу по государственной поддержке лиц, оказывающих помощь населению в случаях сексуального и семейного насилия, в том числе предусмотреть ежегодное выделение финансовых средств из республиканского бюджета на поддержку кризисных центров и убежищ, в соответствии с Законом КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике».
25. Рассмотреть вопрос о создании в структуре Министерства социального развития Кыргызской Республики Кризисного центра по вопросам предотвращения и пресечения случаев семейного и сексуального насилия, в функции которого необходимо включить оперативное управление учреждениями и организациями вне зависимости от формы собственности (т. е. приютами, убежищами, группами специально подготовленных медицинских работников, службами по реабилитации и предоставлению консультаций и т. п.), а также об обеспечении доступности этих услуг для лиц женского пола, проживающих в сельской местности.
26. Разработать инструкцию о подготовке и представлении в суд документов на осужденных к лишению свободы, для решения вопроса об условно-досрочном

освобождении от отбывания наказания или замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания.

27. Разработать нормативно-правовой акт, регулирующий условия содержания детей, находящихся с осужденными матерями.

28. Рассмотреть вопрос о передаче Спецшколы из ведения Минобразования в Минсоцразвития.

29. Рассмотреть вопрос о передаче Специализированного дома ребенка из ведения Минздрава в ведение Минсоцразвития.

30. Рассмотреть вопрос о передаче ЦПП из ведения МВД в ведение Минсоцразвития.

31. В целях полного обеспечения международных стандартов в сфере финансовой доступности образования в Кыргызской Республике, пересмотреть постановление Правительства КР «Об участии родительской общественности в поддержке материально-технической и учебной базы дошкольных и внешкольных учреждений Кыргызской Республики» от 10 декабря 2001 года № 775 и ввести запрет на сбор любых дополнительных взносов в период начальной школы и любых специальных взносов при поступлении ребенка в школу.

### **Министерству социального развития Кыргызской Республики**

1. Рассмотреть вопрос об усилении ответственности территориальных уполномоченных органов по защите детей, социальных работников за выявлением, учетом и социальным сопровождением детей из групп риска насилия.

2. Разработать методику определения детей в группе риска насилия (дети, оставленные на попечение родственников, дети мигрантов, брошенные дети, сироты и др).

3. Согласно ст. 43 Закона КР «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» проводить не реже одного раза в год освидетельствование подопечных, проживающих в домах-интернатах.

4. В целях эффективного применения норм, закрепленных в Законе КР «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» модернизировать подзаконные акты (ведомственные нормативные инструкции, положения, приказы и должностные обязанности работников домов-интернатов).

5. Законодательно закрепить обязательное проведение вскрытия умерших в домах-интернатах, т. к. согласно штатному расписанию, в психоневрологических домах-интернатах имеется должность патологоанатома.

6. Разработать механизмы упрощения условий перевода из РПБ в дома-интернаты особенно пациентов, поступивших без каких-либо документов, удостоверяющих личность.

### **Министерству здравоохранения Кыргызской Республики**

1. Внести изменения в соответствующие законодательные акты и положения о предоставлении медицинских услуг без наличия справки с места жительства, а также без прописки в обязательном порядке для срочного оказания помощи неотложным больным.

2. Усовершенствовать вопрос координации и сотрудничества медицинских учреждений, в частности в сфере госпитализации граждан, устранить недостатки в организации процедуры приема неотложных больных в критическом состоянии.

3. Усилить ответственность медперсонала за недобросовестное исполнение своих функциональных обязанностей (понижение в должности, привлечение к дисциплинарной ответственности и т. д.).

4. Рассмотреть вопрос о разработке механизма систематического сбора и анализа случаев профессиональных (врачебных) ошибок, ориентированной на стандарты Всемирного альянса за безопасность пациентов, изучить опыт других стран в данной области.
5. Пересмотреть приказ Министерства здравоохранения КР «Об организации лечебного питания в стационарах Кыргызской Республики» от 15 сентября 2010 года № 453 с увеличением нормы потребления хлеба пациентам психиатрических учреждений до 300 граммов, крупы до 160 граммов.
6. В связи с участвовавшими случаями укрывательства ошибок медицинских работников усилить контроль за исполнением Закона КР «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике», также необходимо в состав комиссии по разбору таких случаев включать независимых экспертов.
7. Внести поправки в Закон КР «О статусе медицинского работника» о прохождении периодической аттестации медицинскими работниками на соответствие занимаемой должности и определение профессионального уровня не один раз в пять лет, а один раз в год, так как от квалификации врача зависит жизнь ребенка и матери.

#### **Министерству юстиции Кыргызской Республики**

1. Провести сравнительно-правовой анализ действующего законодательства на соответствие Всеобщей декларации прав человека, МПГПП и внести соответствующие изменения и дополнения.
2. Скоординировать законопроектную работу министерств и ведомств по разработке законопроектов вытекающих из рекомендации и предложений ежегодного доклада Акыйкатчы (Омбудсмана) КР «Соблюдение прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2014 году».

#### **Министерству внутренних дел Кыргызской Республики**

1. Рассмотреть вопрос о включении в учебную программу для инспекторов ИДН спецкурса «Школа без насилия».
2. Прекратить практику отвлечения личного состава ИДН на работы не свойственные их функциональным обязанностям, предусмотреть перевод сотрудников ИДН в другие службы не ранее трех лет работы в подразделении.
3. Обеспечить предоставление руководящих разъяснений для сотрудников ОВД по вопросу точного исполнения норм Закона КР «О мирных собраниях», предусматривающих соответствующие права и (в определенных случаях) четко выраженные ограничения в отношении участников и организаторов мирных собраний.

#### **Министерству иностранных дел Кыргызской Республики**

1. Проработать вопрос о заключения договора о выдаче, о правовой помощи с теми государствами, с которыми еще не заключены такие договора и где отбывают наказание граждане Кыргызской Республики.

**Государственному агентству по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики совместно с органами местного самоуправления**

1. При выдаче лицензий на проведение геологоразведочных работ и разработку природных ресурсов строго соблюдать право человека на доступ к информации и участие в обсуждении и принятии решений республиканского и местного значения.
2. Обязать руководителей иностранных компаний, получивших лицензии на проведение геологоразведочных работ и разработку месторождений, строго соблюдать нормы национального трудового и экологического законодательства.
3. Обязать ЗАО «Z-Explorer» покрыть издержки, связанные с очисткой воды от мышьяка.

### **Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики**

1. Принять все необходимые меры для очищения поверхностных вод указанных выше районов от загрязнения мышьяком, создающим угрозу здоровью населения.
2. Принять все необходимые меры для исключения и минимизации иных рисков и угроз здоровью населения в результате геологоразведочных работ, проводимых ЗАО «Z-Explorer», основываясь на результатах заключения Министерства здравоохранения КР.

### **Государственной службе исполнения наказаний при Правительстве Кыргызской Республики**

1. Разработать руководящие инструкции по строгому соблюдению международных норм, ст.69 УИК в отношении осужденных женщин, имеющих детей: в домах ребенка исправительных колоний, также несовершеннолетних детей-инвалидов вне исправительной колонии, в части предоставления краткосрочного выезда.
2. Разработать нормативный правовой акт, регулирующий условия содержания детей, находящихся с осужденными матерями.
3. Взять под контроль подготовку актов гражданского состояния для детей, родившихся в закрытых учреждениях.
4. Провести служебное расследование по законности применения мер взыскания в виде помещения в штрафной изолятор женщин, имеющих грудных детей.
5. Взять под контроль подготовку актов гражданского состояния для детей, родившихся в закрытых учреждениях.
6. Принять срочные меры по устранению обстоятельств, явившихся следствием незаконного содержания под стражей, в том числе по освобождению лиц находящихся под стражей, в отношении которых истек срок действия судебного акта (постановления суда).
7. Ускорить реализацию плана по созданию СИЗО в Таласской, Джалал-Абадской и Баткенской областях.
8. Рассмотреть вопросы правового регулирования и организации оказания юридической помощи осужденным к лишению свободы.
9. На базе КП открыть реабилитационные центры.
10. Рассмотреть вопрос о строительстве ИК строгого режима для женщин, отбывающих наказания в местах лишения свободы.

### **Мэрии г. Бишкек**

1. Рассмотреть вопрос об открытии Центров помощи детям, пострадавшим от насилия, позволяющим проводить реабилитационные и ре-интеграционные мероприятия в отношении детей, подвергшихся насилию и детей, совершивших насилие.

2. Установить жесткий контроль за вывозом мусора, определить места городских свалок за пределами города в нежилых и отдаленных местах, как объектов, представляющих опасность жизни и здоровью жителей новостроек.
3. Провести оценку нуждаемости жителей новостроек в общественном городском транспорте и обеспечить равномерное транспортное обслуживание во всех новостройках.
4. Обеспечить доступный для ЛОВЗ общественный транспорт.

#### **Местным государственным администрациям областей**

1. Рассмотреть вопрос об открытии Центров помощи детям, пострадавшим от насилия, позволяющим проводить реабилитационные и ре-интеграционные мероприятия в отношении детей, подвергшихся насилию и детей, совершивших насилие.

Акыйкатчы (Омбудсмен) и его аппарат выражают надежду, что рекомендации, подготовленные на основе изучения и анализа заявлений граждан, а также выявленных проблемных вопросов соблюдения прав и свобод человека в ходе инспектирований, мониторингов и подготовки специальных докладов и ежегодного доклада, будут приняты во внимание Жогорку Кенешем Кыргызской Республики и получат свое отражение в законотворческой работе и правоприменительной практике соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления.

<b>Список сокращений</b>	
ГГЮП	гарантированная государством юридическая помощь
ГКНБ КР	Государственный комитет национальной безопасности Кыргызской Республики
ГСИН	Государственная служба исполнения наказаний при Правительстве Кыргызской Республики
ГСКН	Государственная служба по контролю наркотиков при Правительстве Кыргызской Республики
ГУБОП	Главное управление по борьбе с организованной преступностью Министерства внутренних дел Кыргызской Республики
ГУВД	Главное управление внутренних дел Кыргызской Республики
ИА	информационное агентство
ИВС	изолятор временного содержания
ИК	исправительная колония
КГМА	Кыргызская государственная медицинская академия им. И. К. Ахунбаева
КДД	комиссия по делам детей
КПП	контрольно-пропускной пункт
КР	Кыргызская Республика
ЛОВЗ	лицо с ограниченными возможностями здоровья
НИИ	научно-исследовательский институт
НИПЧ	Национальный институт по правам человека
НПО	неправительственная организация
ОВД	отдел внутренних дел
ОПГ	организованная преступная группировка

ОПСД	отдел поддержки семьи и детей
ОТРК	общественная телерадиовещательная корпорация
ПЛС	пожизненное лишение свободы
ПРЭЭ	предприятие по реализации электроэнергии
РБСМЭ	Республиканское бюро судмедэкспертизы
РОВД	районный отдел внутренних дел
РПБ	Республиканская психиатрическая больница
РПО	республиканское производственное объединение
РУВД	районное управление внутренних дел
РЦПЗ	Республиканский центр психического здоровья
РЭС	районные электрические сети
СИЗО	следственный изолятор
СНГ	Союз Независимых Государств
УВД	управление внутренних дел
УГКНБ	управление Государственного комитета национальной безопасности Кыргызской Республики

**ОТЧЕТ**  
об исполнении смет расходов по Аппарату Акыйкатчы (Омбудсмена) КР на 2014 год

тыс. сом

СТАТЬИ РАСХОДОВ	Смета на год	Уточнено по смете на отчетный период	Финансирование открытые кредиты	Кассовые расходы	Возврат в гос. бюджет	Фактически расход	Кредиты к смете		Расходы к смете	
							%	+-	%	+-
1	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
2.1.1.1. Заработная плата	20256,0	19953,2	19953,2	19953,2	302,8	19974,5	100			0,0
2.1.2.1. Взносы в Социальный фонд	3028,2	2994,6	2978,6	2978,6	49,6	2967,2	99			-16,0
2.2.1.1. Расходы на служебные поездки	982,5	982,5	982,5	982,5	0,0	996,1	100			0,0
2.2.1.2. Услуги связи	1452,5	961,1	927,1	927,1	34,0	927,1	96			-34,0
2.2.1.3. Арендная плата	154,2	69,7	61,0	54,4	15,3	54,4	88			-15,3
2.2.1.4. Транспортные услуги	1087,2	1087,2	928,2	928,2	159,0	928,2	85			-159,0
2.2.1.5. Приобретение прочих услуг	1402,8	573,7	573,7	573,7	0,0	573,7	100			0,0
2.2.2.1. Расходы на текущий ремонт имущества		319,2	319,2	319,2	0,0	319,2	100			0,0
2.2.2.2. Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей		481,1	481,1	481,1	0,0	481,1	100			0,0
2.2.3.1. Плата за воду		29,5	25,6	14,1	11,5	13,5	87			-15,4
2.2.3.2. Плата за электроэнергию		133,0	133,0	106,8	26,2	98,1	100			-26,2
2.2.3.3. Плат за теплоэнергию		230,0	230,0	230,0	0,0	294,6	100			0,0
2.8.2.3. Исполнение решение суда		113,3	113,3	113,3	0,0	113,3	100			0,0
<b>ИТОГО</b>	<b>28363,4</b>	<b>27928,1</b>	<b>27706,5</b>	<b>27662,2</b>	<b>598,4</b>	<b>27167,3</b>				<b>-265,9</b>

Акыйкатчы (Омбудсмен) КР

  
Аимбаев Б. А.

Зав.отделом бухгалтерского учета и финансов

  
Касымакунова Р. М.