

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список используемых сокращений	3
ВВЕДЕНИЕ	5
РАЗДЕЛ 1.	
Основные направления деятельности Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики и его аппарата в 2020 году	7
1.1. Количество и характер заявлений, поступивших Акыйкатчы (Омбудсмену) КР в 2020 году	7
1.2. Сведения об обращениях в службу «Горячая линия 115», действующую в аппарате Акыйкатчы (Омбудсмена) КР	17
1.3. Кыргызская Республика – часть международного сообщества	22
1.4. Совершенствование законодательства Кыргызской Республики в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина	26
1.5. Акты реагирования Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в 2020 году	38
1.6. Исполнение рекомендаций Ежегодного доклада Акыйкатчы (Омбудсмена) КР за 2019 год	42
РАЗДЕЛ 2.	
Социальные, экономические и культурные права	45
2.1. Права лиц с ограниченными возможностями здоровья (ЛОВЗ) в местах ограничения и лишения свободы	45
2.2. Соблюдение прав работников здравоохранения	56
2.3. Право на получение пособия многодетными матерями (матерями-героинями), не достигшими пенсионного возраста	62
РАЗДЕЛ 3.	
Права женщин и детей	65
3.1. Деятельность по вопросам прав женщин и детей и по проведению мониторинга закрытых учреждений в условиях COVID-19	65
3.2. Право на регистрацию рождения – право каждого ребенка	67
3.3. Право на своевременное получение алиментов гражданами	71
3.4. Обеспечение защиты детей от насилия и жестокого обращения в детских учреждениях интернатного типа	75

РАЗДЕЛ 4.	
Гражданские и политические права	80
4.1. Права трудовых мигрантов	81
4.2. Избирательные права граждан	88
РАЗДЕЛ 5.	
Право на справедливое судебное разбирательство	97
5.1. Результаты мониторинга судебных заседаний (жалобы на нарушение права на справедливое судебное разбирательство)	97
5.2. Право на справедливое судебное разбирательство	102
5.3. Актуальные проблемы гарантии обеспечения гласности судебного разбирательства	104
РАЗДЕЛ 6.	
Права лиц, находящихся в местах ограничения и лишения свободы	107
6.1. Жалобы граждан на действия правоохранительных органов в условиях чрезвычайного положения и чрезвычайной ситуации	108
6.2. Соблюдение прав человека и охраны здоровья в следственных изоляторах в условиях пандемии	113
РАЗДЕЛ 7.	
Права пациентов, находящихся в психиатрических учреждениях	118
ПРИЛОЖЕНИЯ	129
Приложение 1. Список государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и их должностных лиц, которые в 2020 году нарушали права и свободы граждан и человека, не считались с рекомендациями Акыйкатчы (Омбудсмена) КР.	129
Приложение 2. Отчет об исполнении сметы расходов Акыйкатчы (Омбудсмена) по бюджетным средствам на 2020 год.	132

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ

АТС	Автоматическая телефонная станция
АЮКК	Ассоциация юридических клиник Кыргызстана
ВИЧ	Вирус иммунодефицита человека
ВОЗ	Всемирная Организация Здравоохранения
ВС КР	Верховный суд КР
ГАМСУМО	Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений
ГГЮП	Гарантированная государством юридическая помощь
ГКНБ	Государственный комитет национальной безопасности КР
ГОМ	Городской отдел милиции
ГПК	Гражданский процессуальный кодекс КР
ГРС	Государственная регистрационная служба при Правительстве КР
ГСБЭП	Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве КР
ГСИН	Государственная служба исполнения наказания при ПКР
ГСМ	Государственная служба миграции при Правительстве КР
ДУИТ	Детские учреждения интернатного типа
ЕРПП	Единый реестр преступлений и проступков
ЖК	Жогорку Кенеш Кыргызской Республики
ЖОЦПЗ	Жалал-Абадский областной Центр психического здоровья
ЗАГС	Запись актов гражданского состояния
ИВС	Изолятор временного содержания
ИК	Исправительная колония
ИПЗР	Индивидуальные планы по защите ребенка
КР	Кыргызская Республика
ЛОВЗ	Лицо с ограниченными возможностями здоровья
МВД	Министерство внутренних дел
МДК	Мультидисциплинарные команды КР
МЗ	Министерство здравоохранения КР
МИД	Министерство иностранных дел КР
МОН	Министерство образования и науки КР
МСЭК	Медико-социальная экспертная комиссия
МТСР	Министерство труда и социального развития КР
НУПЧ	Национальное учреждение по правам человека
НЦПП КР	Национальный центр Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
ОАЭ	Объединенные Арабские Эмираты
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВЗ	Ограниченные возможности здоровья
ООН	Организация Объединенных Наций
ОФ	Общественный фонд
ОЦСМ	Областной центр семейной медицины

ПИРС	Планы индивидуальной работы с семьей
ПКР	Правительство Кыргызской Республики
ПРООН	Программа развития ООН
ПССИ	Подразделение службы судебных исполнителей
РДПБ	Республиканская детская психиатрическая больница
РК	Республика Казахстан
РПБ	Республиканская психиатрическая больница
РФ	Российская Федерация
РЦПЗ	Республиканский центр психического здоровья
СВК	Специальная врачебная комиссия
СВР	Свидетельство для возвращения на родину
СИЗ	Средство индивидуальной защиты
СИЗО	Следственный изолятор
СМИ	Средства массовой информации
СПИД	Синдром приобретенного иммунодефицита
ССУ	Социально стационарные учреждения
СЭС	Санитарная эпидемиологическая станция
ТЖС	Трудная жизненная ситуация
УД	Уголовное дело
УИК	Участковая избирательная комиссия
УПК КР	Уголовный процессуальный кодекс КР
УСР	Управление социального развития
ФОМС	Фонд обязательного медицинского страхования
ЦВСИГ	Центр временного содержания иностранных граждан
ЦИК	Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов КР
ЦОВП	Центр общеврачебной практики
ЦСМ	Центр семейной медицины
ЦК ГГЮП	Центр по координации гарантированной государством юридической помощи при Министерстве юстиции КР
ЮНИСЕФ	Детский фонд ООН

ВВЕДЕНИЕ

Вашему вниманию представляется Ежегодный доклад Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2020 году.

В соответствии со статьей 108 Конституции Кыргызской Республики, парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике осуществляет Акыйкатчы (Омбудсмен). Порядок его деятельности и требования к представлению Ежегодного доклада определены Законом КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики»¹.

В докладе содержится информация о количестве обращений, поступивших на рассмотрение Акыйкатчы и сотрудников аппарата различными способами – через письменные обращения, звонки на горячую линию по короткому номеру 115, во время мониторинговых посещений закрытых учреждений. Также приводится информация о деятельности Акыйкатчы по совершенствованию законодательства и исполнению рекомендаций за предыдущие годы.

В связи с международными обязательствами Кыргызской Республики по правам человека, в докладе приводятся сведения об участии в основных договорах ООН по правам человека, об отчетности государства в так называемые «договорные органы» (комитеты ООН) в 2020 году, состоянии с подготовкой и рассмотрением докладов (из-за пандемии рассмотрение некоторых докладов КР перенесено на следующие сессии комитетов ООН). В публикации даны ссылки для получения соответствующей справочной информации: об участии КР в международных договорах ООН по правам человека, сроках представления национальных докладов, рекомендаций по предыдущим докладом, списков вопросов, адресованных Кыргызской Республике в процессе представления докладов.

В докладе приводится информация о международном сотрудничестве Акыйкатчы с национальными учреждениями по правам человека других государств и их взаимодействие в региональных объединениях (ассоциациях). В отношении Акыйкатчы, который в соответствии в международными принципами должен обладать независимостью и соответствующим мандатом для эффективной деятельности по защите и продвижению прав и свобод человека, предъявляются соответствующие требования и проводится независимая оценка (присваивается рейтинг). Для Акыйкатчы КР и Кыргызской Республики очень важно обеспечить необходимые гарантии эффективности деятельности Омбудсмена для получения высокого рейтинга государственного правозащитного института, как части рейтинга государства.

Пандемия коронавируса оказала влияние на положение во всем мире. В Кыргызской Республике, наряду с другими странами, отслеживали и принимали меры по минимизации последствий распространения коронавируса, с другой стороны, требовалось обеспечить эффективность работы государственных органов с учетом возникших новых для всего человечества вызовов, с учетом реальных экономических, организационных и технических возможностей страны.

В докладе поднимается вопрос эффективности работы ряда органов и оперативного разрешения возникающих вызовов. Акыйкатчы поднимал вопросы соразмерности вводимых ограничений прав и свобод в условиях пандемии (в целях охраны здоровья, обеспечения доступа к правосудию и равенства сторон в процессе, наличия абсолютных прав и свобод, не предусматривающих ограничений), ответственности государства за лиц, находящихся под юрисдикцией государства, а также вопросы международного сотрудничества.

В соответствующих тематических разделах Доклада раскрыта информация о деятельности Акыйкатчы (Омбудсмена), как правозащитного

¹ См. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1093>.

института, отделов и сотрудников центрального аппарата, региональных представительств и Службы по защите прав пациентов, находящихся в психиатрических учреждениях.

Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики осуществляет парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами. С одной стороны, Акыйкатчы не обладает механизмом принуждения и не вправе самостоятельно привлечь к ответственности. С другой стороны, Омбудсмен вправе направить акты реагирования по определенным нарушениям и поставить вопрос о привлечении к ответственности определенных должностных лиц.

Кроме упоминания определенных случаев с именами предполагаемых нарушителей в соответствующих разделах доклада В разделе 1.5 приводится информация об актах реагирования Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, а в Приложении 1 дается перечень должностных лиц, в отношении которых применены меры дисциплинарного характера за нарушения прав и свобод человека и гражданина, игнорирование рекомендаций Акыйкатчы. Действия или бездействие должностных

лиц, при необходимости, прилагаются огласке в разделах доклада Акыйкатчы. Данные заявителей, в соответствии с законом, приводятся в докладе в полном виде с согласия заявителей либо приводятся в формате, обеспечивающем уважение частной жизни и сведений конфиденциального характера.

Адрес центрального аппарата: 720040, г. Бишкек, ул. Тыныстанова 120, эл. почта ombudsman@inbox.ru, сайт www.ombudsman.kg, тел. +996(312)66-32-80 (канцелярия), 66-31-47 (пресс-служба), факс +996(312)66-33-32, горячая линия 115 – короткий номер телефона 115 (бесплатный со стационарных и мобильных телефонов на территории КР, включая закрытые учреждения).



РАЗДЕЛ 1.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АКЫЙКАТЧЫ (ОМБУДСМЕНА) КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И ЕГО АППАРАТА В 2020 ГОДУ

1.1. КОЛИЧЕСТВО И ХАРАКТЕР ЗАЯВЛЕНИЙ, ПОСТУПИВШИХ АКЫЙКАТЧЫ (ОМБУДСМЕНУ) КР В 2020 ГОДУ

В 2020 году к Акыйкатчы (Омбудсмену) обратились 9 572 человека. 132 обращения имели коллективный характер. По 4 267 обращениям заявители получили консультации о доступных средствах защиты и требуемых действиях. Сведения об обращениях даются в разрезе по регионам, форме обращения, органам, а также по социальному статусу заявителя. Также даются сведения о работе «Горячей линии 115».

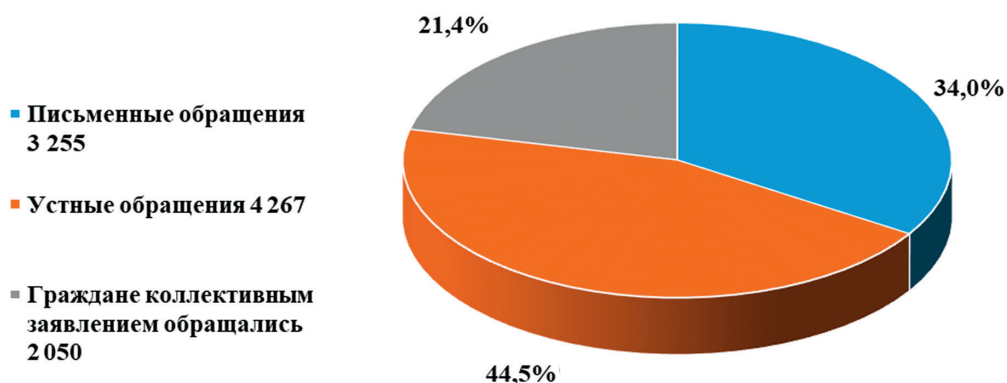
Конституция Кыргызской Республики и Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» гарантируют каждому право на обращение лично или через своего представителя в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, которые обязаны предоставить обоснованный ответ в установленный законом срок.²

² См. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202100?cl=ru-ru>

Основными направлениями деятельности Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики являются рассмотрение обращений о нарушениях прав и свобод человека, проверка фактов, восстановление прав и свобод человека в случае их нарушения в рамках законодательства Кыргызской Республики. Права человека принадлежат ему от рождения, поэтому являются неотъемлемыми и неотчуждаемыми и гарантированы каждому, кто находится под юрисдикцией государства.

Все обращения, поступающие к Омбудсмену, рассматриваются, затем по ним даются соответствующие поручения сотрудникам аппарата самим Омбудсменом Кыргызской Республики или его заместителями в соответствии с законодательством. В 2020 году на имя Акыйкатчы (Омбудсмена) поступило 3 255 письменных обращений граждан республики и зарубежных стран в рамках мер реагирования, предусмотренных Конституцией и нормативно-правовыми актами страны.

Диаграмма 1.1.1. Сведения о количестве устных и письменных обращений, поступивших Акыйкатчы (Омбудсмену) Кыргызской Республики в 2020 году



Из 3 255 письменных обращений 2 017 (61,9 %) поступило в центральный аппарат Омбудсмена Кыргызской Республики, это на 668 обращений меньше по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, сопоставимое снижение составило 17 %. В их числе 132 (4,05 %) – коллективные обращения, подписанные 2 050 людьми. Также 4 267 человек получили соответствующие устные разъяснения, юридические консультации, рекомендации относительно органов, в которые им необходимо обратиться для решения вопроса. Общее количество обратившихся в аппарат Акыйкатчы в 2020 году составило 9 572 человека.

Диаграмма 1.1.2. Сведения об общем количестве обращений к Акыйкатчы (Омбудсмену) КР в 2016-2020 годах

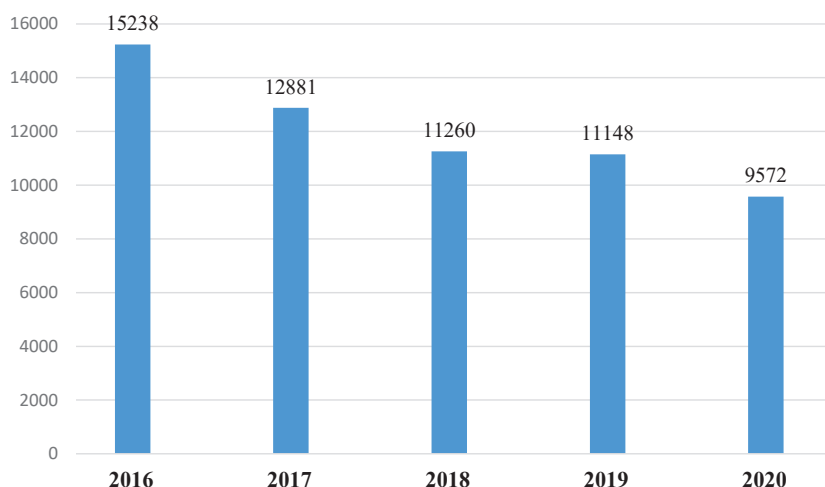


Таблица 1.1.3. Сведения о количестве обращений в центральный аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) КР и региональные представительства в 2020 году

№	Наименование	Всего поступило письменных обращений в 2020 г.	Исполнено и снято с контроля на 31.12.20 г.	В % от исполненных	Решено в пользу заявителя	В % от положительно решенных	Находится на исполнении
1.	Центральный аппарат, город Бишкек	2017	1734	85,9	112	6,4	283
Региональные представительства (по областям)							
2.	Чуйская	251	218	86,8	51	23,0	33
3.	Иссык-Кульская	305	303	99,3	49	16,1	2
4.	Ошская	210	202	96,2	33	16,3	8
5.	Джалал-Абадская	125	114	91,2	28	24,5	11
6.	Нарынская	180	173	96,0	53	30,6	7
7.	Баткенская	116	106	91,4	5	4,7	10
8.	Таласская	51	50	98,0	12	24,0	1
	ВСЕГО	3 255	2 900	89,0	343	11,8	355

Как и в минувшие годы, наибольшее количество из 3 255 письменных обращений поступило в центральный аппарат Акыйкатчы – 2 017 (61,9 %), а также в семь представительств Акыйкатчы в областях: Чуйской – 251 (7,6 %), Ошской и г. Оше – 210 (6,5 %), Иссык-Кульской – 305 (9,3 %), Нарынской – 180 (5,8 %), Джалал-Абадской – 125 (3,8 %), Баткенской – 116 (3,6 %) и Таласской – 51 (1,6 %).

В 2020 году из поступивших 3 255 письменных обращений исполнено и снято с контроля 2 900 (89,0 %), из них 343 (11,8 %) были положительно решены в пользу заявителей. В их числе вопросы, касающиеся инвалидов, пенсионеров, многодетных семей, незаконно уволенных граждан, заключенных, жилищных проблем и т.п. Все заявители своевременно получили письменные ответы. На 31.12.2020 года в структурных подразделениях центрального аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики и региональных представительств на рассмотрении находилось 355 письменных обращений, в основном поступивших в последние дни декабря 2020 года и перешедших на рассмотрение в 2021-й, сроки их рассмотрения не истекли или же продлены.

Обращения и жалобы поступают в основном на государственном языке в регионах и на официальном языке в городах. В соответствии с законодательством страны ответ дается на языке обращения.

За отчетный период из поступивших 2 017 письменных обращений в центральный аппарат Акыйкатчы обратились: 1 090 (54,04 %) – жители городов, 710 (35,2 %) – жители сельской местности, 118 (5,85 %) – из мест лишения свободы, 45 (2,23 %) – граждане зарубежных стран, 38 (1,88 %) – через «Горячую линию 115», 16 (0,79 %) – граждане без указания адреса или места жительства.

Таблица 1.1.4. Данные об обратившихся по признаку пола

	Регион	Женщин	Мужчин	Всего
1	Центральный аппарат	1 026	991	2 017
2	Баткен	67	49	116
3	Джалал-Абад	72	53	125

4	Иссык-Куль	115	190	305
5	Нарын	79	101	180
6	Ош	131	79	210
7	Талас	32	19	51
8	Чуй	152	99	251
	Итого	1 674	1 581	3 255

Ежегодный анализ показал, что чаще всего в аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики обращаются безработные граждане и пенсионеры. Например, данные о числе обратившихся с письменными заявлениями в 2020 году по социальному составу показывают, что чаще обращаются безработные – 777 человек (23,9 %), затем пенсионеры – 550 человек (16,9 %) и работники бюджетных организаций – 202 человека (6,20 %), самое низкое число обратившихся составляют студенты, школьники, военнослужащие, депутаты ЖК КР и местных кенешей.

Таблица 1.1.5. Данные об обращениях в разрезе социальных групп в 2020 году

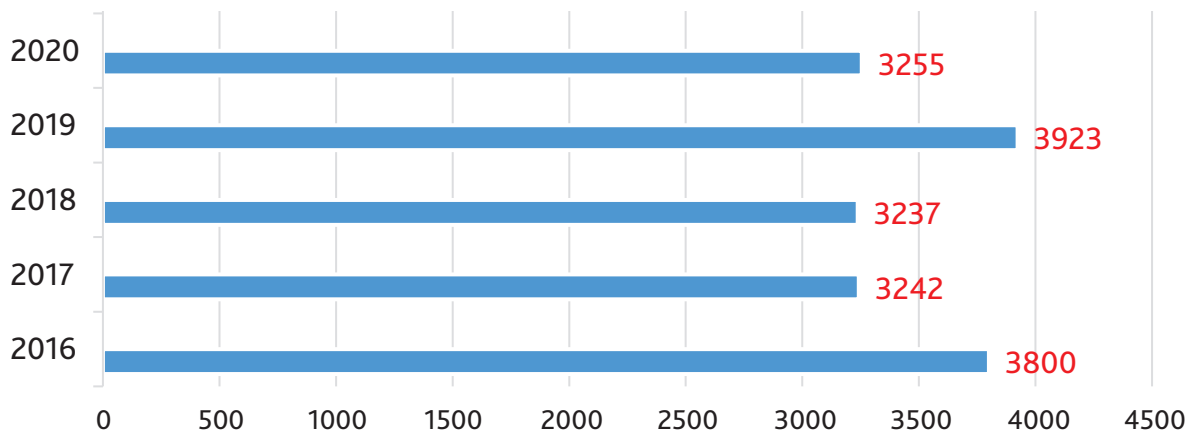
№	Социальный состав граждан, обратившихся к Омбудсмену письменно в 2020 году	Кол-во обращений	В %
1	Безработные	777	23,9
2	Пенсионеры	550	16,9
3	Работники бюджетных организаций	202	6,2
4	Инвалиды	113	3,5
5	Заклученные, подсудимые, обвиняемые	145	4,5
6	Адвокаты	124	3,8
7	Члены политических партий и НПО	157	4,8
8	Бизнесмены, предприниматели	75	2,3
9	Фермеры	41	1,3
10	Студенты и школьники	15	0,4
11	Депутаты ЖК КР и местных кенешей	4	0,1
13	Военнослужащие	24	0,7
14	Граждане зарубежных стран и СНГ	53	1,6
15	Другие	251	7,7
16	Не указали социальное положение	724	22
	Всего	3 255	100 %

Анализ по возрастным группам показал, что к Акыйкатчы (Омбудсмену) за 2020 год больше всего обращались граждане в возрасте от 51 до 60 лет, их всего 568, что составляет 17,45 %. Реже обращались граждане в возрасте старше 91 года, всего 8, что составляет 0,2%, и несовершеннолетние граждане до 18 лет, всего 12, то есть данная категория составила 0,03 % от общего числа обратившихся.

Таблица 1.1.6. Возрастной состав граждан, обратившихся с заявлениями к Акыйкатчы (Омбудсмену) Кыргызской Республики в 2020 году

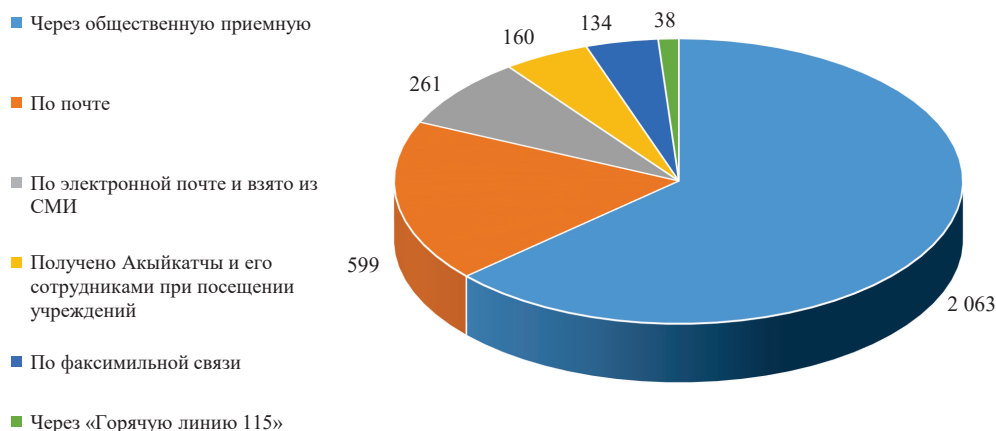
№/№	Возраст	К-во поступивших обращений	В %
1	До 18 лет	12	0,36
2	18-25	75	2,3
3	26-30	171	5,25
4	31-40	382	11,7
5	41-50	389	11,9
6	51-60	568	17,45
7	61-65	151	4,6
8	66-70	155	4,76
9	71-80	70	2,15
10	81-90	33	1,01
11	91 и старше	8	0,2
12	Не указали возраст	1255	38
	Всего	3 255	100 %

Диаграмма 1.1.7. Динамика изменения количества письменных заявлений, поступивших на имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР с 2016-го по 2020 год



Письменные обращения поступают в адрес Акыйкатчы (Омбудсмена) КР различными способами. Например, в 2020 году из 3 255 обращений 2 063 (63,37 %) были принесены лично гражданами через общественную приемную центрального аппарата и региональных представительств; 599 (18,40 %) – поступило по почте; 261 (8,01 %) – по электронной почте и взято из СМИ; 160 (4,91 %) – получено Акыйкатчы и его сотрудниками при посещении учреждений; 134 (4,11 %) – по факсимильной связи; 38 (1,16 %) – через «Горячую линию 115». В основном внутри страны граждане предпочитают сами прийти в аппарат Акыйкатчы, получить юридические консультации и написать заявление на месте.

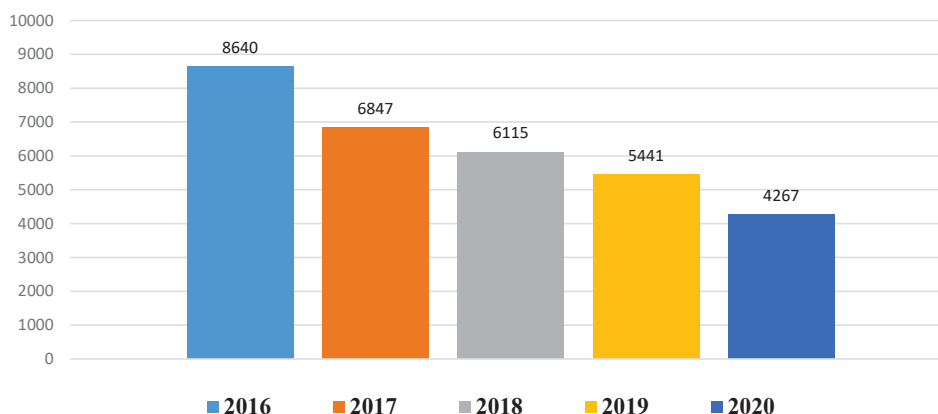
Диаграмма 1.1.8. Способы доставки обращений



Акыйкатчы (Омбудсмен) КР Т.Б. Мамытов еженедельно по средам осуществляет личный прием граждан по различным вопросам о нарушениях их прав со стороны органов государственной власти и их должностных лиц. По необходимости ведет личный прием ежедневно, например, в 2020 году на личном приеме у Омбудсмена побывали 458 граждан из всех регионов страны. Личный прием граждан Акыйкатчы (Омбудсменом) КР проводится в целях поддержания тесных контактов с населением из всех регионов страны и оперативного решения актуальных вопросов на основе качественного и своевременного рассмотрения обращений граждан, которые требуют личного вмешательства самого Омбудсмена КР. В основном это те граждане, которые не нашли справедливого решения в других государственных органах. Омбудсмен КР выслушивает жалобы граждан, получает обращения и принимает все необходимые меры для решения вопросов, связанных с правами человека, в рамках законодательства страны.

В 2020 году сотрудниками аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) было предоставлено 4 267 устных юридических консультаций по различным вопросам, а также разъяснений, в какие органы власти необходимо обратиться, чтобы решить ту или иную проблему, обозначенную заявителями, что составило 48,8 % от общего количества обращений. Если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являлись очевидными и не требовалось дополнительной проверки, то ответ на обращение с согласия гражданина давался устно работниками структурного подразделения аппарата Акыйкатчы. Работа с устными обращениями граждан в аппарате Омбудсмена осуществляется в соответствии с законодательством, иными нормативными правовыми актами и положением об аппарате Акыйкатчы КР.

Диаграмма 1.1.9. Динамика общего числа устных обращений граждан в аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики с 2016-го по 2020 год



Анализ обращений как в устной, так и в письменной форме показал, что в большинстве случаев рассмотрение обращений и дача консультаций по правовым вопросам и нормам международного и национального законодательства со стороны Акыйкатчы (Омбудсмена) способствовали предупреждению нарушений прав и свобод человека и гражданина в различных сферах.

Таблица 1.1.10. Тематика вопросов, поднимаемых в заявлениях (обращениях), поступивших на имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в 2020 году

№ п\п	Перечень вопросов, поднимаемых в обращениях физических и юридических лиц	Количество обращений	В %
1	О направлении представителя на судебное заседание	1 077	33,08
2	Жалобы на действия и бездействие сотрудников милиции	396	12,16
3	Жалобы на действия и бездействие судебных органов	113	3,47
4	Жалобы на действия и бездействие должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления	101	3,1
5	О выделении земельных участков, жилых домов	110	3,37
6	О несогласии с судебными решениями	33	1,01
7	Жалобы на действия и бездействие сотрудников прокуратуры	139	4,27
8	Вопросы социального обеспечения	64	1,96
9	Жалобы на сотрудников здравоохранения	37	1,13
10	О нарушении трудовых прав	67	2,05
11	Вопросы образования	21	0,64
12	Жалобы на применение пыток	25	0,76
13	Вопросы, находящиеся в компетенции судебных органов	103	3,16
14	Вопросы работы АП КР, ПКР, ЖК КР	38	1,16
15	О злоупотреблении служебным положением должностных лиц	29	0,89
16	О нарушении прав граждан за рубежом	35	1,07
17	О семейном насилии	30	0,92
18	Просьбы об экстрадиции	3	0,09
19	О нарушении прав детей	39	1,19
20	Жалобы на действия и бездействие сотрудников ГКНБ КР	43	1,32
21	Вопросы, находящиеся в компетенции органов внутренних дел	15	0,46
22	О неисполнении судебных решений	14	0,43
23	Вопросы, находящиеся в компетенции органов здравоохранения	40	1,22
24	О нарушении прав женщин	18	0,55
25	Вопросы выдачи паспортов	32	0,98
26	Вопросы, находящиеся в компетенции прокуратуры	16	0,49
27	Жалобы на действия и бездействие сотрудников ГСИН	51	1,56
28	Вопросы религии	6	0,18
29	О нарушении прав военнослужащих	10	0,3
30	Вопросы, находящиеся в компетенции ГСИН	7	0,2
31	Семейное право (алименты и другое)	9	0,27
32	Прочие вопросы	534	16,40
	Всего	3 255	100

Состояние судебной системы стало ежегодной темой нашего доклада, в том числе и по многим резонансным делам последнего времени, связанным с политической ситуацией в стране. На сегодняшний день многие адвокаты, юристы и простые граждане по-прежнему сомневаются в том, что наш суд стал независимым и компетентным. Этому свидетельствует значительное число обращений, связанных с правами человека, в ситуациях, когда решения во многих случаях выносятся несправедливо. Со своей стороны представители судейского сообщества болезненно реагируют на сомнения в их компетентности, которые звучат со стороны Омбудсмана, гражданского общества и независимых экспертов. И все это несмотря на то, что судебная реформа в нашей стране продолжается уже несколько лет.

Например, как и в предыдущие годы, большее количество из 3 255 письменных обращений, а именно 1 898 (58,3 %), составляют жалобы на действия или бездействие сотрудников силовых, правоохранительных структур и судебных органов. В основном в обращениях указывают на наличие нарушений норм уголовно-процессуального законодательства, касающихся прав и свобод человека. В частности, жалобы на деятельность судебных органов составляют 267 (8,2 %), а просьб провести мониторинг судебных процессов поступило 1 658 (50,9 %). Сведения по обращениям граждан, содержащим жалобы на сотрудников правоохранительных органов и судебные органы, представлены в нижеследующей таблице за период с 2016-го по 2020 год.

Таблица 1.11. Обращения, содержащие жалобы на сотрудников правоохранительных органов и судебные органы, поступившие в 2016-2020 годах

№	Тематика обращений	2016	В % к общ. кол-ву	2017	В % к общ. кол-ву	2018	В % к общ. кол-ву	2019	В % к общ. кол-ву	2020	В % к общ. кол-ву
1	Обращения по вопросам судебных органов:	1 925	50,7	1 390	42,9	1 223	37,8	1 538	39,2	1 237	38,0
	на действия и бездействие сотрудников судебных органов	133		129		191		138		113	
	на несогласие с судебным решением	99		70		117		210		33	
	на неисполнение судебных решений	35		22		39		39		14	
	просьбы о присутствии в суде	1 658		1 169		876		1 151		1 077	
2	Жалобы на правоохранительные органы:	724	19	629	19,4	701	21,7	686	17,4	661	20,3
	на действия/бездействие сотрудников милиции	416		387		423		491		396	

на применение пыток и других видов жестокого обращения	70		62		60		44		25	
на действия/бездействие сотрудников прокуратуры	162		107		133		15		139	
на действия/бездействие сотрудников ГКНБ КР	21		24		27		29		43	
на действия/бездействие сотрудников ГСИН	46		49		38		99		51	
вопросы, находящиеся в компетенции ГСИН	9		-		-		8		7	
Всего	2 649	69,7	2 019	62,3	1 924	59,5	2 224	56,6	1 898	58,3

Для решения поднимаемых в устных, письменных, коллективных и индивидуальных обращениях вопросов, выявленных из мониторингов, а также вопросов, поднимаемых в средствах массовой информации, Омбудсмен активно сотрудничает с государственными органами и органами местного самоуправления, зарубежными правозащитными организациями, а также различными организациями страны. Например, в 2020 году в организации и учреждения из центрального аппарата направлено 4 682 исходящей корреспонденции по расследуемым обращениям:

- в адрес заявителей	2 045
- в органы прокуратуры	559
- в Аппарат Президента КР	81
- в Аппарат Правительства	207
- в ЖК КР	47
- в Министерство внутренних дел и его структурные подразделения	294
- в Верховный суд и местные суды	185
- в Министерство здравоохранения и его структурные подразделения	106
- в Министерство образования и его структурные подразделения	41
- в МИД КР	145
- в Государственную службу исполнения наказаний при ПКР	211
- в Министерство труда и социального развития КР	5
- в ГКНБ КР	87
- в Совет судей	16
- в правозащитные органы стран СНГ	87
- в Государственную кадровую службу при Президенте КР	40
- в Государственную регистрационную службу при Правительстве КР	74

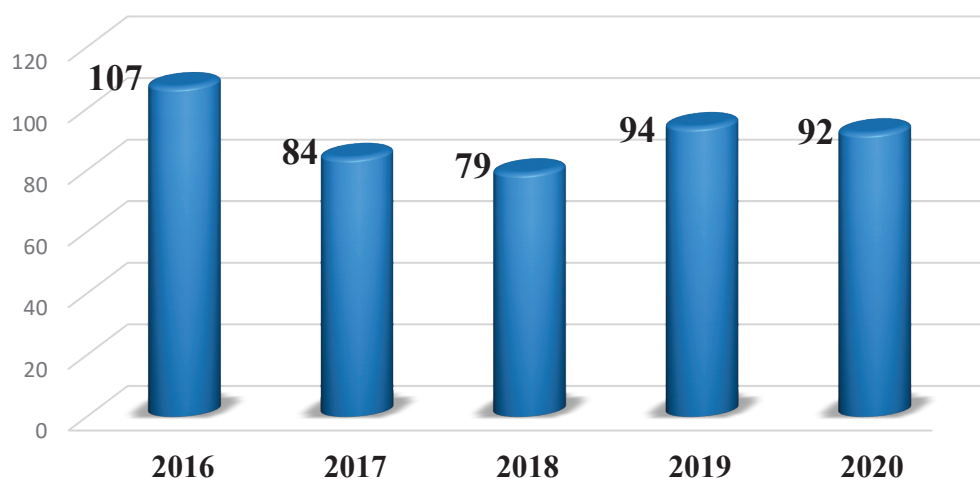
Согласно Закону Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) КР», в 2020 году Омбудсменом было направлено 42 акта реагирования в различные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам:

1. Органы прокуратуры	14
2. Судебные органы	13
3. МВД КР	2
4. ГСИН	2
5. МЗ КР	1
6. Генеральный штаб Вооруженных сил КР	1
7. Минюст КР	1
8. Мэрию Бишкека	1
9. Соцфонд КР	1
10. Государственную налоговую службу	1
11. Нацстатком КР	1
12. ГКНБ КР	1
13. Правительство КР	1
14. Дисциплинарную комиссию по этике адвокатов	1
15. Государственную инспекцию по экологической и технической безопасности	1

На конец 2020 года больше половины представлений, направленных Акыйкатчы (Омбудсменом) в органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностным лицам, решено положительно.

Также региональными представительствами Акыйкатчы направлено 50 актов реагирования в государственные органы и местные органы самоуправления, всего 92 акта реагирования.

Диаграмма 1.1.12. Динамика актов реагирования, направленных Акыйкатчы (Омбудсменом) Кыргызской Республики с 2016-го по 2020 год



Количество поступающих в адрес Акыйкатчы (Омбудсмена) КР обращений свидетельствует о необходимости дальнейшей работы по повышению эффективности и совершенствованию мер обеспечения прав и свобод человека со стороны государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

1.2. СВЕДЕНИЯ ОБ ОБРАЩЕНИЯХ В СЛУЖБУ «ГОРЯЧАЯ ЛИНИЯ 115», ДЕЙСТВУЮЩУЮ В АППАРАТЕ АКЫЙКАТЧЫ (ОМБУДСМЕНА) КР

«Горячая линия» с коротким номером 115, работающая в аппарате Акыйкатчы и принимающая бесплатные звонки со стационарных и мобильных телефонов со всей страны, обработала в 2020 году 13 179 обращений, включая 1 423 голосовых сообщения. В условиях борьбы с пандемией коронавируса «горячая линия» информировала о работе штабов и доступной помощи. Запущен чат-бот на базе мессенджера Telegram.

Согласно статье 41 Конституции Кыргызской Республики, каждый имеет право на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, которые обязаны предоставить обоснованный ответ в установленном законом порядке.

По инициативе Акыйкатчы Кыргызской Республики в 2015 году была открыта круглосуточная телефонная служба «Горячая линия 115» с целью оказания помощи детям. Открытие данной службы при аппарате Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики стало исполнением рекомендаций Комитета ООН по правам человека для возможности обращения детей в органы власти.

Однако с 1 января 2017 года «горячая линия» начала принимать звонки не только от детей, но и от всех желающих обратиться к Акыйкатчы (Омбудсмену) Кыргызской Республики, в том числе из мест ограничения свободы (ИВС, СИЗО), детских домов, психиатрических заведений, исправительных и воспитательных колоний, домов престарелых, специализированных школ для детей.

Обращение граждан в такой форме дает возможность экстренного получения необходимой помощи и консультаций теми, кто считает, что их права и законные интересы нарушены.

Важно отметить, что для дальнейшего развития деятельности «горячей линии 115», а также реализации рекомендации Комитета ООН по правам человека, в Управлении по работе с обращениями граждан и документационного обеспечения аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) в 2020 году образовано структурное подразделение Служба «Горячая линия 115» (далее – «горячая линия»). Работа операторов финансировалась донорами, а в 2020 году Правительством КР аппарату Омбудсмена КР были выделены дополнительные 12 штатных единиц государственных служащих,³ четверо из них – операторы «горячей линии».

Таким образом, данная структура продолжает работу в обычном режиме. Звонки принимаются на короткий номер 115 (со стационарных и сотовых телефонов) из любой точки Кыргызской Республики с 9.00 до 21.00 с понедельника по воскресенье. Звонки бесплатные. В остальное время работает автоответчик в режиме записи. В целях обеспечения конфиденциальности все звонки и сообщения принимались и обрабатывались специалистами «горячей линии».

Деятельность службы осуществляется в рамках инструментария, предусмотренного Законом Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики». При финансовой поддержке Правительства Японии в рамках проекта ПРООН «Поддержка инклюзивного и многосекторального реагирования на COVID-19 и устранение его социально-экономических последствий в Кыргызстане» приобретена мини-АТС, разработан инструментарий мониторинга прав человека, а также поддержаны разработка и внедрение чат-бота в мессенджере Telegram.

Техническое задание по разработке интерактивного чат-бота включило предоставление информации на кыргызском и русском языках. На начальном этапе чат-бот будет предоставлять ответы на 130 вопросов по 9 категориям, разработанных специально сформированной рабочей группой, состоящей из представителей института Акыйкатчы (Омбудсмена), Центра по

³ Постановление Правительства КР от 04.03.2020 № 1 25 о внесении в Постановление Правительства КР «О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов КР» от 22.08.2011 года № 473.

координации гарантированной государством юридической помощи при Министерстве юстиции КР (ЦК ГГЮП), Государственной регистрационной службы (ГРС), Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений (ГАМСУМО), Министерства труда и социального развития КР (МТСР) и Ассоциации юридических клиник Кыргызстана (АЮКК).

Всего на «горячую линию» в 2020 году поступило 13 179 звонков, из них голосовых сообщений – 1 423. Для отслеживания ситуации произведено исходящих звонков (контрольные и также звонки в ответ на голосовые сообщения) 273.

По поступившим на «горячую линию» обращениям дано 3 956 разъяснений относительно средств и способов защиты своих прав и свобод, а также консультаций по другим интересующим вопросам. Все поступившие обращения были изучены, обратившимся даны рекомендации, при необходимости оказана психологическая помощь. При этом учитывался уровень правовых знаний малоимущих и социально не защищенных граждан.

В случаях когда имелись достаточные основания считать, что в информации (сообщениях) обратившихся граждан содержатся факты серьезных правонарушений, требующих рассмотрения соответствующими отделами аппарата, обращения направлялись Акыйкатчы (Омбудсмену) Кыргызской Республики.

Так, в 2020 году по итогам обработки обращений на «горячую линию» подготовлено и направлено на рассмотрение Акыйкатчы (Омбудсмана) 38 жалоб и обращений граждан. Все обращения рассмотрены отделами аппарата, проведены необходимые мероприятия, даны разъяснения, направлены письма в соответствующие органы.

В результате положительных решений по защите прав человека структурными подразделениями аппарата Акыйкатчы, а также информирования общественности о работе данной службы в 2020 году отмечается тенденция увеличения обращений граждан на «горячую линию».

Повышение правовой грамотности населения, форм и методов его защиты – одно из основных направлений деятельности Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики. Актуальность данной работы подтверждается статистикой поступающих обращений, так как более половины из них требуют разъяснений правовых положений и соответствующих юридических консультаций.

В связи с этим Акыйкатчы (Омбудсмен) проводит информационную политику путем размещения рекламно-информационных материалов, баннеров, распространения раздаточных материалов (памяток, буклетов, информации), а также разъяснений при проведении мониторинга сотрудниками аппарата в различных учреждениях, в том числе в социальной сети Фейсбук. Особое внимание уделено информации о нарушениях прав человека, пытках и жестоком обращении.

Анализ работы «горячей линии» за отчетный период показал, что в основном граждане обращаются за консультацией или за помощью в разрешении следующих вопросов:

№	Характер вопросов	
1.	Жалобы на действия (бездействие) органов внутренних дел, органов прокуратуры и местных органов власти	60
2	Жалобы на действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления	18
3	Жалобы на судебные органы	12
4	Получение, восстановление и выдача документов, удостоверяющих личность	11
5	Жалобы на сотрудников медицинских учреждений и медицинское обслуживание	16
6	Оказание материальной помощи, выплата заработных плат, пенсий, пособий и компенсаций	25
7.	Вымогательства, факты коррупции	4

8	Семейные споры и конфликты	11
9	Имущественные и земельные споры	11
10	Жалобы лиц (их родственников), находящихся в закрытых учреждениях, на неправомерные действия сотрудников ГСИН при ПКР, условия содержания	17
11	Пытки, жестокое обращение и насилие в отношении детей, женщин	22
12	Трудовые споры (жалобы на работодателей)	14
13	Жалобы на учителей и руководство школьных учреждений	17
14	О направлении представителя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР на судебное заседание (мониторинг), предоставление адвоката	9
15	Оказание гуманитарной помощи	12

В основном граждане обращаются на «горячую линию» для оказания им помощи в защите личных и социальных прав. Эта тенденция, по мнению сотрудников, нарастает. На первом месте стоят вопросы признания и соблюдения социально-экономических прав.

По-прежнему существует проблема, связанная с получением своевременных ответов на направленные заявления и жалобы в государственные органы. В отдельных случаях граждане затрудняются или не знают, куда обратиться за той или иной помощью. В такой ситуации человек получает базовую поддержку и мотивацию обратиться за помощью в компетентные государственные органы, по другим телефонам или к специалистам.

Однако нередко заявители, обращаясь за помощью, указывают на нарушение своих прав со стороны правоохранительных и надзорных органов.

Определенная часть обращений касалась проблем, связанных с разрешением имущественных, земельных споров, а также вопросов в сфере здравоохранения, образования, трудовых правоотношений.

Отдельные обращения касались нарушений в сфере социальной защиты граждан в связи с несвоевременной выплатой пособий и проблем с их оформлением.

Вместе с тем наибольшее количество обращений составили просьбы о предоставлении юридической консультации. Специалистами «горячей линии» предоставляются консультации, даются рекомендации, в какие органы следует обратиться, предоставляются номера телефонов, оказывается помощь посредством обратной связи с лицами, нарушающими права обратившихся, в целях урегулирования ситуации и оказания помощи в положительном решении возникших вопросов.

Как и в прошлые годы, на «горячую линию» продолжают обращаться лица, находящиеся в закрытых учреждениях. В своих обращениях они просят оказать содействие в освобождении из-под стражи, улучшении условий содержания. Наряду с этим некоторые жаловались на применение физического и психологического давления, просили помощи в освобождении, в том числе в связи с болезнью. Однако специалисты «горячей линии» в таких случаях ограничены в возможностях оказать помощь, поскольку их сфера деятельности опосредована полномочиями компетентных государственных органов. Данные категории жалоб незамедлительно направлялись на рассмотрение Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики.

Сохранилась проблема свободного обращения указанной категории лиц на телефон «горячей линии» в связи с отсутствием соответствующих условий (отдельные комнаты, стационарные телефоны). Многие обратившиеся желают сохранить анонимность из-за опасения давления или каких-либо неправомерных действий со стороны сотрудников. Данная ситуация вызывает необходимость взаимодействия «горячей линии» с соответствующими структурами и компетентными должностными лицами ГСИН при Правительстве Кыргызской Республики, чтобы

решить вопросы по выявленным противоправным действиям сотрудников закрытых учреждений во время исполнения ими служебных обязанностей.

Отдельного обсуждения заслуживает тема жестокого обращения и насилия в отношении детей и женщин.

Наряду с проводимой работой специалистами «горячей линии» оказывалась помощь женщинам, оставшимся с малолетними детьми, без поддержки и жилья, в результате возникших семейных конфликтов и жестокого обращения со стороны членов семей. Так, оказана помощь Гульмире (имя изменено), которая с двумя малолетними детьми вынуждена была сбежать от мужа – потребителя наркотиков. Она обратилась на «горячую линию» за помощью, так как ехала в Бишкек, где у нее нет родственников и места жительства. Специалистами «горячей линии» организована работа с Центром милосердия, где согласились разместить Гульмиру с детьми. Также оказана помощь Айгуль (26 лет) с двумя несовершеннолетними детьми. По словам обратившейся, ей некуда идти, так как она развелась с мужем, родители отказали в предоставлении жилья. Она обратилась за помощью на «горячую линию». Специалисты связались с руководством кризисного центра «Ак-Жол» и договорились о предоставлении данным центром помощи Айгуль и ее детям.

Вышеперечисленное еще не все вопросы и проблемы, по которым обращаются граждане на «горячую линию». Зачастую специалистам службы приходится оказывать психологическую поддержку лицам, попавшим в трудную жизненную ситуацию.

Вместе с изложенным следует отметить, что в период чрезвычайной ситуации, связанной с пандемией коронавируса, «горячая линия» продолжала свою работу в непрерывном режиме. Со стороны граждан постоянно поступали обращения по вопросам оказания гуманитарной помощи, невозможности дозвониться до органов, оказывающих гуманитарную помощь (по спискам). «Горячая линия» предоставляла гражданам номера районных штабов для обращения за помощью.

Специалистами службы проводилась активная работа по привлечению волонтеров (Центр инициативной молодежи: Элзар Матосмонов – заместитель председателя, Нурболот Акылбек уулу – член совета) для оказания гуманитарной помощи гражданам, оказавшимся в тяжелом материальном положении и обратившимся на «горячую линию». Звонившим предоставлялись номера телефонов районных штабов по Бишкеку и регионам.

В условиях обострившейся ситуации и в связи с имеющимися смертными случаями в результате заболеваний граждане обращались за помощью в госпитализации больных родственников. Поступали жалобы на отказ бригад скорой помощи прибыть по вызовам в связи с длительной высокой температурой у родственников.

В вышеуказанных ситуациях специалистами «горячей линии» оказывалась психологическая поддержка, проводилась разъяснительная работа. Однако по некоторым случаям сотрудники обращались к руководству Минздрава Кыргызской Республики и сообщали номера телефонов членов семей граждан, нуждающихся в срочной госпитализации. Кроме того, при обращении граждан с вопросами относительно мест для размещения больных родственников специалисты ориентировали их по месторасположению дневных стационаров.

Имелись случаи обращения граждан, проживающих в стране, из-за возникших проблем с выездом их родственников из Российской Федерации, а также жалоб на работу Посольства Кыргызской Республики в России. Сообщалось, что их родственники остались без работы, денежных средств. В этой ситуации организовывалась работа с компетентными органами МИД КР и предоставлялись контактные номера телефонов сотрудников Посольства Кыргызской Республики в Российской Федерации.

Большое беспокойство вызывали обращения, связанные с проблемами устройства детей в школьные учреждения, отсутствия у них необходимых документов, удостоверяющих личность. Такого рода обращения «горячая линия» незамедлительно направляла на рассмотрение Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики для проведения правозащитных мероприятий.

В период предвыборной кампании обращения касались вопросов регистрации и составления списков избирателей. В этой области гражданам были даны необходимые разъяснения. Некоторые обращения касались непосредственно составления списков избирателей по форме № 2, отдельные граждане сообщали, что отсутствуют в списках по месту жительства и находятся в списках избирательных участков в других районах.

Ежедневно поступающие обращения и жалобы граждан на «горячую линию» требуют оперативной обработки, четкой переадресации их по принадлежности в надлежащие органы для своевременного и грамотного решения возникающих проблем. В свою очередь служба «Горячая линия 115» должна являться связующим звеном между Акыйкатчы (Омбудсменом) и гражданином. Так, характер вопросов, психологическое, эмоциональное состояние граждан, обращающихся на «горячую линию», как правило, показывают, что институт Акыйкатчы (Омбудсмана) зачастую является последним средством, позволяющим устранить нарушения закона, оказать помощь в восстановлении нарушенных прав.

На сегодняшний день защита прав и свобод человека и гражданина требует от института Акыйкатчы повышения эффективности использования уже имеющегося инструментария. Повышение результативности в работе «горячей линии» с обращениями граждан зависит от ряда факторов. В их числе поднятие уровня профессиональной подготовки специалистов службы, поиск новых форм работы, более активное использование полномочий, предусмотренных законом, для осуществления защиты прав человека.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

1. Министерству социального развития Кыргызской Республики:

- усилить работу по предупреждению и недопущению случаев несвоевременной выплаты социальных пособий и принять меры по своевременному рассмотрению и оформлению документов для их выплат.

2. Государственной службе исполнения наказания при Правительстве Кыргызской Республики:

- оказать содействие в проведении выездных (общественных) приемных в местах лишения свободы и ограничения свободы с целью принятия обращений и заявлений Акыйкатчы (Омбудсмену) Кыргызской Республики в составе сотрудников аппарата и специалистов «горячей линии»;
- оказать содействие в проведении информационной работы о деятельности «горячей линии» в местах лишения свободы.

1.3. КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА – ЧАСТЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА

Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики отслеживает вопросы своевременного представления национальных докладов об исполнении обязательств Кыргызской Республики по основным договорам ООН по правам человека. Акыйкатчы поддерживает международное сотрудничество с национальными учреждениями по правам человека (НУПЧ) других государств и их ассоциациями. В соответствии с Парижскими принципами ООН статус каждого национального учреждения по правам человека оценивается на предмет независимости деятельности. В связи с этим Акыйкатчы совместно с парламентом рассматривают вопросы внесения соответствующих поправок в Закон Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики».

Кыргызская Республика как полноправный и ответственный член международного сообщества стремится активно участвовать и вносить свой посильный вклад в деятельность органов глобального регулирования, подтверждением этого являются плодотворное членство страны в международных и региональных организациях, а также выдвижение ряда актуальных для мирового сообщества внешнеполитических инициатив.⁴

Будучи одним из субъектов международного права и приверженцем основных целей Устава ООН, Кыргызская Республика присоединилась и ратифицировала основные международные договоры по правам человека, тем самым взяв на себя обязательства по исполнению и внедрению в национальное законодательство международных норм.

На международном совещании представителей национальных правозащитных институтов в Париже в октябре 1991 года под эгидой Комиссии по правам человека ООН были выработаны основные принципы, которым должны соответствовать все национальные правозащитные учреждения.⁵ Согласно Парижским принципам, одним из основополагающих принципов деятельности национальных правозащитных учреждений является независимость Омбудсмана, также он в рамках международного сотрудничества поощряет и обеспечивает согласование национального законодательства с международными документами по правам человека, участником которых является соответствующее государство, сотрудничает с ООН, региональными и национальными учреждениями других стран, компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека.

Подкомитет по аккредитации Международного координационного комитета несет ответственность за рассмотрение вопроса о соответствии национального правозащитного учреждения Парижским принципам посредством процедуры аккредитации, рассматривает и анализирует заявку на аккредитацию и представляет Бюро Международного координационного комитета рекомендации относительно соблюдения государством Парижских принципов.⁶

На сегодняшний день институт Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики аккредитован со статусом «В», что означает неполное соответствие Парижским принципам.⁷ Это решение принято Международным координационным Советом ООН в марте 2012 года.⁸ Учреждения со статусом «В» могут участвовать в качестве наблюдателей в международной и региональной деятельности и в заседаниях национальных учреждений. Они не могут голосовать или входить в состав Бюро или его подкомитетов. Им не выдаются идентификационные карточки национальных правозащитных учреждений, они не могут выступать по пунктам повестки дня и представлять документацию Совету по правам человека.

⁴ Национальный добровольный обзор достижения Целей устойчивого развития в Кыргызской Республике.

⁵ Утверждены в 1992 г., одобрены резолюцией № 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН, 1993 г.

⁶ https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_ru.pdf

⁷ См. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml.

⁸ См. [https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/Status%20Accreditation%20-%20Chart%20\(%2027%20November%202019\).pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/Status%20Accreditation%20-%20Chart%20(%2027%20November%202019).pdf).

В целях достижения статуса «А» ведется совместная работа института Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики и Жогорку Кенеша (парламента) по продвижению новой редакции Закона «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», предусматривающей полное соответствие Парижским принципам.⁹

Наиболее важной основой международно-правового сотрудничества государств по вопросам прав человека является содействие исполнению обязательств по общепризнанным международным стандартам, составляющим основу деятельности национальных механизмов в области защиты прав человека. Так, одной из задач Акыйкатчы Кыргызской Республики является содействие исполнению международных принципов и норм в области защиты человека посредством парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Одним из инструментов мониторинга реализации взятых на себя обязательств по исполнению положений конвенций ООН по правам человека является представление периодических докладов о принятых мерах по исполнению международных договоров и имплементации положений в национальное законодательство. Исполнение международных договоров государствами-участниками отслеживается договорными органами – комитетами ООН, которые рассматривают национальные доклады и принимают по ним рекомендации.

Деятельность института Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики осуществляется в соответствии с национальным законодательством, а также международными стандартами в области защиты прав человека.

Международное сотрудничество

Международное и региональное сотрудничество правозащитных учреждений основано на соблюдении международных стандартов по защите прав и свобод гражданина.

Международная деятельность института Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики включает сотрудничество с региональными правозащитными учреждениями, такими как Евразийский альянс омбудсменов, Азиатская ассоциация омбудсменов, Европейский институт Омбудсмена и Азиатско-Тихоокеанский форум, которые позволяют незамедлительно рассматривать вопросы по фактам нарушений прав граждан за рубежом, взаимодействовать и обмениваться лучшими практиками.

В целях взаимодействия с сообществом омбудсменов, обмена опытом и установления прямых контактов для оказания оперативной помощи заявителям в 2017 году был создан Евразийский альянс омбудсменов, объединивший правозащитные институты Армении, Ирана, Кыргызстана, Монголии, Сербии и Таджикистана. В 2020 году к альянсу присоединился Казахстан.

В перспективе члены альянса предусматривают расширение практики проведения совместных приемов граждан государств – членом альянса, в том числе с применением видеоконференцсвязи и созданием информационной учетной системы ЕАО по работе с обращениями граждан.

Институт Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики также является членом Европейского института омбудсменов (ЕИО), содействующего сотрудничеству с региональными, национальными и международными организациями в сфере прав человека, в том числе с Верховным комиссаром ООН по правам человека и Уполномоченным по правам человека Совета Европы. ЕИО публикует исследования по вопросам защиты прав человека и деятельности омбудсменов, организует проведение мероприятий, ведет экспертную работу, формирует научный архив, сотрудничает с университетами и научными институтами.

В 2018 году институт Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики стал полноценным ассоциированным членом Азиатско-Тихоокеанского форума (АТФ). АТФ – крупнейшее региональное объединение, целями которого являются продвижение прав человека в регионе и содействие

⁹ Национальный добровольный обзор достижения Целей устойчивого развития в Кыргызской Республике.

развитию и укреплению национальных правозащитных институтов в странах-участницах посредством координации международного сотрудничества, обучения, распространения опыта и ресурсов. В рамках работы форума рассматриваются такие проблемы, как равенство женщин, равенство людей с ограниченными возможностями здоровья и равенство отдельных расовых групп.

Кыргызская Республика участвует в Азиатской ассоциации омбудсменов (ААО), в которую входят 17 азиатских государств. ААО является региональным неправительственным независимым профессиональным форумом омбудсменов Азии по продвижению принципов и лучших практик омбудсменов.



18 ноября 2020 года в формате видеоконференцсвязи прошло IV заседание Евразийского альянса омбудсменов

Отчетность Кыргызской Республики комитетам ООН по правам человека

За последние годы Кыргызская Республика представила доклады об осуществлении Конвенции о правах ребенка,¹⁰ Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин¹¹ и Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.¹² В 2021 году планируется рассмотрение докладов Кыргызской Республики об осуществлении Международного пакта о гражданских и политических правах, Конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

В целях реализации международных обязательств в сфере прав человека в Кыргызской Республике Координационный совет по правам человека при Правительстве Кыргызской Республики организует работу в соответствии с ежегодно утверждаемыми планами. В ходе выполнения рекомендаций второго цикла Универсального периодического обзора (УПО) был разработан План действий в области прав человека на 2019-2021 годы.

¹⁰ V-VI цикл доклада, 12 ноября 2019 года.

¹¹ VIII-X цикл доклада, 16 декабря 2016 года.

¹² III цикл доклада, 31 января 2019 года.

Защита III Национального периодического доклада по выполнению норм Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания планируется на ноябрь-декабрь 2021 года, а на 78-й сессии Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 8-26 февраля 2021 года планируется рассмотрение V Национального периодического доклада Кыргызской Республики по выполнению норм Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (за 2013-2018 годы).

В январе 2020 года по итогам представления III Национального доклада Кыргызской Республики по процедуре Универсального периодического обзора (УПО) в Совет ООН по правам человека (35-я сессия) от 89 государств – членов ООН поступило 232 рекомендации, 193 из которых (83 %) Кыргызская Республика поддержала, 39 рекомендаций принято к сведению.

Ближайшие сроки представления докладов Кыргызской Республикой о выполнении основных договоров ООН:¹³

Наименование договора (аббревиатура)	Крайний срок представления доклада КР, номер периодического доклада
Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП)	<i>III периодический доклад одобрен распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 28.01.2019 г. Защита перенесена на ноябрь-декабрь 2021 года.</i>
Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)	<i>Рассмотрение Комитетом ООН III периодического доклада состоится в октябре 2021 года.</i>
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)	<i>V периодический доклад по выполнению норм Конвенции за период с 2013-го по 2018 год направлен Генеральному секретарю ООН, защита перенесена на февраль 2021 года.</i>
Конвенция о правах ребенка (КПР)	<i>V-VI объединенный доклад одобрен распоряжением Правительства КР от 6 ноября 2019 года.</i>
Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (КТМ)	<i>II периодический доклад. Кыргызская Республика ожидает от Комитета ООН по правам человека утвержденный перечень вопросов, направляемый государству-участнику.</i>
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП)	<i>IV периодический доклад. Подготовлен проект доклада, направлен на согласование в государственные органы. Осуществляется доработка проекта.</i>
Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД)	<i>5 октября 2022 года, XI-XII объединенный периодический доклад.</i>
Конвенция о правах инвалидов (КПИ)	<i>21 июня 2021 года.</i>

¹³ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=KGZ&Lang=RU

1.4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

В течение 2020 года Акыйкатчы в рамках реализации своих полномочий, направленных на оказание содействия совершенствованию законодательства, проводил анализ законодательства Кыргызской Республики на предмет соблюдения гарантий прав и свобод человека и гражданина, развития механизмов их защиты и т.д.

Акыйкатчы, в частности:

- участвовал в межведомственной рабочей группе по разработке проекта нормативного правового акта, предусматривающего механизм изъятия жилья для государственных и общественных нужд и обеспечение адекватной компенсации;
- осуществлял деятельность по разработке законодательных предложений, направленных на совершенствование законодательства, путем устранения в нем противоречий и недостатков, так или иначе затрагивающих права и свободы человека;
- вносил законодательные предложения по реформированию судебной системы.

По итогам анализа поступивших законопроектов и действующих нормативных правовых актов подготовлен ряд предложений и замечаний, направленных субъектам законодательной инициативы, в том числе:

- 1) по новой редакции Конституции КР;
- 2) Уголовно-исполнительному кодексу КР;
- 3) Гражданско-процессуальному кодексу КР;
- 4) принятому Закону КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере уголовного законодательства»;
- 5) Закону КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах»;
- 6) Закону КР «О прокуратуре Кыргызской Республики»;
- 7) Конституционному закону КР «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики»;
- 8) Конституционному закону КР «О Правительстве Кыргызской Республики»;
- 9) Закону КР «О местном самоуправлении»;
- 10) Уголовному кодексу Кыргызской Республики;
- 11) Кодексу Кыргызской Республики о проступках.

С одной стороны, предложения Акыйкатчы по совершенствованию законодательства направлены на устранение в нем каких-либо противоречий и несоответствий, препятствующих реализации гражданами прав и свобод, гарантированных Конституцией и иными нормативными правовыми актами. С другой – законодательные предложения были связаны с необходимостью обеспечения полноценной реализации служебных полномочий Акыйкатчы (Омбудсмена) и его аппарата, поскольку в настоящее время в системе законодательства имеется ряд противоречий и несогласованностей, которые препятствуют этому.

По некоторым из этих предложений законодательного характера, направленных в 2020 году, подробнее можно узнать из нижеследующей информации.

По поводу придания закону, регулирующему деятельность Акыйкатчы, статуса Конституционного закона

В соответствии со статьей 108 Конституции Кыргызской Республики парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике осуществляется Акыйкатчы (Омбудсменом). Однако некоторые его полномочия, предусмотренные Законом «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», остаются нереализованными, поскольку

имеется несоответствие с другими равными по юридической силе законами или имеющими более высокую юридическую силу кодексами, в которых про Омбудсмана ничего не сказано.

В соответствии с частью 1 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики права и свободы человека признаются в Кыргызской Республике высшей ценностью. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

С учетом важности и приоритетности прав человека, а также в целях устранения обозначенных Акыйкатчы противоречий законодательства Кыргызской Республики считаем целесообразным поднять вопрос о принятии новой редакции Конституционного закона «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики».

Придание закону статуса конституционного позволит исключить обозначенные противоречия с другими законами и кодексами, поскольку Конституционный закон по сравнению с ними имеет более высокую юридическую силу.

Аналогичным образом Конституционным законом регулируется деятельность омбудсменов России и Азербайджана. Подобные обстоятельства также соответствуют Парижским и Белградским принципам, регламентирующим полномочия омбудсменов мира, и позволит повысить авторитет Кыргызской Республики как правового государства, приверженного соблюдению прав человека.

Для реализации данной идеи первоначально необходимо внесение соответствующих изменений в Конституцию Кыргызской Республики.

Предложения Акыйкатчы по судебно-правовой реформе

В ходе реализации деятельности Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики по защите прав человека был выявлен целый ряд случаев (при необходимости будут представлены подтверждающие документы), когда судебные коллегии Верховного суда Кыргызской Республики выносят судебные вердикты, в которых допускаются грубые нарушения законодательства Кыргызской Республики, приводящие к нарушению прав человека, закрепленных Конституцией Кыргызской Республики. При этом, к сожалению, акты судебных коллегий Верховного суда являются окончательными и обжалованию не подлежат.

Подобные обстоятельства свидетельствуют о том, что деятельность судебной системы не в полной мере оправдала возлагавшиеся на нее надежды о полномасштабном обеспечении справедливого отправления правосудия со строгим и неуклонным соблюдением требований законодательства Кыргызской Республики.

Вышеизложенные обстоятельства указывают на необходимость реформирования судебной системы путем внесения в нее изменений институционального характера, которые позволили бы в полной мере достичь целей, поставленных перед судебной властью, по обеспечению надлежащего отправления правосудия. В отдельных судебных актах Верховного суда имеются серьезные ошибки и нарушения, которые являются абсолютно недопустимыми, так как они решают судьбы людей и их имущества.

В этой связи целесообразно предложить рассмотреть вопрос об инициировании внесения изменений в соответствующие нормы законодательства (и в первую очередь в Конституцию), предусматривающих возвращение Конституционного суда, наделение полномочиями по проведению проверки конституционности правоприменительной практики судов по предложению профильного комитета Жогорку Кенеша.

Внесение подобных предложений со стороны лишь профильного комитета Жогорку Кенеша, во-первых, связано с тем, что комитеты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в соответствии с пунктом 2 статьи 76 Конституции КР контролируют проведение в жизнь законов и решений, принятых Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

Во-вторых, это позволит исключить случаи направления в адрес Конституционного суда Кыргызской Республики необоснованных или несущественных по значимости обращений.

Следует отметить, что до 2003 года Конституция предусматривала полномочия Конституционного суда Кыргызской Республики по принятию решений о конституционности правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан.

По истечении 17 лет можно отметить, что исключение вышеуказанного полномочия не привело к улучшению ситуации с соблюдением конституционных прав граждан, а скорее наоборот. Верховный суд и местные суды Кыргызской Республики стали больше допускать в своих вердиктах серьезные нарушения прав и свобод человека.

Отчасти подобная ситуация повлияла на возникновение неоднократных социально-политических потрясений, которые народ страны испытывал на протяжении последних 17 лет.

Также одним из путей реформирования и повышения эффективности судебной системы является целесообразность реанимации деятельности института Президиума Верховного суда Кыргызской Республики, который был исключен в соответствии с Законом КР от 7 мая 2007 года № 69¹⁴.

Поскольку в ноябре 2020 года на государственном уровне проводилась конституционная реформа Акыйкатчы (Омбудсмен) направил соответствующее обращение (с предложениями о внесении изменений в проект Конституции) председателю Конституционного совещания Борубашеву Б.И.

Предложения Акыйкатчы по проекту новой редакции Конституции Кыргызской Республики

После ознакомления с проектом новой редакции Конституции Кыргызской Республики, вынесенным на общественное обсуждение, со стороны Акыйкатчы были внесены предложения следующего характера.

1. В соответствии с частью 2 статьи 3 проекта новой редакции Конституции Кыргызской Республики народовластие в Кыргызской Республике осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений.

Подобная формулировка может привести к установлению какой-либо доминирующей идеологии с выраженным уклоном на приверженность верховенства нравственных ценностей, а также на карательную практику в случае отклонения от этих нравственных ценностей общества и т.п.

Конституция Кыргызской Республики гарантирует каждому свободу мысли и мнения (часть 1 статьи 31). Согласно частям 1-2 статьи 7, никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религия и все культы отделены от государства.

В этой связи предлагаем исключить или изменить данную формулировку, изложенную в части 2 статьи 3 проекта новой редакции Конституции.

2. В соответствии с частью 5 статьи 12 действующей Конституции Кыргызской Республики пастбища не могут находиться в частной собственности.

Проект новой редакции Конституции не предусматривает подобного запрета. По данным статистических органов, площадь пастбищ в стране составляет свыше 9 миллионов гектаров.

В случае перехода пастбищ в частные руки имеется риск, что большую часть пастбищ могут скупить лишь наиболее крупные хозяйства.

В связи с этим предлагаем имплементировать из действующей Конституции в проект новой редакции Конституции норму о том, что пастбища не могут находиться в частной собственности.

¹⁴ См. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202102?cl=ru-ru>.

3. В соответствии с действующей Конституцией Кыргызской Республики никто не может подвергаться пыткам и другим бесчеловечным, жестоким или унижающим достоинство видам обращения или наказания (часть 1 статьи 22).

Согласно статье 20 действующей Конституции, гарантируется право каждого лишенного свободы на гуманное обращение и уважение человеческого достоинства. Также имеются запреты на эксплуатацию детского труда, рабство и торговлю людьми, на уголовное преследование за распространение информации, порочащей честь и достоинство личности.

Проект новой редакции Конституции не предусматривает подобных запретных гарантий, хотя они имеют чрезвычайную важность и не утратили актуальности до сегодняшнего дня. Так, например, запрет на уголовное преследование за распространение информации, порочащей честь и достоинство личности, в большей части направлен на защиту оппозиционно настроенных представителей общества от притеснений со стороны власти и т.д. Данные гарантии крайне необходимы в демократическом обществе и снижают социальную напряженность.

Необходимо иметь в виду, что Кыргызская Республика является участницей целого ряда международных договоров и вышеперечисленные гарантии были включены в Конституцию в рамках выполнения международных обязательств.

В этой связи предлагаем имплементировать вышеперечисленные гарантии, предусмотренные статьями 20 и 22 действующей Конституции, в соответствующие нормы проекта новой редакции Конституции Кыргызской Республики.

4. Согласно статье 23 проекта новой редакции Конституции:

- 1) в Кыргызской Республике запрещаются печатные издания, в том числе издания на электронных носителях, зрелища и общественные мероприятия, противоречащие общепризнанным нравственным ценностям, традициям народов Кыргызстана, а также международным стандартам;
- 2) распространение в средствах массовой информации сведений, содержание которых может нанести вред нравственности и культуре народа Кыргызстана, ограничивается или запрещается в соответствии с законом.

В то же время, согласно статье 11 проекта:

- 1) *представителям средств массовой информации гарантируется право доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, свободно печататься, выражать и отражать различные взгляды через средства массовой информации и иным способом;*
- 2) *в Кыргызской Республике цензура не допускается. Средства массовой информации свободны и осуществляют свою деятельность в соответствии с законом;*
- 3) *ограничения в доступе и распространении информации устанавливаются только законом.*

Таким образом, положения статьи 23 проекта противоречат статье 11 проекта новой редакции Конституции КР.

Предложения Акыйкатчы к принятому Закону КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере уголовного законодательства»

Жогорку Кенешем Кыргызской Республики в трех чтениях был принят Закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере уголовного законодательства», отдельные нормы которого вызывают несогласие, выраженное в нижеследующем.

1. Данным принятым законом предусматривается исключение пункта 3 части 4 статьи 442 УПК КР, тем самым появляется невозможность пересмотра уголовного дела судом по такому

новому обстоятельству, как установление международными органами в соответствии с международными договорами Кыргызской Республики нарушения прав и свобод человека при рассмотрении судом Кыргызской Республики данного уголовного дела.

Согласно статье 25 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», справка-обоснование проекта нормативного правового акта должна содержать цели и задачи, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате принятия нормативного правового акта.

Однако справка-обоснование к вышеуказанному принятому закону не содержит целей и задач, которые предположительно будут достигнуты в результате исключения пункта 3 части 4 статьи 442 УПК КР.

Таким образом, в процессе принятия вышеуказанного закона не были соблюдены вышеупомянутые требования статьи 25 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

В этой связи Акыйкатчы предложил изъять из вышеуказанного принятого закона нормы об исключении пункта 3 части 4 статьи 442 УПК КР.

2. Согласно пунктам 1 и 2 части 1 статьи 43 УИК КР, перечисленные в них должностные лица в соответствии с требованиями законодательства в той или иной мере призваны обеспечивать надзор или контроль за ситуацией и соблюдением законности в закрытых учреждениях Государственной службы исполнения наказания при Правительстве Кыргызской Республики (далее – ГСИН). Следовательно, по логике вещей, данные должностные лица, например, в целях фиксации своего посещения этих мест, а также для обеспечения доказательной базы по собираемым ими материалам (то есть во избежание «голословности» и для подтверждения достоверности установленных фактов) априори должны быть обеспечены правом проносить с собой в закрытые учреждения ГСИН средства аудио- и видеофиксации.

Стоит также заметить, что, согласно части 2 статьи 43 УИК КР, право беспрепятственного проноса средств аудио- и видеофиксации в закрытые учреждения ГСИН имеют сотрудники Национального центра КР по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (НЦПП), обладающие более узким кругом полномочий, в отличие от сотрудников аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена), что ограничивает и в некотором смысле принижает значимость последнего, осуществляющего парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина. Также следует отметить, что цели упомянутого национального центра и института Омбудсмена в определенной мере являются схожими, но при этом реализация деятельности последнего, обладающего более обширным кругом полномочий, а также контрольными функциями (в том числе и в отношении национального центра), почему-то поставлена в зависимость от волеизъявления объекта контроля.

Кроме того, в соответствии с требованиями пункта 2 принципов, касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы¹⁵), институт Омбудсмена должен наделяться как можно более широкими полномочиями, которые необходимо отразить в соответствующих нормах законодательства.

Однако, несмотря на данное требование международных стандартов в области прав человека, к сожалению, уголовно-исполнительное законодательство Кыргызской Республики пошло по пути необоснованного ограничения полномочий Омбудсмена. Так, если Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики от 1999 года, действовавший ранее, наделял Омбудсмена правом проносить с собой в закрытые учреждения ГСИН средства аудио- и видеофиксации, то новый Уголовно-исполнительный кодекс, введенный в действие с начала 2019 года, подобного права Омбудсмена не предусматривает.

¹⁵ Приняты резолюцией 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 года, <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/48/134>.

При этом подобное сокращение полномочий Омбудсмана не имеет под собой каких-либо объективных обоснований.

Учитывая вышеперечисленные обстоятельства, предложено внести соответствующие изменения и дополнения во второе предложение части 2 статьи 43 УИК КР, изложив в следующей редакции: «Пронос кино-, фото- и видеоаппаратуры в исправительные учреждения и ее использование Акыйкатчы (Омбудсменом) Кыргызской Республики, его заместителями, уполномоченными сотрудниками аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики, а также лицами, указанными в пунктах 2-4 части 1 настоящей статьи, осуществляются без специального разрешения.».

На основании вышеизложенного Акыйкатчы обратился к Президенту Кыргызской Республики с просьбой вернуть с возражениями в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики вышеобозначенный принятый Закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере уголовного законодательства» для повторного рассмотрения с учетом всех вышеперечисленных предложений.

После чего принятый Закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере уголовного законодательства» с соответствующими возражениями был возвращен в Жогорку Кенеш КР.

Позиция Акыйкатчы относительно проекта Закона КР «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики»

31 марта 2020 года Государственным комитетом национальной безопасности КР на общественное обсуждение был вынесен проект Закона КР «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики». В ходе проведенного анализа было выявлено следующее.

1. Проектом Закона КР «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики» предлагается внести изменения в ст. 261-1 ГПК КР, связанную с наделением прокурора правом обратиться с заявлением в суд о признании экстремистскими или террористическими не только соответствующих информационных материалов (как это было ранее), но и организации.

При этом сроки рассмотрения данной категории дел в суде, согласно законопроекту, составляют не более пяти дней.

Акыйкатчы разделяет позицию представителей гражданского общества, ранее распространенную в средствах массовой информации, о том, что данный срок является слишком коротким и не позволяет (представителям организации) надлежащим образом подготовиться для защиты и отстаивания интересов организации в суде.

Данное обстоятельство ведет к нарушению принципа равноправия сторон между прокурором и представителями организации, в отношении которой ставится вопрос о признании ее экстремистской или террористической.

К примеру, у прокурора, а также у лиц, которые вносят ему представление, прежде чем инициировать заявление в суд, есть достаточно времени и возможности для того, чтобы полностью выстроить стратегию своего обращения и подготовить соответствующие материалы, в том числе доказательную базу, необходимые для отстаивания своей позиции в суде.

У представителей же вышеуказанной организации подобного времени, по сути, не имеется, поскольку их ставят в известность, как правило, после того, как прокурор в течение трех дней уже обратился в суд. При этом весь срок судебного разбирательства составляет не более пяти дней.

Данный срок является явно недостаточным и слишком коротким для того, чтобы представители организации после получения приглашения в суд смогли выстроить полноценную правовую позицию

в защиту своих интересов в суде. Это, в свою очередь, может привести к тому, что рассмотрение судом вопроса о признании деятельности организации экстремистской или террористической в течение пяти дней может иметь высокий риск поверхностного, одностороннего, некачественного разбора дела и принятия по нему аналогичного решения.

В этой связи считаем, что если в законопроекте предлагается в судебном порядке признать организацию экстремистской или террористической, то в данном случае сроки судебного разбирательства должны быть значительно дольше пятидневного, который в настоящее время установлен для признания информационных материалов экстремистскими или террористическими.

2. Положения части 2 статьи 261-2 ГПК КР дают возможность суду рассматривать и выносить решения без участия представителей организации (если они были надлежаще извещены о месте и времени судебного заседания). Вместе с тем надлежаще извещенные представители организации могут отсутствовать в суде и по уважительным причинам, таким как тяжелая болезнь, скоропостижная смерть близкого родственника и т.д., которые могут психологически выбить из колеи любого человека.

Все вышеперечисленные обстоятельства свидетельствуют о высокой вероятности нарушения при рассмотрении таких дел основополагающего принципа отправления правосудия – обеспечения равноправия и состязательности сторон.

Важно иметь в виду, что вопрос признания судом организации (нежели информационных материалов) экстремистской или террористической в большинстве случаев имеет особую общественную значимость и непосредственно затрагивает права и законные интересы конкретного круга граждан, которые могут пострадать в результате судебного решения, вынесенного с учетом заслушивания и участия лишь одной стороны.

В связи с этим, на наш взгляд, было бы более справедливым законодательно закрепить возможность переноса судебного заседания (как минимум два раза) в случае неявки сторон по уважительным причинам.

3. Согласно части 2 статьи 261-3 ГПК КР, решение суда может быть обжаловано в порядке, предусмотренном главой 40 (где устанавливается порядок рассмотрения дел в кассационной инстанции) этого же кодекса.

В соответствии с вышеуказанной нормой и согласно сложившейся судебной практике по обозначенной категории дел (предусмотрена главой 25-1 ГПК КР) вердикт районного суда (минуя апелляционную инстанцию) сразу же обжалуется и пересматривается в Верховном суде.

Вместе с тем подобная судебная практика противоречит требованиям части 2 статьи 351 (предусмотрена главой 40) ГПК КР, в соответствии с которой не подлежат пересмотру в кассационном порядке вступившие в законную силу акты судов первой инстанции, не обжалованные в апелляционном порядке.

Таким образом, имеющаяся в настоящее время судебная практика относительно указанной категории дел по пересмотру актов районных судов (минуя апелляционную инстанцию) сразу же кассационной инстанцией, то есть Верховным судом, противоречит требованиям части 2 статьи 351 ГПК КР.

4. Согласно требованиям ГПК КР, Верховный суд не рассматривает новые аргументы и доказательства, представленные сторонами, ограничиваясь рассмотрением дела в пределах тех материалов, которые были исследованы в районном суде.

А поскольку материалы могли быть рассмотрены только судом первой инстанции в предельно сжатые сроки и без участия сторон, то, безусловно, подобные условия усугубляют ситуацию, препятствуют полному и объективному рассмотрению всех обстоятельств дела и негативно отражаются на вынесении справедливого решения Верховным судом.

Подобные аргументы также свидетельствуют в пользу того, что дела о признании организации экстремистской либо террористической должны рассматриваться также судами апелляционной инстанции, поскольку это позволит сторонам полнее отразить свою аргументацию и обеспечит более развернутое исследование судами всех обстоятельств дела.

5. Предлагаемые законопроектом изменения в ст. 261-1 ГПК КР допускают возможность одновременного признания экстремистскими или террористическими организаций, а также соответствующих информационных материалов.

В данном случае возникает вопрос: если суд одним и тем же решением признает экстремистскими или террористическими информационные материалы, а также саму организацию, выпустившую/опубликовавшую эти материалы, то может возникнуть ситуация, когда сотрудники организации, опубликовавшие эти материалы, не знали о том, что публикуемый ими материал является экстремистским или террористическим, поскольку в отношении данного материала ранее не выносилось судебного решения, а сами сотрудники не обладают (в силу объективных причин) экспертными познаниями в данной области правоотношений и соответственно могут не знать о запрещенности этих материалов.

В этой связи более приемлемым представляется законодательно закрепить поэтапный подход, когда первоначально необходимо признать судом информационные материалы экстремистскими или террористическими и лишь после того, как какая-то организация будет использовать, распространять материалы (ранее признанные судом экстремистскими или террористическими), поднимать вопрос о необходимости признания организации экстремистской или террористической.

В данном случае также имеет важное значение официальное опубликование судебного вердикта (о признании информационных материалов экстремистскими или террористическими), поскольку в противном случае неосведомленность населения может привести к добросовестному незнанию о существовании подобного судебного акта.

Иначе говоря, если первоначально не доводить до общественности информацию о противозаконности тех или иных информационных материалов, будет нелогичным ставить вопрос о механическом признании организации экстремистской или террористической, сотрудники которой даже не знали о запрещенности публикуемых ими материалов ввиду отсутствия судебного вердикта и официального его опубликования (для обеспечения осведомленности населения об этом).

Исходя из изложенного, на наш взгляд, следует законодательно предусмотреть возможность признания организации экстремистской или террористической лишь в том случае, если от ее имени были опубликованы/распространены информационные материалы, которые до этого уже были признаны судом экстремистскими или террористическими, и данный судебный акт был официально опубликован в СМИ и/или иных информационных источниках, предусмотренных законодательством КР.

6. Возникает вполне логичный вопрос: с чем было связано появление в законопроекте предложения о передаче функции по опубликованию вышеуказанных судебных решений органом юстиции исполнительной власти Генеральной прокуратуре, органам национальной безопасности и внутренних дел.

На наш взгляд, чем создавать подобный «тройственный» источник опубликования (который может привести к определенной путанице), лучше оставить, как и прежде, орган исполнительной власти в сфере юстиции единственным источником опубликования судебных решений по данной категории дел.

При этом авторы законопроекта не раскрывают в справке-обосновании, чем вызвана необходимость подобной передачи функции по опубликованию от органа юстиции в пользу вышеперечисленных правоохранительных органов, и непонятно, какой от этого может быть позитивный эффект.

Также, на наш взгляд, было бы правильным законодательно закрепить положение, что ответственность за распространение (или совершение иных действий) информационных материалов должна наступать не после признания их судом экстремистскими или террористическими, а по истечении десяти дней после официальной публикации их в соответствующих информационных источниках. Поскольку осведомленность населения, как правило, наступает не после вынесения судебного вердикта, а после его официальной публикации и предоставления времени для ознакомления с опубликованными решениями.

7. Следует согласиться с позицией представителей гражданского общества (открыто выраженной в СМИ) о том, имеется ли объективная необходимость в законодательном закреплении признания судом организации экстремистской или террористической, поскольку в справке-обосновании к законопроекту отсутствуют какие-либо веские обоснования, которые основывались бы на каких-либо конкретных статистических данных или иных фактах, свидетельствующих об усугублении ситуации внутри страны в данной области правоотношений.

На основании вышеизложенного в адрес Государственного комитета национальной безопасности Кыргызской Республики со стороны Акыйкатчы было направлено обращение с предложением доработать вышеупомянутый проект Закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики» с учетом всех вышеперечисленных обстоятельств.

После чего за исх. № 19863 от 5 июня 2020 года из Государственного комитета национальной безопасности КР получен ответ, в котором сообщалось, что проект Закона КР «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики» был доработан и предлагаемые законопроектом вышеуказанные изменения отклонены.

Позиция Акыйкатчы по изменениям в законодательство, внесенным в период распространения пандемии коронавирусной инфекции

В адрес Акыйкатчы от представителей гражданского общества поступали обращения с вопросами относительно отдельных норм Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Кодекс Кыргызской Республики о проступках, Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях» от 3 апреля 2020 года № 34)», в соответствии с которым Кодекс КР о нарушениях был дополнен статьей 82-2 («Нарушение правопорядка в условиях чрезвычайной ситуации, чрезвычайного или военного положения»).

При этом диспозиция статьи излагается следующим образом: «Действия, направленные на нарушение правопорядка, либо действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие физических лиц путем распространения недостоверной информации, совершенные на территории, где объявлены чрезвычайная ситуация, чрезвычайное или военное положение, – влекут штраф 3 категории.».

В данном случае распространитель может добросовестно заблуждаться и не знать о недостоверности распространяемых/пересылаемых сведений. В связи с этим считаем целесообразным предложить дополнить вышеуказанную норму статьи квалифицирующим признаком о том, что лицо заведомо знало о недостоверности распространяемых/пересылаемых им сведений. Во многих других правонарушениях указывается заведомый характер (к примеру: заведомо ложный перевод, заведомо ложное экспертное заключение; заведомо неправосудное решение суда и т.д.). То есть виновное лицо должно знать о незаконности своих действий.

Если учесть, что люди делятся различного рода информацией, в том числе шуточной, на различных интернет-площадках, то по этой статье можно привлечь к ответственности значительное число людей.

В данном правонарушении не раскрывается умысел правонарушителя. Не ясно, должно ли нарушение быть совершено с умыслом или без. Данное несовершенство нормы может также привести к неограниченной законами правоприменительной практике.

Ключевым квалифицирующим признаком этого правонарушения является «распространение недостоверной информации», которая в свою очередь должна «нарушать общественный порядок и спокойствие граждан» (второй квалифицирующий признак).

В этой связи предлагаем рассмотреть вопрос о доработке статьи 82-2 Кодекса о нарушениях КР и изложить ее в следующей редакции:

*«Статья 82-2. Распространение заведомо недостоверной информации на территории, где установлен режим чрезвычайной ситуации, чрезвычайного или военного положения
Распространение заведомо недостоверной информации об угрозах жизни и здоровью граждан на территории, где установлен режим чрезвычайной ситуации, чрезвычайного или военного положения, посредством сети интернет и СМИ - влечет штраф 3-й категории.»*

Кроме того, по мнению экспертов, вышеуказанное правонарушение должно было найти свое отражение в Кодексе КР о проступках, по которому бы проводилось полноценное досудебное производство в рамках УПК Кыргызской Республики.

Также указанным законом в Кодекс КР о проступках дополнена статья 119-1 («Нарушение требований режима чрезвычайной ситуации, чрезвычайного или военного положения»). Диспозиция нормы «нарушение требований чрезвычайного или военного положения» является слишком широкой. Сюда можно отнести и требования коменданта, и требования, установленные Конституционным законом КР «О чрезвычайном положении».

Конституционный закон Кыргызской Республики «О чрезвычайном положении» имеет ряд норм, предусматривающих санкцию за нарушение. Введение контроля над СМИ в случае нагнетания обстановки, изъятие имущества, задержание. Помимо того что в санкциях о введении контроля отсутствуют четкость и понятность пределов контроля, это снова чревато непоследовательностью и избирательностью решений. Не ясно также, будет ли за одно и то же правонарушение предусмотрена ответственность по конституционному закону и по кодексу.

Следует отметить, законы с размытыми формулировками, которые не позволяют гражданам понять, что именно им не разрешено и нельзя делать, приводят к тому, что ограничения права на их основе будут считаться нелегитимными и несправедливыми. Подобные «размытые» нормы закона могут привести к тому, что уполномоченным органам придется принимать решения произвольно, по своему усмотрению, либо предугадывая политическую «целесообразность».

На основании вышеизложенного в целях устранения неточностей и обеспечения гармонизации норм права Акыйкатчы обратился в Жогорку Кенеш с просьбой рассмотреть вопрос о совершенствовании вышеупомянутых норм законодательства с учетом внесенных им предложений.

О необходимости приведения отдельных норм Конституционного закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» в соответствие с положениями Конституции Кыргызской Республики

Согласно частям 1 и 2 статьи 84 Конституции Кыргызской Республики, фракция, имеющая более половины депутатских мандатов, или коалиция фракций с ее участием в течение 25 рабочих дней со дня первого заседания Жогорку Кенеша нового созыва выдвигает кандидата на должность премьер-министра.

Кандидат на должность премьер-министра вносит в Жогорку Кенеш программу, структуру и состав Правительства.

В случае, если до истечения вышеуказанного срока Жогорку Кенеш не утвердит программу, не определит структуру и состав Правительства либо если по результатам выборов ни одна из политических партий не получит более половины депутатских мандатов, Президент предлагает одной из фракций в течение 25 рабочих дней сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра.

Кандидат на должность премьер-министра до истечения вышеуказанного срока вносит в Жогорку Кенеш программу, структуру и состав Правительства.

Однако в частях 1 и 2 статьи 5 Конституционного закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» (далее – Конституционный закон) в нормах, регулирующих те же правоотношения, предусмотренные частями 1 и 2 статьи 84 Конституции Кыргызской Республики, в части выдвижения кандидатуры на должность премьер-министра предусматривается 15 рабочих дней.

В данном контексте необходимо отметить наличие противоречия частям 1 и 2 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики, где говорится, что Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике.

На основе Конституции принимаются конституционные законы, законы и другие нормативные правовые акты.

Также в соответствии с частью 2 статьи 6 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» нормативный правовой акт не должен противоречить нормативному правовому акту, имеющему по сравнению с ним более высокую юридическую силу.

В целях приведения норм вышеуказанного Конституционного закона Кыргызской Республики в соответствие с нормами Конституции Кыргызской Республики Акыйкатчы обратился в Правительство КР с предложением инициировать соответствующий законопроект по внесению изменений в части 1 и 2 статьи 5 Конституционного закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики», предусматривающий замену цифры «15» на цифру «25», и далее по тексту.

По поводу различных необоснованных и необъективных требований при поступлении на службу в государственные и муниципальные структуры

В соответствии с частью 3 статьи 42 и частью 3 статьи 48 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101 не могут быть мэром города (главой айыл окмоту) граждане, осужденные за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, независимо от того, погашена их судимость в установленном законодательством порядке или нет.

То есть, согласно вышеуказанной норме, граждане, имеющие снятую/погашенную судимость за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, пожизненно лишаются права быть мэром города (главой айыл окмоту).

Однако эта же категория граждан вправе занимать нижеследующие должности:

- Президент Кыргызской Республики, депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (часть 4 статьи 3 Конституционного закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»);
- премьер-министр, член Правительства, руководитель административного ведомства Кыргызской Республики (пункт 5 части 1 статьи 8 Конституционного закона «О Правительстве Кыргызской Республики»);
- председатель и иные члены Центральной избирательной комиссии Кыргызской Республики (пункт 6 части 3 статьи 12 Закона «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики»);
- Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики (часть 2 статьи 4 Закона «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики»).

Согласно статье 62 Закона «О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности», на должность председателя, заместителя председателя и члена правления Национального банка КР могут быть назначены лица, являющиеся гражданами Кыргызской Республики, обладающие безупречной репутацией, под которой (в соответствии с пунктом 1 части

2 статьи 108 этого же закона) понимается отсутствие у лица неснятой и непогашенной судимости за совершение преступления в сфере экономики (среди которых есть тяжкие и особо тяжкие преступления).

Исходя из вышеперечисленного, получается, что законодатель предъявляет более высокие требования к должностям мэра города, главы айыл окмоту, чем к должности Президента Кыргызской Республики, который является главой государства и высшим должностным лицом Кыргызской Республики.

Аналогичным образом более низкие требования предъявляются и к премьер-министру КР, и к целому ряду должностей, которые причисляются к составу руководства страны или руководству целого ряда государственных органов и административных ведомств, имеющих общереспубликанское значение.

Вместе с тем, на взгляд Акыйкатчы, подобное неравномерное предъявление требований к должностям свидетельствует о нарушении таких принципов нормотворческой деятельности, как:

- *соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц;*
- *обоснованность;*
- *целесообразность;*
- *справедливость (статья 3 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»).*

На наш взгляд, вышеобозначенная конъюнктура законодательства также не соответствует нижеследующим конституционным требованиям:

- *согласно нормам, изложенным в преамбуле Конституции КР, народ Кыргызстана стремится утвердить верховенство права, а также обеспечить социальную справедливость;*
- *в соответствии с частью 3 статьи 16 Конституции КР в Кыргызской Республике все равны перед законом;*
- *согласно части 4 статьи 52 Конституции КР, граждане имеют равные права, равные возможности при поступлении на государственную и муниципальную службу, продвижении в должности в порядке, предусмотренном законом.*

Наличие в системе законодательства Кыргызской Республики подобной несогласованности и перекосов приводит к нарушению баланса и порождает у граждан вполне обоснованное недовольство.

Безусловно, Акыйкатчы не сторонник того, чтобы в органы местного самоуправления имели возможность проникнуть люди с криминальным прошлым и имеющие погашенную судимость за совершение тяжких и особо тяжких преступлений.

Но тогда, на взгляд Акыйкатчы, подобные ограничения должны распространяться аналогичным образом и на целый ряд более ответственных высокопоставленных должностей, относящихся к высшему руководству страны и руководству государственных структур, имеющих общереспубликанское значение.

На основании вышеизложенного предлагаем Правительству Кыргызской Республики инициировать и внести на рассмотрение Жогорку Кенеша КР законопроект, направленный на устранение норм законодательства Кыргызской Республики, допускающих неравномерное и необъективное предъявление различных требований к должностям мэра города, главы айыл окмоту по сравнению с должностями, относящимися к высшему руководству страны и руководству государственных структур, имеющих общереспубликанское значение.

1.5. АКТЫ РЕАГИРОВАНИЯ АКЫЙКАТЧЫ (ОМБУДСМЕНА) КР В 2020 ГОДУ

В течение 2020 года Акыйкатчы (Омбудсмен) направил 90 актов реагирования в адрес государственных органов и органов местного самоуправления о необходимости устранения правонарушений или привлечения к ответственности должностных лиц по нарушениям прав и свобод человека и гражданина.

Обзор актов реагирования за 2020 год показал следующие итоги. Около половины от общего числа актов реагирования Акыйкатчы привели к положительному решению, и содержащиеся в них требования были удовлетворены (нарушенные права восстановлены или лица привлечены к ответственности).

Акты реагирования касались различных правоотношений:

- вынесение судами (в том числе Верховным судом) решений с грубым нарушением требований законодательства КР;
- нарушение жилищных прав граждан, сопровождающееся неисполнением судебных решений;
- необоснованное прекращение уголовного дела на стадии следствия;
- нарушение судьями порядка проведения судебного заседания;
- воспрепятствование представителю Акыйкатчы в доступе на открытые судебные заседания;
- нарушения, допущенные должностными лицами районных отделов образования, а также администрациями образовательных учреждений;
- нарушения процессуальных прав граждан, допущенные судебными органами и адвокатами в ходе реализации судопроизводства;
- неисполнение судебных решений по восстановлению на работе;
- непредоставление либо несвоевременное предоставление госорганами ответов на ранее направленные к ним обращения Акыйкатчы;
- нарушение принципа гласности судебного разбирательства со стороны судей;
- нарушение режима содержания лиц, заключенных под стражу;
- нарушение требований Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» со стороны местной государственной администрации и представительства Правительства в области;
- злоупотребление служебными полномочиями со стороны работодателя при реализации трудовых правоотношений в отношении работника;
- оказание воспрепятствования деятельности Акыйкатчы, выраженное в отказе в допуске его сотрудников на открытые судебные заседания;
- несоблюдение администрациями школьных учреждений требований по обеспечению безопасных условий и охране здоровья обучающихся детей;
- нарушение условий и режима содержания осужденных женщин в исправительном учреждении ГСИН № 2;
- оказание воспрепятствования деятельности Акыйкатчы со стороны Государственного агентства по земельным ресурсам, выраженное в отказе в предоставлении запрашиваемой Омбудсменом информации.

По некоторым из направленных в 2020 году актов реагирования Акыйкатчы более подробно излагается в нижеследующих случаях (делах).

По поводу несправедливого и неправомерного лишения гражданина лицензии на право занятия адвокатской деятельностью

Приказом Министерства юстиции Кыргызской Республики № 49 от 1 февраля 2017 года Токтомаев Марат Эсентурович был лишен лицензии на право занятия адвокатской деятельностью.

В свою очередь Токтомаев М.Э. обратился с заявлением о признании недействительным вышеуказанного приказа Министерства юстиции КР и восстановлении ранее выданной ему лицензии на право занятия адвокатской деятельностью № 1471 от 9 июня 2015 года.

Решением Межрайонного суда г. Бишкек от 27 апреля 2017 года в удовлетворении заявления Токтомаева М.Э. было отказано определением Бишкекского городского суда от 20 июня 2017 года, решение суда первой инстанции по данному делу было оставлено в силе.

Постановлением Верховного суда Кыргызской Республики от 9 ноября 2017 года вышеупомянутые судебные акты первой и апелляционной инстанций были отменены, дело направлено на новое рассмотрение. Кассационная инстанция свое решение мотивировала тем, что из имеющихся в деле материалов осталось невыясненным, были ли соблюдены Министерством юстиции Кыргызской Республики требования пунктов 14 и 15 Положения «О Квалификационной комиссии при Министерстве юстиции КР по вопросам адвокатской деятельности», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 28 февраля 2011 года № 79, при лишении М. Токтомаева адвокатской лицензии.

Как уже сказано выше, в резолютивной части постановления Верховного суда Кыргызской Республики от 9 ноября 2017 года судебная коллегия ВС КР постановила отменить судебные акты первой и апелляционной инстанций, направить дело на новое рассмотрение. При этом в мотивировочной части судебная коллегия отметила, что при новом рассмотрении дела, суду первой инстанции, следует устранить вышеуказанные недостатки и вынести решение, основанное на нормах закона.

Далее Межрайонный суд г. Бишкек своим решением от 6 февраля 2018 года, рассмотрев дело, вновь отказал в удовлетворении заявления Токтомаева М.Э. Определением Бишкекского городского суда от 1 июня 2018 года и постановлением Верховного суда Кыргызской Республики от 6 августа 2018-го вышеупомянутое решение Межрайонного суда г. Бишкек от 6 февраля 2018 года было оставлено без изменения, а жалобы Токтомаева М.Э. – без удовлетворения.

Однако в вышеперечисленных судебных актах всех трех инстанций, повторно рассматривавших данное дело, не были исполнены вышеупомянутые указания, изложенные в постановлении ВС КР от 9 ноября 2017 года, согласно которому суду первой инстанции следует устранить недостатки, выраженные в необходимости проведения исследования вопроса о том, была ли соблюдена процедура по лишению адвоката Токтомаева лицензии на право занятия адвокатской деятельностью в соответствии с требованиями пунктов 14 и 15 Положения «О Квалификационной комиссии при МЮ КР по вопросам адвокатской деятельности», утвержденного Постановлением Правительства КР от 28.02.2011 года № 79.

Тем самым со стороны судей всех трех инстанций, повторно рассматривавших вышеобозначенное дело, были допущены нарушения требований части 2 статьи 265 Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, где говорится, что «указания, содержащиеся в актах суда кассационной инстанции, являются обязательными для суда, вновь рассматривающего дело».

Таким образом, судами всех трех инстанций, повторно рассматривавшими данное дело, не были соблюдены требования статьи 10 Гражданского процессуального кодекса КР о необходимости всестороннего и полного исследования всех обстоятельств, что привело к ошибочным выводам суда по делу.

На основании изложенного Акыйкатчы обратился в адрес Генеральной прокуратуры КР с просьбой рассмотреть вопрос о привлечении Эгембердива А.Р. – судьи Межрайонного суда г. Бишкек, Албанова Дж.К., Горшковской И.В., Кожомбердиева Н.К. – судей Бишкекского городского суда, Боронбаева Д.С., Мухамеджанов А.Ж., Джумашова К.О. – судей Верховного суда КР, которые принимали решения при новом рассмотрении и не исполнили указания, содержащиеся в постановлении Верховного суда КР от 9 ноября 2017 года, к уголовной ответственности за совершение преступления, предусмотренного статьей 331 Уголовного кодекса Кыргызской

Республики (халатность, то есть неисполнение или ненадлежащее в силу легкомыслия или небрежности исполнение должностным лицом своих обязанностей, причинившее по неосторожности тяжкий вред).

Однако, к сожалению, со стороны Генеральной прокуратуры поступил неуместный ответ, в котором сообщается, что при издании приказа о лишении Токтомотова лицензии на право занятия адвокатской деятельностью Министерство юстиции действовало в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Хотя, как нам известно, Министерством юстиции Кыргызской Республики не были соблюдены требования пунктов 14 и 15 Положения «О Квалификационной комиссии при Министерстве юстиции КР по вопросам адвокатской деятельности», утвержденного Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 28 февраля 2011 года № 79, при лишении М. Токтомотова адвокатской лицензии.

Одним из наиболее эффективных выходов из сложившейся ситуации видится необходимость реформирования судебной системы путем внесения изменений в соответствующие нормы законодательства (и в первую очередь в Конституцию КР), предусматривающие наделение Конституционной палаты Верховного суда КР полномочиями по проведению проверки конституционности правоприменительной практики судов по предложению профильного Комитета Жогорку Кенеша КР.

Подробно о данной законодательной инициативе изложено в разделе «Совершенствование законодательства» настоящего доклада.

О наличии правовой коллизии в сфере уголовно-процессуального законодательства и лишении прав на обжалование в суд и судебную защиту

Согласно части 1 статьи 149 УПК КР, уполномоченное должностное лицо органа дознания, следователь, прокурор безотлагательно, не позднее 24 часов с момента получения заявления, сообщения о совершенном преступлении либо проступке или при непосредственном обнаружении обстоятельств, которые свидетельствуют о совершенном преступлении, проступке, при поступлении выделенных материалов уголовных дел и дел о проступках, а также при поступлении материалов досудебного производства из иностранного государства обязаны внести соответствующие сведения в Единый реестр преступлений и проступков.

Однако в настоящее время на практике вышеперечисленные должностные лица порой не выполняют обязательств, предусмотренных частью 1 статьи 149 УПК КР по внесению соответствующих сведений в ЕРПП, ссылаясь на положения пункта 1 части 14 Временного положения о Едином реестре преступлений и проступков, утвержденного постановлением Правительства КР от 21.12.2018 г. № 602 (далее – Временное положение), где сказано, что в случае, если зафиксированное в журнале учета информации сообщение о совершении преступления или проступка не содержит признаков, свидетельствующих о совершенном преступлении или проступке, либо оно не подтвердилось при проверке соответствующим уполномоченным должностным лицом органа дознания, следователем, прокурором, в течение 24 часов (с момента регистрации в журнале учета информации), на основании рапорта должностного лица правоохранительного органа, с согласия руководителя либо его заместителя, оставляется без рассмотрения (то есть не вносится в Единый реестр преступлений и проступков - ЕРПП) и хранится в номенклатурном деле (наряде) вместе с подтверждающими документами.

Таким образом, возникает коллизия нормативных правовых актов, когда положения пункта 1 части 14 Временного положения о Едином реестре преступлений и проступков, утвержденного постановлением Правительства КР от 21.12.2018 г. № 602 (нормы которого дают возможность не вносить в ЕРПП поступившие сведения о совершении преступления/проступка), противоречат требованиям части 1 статьи 149 УПК КР (нормы которой обязывают безотлагательно регистрировать в ЕРПП абсолютно все поступившие сведения о совершении преступления/проступка).

В соответствии с частью 1 статьи 32 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» в случае коллизии между нормативными правовыми актами субъекты правоотношений руководствуются нормативным правовым актом, обладающим более высокой юридической силой.

Согласно иерархии нормативных правовых актов, предусмотренных частью 1 статьи 6 этого же закона, кодекс имеет более высокую юридическую силу по сравнению с правительственным актом.

Соответственно, уполномоченное должностное лицо органа дознания, следователь, прокурор обязаны руководствоваться требованиями части 1 статьи 149 УПК (то есть обязаны регистрировать абсолютно все поступающие сведения о совершении преступления/проступка), а не отказывать в регистрации в ЕРПП, ссылаясь на пункт 1 части 14 Временного положения о Едином реестре преступлений и проступков, утвержденного Постановлением Правительства КР от 21.12.2018 г. № 602 (поскольку кодекс имеет более высокую юридическую силу по сравнению с актом, утвержденным постановлением Правительства КР).

Кроме того, в пункте 1 части 14 вышеупомянутого Временного положения говорится, что для должностного лица основаниями для отказа в регистрации материалов (содержащих сведения о совершении преступления/проступка) в ЕРПП являются отсутствие признаков, свидетельствующих о совершении преступления или проступка, либо если они (сведения) не подтвердились при проверке.

Важно отметить, что в статье 26 УПК КР уже содержатся аналогичные основания для прекращения производства по делу, и предварительное дублирование этих же оснований в пункте 1 части 14 Временного положения представляется абсолютно излишним.

На основании вышеизложенного просим Жогорку Кенеш КР поручить Правительству КР инициировать и внести на рассмотрение Жогорку Кенеша КР законопроект о внесении соответствующих изменений во Временное положение о Едином реестре преступлений и проступков, утвержденное Постановлением Правительства КР от 21 декабря 2018 года № 602, исключив из него нормы, предусматривающие полномочия уполномоченного должностного лица органа дознания, следователя, прокурора в течение 24 часов (с момента регистрации в журнале учета информации) по принятию решений об оставлении без рассмотрения и отказе в регистрации материалов о совершении преступления/проступка в Едином реестре преступлений и проступков.

По поводу отсутствия у осужденных граждан возможности обжаловать решение Специальной комиссии ГСИН в суде, в том числе лишения прав осужденных на судебную защиту

В ходе осуществления конституционных прав и свобод человека и гражданина установлено, что учреждение № 2 ГСИН при Правительстве КР внесло на рассмотрение Специальной комиссии ГСИН при Правительстве КР представление по ходатайству осужденной Ж. Алыбаевой о переводе ее в колонию-поселение.

29 апреля 2020 года решением (протоколом) Специальной комиссии ГСИН при Правительстве КР осужденной Ж. Алыбаевой было отказано в переводе в колонию-поселение, поскольку у нее имелся непогашенный материальный иск.

В этой связи адвокатом осужденной Ж. Алыбаевой подана жалоба в Свердловский районный суд г. Бишкек с просьбой признать недействительным вышеуказанное решение (протокол) Спецкомиссии ГСИН при Правительстве КР и заменить оставшуюся неотбытую часть наказания более мягким видом наказания – колонией-поселением.

29 июля 2020 года постановлением Свердловского районного суда г. Бишкек в удовлетворении жалобы адвоката осужденной Ж. Алыбаевой отказано.

Суд пришел к выводу, что в Уголовно-процессуальном кодексе Кыргызской Республики (в ред. от 02.02.2017 г.) не предусмотрен порядок рассмотрения жалобы на действия органов ГСИН при Правительстве КР.

После чего адвокат осужденной Ж. Алыбаевой в административном порядке обратился в Административный суд г. Бишкек с аналогичными просьбами.

Однако Административный суд г. Бишкек отказал в принятии административного иска адвоката осужденной Ж. Алыбаевой, так как, согласно пункту 1 части 1 статьи 113 Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, суд отказывает в принятии иска, если иск не подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

1 ноября 2020 года определением апелляционной инстанции Бишкекского городского суда вышеуказанное определение Административного суда оставлено без изменения, а частная жалоба без удовлетворения.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 8 части 5 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики не подлежит никакому ограничению установленное Конституцией право на судебную защиту.

Согласно же части 1 статьи 40 Конституции КР, каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, предусмотренных настоящей Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Также право граждан на судебную защиту закреплено в статье 8 Всеобщей декларации прав человека, в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, участницей которых является Кыргызская Республика.

Таким образом, можно констатировать факт, что в вышеобозначенном случае допускаются нарушения конституционных прав осужденных лиц на судебную защиту, которым было отказано в обжаловании соответствующего решения Специальной комиссии ГСИН в судебном порядке.

Причиной тому служит отсутствие в Уголовно-процессуальном и Уголовно-исполнительном кодексах Кыргызской Республики норм, которые регулировали бы порядок обжалования и пересмотра решения (протокола) Специальной комиссии ГСИН в суд или прокурору.

На основании вышеизложенного обращаемся в адрес Жогорку Кенеша КР с просьбой поручить Правительству КР инициировать и внести на рассмотрение Жогорку Кенеша КР законопроект о внесении соответствующих изменений в Уголовно-исполнительный кодекс КР, предусматривающих возможность реализации осужденными лицами (находящимися в местах лишения свободы) конституционного права на обжалование (в случае несогласия) решения Специальной комиссии ГСИН при Правительстве Кыргызской Республики в судебном порядке, а также в органы прокуратуры.

1.6. ИСПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ ЕЖЕГОДНОГО ДОКЛАДА АКЫЙКАТЧЫ (ОМБУДСМЕНА) КР ЗА 2019 ГОД

Доклад Акыйкатчы за 2019 год еще не был рассмотрен ЖК, поэтому исполнение рекомендаций не было возложено на какой-либо орган соответствующим решением парламента. В связи с этим рекомендации Ежегодного доклада Акыйкатчы за 2019 год остаются актуальными и требуют исполнения. В текущем докладе текст данных рекомендаций не повторяется.

Принимая во внимание необходимость исполнения рекомендаций Ежегодного доклада Омбудсмана КР за 2019 год, стоит отметить, что несвоевременное рассмотрение Жогорку Кенешем КР обусловлено определенными факторами, в частности:

1. Прекращением полномочий директора Национального центра Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее НЦПП КР) на момент представления доклада в Жогорку Кенеш КР, так как доклады Акыйкатчы (Омбудсмена) и НЦПП КР заслушивались вместе, рассмотрение этих докладов было отложено до избрания директора НЦПП.
2. Впоследствии предложения Правительства КР на рекомендации Омбудсмена, изложенные в докладе, не были своевременно представлены в Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному-правовым вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша КР.
3. Пандемией COVID-19 и введением карантинных мер на тот период по всей республике и во всех государственных органах, что привело к вынужденным мерам отложить данную процедуру.

Тем не менее, исходя из приоритетности соблюдения прав и свобод человека и гражданина, в любой сложившейся ситуации необходимо принять во внимание рекомендации, изложенные в Ежегодном докладе Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики за 2019 год.

Следовательно, рекомендации, отраженные в Ежегодном докладе Акыйкатчы (Омбудсмена) за 2019 год и их исполнение являются одним из способов устранения проблем в обществе в сфере соблюдения прав и законных интересов граждан.

Вместе с тем исполнение рекомендаций Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики представляет собой отслеживание рекомендаций за предыдущие годы в разрезе по определенным направлениям.

Исходя из вышеизложенного, Ежегодный доклад Акыйкатчы (Омбудсмена) КР за 2019 год содержит рекомендации по вопросам защиты прав и свобод человека в республике и за ее пределами, адресованные государственным органам и органам местного самоуправления, по нижеследующим направлениям:

- совершенствование законодательства Кыргызской Республики;
- экономические, социальные и культурные права;
- гражданские и политические права;
- права лиц, относящихся к военнослужащим;
- права трудовых мигрантов;
- права женщин и детей;
- права лиц, находящихся в местах ограничения и лишения свободы;
- права на справедливое судебное разбирательство;
- права лиц, находящихся в психиатрических стационарах.

Перечень предложений и рекомендаций периодически отражается в предыдущих докладах, так как права и свободы человека и гражданина нарушаются систематически и сохраняется актуальность в их защите по сей день.

Например, следующие рекомендации, отраженные в докладах Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики вносятся неоднократно: «усилить контроль за внесением в базу данных детей мигрантов и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации». Дети, являясь неотъемлемой частью общества и одной из уязвимых групп населения, нуждаются в особом внимании со стороны государства.

Несомненно, часть рекомендаций осуществлена и вполне учтена в деятельности многих соответствующих государственных органов.

Ниже приводится информация об исполнении рекомендаций, которые отражены в Ежегодном докладе за 2019 год, в качестве примеров.

Государственной службе миграции при Правительстве КР (далее ГСМ при ПКР) было рекомендовано «усилить меры по содействию гражданам КР за рубежом, в частности в Российской Федерации, в вопросе выплаты задолженности по заработной плате», по итогам приняты следующие меры.

В представительство ГСМ при ПКР в РФ за 9 месяцев 2019 года поступило 731 обращение о невыплате заработной платы 2 743 гражданам КР на сумму 157 млн. 325 тыс. 100 рублей. В результате проведенных сотрудниками представительства мероприятий (выезды, переговоры, переписки) гражданам выплачено 53 млн. 75 тыс. 600 рублей.

Работа по данному вопросу ведется представительством ГСМ при ПКР в РФ на постоянной основе.

Тем не менее остальная часть рекомендаций остается нереализованной в силу различных факторов.

1. Введение моратория на увеличение штатной численности

Принять меры по увеличению штатной численности сотрудников Государственной миграционной службы при Правительстве КР за рубежом (в Российской Федерации и Республике Казахстан).

В свою очередь Министерство иностранных дел КР сообщило, что в Республике Казахстан нет представительства и сотрудников ГСМ при ПКР, а Министерство финансов дало ответ о наличии представительства ГСМ при ПКР в РФ и его штатной численности. Было отмечено, что увеличение штатной численности государственных органов ведет к дополнительной нагрузке на республиканский бюджет. В связи с этим исполнение данной рекомендации остается невозможным.

2. Отсутствие поддержки со стороны органов государственной власти

Была предложена рекомендация в адрес Министерства юстиции.

Провести в рамках деятельности Межведомственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов с приглашением представителей аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР инвентаризацию законодательства Кыргызской Республики на предмет соответствия нормативных правовых актов нормам ст. 108 Конституции КР и Закона «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики».

В ответ Министерством юстиции Кыргызской Республики в аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) направлено письмо с просьбой внести соответствующий проект по внесению изменений в законодательство КР с учетом вышеуказанного поручения. По итогам исполнения предложений Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, которые, помимо кодексов, касались целого ряда других нормативно-правовых актов, Министерство юстиции никак не отреагировало.

Таким образом, на сегодняшний день сохраняется актуальность исполнения рекомендаций и предложений, отраженных в Ежегодном докладе Акыйкатчы (Омбудсмена) за 2019 год.



РАЗДЕЛ 2.

СОЦИАЛЬНЫЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

2.1. ПРАВА ЛИЦ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ (ЛОВЗ) В МЕСТАХ ОГРАНИЧЕНИЯ И ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

По итогам обращений ЛОВЗ, находящихся в местах задержания и исполнения наказаний, в 2020 году проведен совместный мониторинг. Присоединение Кыргызской Республики к Конвенции о правах инвалидов возлагает обязательства принять меры по имплементации положений международного договора в национальное законодательство. Мониторинг установил необходимость в обеспечении приспособлениями, принятии единой процедуры освидетельствования на инвалидность в системе исполнения наказания, а также обучения специалистов работе с ЛОВЗ.

Имплементация положений Конвенции о правах инвалидов

Международные стандарты и национальное законодательство Кыргызской Республики устанавливают гарантии прав лиц, содержащихся под стражей в местах ограничения и лишения свободы. Лишение свободы ЛОВЗ должно применяться в качестве крайней меры, особенно при совершении деяний, не связанных с насилием.

Трудности, с которыми лица с инвалидностью сталкиваются в обществе, усиливаются в условиях ограничения или лишения свободы. Особенности инвалидности требуют учета при разработке политики и принятии соответствующих мер администрациями учреждений (ИВС, ГСИН). Присоединение к Конвенции о правах инвалидов сделало положения Конвенции составной частью

правовой системы и возложило обязательства по имплементации положений международного договора в национальное законодательство.

Мониторинг охватил один из сегментов, требующих принятия мер, направленных на обеспечение положений Конвенции о правах инвалидов, по таким вопросам, как подготовка персонала, дифференциация подхода к организации размещения, медицинской помощи, доступу к программам и услугам, обеспечению безопасности, подготовке к освобождению, применению условно-досрочного освобождения и помилования.

Как и в других странах, в Кыргызской Республике количество заключенных с ограниченными возможностями здоровья небольшое, при этом увеличивается число пожилых заключенных. Вопрос соблюдения прав человека в закрытых учреждениях давно является фокусом для изучения правозащитными органами и организациями. Вопрос соблюдения прав лиц с инвалидностью в закрытых учреждениях детально не изучался.

Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики совместно с ОФ «Лига защитников прав ребенка» инициировали исследование с привлечением экспертов и адвокатов, имеющих опыт мониторинга закрытых учреждений и анализа практики соблюдения социально-экономических прав ЛОВЗ.

Время проведения мониторинга, охваченные учреждения и лица

Мониторинг проведен в период с ноября по декабрь 2020 года в шести учреждениях ГСИН при ПКР и шести ИВС ОВД по Чуйской области. Всего в исследовании опрошены 59 человек, из числа ЛОВЗ – 7 женщин и 40 мужчин, 12 сотрудников учреждений ГСИН при ПКР и МВД КР. Мониторинг включал проведение опроса лиц, содержащихся в местах лишения свободы, интервью с представителями учреждений, изучение нормативной правовой базы, а также условий содержания лиц с ограниченными возможностями.

Специальные потребности и проблемы

Специальные потребности заключенных с ограниченными возможностями здоровья, естественно, происходят от характера инвалидности, хотя существуют некоторые общие для всех проблемы. Опрошенные респонденты с ограниченными возможностями здоровья сообщили, что сталкиваются с неблагоприятными для себя условиями на различных стадиях системы уголовного судопроизводства. Их могут дискриминировать в части доступа к правосудию, оказанию медицинской помощи и условий содержания.

Дискриминация

Лица с ограниченными возможностями здоровья в течение жизни могут сталкиваться с дискриминацией напрямую или косвенно несмотря на то, что законодательство подобную дискриминацию запрещает. Дискриминация, с которой данная категория лиц сталкивается в обществе, в местах содержания только усиливается. Эти осужденные испытывают трудности при получении доступа к услугам, соблюдении правил и участии в деятельности исправительных учреждений, которые не учитывают их специальных нужд. Из-за того что при строительстве исправительных учреждений архитекторы не предусматривают специальные вспомогательные сооружения для заключенных, имеющих ограничения в движении, у последних возникают определенные барьеры. Они затрудняются попасть в помещение столовой, в санузел, в помещение для работы и в комнаты для свиданий. Также в результатах мониторинга отмечается, что опрошенные заключенные с проблемами зрения не могут без посторонней помощи читать свою почту, правила и инструкции, если они не написаны шрифтом Брайля. Они не могут передвигаться без посторонней помощи сопровождающего лица (опрошенные сообщают, что в этом помогают осужденные по камере). Заключенным с проблемами слуха или речевыми трудностями не предоставляется переводчик, что делает для них участие во внутритюремной жизни невозможным, в том числе

участие в консультациях, а также в обсуждении процедур их помилования и дисциплинарных разбирательствах.

Медицинская помощь

Опрошенные заключенные с ограниченными возможностями нуждались в медицинских услугах, связанных с их инвалидностью, таких как психотерапия, регулярные проверки зрения и слуха. Многие осужденные нуждаются в помощи и специальных приспособлениях, которые дадут им возможность пользоваться своими правами в тюрьме в полной мере: это слуховые аппараты, инвалидные коляски, трости и ортопедические приспособления.

Заключенные с ограниченными возможностями должны иметь доступ ко всем медицинским услугам наравне с больными, которые получают подобные услуги на свободе. Они должны иметь доступ к специальной медицинской помощи того же уровня, что оказывается на свободе.

Национальное законодательство

Действующие нормативные правовые акты, которые в той или иной мере затрагивают права осужденных лиц с ограниченными возможностями здоровья (ЛОВЗ), основаны на Конституции и законах КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья»,¹⁶ «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике»,¹⁷ «О содействии занятости населения»,¹⁸ «Об охране здоровья граждан Кыргызской Республики»¹⁹ и др.

Закон КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» исключает дискриминацию по признаку инвалидности – любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которых является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области.

Закон «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» предусматривает оказание социальными службами лицам с ограниченными возможностями здоровья и другим гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию и нуждающимся в реабилитационных услугах, помощи в профессиональной, социальной, психологической реабилитации.

В 2019 году Президент Кыргызской Республики подписал Закон Кыргызской Республики «О ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов».²⁰ Цель Конвенции ООН о правах инвалидов²¹ заключается в поощрении, защите и обеспечении полного и равного осуществления инвалидами всех прав человека и основных свобод, а также в поощрении уважения присущего им достоинства. После ратификации документа государство обязано обеспечить участие ЛОВЗ в социальной, экономической, политической и культурной сферах, создать для них равные с остальными гражданами условия. Порядок отбывания наказания в виде лишения свободы, в том числе для лиц с ОВЗ, регулируется Уголовно-исполнительным кодексом Кыргызской Республики.

Так, согласно статье 99 УИК КР, больным и инвалидам I и II групп создаются улучшенные жилищно-бытовые условия и устанавливаются повышенные нормы питания. Статья 90 УИК КР предусматривает возможность получения инвалидами I и II групп дополнительных посылок и передач в количестве и ассортименте, определяемых медицинским заключением. Согласно статье 113 УИК КР, осужденные старше тридцати лет и инвалиды I и II групп получают основное общее

¹⁶ См. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202329>.

¹⁷ См. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/943>.

¹⁸ См. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111258>.

¹⁹ См. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1602>.

²⁰ См. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111885>.

²¹ См. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml.

и среднее общее (полное) образование по их желанию. Уголовно-исполнительный кодекс также предусматривает оборудование специальными техническими средствами и приспособлениями помещений, в которых содержатся осужденные, являющиеся инвалидами.

Правила внутреннего распорядка устанавливают особые требования к содержанию осужденных с ограниченными возможностями здоровья. Так, осужденные с инвалидностью I и II групп размещаются в жилых помещениях, расположенных на первых этажах зданий. Администрация учреждения должна оказывать содействие в проведении для них реабилитационных мероприятий. Администрация исправительного учреждения в рамках распорядка дня исправительного учреждения предоставляет осужденным-инвалидам возможность пользоваться техническими средствами реабилитации. Осужденный-инвалид вправе самостоятельно решить вопрос об обеспечении себя конкретным техническим средством реабилитации или видом реабилитации, включая кресла-коляски, протезно-ортопедические изделия, печатные издания со специальным шрифтом, звукоусиливающую аппаратуру, сигнализаторы, видеоматериалы с субтитрами или сурдопереводом, специальные тренажеры, другие аналогичные средства. Осужденные-инвалиды могут иметь при себе технические средства реабилитации при водворении в штрафной изолятор, переводе в одиночные камеры, помещения камерного типа и временной изоляции. Осужденным-инвалидам I или II группы, в том числе нуждающимся в постоянном уходе, разрешается передвигаться по территории исправительного учреждения вне строя. При наличии медицинских показаний и возможностей исправительного учреждения осужденным-инвалидам I или II группы обеспечивается ежедневная помывка.

Следует отметить, что законодательно установленный запрет перевода осужденных-инвалидов I или II группы и лиц пенсионного возраста из исправительных колоний общего и строгого режима в колонию-поселение (по отбытии осужденными за менее тяжкие преступления не менее половины срока наказания; осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления или ранее досрочно освобожденных от наказания в виде лишения свободы и совершивших новые преступления в период неотбытой части наказания – по отбытии не менее двух третей срока наказания; осужденных, которым пожизненное лишение свободы в порядке помилования заменено лишением свободы на срок двадцать лет – по отбытии не менее трех четвертей срока наказания) можно расценивать как дискриминацию по отношению к лицам с инвалидностью и пожилым лицам.

Принцип недопущения дискриминации, закрепленный в Стандартных минимальных правилах ООН обращения с заключенными,²² необходимо понимать как касающийся заключенных инвалидов. Принципы, которые содержатся в Конвенции о правах инвалидов ООН, применяются ко всем инвалидам, в том числе и к тем, которые подвергаются уголовному преследованию, задержаны или являются заключенными.

В соответствии со статьей 16 Конституции Кыргызская Республика уважает и обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, права и свободы человека. Никто не может подвергаться дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности...

В соответствии со статьей 6 Закона Кыргызской Республики от 3 апреля 2008 года № 38 «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья»²³ лица с ограниченными возможностями здоровья независимо от места жительства, категорий и групп инвалидности имеют равные возможности в получении социальных пособий, компенсаций и услуг, гарантированных государством. Право лиц с ограниченными возможностями здоровья на социальную защиту возникает с момента установления соответствующим уполномоченным государственным органом группы инвалидности.

На основании статьи 21 Уголовно-исполнительного кодекса КР осужденные имеют право на социальное и пенсионное обеспечение на общих основаниях в порядке, установленном законодательством. На осужденных распространяются условия добровольного медицинского

²² См. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/prison.shtml.

²³ См. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202329>.

страхования, а равно иные формы социальной защиты. Администрация органов и учреждений, исполняющих наказания и принудительные меры уголовно-правового воздействия, создает условия для реализации осужденными их права на социальную защиту.

Порядок, устанавливающий соответствующую группу инвалидности, регламентирован в Постановлении Правительства КР от 31 января 2012 года за № 68 «О медико-социальной экспертизе в Кыргызской Республике».²⁴

Документирование и получение статуса инвалида

В соответствии со статьями 9 и 47 Конституции Кыргызская Республика обеспечивает поддержку социально незащищенных категорий граждан, гарантированный минимальный размер оплаты труда, охрану труда и здоровья. Вместе с тем Кыргызская Республика развивает систему социальных служб, медицинского обслуживания, устанавливает государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Каждый имеет право на охрану здоровья. Государство создает условия для медицинского обслуживания каждого и принимает меры по развитию государственного, муниципального и частного секторов здравоохранения. Бесплатное медицинское обслуживание, а также медицинское обслуживание на льготных условиях осуществляется в объеме государственных гарантий, предусмотренных законом.

Закон предусматривает право лиц с ограниченными возможностями здоровья на социальную защиту только с момента установления соответствующим уполномоченным государственным органом группы инвалидности.

Но, согласно пункту 30 Положения о признании гражданина лицом с ограниченными возможностями здоровья,²⁵ утвержденного Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 декабря 2016 года № 675, МСЭК (медико-социальная экспертная комиссия) не проводит экспертизу граждан, находящихся в местах отбывания наказания.

Но ведь в соответствии со статьей 6 Закона КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» лица с ограниченными возможностями здоровья независимо от места жительства, категорий и групп инвалидности имеют равные возможности в получении социальных пособий, компенсаций и услуг, гарантированных государством.

В рамках содействия проведению мониторинга ГСИН при Правительстве Кыргызской Республики предоставила мониторинговой группе список 50 ЛОВЗ, отбывающих наказание. Однако, как уже отмечено, результаты проведенного мониторинга свидетельствуют, что количество лиц, отбывающих наказание и подлежащих прохождению МСЭК, гораздо больше. Данная ситуация требует поиска решения с участием вовлеченных компетентных органов. Кроме того, Кыргызская Республика, будучи участником Конвенции, представляет национальные периодические доклады в Комитет о правах инвалидов ООН, из-за чего вопрос сбора соответствующих статистических данных остается актуальным.

При проведении анализа нормативно-правовых актов и рассмотрении вопроса установления статуса инвалида осужденным лицам было учтено, что при Государственной службе исполнения наказания имеются лечебно-профилактические учреждения, а также специализированная врачебно-трудовая и врачебно-экспертная комиссии, которые являются подразделениями управления организации медико-санитарного обеспечения ГСИН. Их деятельность регулируется в соответствии с Положением о специализированной врачебной и врачебно-трудовой экспертной комиссии. Составы специализированных врачебных и врачебно-трудовых комиссий утверждены приказом ГСИН № 104 от 2 марта 2012 года.

Алгоритм проведения медицинского освидетельствования осужденных и определение инвалидности прописаны в вышеуказанном положении ГСИН. Глава 4 Положения о специализированной врачебной и врачебно-трудовой экспертной комиссии регулирует основы организации работы

²⁴ См. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/54130>.

²⁵ См. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93624>.

комиссии. К примеру, пункт 4.10. описывает, что «группа инвалидности, которая была установлена осужденному ВТЭК органов социального обеспечения до его осуждения, является действительной на весь период, установленный комиссией. По окончании данного срока осужденный должен быть переосвидетельствован согласно настоящему положению». Пункт 4.4. описывает, что после решения о признании больного инвалидом комиссия делает в медицинской документации запись: «признан инвалидом I, II или III группы» или «дообследование».

При опросе сотрудников ГСИН узнать, какое количество осужденных было освидетельствовано согласно указанному выше положению ГСИН с 2012-го по 2020 год, не представилось возможным в связи с отсутствием у них информации.

Основываясь на вышеизложенном, а также принимая во внимание мнения опрошенных осужденных и персонала учреждений, мониторинговая группа полагает, что освидетельствование лиц и признание нуждающихся осужденных инвалидами не производились с 2012 года. Что, бесспорно, в свою очередь отразилось на соблюдении прав данной категории лиц, применении амнистий и условно-досрочного освобождения в отношении осужденных с ограниченными возможностями здоровья.

Анализ обращений ЛОВЗ, находящихся в местах исполнения наказания, к Акыйкатчы (Омбудсмену) КР

В адрес Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики от осужденных лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, поступают многочисленные обращения по вопросу установления инвалидности.

Случай 2.1.1.

В частности, в адрес Акыйкатчы поступило заявление осужденного А.Б. При визуальном осмотре осужденного А.Б., проведенном представителями Омбудсмена КР совместно с сотрудниками медицинской части исправительного учреждения, было зафиксировано, что у А.Б. ампутирована одна нога, однако вот уже три года (с 2017 г. и по настоящее время) ему не установлена соответствующая инвалидность. Кроме того, осужденный А.Б. сообщил, что у него имеется ряд других заболеваний, которые обострились из-за ненадлежащего обследования и последовавшим за этим несоответствующим лечением.

Случай 2.1.2.

К Акыйкатчы обратилась Ж.К. в интересах ее сына – осужденного А.К., отбывающего наказание в ИК-47, здоровье которого с каждым днем ухудшается: он полностью ослеп на левый глаз, и ухудшается зрение на правом глазу.

По данному обращению состоялась встреча представителей Акыйкатчы с осужденным, по результатам которой направлены письма в ГСИН при ПКР, а также в Министерство труда и социального развития КР с рекомендацией рассмотреть вопрос о проведении МСЭК для осужденного А.К.

Случай 2.1.3.

На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило коллективное заявление от осужденных, отбывающих наказание в учреждении № 47 ГСИН при ПКР. Они просят оказать содействие в прохождении медико-социальной экспертизы (МСЭК) на территории ГСИН при ПКР для признания осужденных лиц с ОВЗ, ссылаясь на Постановление Правительства КР от 31 января 2012 года № 68 (пункт 30), МСЭК не проводит экспертизу лиц, находящихся в местах отбывания наказания.

По данному обращению направлено письмо в ГСИН при ПКР с просьбой провести медицинское обследование 18 осужденных и предоставить их поименный список с указанием Ф. И. О.

В результате данного обращения проведено медицинское обследование 18 осужденных, по результатам которого, а также по предоставленным данным о состоянии их здоровья выявлены признаки инвалидности. В связи с этим для определения инвалидности необходимо пройти МСЭК.

На все изложенные выше обращения последовали ответы о невозможности проведения МСЭК для осужденных со ссылкой на Положение «О признании гражданина лицом с ограниченными возможностями здоровья» (пункт 30), утвержденное Постановлением Правительства КР от 14 декабря 2016 года № 675.

Право лиц с ограниченными возможностями здоровья на социальную защиту возникает с момента установления соответствующим уполномоченным государственным органом группы инвалидности.

Доводы осужденных имеют логическую обоснованность. Осужденные, находящиеся в местах исполнения наказания, лишены права на получение социальных пособий, компенсаций и услуг, гарантированных государством для ЛОВЗ, что противоречит ряду законов, включая Закон КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья».

В этой связи в ноябре 2019 года Акыйкатчы обратился в Правительство Кыргызской Республики с просьбой инициировать проект постановления Правительства КР, предусматривающего наделение медико-социальной экспертной комиссии полномочиями проводить экспертизу граждан, находящихся в местах исполнения наказания.

22 декабря 2019 года ГСИН при ПКР инициировала соответствующий проект Постановления Правительства КР «О внесении изменений в Постановление Правительства КР «О медико-социальной экспертизе в Кыргызской Республике» от 31 января 2012 года № 68», который предусматривал возможность проведения экспертизы граждан, находящихся в местах отбывания наказания.

Однако в ходе согласования вышеупомянутого проекта постановления Правительства КР с соответствующими министерствами и ведомствами со стороны МТСП КР выражен отказ в его согласовании с объяснением, что специальная врачебная комиссия (СВК) ГСИН осуществляет процедуру проведения медицинского освидетельствования осужденных, страдающих тяжелыми заболеваниями, и устанавливает их диагноз для решения вопроса о дальнейшем их пребывании в местах лишения свободы в связи с болезнью в соответствии с Порядком медицинского освидетельствования осужденных к лишению свободы, страдающих тяжелыми заболеваниями, и их представления к освобождению от дальнейшего отбывания наказания, утвержденным Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29.11.2011 года № 745.

Данные доводы представителей не соответствуют действительности, поскольку порядок признания гражданина лицом с ограниченными возможностями здоровья (с установлением соответствующей группы инвалидности) регулируется Положением о признании гражданина лицом с ограниченными возможностями здоровья, утвержденным Постановлением Правительства КР от 14 декабря 2016 года № 675.

28 февраля 2020 года при участии представителей ГСИН, МТСП КР и Акыйкатчы проведена встреча для обсуждения проекта постановления Правительства КР, в ходе которой представители МТСП обозначили угрозы возникновения коррупционных схем, обосновывая это тем, что в отношении осужденных, находящихся в местах отбывания наказания, может быть проведена экспертиза МСЭК после их освобождения из мест лишения свободы.

Тем не менее, на взгляд Акыйкатчы, нельзя основываться на подобных субъективных суждениях. Для предупреждения риска проявления коррупции необходимо не отказываться от проведения экспертизы МСЭК в местах лишения свободы, а более тщательно и скрупулезно отслеживать

порядок и качество проведения экспертизы МСЭК. Риск проявления коррупции может иметь место не только в местах лишения свободы, но и за их пределами.

Также необходимо иметь в виду, что в местах лишения свободы имеется достаточно большое число осужденных, которым еще предстоит отбывать длительный, а иногда и пожизненный срок наказания, ссылка на ожидание их освобождения лишает их возможности пользоваться гарантиями, предусмотренными для ЛОВЗ.

16 декабря 2020 года состоялась рабочая встреча с участием заинтересованных министерств и ведомств (в том числе представителей Акыйкатчы) по решению вопроса о проведении медико-социальной экспертизы лиц, отбывающих наказание в учреждениях ГСИН, по итогам которой принято решение:

- 1) *поручить отделу правового обеспечения ГСИН доработать проект Постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений в проект Постановления Правительства КР «О медико-социальной экспертизе в Кыргызской Республике» от 31.01.2012 г. № 68 с учетом рекомендации МТСП о необходимости проведения анализа среди осужденных в учреждениях ГСИН, разработать процесс медико-социальной экспертизы, указать, как и кем будет проводиться диагностирование лиц, нуждающихся в медико-социальной экспертизе, а также ответственность каждого ведомства;*
- 2) *Медицинской службе ГСИН провести анализ среди осужденных и уточнить статистические данные ЛОВЗ, нуждающихся в проведении медико-социальной экспертизы;*
- 3) *до 15 февраля 2021 года организовать рабочее совещание с участием представителей заинтересованных министерств и ведомств Кыргызской Республики и презентовать вышеуказанный проект постановления Правительства КР.*

Потребности осужденных с ограниченными возможностями здоровья

Потребности в социальной реинтеграции осужденных с ограниченными возможностями здоровья в исправительных учреждениях удовлетворяются редко. Чтобы гарантировать равное обращение и социальную реинтеграцию осужденных с ограниченными возможностями, администрации учреждений должны принимать компенсирующие меры. Согласно результатам исследования, ни один осужденный не получил инвалидность во время отбывания наказания и не оформил пенсию по инвалидности в исправительном учреждении.

Осужденные, заболевшие туберкулезом в учреждениях ГСИН, также не проходят освидетельствование с целью оформления инвалидности.

Некоторые лица, получающие пособия по инвалидности на бессрочной основе, сообщили, что выдача пособий им приостанавливается по причине того, что они находятся в пенитенциарной системе.

Учреждения ГСИН, где были проведены мониторинговые посещения, не оборудованы специальными техническими средствами и приспособлениями для возможности использования осужденными лицами с ОВЗ всех помещений.

Интервью с осужденными пожилого возраста, содержащимися в исправительных колониях, выявило проблему их неинформированности о своих правах на социальное обеспечение, в частности праве на пенсию.²⁶

В нарушение статьи 25-1 Закона Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании» руководство исправительного учреждения не обеспечивает возможность консультирования этой категории заключенных сотрудниками Социального фонда по месту нахождения колонии.

²⁶ Закон от 26 июля 2011 года № 133.

Со слов осужденных, пожилые заключенные имеют ограниченный доступ к социальным пособиям. По результатам опроса 15 заключенных ИК-1 (с. Молдовановка), достигших пенсионного возраста, пенсию не получают (так как она не оформлена).

Некоторые осужденные сообщили, что до лишения свободы получали пенсии, а в связи с их пребыванием в заключении им приостановили выплаты. Большинство опрошенных не знают, куда в настоящее время направляются их пенсии, которые они получали прежде, до лишения их свободы. Таким образом, пожилые люди, освобождаемые из мест лишения свободы, не в состоянии решать вопросы восстановления документов, медицинского обслуживания и оформления инвалидности, а также назначения и выплаты пенсий и пособий, трудоустройства, получения материальной и иной помощи.

У данной группы заключенных отсутствует прописка (постоянная/временная регистрация по месту жительства), поэтому у них практически нет доступа к трудоустройству, услугам здравоохранения, социальным услугам, а также другим общественным благам. Отбывающему срок наказания в исправительной колонии № 47 К. Т. пенсия не оформлена и не выплачивается из-за отсутствия паспорта.

Персонал

Отношение персонала учреждений является ключевым элементом в обеспечении защиты прав заключенных с ограниченными возможностями здоровья и сокращении дискриминации в тюрьмах. 90 % опрошенных сказали, что сотрудники учреждений относятся к ним уважительно, и нареканий к ним не имеют. Но имелись факты, когда осужденные сообщали, что со стороны сотрудников учреждений были нарушения внутреннего распорядка. Респондент А.Б. сообщил, что в учреждении № 1 ГСИН он был подвергнут взысканию за то, что не явился на утреннюю проверку, хотя, согласно Правилам внутреннего распорядка исправительного учреждения, инвалиды I и II групп проверяются персоналом учреждения по месту жительства осужденного.

Опрошенные отметили, что осужденный, хотя и имеет анатомический дефект конечности (ампутация левой ноги), должен подчиняться Правилам внутреннего распорядка и являться на утреннюю проверку на равных основаниях. Такие проявления дискриминации со стороны персонала учреждений не приемлемы и являются фактом плохого обращения с данной категорией лиц.

Доступ к правосудию

Чтобы гарантировать, что осужденные инвалиды наравне с другими осужденными имеют доступ к правосудию, им необходимо предоставить оперативный и регулярный доступ к юридической консультации. 100 % опрошенных сообщили, что ограничены в возможности получения юридических консультаций. А в условиях, когда в связи с COVID-19 к ним был ограничен и доступ адвокатов, то они вовсе были лишены этого права. Стандарты прав человека требуют, чтобы с самого начала задержания им была предоставлена возможность общения с юристами.

ВЫВОДЫ

- Отличий условий содержания уязвимых категорий лиц от условий содержания общей категории осужденных не зафиксировано. Тем не менее следует отметить, что неприятие в ряде случаев во внимание специфики и особых потребностей уязвимых групп может расцениваться как жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание. В частности, отсутствие условий, приспособлений и возможности физического доступа ко всем помещениям, куда имеет доступ основной контингент содержащихся, для лиц с ОВЗ является формой жестокого и бесчеловечного обращения.*

2. Существует необходимость проведения тщательного анализа национального законодательства в части выявления и устранения дискриминационных положений по вопросам, затрагивающим права ЛОВЗ, пожилых и иностранных граждан, содержащихся в пенитенциарных учреждениях республики.
3. Учитывая вышеизложенное, можно констатировать, что организация и внедрение необходимых мер требуют системного подхода и участия в данной работе всех уполномоченных органов.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Правительству КР:

1. Провести аудит материально-технической базы, медико-санитарных частей всех учреждений ГСИН и МВД на соответствие условий содержания потребностям ЛОВЗ и рассмотреть возможности финансирования;
2. Внести в Постановление Правительства Кыргызской Республики «О медико-социальной экспертизе в Кыргызской Республике» от 31 января 2012 года №68 следующее изменение: в Положение о признании гражданина лицом с ограниченными возможностями здоровья:
 - в пункте 17:
абзац четвертый изложить в следующей редакции:
«- справка о регистрационном учете, выданная уполномоченным органом для граждан, не находящихся в местах лишения свободы»;
 - в абзаце шестом после слова «свободы» дополнить словами следующего содержания:
«- для граждан, не находящихся в местах лишения свободы»;
 - пункт 30 изложить в следующей редакции:
«30. МСЭК проводит экспертизу граждан, находящихся в местах лишения свободы, на общих основаниях.

Сбор необходимых документов для проведения экспертизы и доставление указанных граждан в территориальную МСЭК осуществляет администрация исправительного учреждения.».

 - МСЭК проводит экспертизу граждан, находящихся в местах лишения свободы, на общих основаниях;
 - сбор необходимых документов для проведения МСЭК осуществляет администрация исправительного учреждения.

Государственной службе исполнения наказаний при Правительстве КР:

1. Обеспечить взаимодействие с гражданскими медицинскими службами по предоставлению особых услуг, которые могут быть недоступны в пенитенциарных учреждениях (например, физиотерапия, массаж, лечебная физкультура и т.п.), а также по проведению регулярных медицинских обследований и лечению соответствующих заболеваний, что необходимо для заключенных с ограниченными возможностями здоровья.
2. Оснастить все пенитенциарные учреждения пандусами и обеспечить другие возможности для физического доступа к помещениям учреждения и полноценного участия осужденных ЛОВЗ в проводимых мероприятиях.
3. Консолидировать работу Министерства труда и социального развития и ГСИН по разрешению вопросов оформления инвалидности, пенсий и социальных пособий.

4. Устранить дискриминационные положения уголовно-исполнительного законодательства в части запрета перевода лиц с инвалидностью I и II групп и лиц пенсионного возраста из исправительных колоний общего режима в колонии-поселения.

Министерству труда и социального развития КР:

1. Консолидировать работу Министерства труда и социального развития и ГСИН по разрешению вопросов оформления инвалидности, пенсий и социальных пособий.
2. Совместно с ГСИН разработать механизм социальных выплат и пособий для ЛОВЗ, находящихся в исправительных учреждениях.
3. Вести отдельную статистику по осужденным ЛОВЗ.



2.2. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ РАБОТНИКОВ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Работники здравоохранения одними из первых приняли на себя удар при контакте с зараженными COVID-19 лицами при исполнении своих обязанностей. При этом медицинские работники столкнулись с проблемами ненадлежащего обеспечения условий работы, средствами индивидуальной защиты, а также сложностями с получением компенсации вследствие заражения COVID-19 или пневмонией в связи с работой. Медицинские работники составили 4 176 человек из 84 832 зараженных COVID-19, умерли 32 медицинских работников из 1 365 общего числа умерших.²⁷

Анализ ситуации в период режима, связанного с эпидемией COVID-19, свидетельствует, что под основным ударом пандемии и незащищенными оказались медицинские работники, столкнувшиеся с нехваткой защитных средств (перчаток, масок, спецкостюмов и пр.) и с первых дней работы подвергшиеся заражению от контакта с пациентами.

За период пандемии в 2020 году сотрудники отдела по защите социально-экономических и культурных прав аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) отслеживали ситуацию по соблюдению прав работников здравоохранения и проводили опрос по итогам обращений в социальных сетях с жалобами на нехватку средств индивидуальной защиты (СИЗ) и неправомерные действия руководителей медучреждений.

Сотрудники аппарата Омбудсмана КР опросили работников здравоохранения, обратившихся на «горячую линию» аппарата Омбудсмана и в отдел по защите социально-экономических и культурных прав. Обратившиеся просили сохранить анонимность, опасаясь преследования со стороны руководства, лишиться работы в тяжелое время.

В ходе опроса работники здравоохранения отметили следующее:

- с начала пандемии медицинские работники не были надлежащим образом обеспечены СИЗ;
- работали с нагрузкой, превышающей часы рабочего времени;
- компенсации выплачивали лицам, работавшим в «красных зонах», хотя технический

²⁷ По состоянию на 4 февраля 2021 года. Коронавирус в Кыргызстане, карта распространения, <https://akipress.org/>.

- персонал (например, сотрудники регистратуры, приемных покоев) также контактировали с пациентами и переболели пневмонией и COVID-19;
- компенсации выплачивали только на основании ПЦР-анализов при наличии положительного результата на COVID-19. При этом не учитывался факт болезни в период выполнения работы.

Врачи – одни из низкооплачиваемых специалистов в стране. По словам специального докладчика ООН по вопросу о праве на здоровье, «зарботная плата врачей и другого медицинского персонала является неприемлемо низкой, ниже средней по стране и ниже средней заработной платы в других секторах».²⁸

Как отмечает спецдокладчик, «низкая заработная плата медицинского персонала отрицательно сказывается на качестве услуг и создает предпосылки для неофициальной оплаты медицинских услуг. Кроме того, это способствует утечке кадров среди работников здравоохранения в другие страны и в частный сектор, что, в свою очередь, приводит к хронической нехватке врачей в медицинских учреждениях государственного сектора». Некоторые из врачей, работающие за рубежом, вернулись, чтобы оказывать помощь во время пандемии.²⁹

В 2005 году принят Закон «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике»,³⁰ согласно которому начальный уровень ставок (окладов) работников системы здравоохранения устанавливается в размере не ниже уровня средней заработной платы в Кыргызской Республике.³¹ Однако эта норма так и не была реализована на практике, так как, по данным Национального статистического комитета КР, с января по ноябрь 2020 года среднемесячная зарплата работника здравоохранения или социального работника составила всего 10 733 сома, тогда как в январе-ноябре 2020-го среднемесячная номинальная заработная плата одного работника (без учета малых предприятий) в стране составила 17 тысяч 956 сомов.³²

Размер заработной платы медицинских работников

Наименования	2020 год
Первичная медико-санитарная помощь	
Врачебный персонал	16 198,5
Средний медицинский персонал	10 048,4
Младший медицинский персонал	6 650,9
Стационар	
Врачебный персонал	14 419
Средний медицинский персонал	10 620
Младший медицинский персонал	8 982
Скорая медицинская помощь	
Врачебный персонал	8 527
Средний медицинский персонал	10 034
Младший медицинский персонал	5 381

Таблица представлено МЗ КР.³³

²⁸ Визит в Кыргызстан: Доклад специального докладчика по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/132/99/PDF/G1913299.pdf?OpenElement>
²⁹ <https://rus.azattyk.org/a/30721998.html>

³⁰ См. Закон КР «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1602>.

³¹ См. статью 85 закона.

³² Данные о среднемесячной заработной плате, сайт Национального статистического комитета, 5 августа 2020 г., <http://www.stat.kg/ru/statistics/trud-i-zarabotnaya-plata/>.

³³ Ответ МЗ КР исх: 03-12-1195 от 08.02.21г.

Ограниченный доступ к компенсационным выплатам

29 июня 2020 года Жогорку Кенеш Кыргызской Республики принял изменения в Закон «О статусе медицинского работника», предусматривающие компенсационные выплаты в случае заболевания или смерти тех, кто работает с пациентами с COVID-19.

В соответствии с новыми нормами Закона КР «О статусе медицинского работника» (статья 11-1) в условиях режима чрезвычайной ситуации или чрезвычайного положения уполномоченный орган в сфере здравоохранения обязан:

- организовать транспортную доставку медицинских работников государственных и муниципальных организаций здравоохранения от места проживания до места их работы и обратно;
- обеспечить медицинских работников государственных и муниципальных организаций здравоохранения необходимыми средствами индивидуальной защиты (защитными масками, защитными очками, медицинскими перчатками, защитными костюмами, медицинскими бахилами, антисептическими средствами и другими средствами индивидуальной защиты) в объеме, необходимом для безопасного осуществления их профессиональных обязанностей;
- обеспечить медицинских работников государственных и муниципальных организаций здравоохранения надлежащими условиями труда, необходимыми для осуществления профессиональной деятельности;
- медицинским работникам государственных и муниципальных организаций здравоохранения, исполняющим свои профессиональные обязанности и подвергающимся высокому риску нанесения вреда своему здоровью, на период действия режима чрезвычайной ситуации или чрезвычайного положения, вызванного кризисной ситуацией, выплачиваются компенсации, определяемые Правительством Кыргызской Республики, но не ниже четырех окладов по занимаемой должности;
- медицинским работникам государственных и муниципальных организаций здравоохранения, исполняющим свои профессиональные обязанности в санитарно-карантинной зоне, устанавливается режим тяжелых работ и работ с вредными и опасными условиями труда, а также выплачиваются компенсации, определяемые Правительством Кыргызской Республики, но не ниже десяти окладов по занимаемой должности.

В случае смерти медицинского работника государственных и муниципальных организаций здравоохранения вследствие заболевания, полученного при исполнении трудовых обязанностей и профессионального долга в условиях режима чрезвычайной ситуации или чрезвычайного положения, его семье выплачивается единовременное денежное пособие в размере не менее 20 среднегодовых заработков умершего.³⁴

Также установлено, что суммы единовременных денежных пособий выплачиваются Фондом обязательного медицинского страхования по представлению организации здравоохранения за счет средств республиканского бюджета.

Однако работники здравоохранения при получении компенсаций сталкиваются с целым рядом проблем. Опрошенные Международной правозащитной организации Amnesty International медработники сообщали, что обращающиеся за получением компенсационных выплат по болезни должны доказать, что заразились именно на рабочем месте, однако документально зафиксировать этот факт сложно, а порой и невозможно. Многие случаи COVID-19 могли быть диагностированы как пневмония, при этом работник не будет иметь права на выплату компенсаций.³⁵

Кроме того, выплаты доступны только тем сотрудникам, кто работал в «красных зонах» или в палатах, где лежат больные с COVID-19, а работники здравоохранения, не входившие в «красные

³⁴ Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О статусе медицинского работника» от 29 июня 2020 года №67.

³⁵ Доклад Amnesty International «Права работников здравоохранения в Кыргызстане», <http://www.amnesty.org/>.

зоны» и работавшие в других медицинских учреждениях (например, в поликлиниках) могут не иметь права на получение компенсаций, даже если они заразятся или умрут от COVID-19.

Необходимо гарантировать право на получение пособий по социальному обеспечению, в том числе в случае болезни или смерти при выполнении своих профессиональных обязанностей. В соответствии со ст. 7а Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах необходимо обеспечить своевременные выплаты всем работникам здравоохранения и их семьям, а также обеспечить, чтобы компенсационные выплаты в случае смерти от COVID-19 и связанных с ним заболеваний были доступны для всех пострадавших работников здравоохранения, а не только для тех, кто работал в «красных зонах».

Аналогичные доводы отражены в заявлениях медицинских работников, поступающих в аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики.

В обращениях отмечается, что компенсации выплачиваются только работающим медицинским сотрудникам, принимавшим участие в лечении больных и находившимся в «красной зоне». При этом не принимаются во внимание другие медицинские работники, переболевшие пневмонией и COVID-19. Некоторым медикам не выплачивают компенсации на том основании, что анализы ПЦР дали отрицательный результат. Хотя, по заверениям заявителей, практически весь персонал больниц в той или иной мере переболел как COVID-19, так и внебольничной пневмонией.

Сложившаяся ситуация приводит к социальной несправедливости среди медицинских работников, нарушению права на охрану здоровья и права на возмещение вреда, причиненного здоровью, которые должны защищаться государством.

В соответствии со ст. 47 и 48 Конституции Кыргызской Республики медицинский работник, как и любой гражданин, имеет право на охрану здоровья, а также на возмещение вреда, причиненного его здоровью.

Количество медицинских работников в стране

Всего	72 284
Врачи	13 709
Средний мед. персонал	33 518
Фармацевты	200
Ассистенты фармацевта	122
Зубные врачи	639
Младший мед. персонал	12 508
Прочий персонал	11 588
В том числе работающие на скорой помощи:	
Врачи	189
Средний мед. персонал	1 251
Младший мед. персонал	349

Таблицу представило МЗ КР.

Количество медицинских работников, получивших компенсацию

В 2020 году, согласно решению комиссии, рассмотрено 2 400 документов, из них 1 137 вынесено решение о выплате компенсаций работникам организаций здравоохранения. На 01.01.2021 года

выплачено компенсаций 925 медицинским работникам по 200,0 тыс. сомов и 32 семьям умерших медицинских работников по 1,0 млн. сомов.

По итогам 2020 года на компенсационные выплаты работникам организаций здравоохранения и лицам, привлекаемым к работе в очаговых зонах, 110 852 медицинским работникам выплачено 1 764 167 100 сомов (один миллиард семьсот шестьдесят четыре миллиона сто шестьдесят семь тысяч сто).³⁶

Случай 2.2.1

В адрес Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики с коллективным заявлением обратились работники Объединенного центра семейной медицины № 5 Свердловского района г. Бишкек.

Из обращения следует, что во время карантина медицинские работники находились на рабочих местах. В июне-июле 2020 года было зарегистрировано большое количество лиц, заболевших коронавирусом, медицинские работники всем оказывали помощь.

Несмотря на это, многим заболевшим медикам с диагнозом COVID-19 до настоящего времени не выплатили компенсацию за июль 2020 года.

Согласно статье 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, государство-участник обязано обеспечить эффективные методы и средства правовой защиты во всех областях, а также в области прав человека.

По информации в СМИ, Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) выплатил значительные суммы компенсаций всем организациям здравоохранения. Непонятно, по какому критерию произведены выплаты.

Случай 2.2.2

Аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики рассматривает заявление коллектива медицинских работников Иссык-Атинской территориальной больницы Чуйской области, которые сообщают об отказе руководства больницы в выплате компенсации за заражение COVID-19 медицинским сотрудником, принимавшим участие в лечении больных и находившимся в «красной зоне» с 27 июня по 10 июля 2020 года, только на основании того, что анализы ПЦР дали отрицательный результат. Хотя, по заверениям заявителей, практически весь персонал больницы в той или иной мере переболел как COVID-19, так и внебольничной пневмонией.

По данному коллективному обращению направлено письмо в Министерство здравоохранения КР с просьбой проверить доводы коллектива медицинских сотрудников Иссык-Атинской территориальной больницы о необоснованном отказе в выплате указанной компенсации и при необходимости восстановить права заявителей на ее получение.

ВполученномнаимяАкыйкатчыответеконстатируютсяправилавыплатуказанныхкомпенсаций государственными органами и перечисляются нормативные акты по исполнению обязательств перед работниками здравоохранения. В ответе не озвучены меры, принятые в отношении нарушителей прав работников регионального медицинского учреждения, результаты проверки доводов заявителей по необоснованному отказу в выплате указанных компенсаций.

В связи с этим сделано повторное обращение в МЗ КР с просьбой внимательней отнестись к просьбе по восстановлению прав работников Иссык-Атинской территориальной больницы.

³⁶ Ответ МЗ КР исх: 03-12-1195 от 08.02.21 г.

Случай 2.2.3

В аппарат Акыйкатчы (Омбудсмана) КР поступило коллективное обращение медицинских работников территориальной больницы Тонского района Иссык-Кульской области.

Медики отмечают, что во время работы в июне и июле 2020 года они заболели COVID-19. Все подтверждающие документы направлены в МЗ КР. Однако до сегодняшнего дня они не могут получить установленную компенсацию.

По данному обращению направлено письмо в МЗ КР с просьбой рассмотреть вопрос о выплате компенсации сотрудникам.

Во избежание нарастания социальной напряженности среди медицинских работников по всем обращениям направлены письма в Министерство здравоохранения и Правительство КР. На момент подготовки данного доклада соответствующие ответы еще не были получены, поэтому не представляется возможным отразить их содержание.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Министерству здравоохранения Кыргызской Республики:

- 1. Разработать проект Постановления Правительства Кыргызской Республики о повышении заработной платы медицинским работникам, а также техническим работникам здравоохранения, в том числе работникам скорой помощи.*
- 2. Выплатить установленные денежные компенсации всем медицинским работникам здравоохранения, в том числе техническим работникам здравоохранения, переболевшим пандемией и COVID-19 в период их работы во время ЧП и ЧС, независимо от того, работали ли они в «красной зоне» или нет.*

Правительству Кыргызской Республики:

- 1. Рассмотреть вопрос принятия проекта Постановления Правительства Кыргызской Республики «О повышении заработной платы медицинским работникам, а также техническим работникам здравоохранения, в том числе работникам скорой помощи.*



2.3. ПРАВО НА ПОЛУЧЕНИЕ ПОСОБИЯ МНОГОДЕТНЫМИ МАТЕРЯМИ (МАТЕРЯМИ-ГЕРОИНЯМИ), НЕ ДОСТИГШИМИ ПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА

В соответствии с Конституцией Кыргызская Республика является социальным государством.³⁷ Данное конституционное положение расшифровывают законы, принимаемые Жогорку Кенешем. В ряде обращений, поступивших на имя Акыйкатчы, поднят вопрос социальной поддержки материнства и детства через выплату государством пособий матерям, получившим статус «мать-героиня», в связи с установленным законом условием достижения матерями-героинями пенсионного возраста.

Так, как согласно подпункту «з» пункта 1 статьи 13 Закона Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании», надбавка в размере 1000 процентов расчетного показателя предоставляется только женщинам, награжденным орденами «Мать-героиня» или «Баатыр эне» и достигшим пенсионного возраста. В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 10 Закона Кыргызской Республики «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» ежемесячное социальное пособие назначается нетрудоспособным лицам при отсутствии права на пенсионное обеспечение – для матерей-героинь только по достижении ими 55-летнего возраста.

Таким образом, Законом КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» не предусмотрено государственное пособие женщинам, получившим статус «мать-героиня», до достижения ими 55 лет. Такие требования законодательства не обеспечивают поддержки как детей, так и матерей, родивших семь детей и имеющих статус «мать-героиня».

Акыйкатчы (Омбудсмена) обращает внимание на необходимость рассмотреть возможность пересмотра соответствующих положений законодательства для начисления пособий женщинам с момента получения статуса «мать-героиня». Предоставление такой поддержки обеспечит эффективную адресную помощь, содействующую также демографическому росту населения Кыргызстана.

³⁷ Статья 1 Конституции Кыргызской Республики.

Для сбора сведений о численности матерей-героинь, не достигших пенсионного возраста, Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики направил соответствующие запросы полномочным представителям Правительства КР в областях.

Общее количество матерей-героинь, не достигших пенсионного возраста, по полученным данным, в стране составило 3 699.

1. По Нарынской области – 298³⁸
2. По Таласской области – 181³⁹
3. По Ошской области – 873⁴⁰
4. По Джалал-Абадской области – 1 001⁴¹
5. По Баткенской области – 502⁴²
6. По Иссык-Кульской области – 419⁴³
7. По Чуйской области – 425⁴⁴.

Изучению данного вопроса и сбору точных данных послужили поступившие в аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) обращения от матерей-героинь среднего возраста (не достигших возраста выхода на пенсию).

К Акыйкатчы (Омбудсмену) Кыргызской Республики обратилась А.Г.З. 1981 года рождения, мать семерых детей, уроженка Нарынской области, которая в 2020 году получила статус «мать-героиня» и которой было отказано в начислении пособия как матери-героине.

По обозначенному вопросу на примере обращения А.Г.З. институтом Акыйкатчы (Омбудсмена) направлено обращение в Правительство Кыргызской Республики с указанием возможных пробелов в законодательстве и необходимости рассмотреть вопрос о разработке проекта постановления КР о внесении изменений в указанный закон.

На обращение получены ответы Министерства труда и социального развития КР⁴⁵ и Социального фонда КР⁴⁶ со ссылкой на положения вышеназванного закона о том, что матери-героини будут получать надбавку только по достижении пенсионного возраста.

Согласно пункту 3 статьи 9 Конституции, «Кыргызская Республика развивает систему социальных служб, медицинского обслуживания, устанавливает государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты».

Следует отметить, что в Законе КР «О государственных наградах и почетных званиях Кыргызской Республики» не предусмотрены возрастные ограничения на получение статуса «мать-героиня». Награда «Баатыр эне» предусмотрена статьей 9 Закона КР «О государственных наградах и почетных званиях Кыргызской Республики» и не содержит оговорок на возраст.

В соответствии с пунктами 1, 2, 3 статьи 9 вышеназванного закона орденом «Баатыр эне» награждаются матери – гражданки Кыргызской Республики, родившие и достойно воспитавшие семь и более детей, обеспечивающие надлежащий уровень заботы о здоровье, образовании, физическом и нравственном развитии детей. Награждение орденом «Баатыр эне» производится при достижении седьмым ребенком возраста одного года и при наличии в живых остальных детей, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 части 3 настоящей статьи.

³⁸ Ответ Полномочного представительства Правительства в Нарынской области (исх. № 02-05/2001 27.11.2020 г.).

³⁹ Ответ Полномочного представительства Правительства в Таласской области (исх. № 07-17-15/2900 26.11.2020 г.).

⁴⁰ Ответ Полномочного представительства Правительства в Ошской области (исх. № 04/1291 01.12.2020 г.).

⁴¹ Ответ Полномочного представительства Правительства в Джалал-Абадской области (исх. № 03/1-04/2984 13.11.2020 г.).

⁴² Ответ Полномочного представительства Правительства КР в Баткенской области (исх. № 01-25/3460 от 17.11.2020 г.).

⁴³ Ответ Полномочного представительства Правительства КР в Иссык-Кульской области (исх. № 3/8-165 от 26.01.2021 г.).

⁴⁴ Ответ Полномочного представительства Правительства КР в Чуйской области (исх. № ЭА-07-979 от 16.12.2020 г.).

⁴⁵ Ответ МТСТР КР (исх. № 21/7582 11.11.2020 г.).

⁴⁶ Ответ Социального фонда КР (исх. № 6-4/04.11.2020 г.).

При награждении орденом «Баатыр эне» учитываются также дети:

- 1) усыновленные в установленном законом порядке, если после усыновления прошло более трех лет и усыновленные дети проживают совместно;
- 2) погибшие или пропавшие без вести при защите Отечества и его государственных интересов, выполнении гражданского долга по спасению человеческих жизней, обеспечению законности и правопорядка.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Правительству Кыргызской Республики:

1. Принять проект Постановления Правительства КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственных пособиях в Кыргызской Республике», предусматривающий назначение пособия матерям-героиням с момента получения ордена «Баатыр эне» без ссылки на возраст.

Министерству труда и социального развития Кыргызской Республики:

1. При разработке проекта Постановления Правительства КР «О внесении изменений в Закон КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» внести следующие изменения:
 - предусмотреть выплату пособия матерям-героиням с момента награждения, без требования достижения пенсионного возраста;
 - исключить требование достижения матерями-героинями пенсионного возраста (55 лет), указанного в пункте 5 части 1 статьи 10 Закона КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике», как условия для начисления пособия.

Ввести учет матерей-героинь, не достигших пенсионного возраста, для проведения политики начисления пособия матерям-героиням с момента их награждения без требования достижения пенсионного возраста.



РАЗДЕЛ 3. ПРАВА ЖЕНЩИН И ДЕТЕЙ

В 2020 году отдел по защите прав детей, женщин и семьи рассмотрел 173 обращения. Вопрос своевременной регистрации и получения документов о рождении ребенка поднимается в обращениях на имя Акыйкатчы КР. В большинстве случаев препятствиями для получения документов на ребенка стали: финансовое положение родителей, несвоевременная подача или отсутствие необходимых документов у родителей для оформления документов о рождении, необходимость оплаты штрафа за нарушение сроков или процедуры подачи. По выплате алиментов актуальным остается поиск плательщика и источника выплаты алиментов. Плательщики алиментов нередко меняют адрес проживания, из-за чего увеличивается срок поиска, а также размер задолженности.

3.1. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ВОПРОСАМ ПРАВ ЖЕНЩИН И ДЕТЕЙ И ПО ПРОВЕДЕНИЮ МОНИТОРИНГА ЗАКРЫТЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В УСЛОВИЯХ COVID-19

С 24 марта 2020 года в связи с пандемией коронавируса в ряде областей республики был введен режим чрезвычайной ситуации. В это время большую обеспокоенность вызывало положение наиболее уязвимых групп населения, находящихся в детских домах, психиатрических и закрытых учреждениях. В условиях ограничения доступа к данным учреждениям оставались открытыми вопросы об уровне готовности к борьбе с коронавирусом, о соблюдении прав человека, доступе к медицинской помощи, медикаментам и информации о профилактике COVID-19, так как лица, находящиеся в них, напрямую зависимы от медицинского персонала, качества предоставляемых

услуг, от руководства и персонала учреждения. В преддверии второй волны COVID-19 во второй половине 2020 года обновлялась информация о текущем положении и масштабах распространения заболевания в учреждениях.

В 2020 году аппарат Акыйкатчы КР совместно с общественными и международными организациями – правозащитным движением «Бир Дуйно-Кыргызстан», представительством Европейского союза в КР, а также ОФ «Лига защитников прав ребенка» – провели мониторинг ряда детских интернатных учреждений для оценки потребностей и по его итогам подготовили отчеты. В ответ на вызовы, связанные с COVID-19, по вопросам, относящимся к деятельности отдела, подготовлены рекомендации, которые направлены в Правительство КР. В аппарат Акыйкатчы обращались родители детей, которые учатся в частных образовательных организациях, с вопросом о возможности снижения оплаты обучения в связи с ухудшением экономической ситуации в стране. Данный вопрос также направлен на рассмотрение Правительства КР.

В апреле 2020 года аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) провел совместный мониторинг девяти детских интернатных и психоневрологических учреждений Чуйской области для выявления их нужд и потребностей.⁴⁷ По итогам мониторинга подготовлено письмо вице-премьер министру А. Исмаиловой с просьбой оказать необходимую помощь учреждениям.⁴⁸

В апреле-мае 2020 года проведен мониторинг соблюдения прав детей-сирот и лиц, страдающих психическими расстройствами, находящихся под опекой государства, в специальных детских учреждениях и домах-интернатах:⁴⁹ в Ошской, Баткенской и Джалал-Абадской областях – 17 учреждений, в Иссык-Кульской и Нарынской областях – 8 учреждений, в Чуйской области – 10 учреждений.⁵⁰ Для оперативной оценки потребностей в связи с COVID-19 мониторинг собрал сведения об обеспечении продуктами питания, средствами индивидуальной защиты, лекарствами и т.д.

При разработке графика посещения в список дополнительно включены три учреждения, не указанных ранее (Джалал-Абадский комплексный центр «Ак-Жол» для детей, отделение психоневрологии Баткенской областной объединенной больницы, Сузакское социальное стационарное учреждение для престарелых и лиц с ограниченными возможностями здоровья). Кроме этого, поднят вопрос об оказании содействия в капитальном ремонте здания Джалал-Абадского областного центра психического здоровья и о выделении нового здания Реабилитационному центру для детей с ОВЗ «Ак-Суу Келечек».

В сентябре 2020 года посещены три школы-интерната, один детский дом и три частных детских учреждения в Чуйской области и г. Бишкек (Дмитриевская, Краснореченская, Беловодская, Военно-Антоновская вспомогательные школы-интернаты, молодежные дома для детей-сирот при ОФ «Прав защиты детей-сирот», ОО «Оберег», семейный детский дом Якуниной Ю.).⁵¹ В группу по проведению мониторинга также вошли представители Министерства труда и социального развития (МТСР) и Министерства образования и науки (МОН) Кыргызской Республики.

В результате проведенной работы даны следующие рекомендации по обеспечению необходимых мер защиты воспитанников детских домов:

Минздраву, МТСР, МОН – обеспечить бесперебойное снабжение необходимыми медикаментами, средствами индивидуальной защиты (СИЗ) и дезинфекции.

Обеспечить бесперебойное отопление учреждений с ориентиром на допустимые температуры, установленные для помещений с содержанием людей, и физиологические потребности человеческого организма в тепле.

⁴⁷ Мониторинг проведен при сотрудничестве с правозащитным движением «Бир Дуйно-Кыргызстан».

⁴⁸ Письмо (исх. № 10-1607 от 15.04.2020 г.).

⁴⁹ Мониторинг проведен при сотрудничестве с представительством ЕС в КР.

⁵⁰ Приказ Акыйкатчы (Омбудсмена) КР от 22.04. 2020 г. № 71.

⁵¹ Посещения проведены с 22 сентября по 23 октября 2020 г. в рамках соглашения о сотрудничестве с правозащитным движением «Бир Дуйно-Кыргызстан».

Департаменту профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора при Минздраве КР пересмотреть нормы, качество, объем и ассортимент питания лиц в соцучреждениях.

Ввести обязательные формы информированного согласия на вакцинацию, в том числе для родственников, опекунов, законных представителей, в отношении недееспособных лиц и детей. Исключить принудительную вакцинацию от гриппа или от ОРВИ/COVID-19.

Центру государственного санитарно-эпидемиологического надзора города Бишкек исключить необоснованный забор анализов у детей на RW, ВИЧ/СПИД, печеночные тесты, а также флюорографию, проводить их только по показаниям или при наличии соответствующих жалоб.

По итогам мониторинга подготовлен отчет, проведена пресс-конференция и направлено письмо в Правительство Кыргызской Республики для принятия соответствующих мер.⁵²

3.2. ПРАВО НА РЕГИСТРАЦИЮ РОЖДЕНИЯ – ПРАВО КАЖДОГО РЕБЕНКА

В статье 12 Кодекса Кыргызской Республики «О детях» указано, что каждый ребенок имеет право на имя и гражданство и должен быть зарегистрирован сразу после рождения в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики. Также это подкреплено Семейным кодексом КР и Законом «Об актах гражданского состояния» от 12 апреля 2005 года № 60, которые регулируют право на получение свидетельства о рождении.

Кроме этого, право каждого ребенка на имя и гражданство, а также ответственность за эти вопросы национальных правительств закреплены в статьях 7 и 8 Конвенции о правах ребенка: «Ребенок должен быть зарегистрирован сразу после рождения и должен иметь право от рождения на имя, право на получение гражданства ... » (статья 7) и «Государства-участники обязуются уважать право ребенка на сохранение своей личности, включая гражданство, имя и семейные отношения...» (статья 8).

Правительство КР до 31 декабря 2019 года проводило Национальную кампанию по выявлению и документированию детей, не имеющих свидетельств о рождении, в рамках которой граждане могут получить данный документ в упрощенном порядке.

Цель данной кампании, осуществляемой Правительством КР совместно с Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) – в стране не должно быть «невидимых» детей, детей без документов. Согласно данным ЮНИСЕФ, 97,7 процента детей в возрасте до пяти лет зарегистрированы. Однако существуют невидимые группы детей, которые не были зарегистрированы при рождении. Согласно последним данным, более 18 тысяч детей в возрасте до пяти лет не имеют регистрации рождения.⁵³

Выявление детей, не имеющих государственной регистрации рождения, и их документирование на бесплатной основе включены в План мероприятий по поддержке детей в рамках реализации Указа Президента КР «Об объявлении 2020 года Годом развития регионов, цифровизации страны и поддержки детей» от 8 января 2020 года № 1, утвержденного распоряжением Правительства КР от 11 мая 2020 года № 170-р.

Во исполнение вышеуказанного распоряжения территориальными подразделениями МТСП проводятся соответствующие работы, при которых за 2020 год были выявлены 920 детей, не имеющих свидетельств о рождении, из них получили свидетельства 542.⁵⁴ В 2019 году около 1 200 детей не имели свидетельств о рождении.

⁵² Письмо (исх. № 06-3888 от 30.10.2020 г.).

⁵³ См. <https://www.unicef.org/kyrgyzstan/ru>.

⁵⁴ Письмо МТСП (исх. № 15/1-7/584).

В большинстве случаев у самих родителей нет документов или паспортов, в связи с этим они не могут получить свидетельство о рождении для детей. Без удостоверения личности матери невозможно получить свидетельство о рождении ее ребенка. Необходимо восстановить документы матери для получения документов на ребенка.

Однако, если семья находится в трудной жизненной ситуации (ТЖС), органы загса могут зарегистрировать ребенка по ходатайству соответствующих служб (органов опеки или соцзащиты), которые в своем заявлении указывают, по какой причине у матери отсутствуют документы.

Родившись в своей стране и оказавшись по каким-либо причинам без документов, человек лишается всех социальных гарантий, предоставляемых государством.

Несмотря на ратификацию Конвенции о правах ребенка 191 государством, во всем мире не регистрируется рождение миллионов детей. Данные о незарегистрированных детях являются приблизительными. Около 29 % стран не имеют доступных или достаточных данных для оценки глобального прогресса в достижении цели всеобщего охвата Целей устойчивого развития. По оценкам ЮНИСЕФ, более четверти детей в возрасте до пяти лет во всем мире не зарегистрированы.

Регистрация рождения ребенка дает право ему и его родителям доказывать свой возраст и национальность, получать медицинскую помощь, образование, вступать в брак, открывать счета в банке, получать паспорт; наследовать деньги или имущество родственников, голосовать или баллотироваться на выборную должность и т.д.

ВЫВОДЫ

Существует множество причин, по которым рождение ребенка не регистрируется: социальные и культурные убеждения и взгляды; альтернативные документы и церемонии наименования; отдаленные районы, плохая инфраструктура; экономические барьеры; нехватка офисного персонала, оборудования и обучения; правовые и политические ограничения; боязнь дискриминации и преследований; войны, конфликты и беспорядки или просто отсутствие системы.

Отсутствие гражданства влияет на повседневную жизнь примерно 11-12 миллионов человек во всем мире. Возможно, больше всего страдают младенцы, дети и молодежь без гражданства. Несмотря на то что они родились и выросли в стране постоянного проживания своих родителей, они не имеют официального признания своего существования.

Для получения документа следует обратиться в загс по месту прописки родителей (одного из родителей, если они прописаны в разных районах или населенных пунктах).

При документации детей всплывает еще одна проблема. В большинстве случаев у самих родителей нет документов или паспортов по различным причинам (утеря, отдан под залог в банк и т.д.), поэтому возникают проблемы при получении свидетельства о рождении для детей.

Также дети, родившиеся дома, или дети, выписанные из роддомов с медицинской справкой, из-за отсутствия удостоверений личности родителей не имеют свидетельства о рождении. Иногда один из родителей является иностранцем или у одного из родителей отсутствуют документы, удостоверяющие личность, это также служит препятствием при оформлении свидетельства о рождении ребенка.

В Кодексе КР о нарушениях имеется статья 275 «Нарушение сроков регистрации рождения ребенка», предусматривающая за нарушение срока предупреждение или наложение штрафа в размере 1 000 сомов. Некоторые родители из-за штрафа затягивают документирование своего ребенка, что, в свою очередь, влечет ряд проблем для их детей. Например: прием в школу, получение социальных гарантий и пособий и т.д. Данную проблему озвучили сотрудники одного из управлений социального развития г. Бишкек.

Таким образом, большинство поздно обращающихся за помощью в оформлении документов – лица без постоянного места жительства, социально неблагополучные семьи, испытывающие финансовые проблемы.

Случай 3.2.1.

В адрес Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики с заявлением обратилась жительница Сокулукского района Чуйской области Д.Б.⁵⁵ с просьбой оказать содействие в получении свидетельства о рождении для своих четырех внуков.

Соответственно было направлено письмо в Министерство труда и социального развития КР.⁵⁶ Мать оставила детей свекрови и около двух лет не объявлялась. В связи с отсутствием матери возникли трудности в получении свидетельств о рождении детей. Д.Б. получила свидетельства о рождении на своих внуков.

Случай 3.2.2.

В адрес Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики с заявлением обратилась жительница г. Бишкек Т. кызы А.⁵⁷ с просьбой оказать содействие в получении свидетельства о рождении ребенка. Соответственно было направлено письмо в МТСП.⁵⁸ Причиной, по которой у ребенка Т. А. не было свидетельства о рождении, стало отсутствие паспорта у матери. После вмешательства МТСП был выдан паспорт и получено свидетельство о рождении ребенка.

Случай 3.2.3.

В адрес Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики поступило письмо из Кара-Сууйского районного управления труда и социального развития⁵⁹ о том, что жительница села Кызыл-Ордо Катта-Талдыкского сельского округа Кара-Сууйского района Ошской области Х.Ч. родила 5 марта 2010 года в роддоме Москвы Российской Федерации. Однако гражданка Х.Ч. заявила, что еще не получила свидетельство о рождении своей несовершеннолетней дочери. В связи с этим Управление труда и социального развития Кара-Сууйского района попросило помочь дочери Х.Ч. получить свидетельство о рождении. Аппарат Акыйкатчы перенаправил письмо в Министерство труда и социального развития по принадлежности.⁶⁰ Необходимо было запросить документы из Российской Федерации о рождении ребенка в родильном доме Москвы. Вопросом занимается МТСП КР.

Случай 3.2.4.

К Акыйкатчы (Омбудсмену) Кыргызской Республики с заявлением обратился житель Сокулукского района Чуйской области гражданин Ж.А.⁶¹ с просьбой оказать содействие в получении свидетельства о рождении для несовершеннолетнего Т. К. 27.11.2003 года рождения. Из заявления стало известно, что у ребенка с рождения не было свидетельства. Соответственно было направлено письмо в МТСП.⁶²

⁵⁵ Вх. № 128 от 24.01.2020 г.

⁵⁶ Исх. № 10-356 от 27.01.2020 г.

⁵⁷ Вх. № Т-203 от 04.02.2020 г.

⁵⁸ Исх. № 10-563 от 05.02.2020 г.

⁵⁹ Вх. № Х-842 от 08.09.2020 г.

⁶⁰ Исх. № 10-3222 от 11.09.2020 г.

⁶¹ Вх. № Ж-608 от 17.06.2020 г.

⁶² Исх. № 10-2318 от 18.06.2020 г.

Как видно из примеров, в основном аппарату Акыйкатчы (Омбудсмена) КР приходится обращаться с просьбой в другие государственные органы, чтобы дети получили свидетельства о рождении. Данная практика свидетельствует о том, что нарушаются права детей и они автоматически попадают в категорию «невидимых детей», в результате чего и у них нет доступа к образованию, получению медицинских услуг и т.д. Родители вовремя не обратились за получением свидетельства о рождении ребенка, так как мать оставила его на воспитание отцу, а у того не было финансовых средств. Необходимо было получить справку о рождении ребенка из родильного дома № 2 г. Бишкек. Из-за пандемии справки не выдавались, в связи с чем произошла задержка выдачи медицинской справки о рождении ребенка.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Министерству труда и социального развития КР:

1. *На постоянной основе проводить мониторинг семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, по выявлению детей без свидетельства о рождении.*
2. *Проводить разъяснительную работу среди населения о правилах получения свидетельств о рождении детей.*
3. *На постоянной основе повышать квалификацию сотрудников районных (городских) управлений труда и социального развития.*

Государственной регистрационной службе при Правительстве КР:

1. *Рассмотреть механизм выдачи на бесплатной основе свидетельств о рождении детей из семей, находящихся в трудной жизненной ситуации.*
2. *Разработать приложение (программу, сайт) с целью информирования о процессе получения свидетельства о рождении.*
3. *Перевести на дистанционную форму работу органов записи актов гражданского состояния по регистрации актов рождения.*
4. *На постоянной основе повышать квалификацию сотрудников органов записи актов гражданского состояния, в частности в сфере соглашений КР с другими странами.*

Министерству здравоохранения КР:

1. *Оказывать содействие роженицам в получении справок о рождении детей.*
2. *Разработать электронный портал для внесения списка рожениц в медицинских учреждениях для дальнейшего отслеживания жизнеустройства детей.*

3.3. ПРАВО НА СВОЕВРЕМЕННОЕ ПОЛУЧЕНИЕ АЛИМЕНТОВ ГРАЖДАНАМИ

Институт алиментных обязательств всегда являлся одним из важнейших в семейном праве. В современных условиях алиментные правоотношения носят достаточно конфликтный характер и потому требуют пристального внимания со стороны государства.

Конституция, как и Семейный кодекс Кыргызской Республики, гарантируют ребенку право на защиту его прав и законных интересов. Ответственность за обеспечение условий жизни, необходимых для развития ребенка, несут каждый из родителей или другие лица, воспитывающие ребенка, в пределах своих способностей и финансовых возможностей.

Ситуация с COVID-19 в 2020 году обострила финансовое положение многих кыргызстанцев. Особенно в таких случаях страдают социально уязвимые слои населения, в том числе матери-одиночки, которым положены алименты, но они не получают их в силу разных причин. Ведь, как известно, если бывший супруг работает и получает зарплату, суд может обязать его ежемесячно выплачивать часть от всех видов заработка и (или) иных доходов. К сожалению, сюда входят только официальные доходы. Важно понимать, что взыскать алименты с неофициальной зарплаты практически невозможно.

На одного ребенка выплачивается 1/4 заработка, на двоих детей – 1/3, на троих и более – половина доходов. Размер алиментов назначается судом в каждом случае индивидуально в зависимости от материального и семейного положения плательщика, а также от того, насколько сильно ребенок нуждается в средствах. (Семейный кодекс КР, пункт 1 статьи 86).

Как видно из данных Нацстаткома КР, число разводов остается на прежнем высоком уровне, что неизбежно влечет за собой рост неполных семей в стране, в которых мать или отец воспитывают несовершеннолетних детей.

Число браков и разводов в Кыргызской Республике⁶³

	2019 г.	Январь – ноябрь 2020 г.
Число браков	49 431	34 905
Число разводов	10 992	8 057

Институтом Акыйкатчы на постоянной основе проводится мониторинг соблюдения прав на своевременное получение алиментов, разрабатываются рекомендации в адрес Правительства КР, Судебного департамента при Верховном суде КР по улучшению ситуации в этом вопросе, что находит отражение в Ежегодном докладе Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики.

60 % поступающих заявлений в отдел по защите прав детей, женщин и семьи на имя Омбудсмена КР составляют неуплата алиментов и мониторинг судебных процессов по выплате алиментов, признание отцовства, определение места жительства детей после развода родителей.

Самые распространенные иски, с которыми женщины Кыргызстана идут в суды, – расторжение брака и взыскание алиментов. Это примерно 85 % всех семейных дел, находящихся на рассмотрении судов.

Итог этих данных один – семьи распадаются с колоссальной скоростью. По статистике, в стране разводится каждая пятая пара. Причем почти треть из них расстаются, не прожив в браке и пяти лет. В итоге около 13,3 тысячи детей остаются без одного из родителей. И это только дети, рожденные в браке.

⁶³ Письмо Нацстаткома (исх. № 11-2/86 от 19.01.2021 г.).

Если мы обратимся к статистике и цифрам, характеризующим отношения по уплате и взысканию алиментов в стране, то сможем заметить, что они не утешительны. Так, в 2019-м в суды общей юрисдикции Кыргызской Республики поступило 4,076 тысячи заявлений о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних детей.

Каждый год начиная с 2015-го в Кыргызстане рождается свыше 150 тысяч детей.⁶⁴ Около 11 % из них рожают женщины, не имеющие в паспорте штампа об официальном браке. У половины детей, рожденных вне брака, в графе «отец» стоит прочерк. Если в будущем мать ребенка захочет получать алименты, то сначала ей нужно будет доказать отцовство в суде.

По данным Верховного суда Кыргызской Республики⁶⁵, в связи с декриминализацией отдельных видов преступлений и принятием Кодекса КР о проступках, введенного в действие с 1 января 2019 года, ответственность за уклонение родителей от содержания детей предусмотрена статьей 77 Кодекса КР о проступках.

В силу этого в 2019-2020 годах уголовные дела за уклонение от уплаты алиментов не возбуждались. За совершение проступка, предусмотренного ст. 77 Кодекса Кыргызской Республики о проступках, судами республики к штрафу в 2019 году привлечены 445 лиц, по итогам девяти месяцев 2020 года – 491 лицо.

Если раньше должников привлекали к уголовной ответственности по статье 388 УК КР и могли отправить в тюрьму сроком до пяти лет, то сейчас, согласно Кодексу о проступках, их могут только оштрафовать на сумму от 40 до 60 тысяч сомов (533-800 долларов США) либо отправить на общественные и исправительные работы. Однако ни инструментов, ни норм пока не выработано.

По данным Судебного департамента при Верховном суде Кыргызской Республики, в 2020 году 2 258 тысяч неплательщиков алиментов находятся в розыске, в 2019-м их было 2 634. За 2020 год в подразделения службы судебных исполнителей (ПССИ) по республике поступил 47 351 исполнительный документ (для сравнения, в 2019 году – 44 384 документа).⁶⁶

На сайте судебного департамента в конце 2019 года запущен раздел «Розыск должников». Однако данная информация до сих пор отсутствует на сайте.

По информации Пограничной службы Кыргызской Республики о количестве постановлений по временному ограничению должников в праве на выезд из страны, в общей базе по состоянию на 22.01.2021 года состоит 12 456 тысяч поручений.⁶⁷

В аппарат Акыйкатчы на постоянной основе поступают заявления как в устной, так и в письменной форме с просьбой оказать содействие по взысканию алиментов. Как и прежде, из анализа поступивших заявлений можно сделать вывод, что неуплата алиментов связана с отсутствием у должника работы и стабильного дохода, а в случае же наличия работы и неофициального дохода возникает ситуация, когда невозможно изыскать алименты. Иногда должники не хотят работать ради погашения долгов или они не знают процедуры оплаты алиментов. Так же обстоят дела с имеющимся у должника движимым или недвижимым имуществом, которое он с целью уклонения от уплаты алиментов переписывает на третьих лиц. Нерешенным остается и вопрос выплаты алиментов родителями, выехавшими за рубеж. Требуется внимательного изучения и проблемы, касающиеся взыскания алиментов с граждан, проживающих на территории иностранных государств.

Омбудсменом КР в ежегодных докладах постоянно поднимается вопрос неуплаты алиментов, с последующими выработкой и направлением в государственные органы рекомендаций по их решению. Так, вопрос исполнения обязательств по выплате алиментов был освещен в Ежегодном докладе Омбудсмена «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской

⁶⁴ См. Cabar.asia.

⁶⁵ Письмо Верховного суда исх.№ 03/47 от 25.01.2021г.

⁶⁶ Письмо Судебного департамента при ВС КР исх.№ 04-1-2/1424 от 28.01.2021 г.

⁶⁷ Письмо Госпогранслужбы (исх. № 3/162 от 22.01.2021 г.).

Республике в 2018 году». Ряд рекомендаций был выполнен частично, и аппаратом в 2018 году также дана рекомендация о создании базы данных должников по алиментным обязательствам. Необходимо отметить, что данная база создана, однако на текущий момент она не ведется, то есть рекомендация не выполнена в полной мере.

Случай 3.3.1.

Л.П.⁶⁸ жалуется, что бывший гражданский муж не платит алименты. Аппаратом Акыйкатчы направлены запросы в судебный департамент и ГУВД г. Бишкек. Согласно полученным ответам, 17 декабря 2019 года должнику было вручено предложение о добровольном исполнении требований исполнительного документа. Согласно предоставленным квитанциям, должник перечислил 5 900 сомов в счет погашения задолженности в пользу П.Л.С.

Также постановлением судебного исполнителя от 10 января 2020 года должник был временно ограничен в праве выезда за пределы страны.

На основании последнего расчета, задолженность Б.Ю.Д. по алиментам на 1 июня 2020 года составила 220 297 сомов 25 тыйынов.

Заведенное УВД Ленинского района г. Бишкек досудебное производство окончено и направлено в суд для рассмотрения по существу. Сотрудником аппарата проведен мониторинг судебного заседания. Решением Ленинского районного суда г. Бишкек в пользу заявительницы были взысканы алименты.

Случай 3.3.2.

Ю.П.⁶⁹ сообщает, что 24 сентября 2018 года решением Свердловского районного суда г. Бишкек ее брак с В. П. расторгнут и на содержание двух несовершеннолетних детей с В.П. были взысканы алименты. Однако заявительница указывает, что В.П. уплачивает алименты несвоевременно, долг по которым составил 87 000 сомов, и просит оказать содействие.

Аппарат Акыйкатчы направил письмо в Судебный департамент при Верховном суде Кыргызской Республики. Согласно полученному ответу, за должником на праве собственности движимого и недвижимого имущества не зарегистрировано. По сведениям Социального фонда КР от 26 декабря 2018 года, за должником отсутствуют социальные отчисления.

В связи с неисполнением решения суда постановлением судебного исполнителя от 23 сентября 2019 года должник был ограничен в праве выезда за пределы страны. Также по заявлению Ю.П. 30 сентября 2019 года судебным исполнителем направлено представление в УВД Свердловского района г. Бишкек о привлечении должника к ответственности по статьям 77 и 167 Кодекса КР о нарушениях.

Также судебным исполнителем вынесено постановление от 27 января 2020 года о принятии в отношении должника превентивных мер, направленных на обеспечение исполнения исполнительного листа. В ходе исполнения исполнительного производства должником было оплачено 17 000 сомов. Согласно составленному расчету задолженности по алиментам от 12 февраля 2020 года, задолженность за период с 3 августа 2018 года по 3 марта 2020 года составила 95 157 сомов. Исполнительное производство находится на стадии исполнения.

⁶⁸ Вх. № П 28(2) от 01.06.2020 г.

⁶⁹ Вх. № П-205 от 05.02.2020 г.

ВЫВОДЫ

Дела о взыскании алиментов являются одной из распространенных категории дел, рассматриваемых и разрешаемых в порядке гражданского судопроизводства. В связи с этим особое значение приобретает задача повышения эффективности действующего законодательства, регулирующего алиментные обязательства, от решения которой напрямую зависит обеспечение жизненных интересов миллионов наименее защищенных членов общества.

Таким образом, можно сказать, что споры о взыскании алиментов являются основной категорией среди всех брачно-семейных дел. Наличие задолженности по алиментам свидетельствует о существенном нарушении прав ребенка на получение содержания для здорового и гармоничного развития. Каждое десятое из всех гражданских дел, которые рассматриваются судами, – это дело о взыскании алиментов. С этими спорами прямо связаны вопросы применения норм об установлении отцовства, норм об алиментных обязательствах. На основании изучения алиментных обязательств можно сделать вывод, насколько изменилось действующее законодательство: улучшилось ли положение получателя алиментов, учитывается ли положение плательщика, открылась ли возможность заключения соглашения об уплате алиментов, все это способствовало бы укреплению демократизации.

Несмотря на многочисленность исследований по данной проблеме, многие вопросы алиментных обязательств остались нерассмотренными либо носят спорный характер, что в итоге негативно влияет на материальное положение детей в семье, а ведь именно от них зависит будущее нашего государства.

Обобщенный анализ положения дел в сфере взыскания алиментов, а также исполнения законодательства в сфере алиментных обязательств в Кыргызстане позволяет сделать выводы о качестве работы некоторых государственных органов:

Недостаточно эффективная деятельность судебных исполнителей в сфере исполнения законодательства, которая заключается лишь в получении информации о должнике (заработная плата, место работы, движимое и недвижимое имущество), тогда как у судебного исполнителя должен быть выработан новый алгоритм действий по мере выполнения работы;

Кроме того, отмечается неурегулированность ряда вопросов в сфере алиментных обязательств по действующему законодательству – неисполнение статьи 93-1 и пункта 15-1 части 1 статьи 12 Закона КР «О статусе судебных исполнителей и об исполнительном производстве».

РЕКОМЕНДАЦИИ

Правительству Кыргызской Республики КР:

1. *Инициировать внесение дополнения к статье 77 Кодекса о проступках КР в виде принудительного привлечения трудоспособного должника к труду.*

Судебному департаменту при Верховном суде КР:

1. *В кратчайшие сроки привести в исполнение норму Закона КР «О статусе судебных исполнителей и об исполнительном производстве» (пункт 15-1 части 1 статьи 12), размещать на официальном сайте уполномоченного государственного органа сведения о должнике, находящемся в розыске, и его фотографии.*

2. В кратчайшие сроки привести в исполнение статью 93-1 Закона КР «О статусе судебных исполнителей и об исполнительном производстве» о базе данных должников по алиментным обязательствам.
3. Внедрить единую базу данных должников, находящихся в розыске, а также проработать механизм взаимодействия с государственными структурами, Министерством внутренних дел и Пограничной службой Кыргызской Республики.
4. На постоянной основе проводить обучение судебных исполнителей в целях повышения их качества работы.

3.4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ ОТ НАСИЛИЯ И ЖЕСТОКОГО ОБРАЩЕНИЯ В ДЕТСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ ИНТЕРНАТНОГО ТИПА

С октября 2019 года по февраль 2020-го проведен мониторинг детских учреждений интернатного типа для оценки эффективности защиты детей от насилия и жестокого обращения. По итогам мониторинговых посещений с участием заинтересованных государственных органов подготовлен отчет с рекомендациями, которые коснулись вопросов ведения документации, условий пребывания, обеспечения деятельности учреждений, а также эффективности системы пресечения, выявления и реагирования на случаи насилия.

Проведение мониторинга детских учреждений интернатного типа (ДУИТ) стало возможным благодаря сотрудничеству Акыйкатчы (Омбудсмана), ОФ «Лига защитников прав ребенка», Министерства здравоохранения, Министерства труда и социального развития, Министерства образования и науки, Министерства внутренних дел и поддержке Регионального представительства Международной тюремной реформы (Penal Reform International) в Центральной Азии.⁷⁰ В каждой мониторинговой группе присутствовали врач-педиатр, юрист, психолог и эксперт. Главной целью стало исключение насилия и жестокого обращения как со стороны персонала, так и между детьми, находящимися в интернатных учреждениях. Мониторинг охватил 10 учреждений, расположенных на территории КР.⁷¹ Выводы и рекомендации адресованы государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам, сфера деятельности которых затрагивает вопросы соблюдения прав детей на защиту от насилия и жестокого обращения в ДУИТ. Некоторые вопросы коснулись программы реформирования учреждений и приоритета сохранения ребенка в семейном окружении.

Мониторинг ставил следующие задачи: 1) изучение распространенности различных видов насилия (физического, психологического, сексуального, пренебрежение нуждами) в отношении детей как среди самих детей, так и со стороны персонала; 2) обзор действующего законодательства, эффективности мер по противодействию насилию в отношении детей; 3) изучение работы администрации государственных интернатных учреждений, анализ работы специалистов по профилактике, регистрации, учету и информированию о насилии в отношении детей в учреждениях,

⁷⁰ Мониторинг осуществлен в рамках проекта Международной тюремной реформы (Penal Reform International) в Центральной Азии «Поддержка инициатив государства и гражданского общества по предупреждению пыток и жестокого обращения в закрытых учреждениях Кыргызстана», финансируемого Посольством Великобритании в Кыргызской Республике.

⁷¹ Мониторинг охватил следующие учреждения: Чалдыбарская школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Панфиловская школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, им. К. Тилебалиева, Чуйская школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Военно-Антоновский детский дом для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Таласская специальная общеобразовательная (вспомогательная) школа-интернат, Дмитриевская специальная общеобразовательная (вспомогательная) школа-интернат, Краснореченская специальная общеобразовательная (вспомогательная) школа-интернат, Нижнечуйская начальная школа-интернат для детей с задержкой психического развития, Сокулукская специализированная школа-интернат для детей с тяжелыми нарушениями речи, Дом-интернат «Боорукердик» для пожилых одиноких людей, инвалидов и детей-сирот при мэрии г. Ош.

выявлению и противодействию насилию в отношении детей; 4) изучение принимаемых мер в ответ на насилие, координация деятельности и взаимодействие уполномоченных органов.

Правовой анализ выявил, что Закон Кыргызской Республики «Об охране и защите от семейного насилия»⁷² определяет правовые основы предупреждения насилия в семье, но не распространяется на защиту в интернатных учреждениях. Действующие телефоны «горячей линии» 111 и 115 не доступны для детей в интернатных учреждениях: либо отсутствует доступ к стационарным телефонам, либо нет мобильных телефонов, средств на оплату услуг связи, а также навыков обращения за помощью в различные службы. Порядка 95 % детей в интернатных учреждениях боялись открыто отвечать на вопросы мониторинговой группы, так как были предупреждены персоналом учреждения. Мониторинг показал, что отсутствует правовая база для эффективного реагирования на насилие в отношении детей в интернатных учреждениях.

Детские учреждения интернатного типа являются закрытыми по своей сути. Мониторинг выявил отсутствие механизмов обязательной регистрации случаев насилия внутри интернатного учреждения, подачи жалоб детьми на действия администрации и персонала, а также независимого контроля над деятельностью интернатных учреждений. При этом установлено,⁷³ что уполномоченные государственные органы (МТСП, МОН, МЗ) и органы местного самоуправления осуществляют мониторинг, однако рассматриваемые вопросы требуют усовершенствования и увеличения численности посещений. Необходим системный независимый контроль на районном и республиканском уровнях.

Государственные интернатные учреждения финансируются из республиканского бюджета, на их содержание в системе МОН, МЗ, МТСП ежегодно выделяется примерно 500 млн. сомов. Смета расходов одного интернатного учреждения варьируется от 11 до 38 млн. сомов. На одного ребенка ежемесячно приходится 12-20 тыс. сомов. Финансирование покрывает: заработную плату сотрудников интернатных учреждений, выплаты в Социальный фонд КР, коммунальные услуги, командировочные и прочие расходы. Из выделяемых средств до ребенка доходит 15-25 % в виде оплаты питания.

Дети-сироты, проживающие в интернатных учреждениях, не проходят регулярных углубленных медицинских осмотров. Медицинский осмотр детей в интернатных учреждениях выявил наличие следующих заболеваний: рецидивирующие отиты, атопический дерматит (экзема), тубинфицирование, патология опорно-двигательного аппарата (нарушения осанки, плоскостопие), энурез и другие невротические реакции, вирус папилломы человека (бородавки), педикулез, пороки сердца. В амбулаторных картах, даже при наличии показаний, отсутствовали отметки, что ребенок получал стационарное лечение. В большинстве случаев врачами не контролируется лечение, лекарственные препараты выдаются средним медицинским персоналом без соответствующей коррекции, что отличается от лечения детей в обычных условиях – вне интернатных учреждений. Практически во всех учреждениях имеются дети, нуждающиеся в лечении и протезировании зубов.

У детей старшего возраста преобладают болезни органов пищеварения и дыхания, а у детей раннего возраста – врожденные аномалии и отдельные состояния, возникающие в перинатальном периоде. Дети имеют худшие показатели физического здоровья за счет дефицита массы тела и низкого роста, большинство из них относятся к третьей и четвертой группам здоровья. Полученные данные указывают о необходимости особой заботы о здоровье детей, находящихся в ДУИТ, качественного обследования и соответствующего лечения с акцентом на реабилитацию и профилактическую работу.

Администрациями учреждений не проводится системная работа в виде семинаров (тренингов) для детей о правах ребенка, о подаче жалобы на действия персонала или других детей.

Также не ведутся подготовка и переподготовка персонала по выявлению или реагированию на насилие и жестокое обращение в отношении детей. Кадровый состав воспитателей и учителей во

⁷² См., <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111570>.

⁷³ Правительственная комиссия по мониторингу ДУИТ в 2017 году.

многих государственных детских учреждениях оставляет желать лучшего по причине отсутствия квалифицированных специалистов или недостатка финансирования. В ряде случаев воспитатели – случайные люди, для которых такая работа является временной.

Администрации интернатных учреждений не принимают мер по профилактике синдрома эмоционального выгорания среди персонала. Воспитанники, оставшиеся без попечения родителей, имеют психологические проблемы вследствие родительской депривации или развившиеся в условиях замкнутого социума. Данные обстоятельства оказывают влияние на психологические условия работы персонала. Персонал с низким уровнем коммуникативно-организаторских способностей, низким уровнем эмпатии и общения осуществляет психолого-педагогическую деятельность с детьми, имеющими те же проблемы.

Условия проживания детей в интернатных учреждениях не соответствуют Минимальным стандартам по уходу, воспитанию и социализации детей в учреждениях, оказывающих социальные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.⁷⁴

Территориальные подразделения уполномоченного органа по защите детей (Панфиловский район) совместно с администрацией интернатного учреждения не проводят работу по возврату детей в семьи (обеспечение семейного окружения и воссоединения с биологическими родителями). На детей, пребывающих в интернатном учреждении, не разработаны и не утверждены индивидуальные планы по защите ребенка (ИПЗР) и планы индивидуальной работы с семьей (ПИРС) для вывода их из трудной жизненной ситуации.

В соответствии с частью 1 пункта 1 статьи 37 Кодекса Кыргызской Республики о детях,⁷⁵ направление в интернатные учреждения вне зависимости от их форм собственности детей-сирот, детей, у которых отсутствуют родители в связи с лишением или ограничением их родительских прав, признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными), отбыванием ими наказания в виде лишения свободы, производится по решению суда, основанного на заключении уполномоченного органа по защите детей, и применяется как крайняя мера в случае исчерпания возможности по размещению ребенка в семье. В Панфиловской школе-интернате для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, пребывают 233 ребенка, из них 104 проживают в интернате, 109 детей – проходящие, сироты отсутствуют. Аналогичная ситуация в других школа-интернатах для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Территориальное подразделение уполномоченного органа по защите детей на местах (Панфиловский район) не проводит всестороннюю оценку ситуации каждого ребенка: индивидуальные планы защиты ребенка и планы индивидуальной работы с семьей заполняются по шаблону и не содержат путей вывода ребенка и семьи из трудной жизненной ситуации. Мониторинг выявил превышение максимального срока пребывания в учреждениях, что приводит к выделению дополнительных бюджетных средств.

⁷⁴ Утверждены Постановлением Правительства КР от 9 октября 2012 года № 691, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93743>.

⁷⁵ См. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203700>.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Министерству труда и социального развития КР и Министерству образования и науки КР:

1. В целях защиты детей от жестокого обращения и насилия в ДУИТ разработать:
 - 1) механизм подачи несовершеннолетними жалоб на действия персонала и других детей учреждения;
 - 2) систему регистрации случаев насилия внутри учреждения;
 - 3) систему оказания помощи детям, пережившим насилие и жестокое обращение;
 - 4) систему независимого контроля деятельности интернатных учреждений;
 - 5) внедрить систему доступа детей к телефонам доверия 111 и 115;
 - 6) обучить детей навыкам обращения за помощью в различные службы и телефоны доверия.
2. В целях сохранения ребенка в семейном окружении:
 - 7) внедрить в политику реформирования детских учреждений интернатного типа развитие социальных услуг и инклюзивного образования;
 - 8) обеспечить условия, позволяющие избегать помещения детей в интернатные учреждения во всех возможных случаях, а размещение в ДУИТ применять как крайнюю меру.
3. В целях обеспечения детям семейного окружения и воссоединения с биологическими родителями принять меры по возврату детей из ДУИТ в семьи.
4. Разработать и утвердить индивидуальные планы по защите ребенка (ИПЗР) и планы индивидуальной работы с семьей (ПИРС) по выводу их из трудной жизненной ситуации в отношении каждого ребенка, пребывающего в интернатном учреждении.
5. В целях недопущения разлучения детей с инвалидностью с семьями разработать меры по обеспечению им доступа к инклюзивному образованию и социальным услугам по месту проживания.

Министерству здравоохранения КР:

В целях надлежащей организации работы ДУИТ:

- 1) Предоставить детским учреждениям интернатного типа сборники нормативно-правовых актов с информацией об обеспечении права на здоровье детей.
- 2) Обеспечить сотрудников ДУИТ новейшей информацией и клиническими протоколами для первичного уровня здравоохранения, включающими эффективное документирование насилия (пыток и жестокого обращения) и пренебрежения нуждами детей.
- 3) Обеспечить учреждения документацией – формами 112у, 003-у, 087у и т. д.
- 4) Стандартизировать государственные медицинские услуги сексуального и репродуктивного здоровья для детей и подростков.
- 5) Проводить постоянный мониторинг ДУИТ на территории страны с разработкой рекомендаций по улучшению ситуации оказания медицинской помощи.
- 6) Восстановить деятельность подростковой службы в центрах семейной медицины (ЦСМ) и центрах общеврачебной практики (ЦОВП) с определением команды специалистов

(гинеколог, уролог, психолог или психиатр), которые при необходимости могут оказать доброжелательные конфиденциальные услуги консультирования, диагностики и лечения, а также идентифицировать и документировать случаи сексуального и иного насилия в отношении подростков.

- 7) Обязать медицинских работников информировать выпускников детских учреждений интернатного типа о системе предоставления медицинских услуг в КР (каким образом и куда выпускники могут обращаться за медицинской помощью, о программе государственных гарантий и т. д.).*
- 8) Изыскать дополнительные возможности финансирования для увеличения заработной платы медицинским работникам учреждений опеки.*

Для поддержания надлежащего профессионального уровня сотрудников ДУИТ:

- 1) Регулярно проводить курсы повышения квалификации и специализации для сотрудников детских интернатных учреждений.*
- 2) Предусмотреть для врачей учреждений опеки детей возможность получать консультации о новейших методах лечения через интернет-услуги.*

Для обеспечения детей, пребывающих в ДУИТ, надлежащими услугами по охране здоровья:

- 1) Обеспечить в учреждениях постоянное динамическое наблюдение детей педиатром, невропатологом, окулистом, ЛОР-врачом, ортопедом, девочек – детским гинекологом.*
- 2) Обеспечить воспитанникам бесплатную и качественную стоматологическую помощь, ограничить кариесогенные продукты в школьном питании, проводить просвещение в области стоматологии.*
- 3) Создать условия для оказания анонимных услуг подросткам.*
- 4) Проводить занятия по репродуктивному здоровью с детьми, находящимися в учреждениях опеки, обучать методам планирования семьи.*
- 5) Провести госпитализацию детей, нуждающихся в стационарном лечении, выделять персонал для ухода за детьми, привлекая волонтеров, например студентов Кыргызской государственной медицинской академии, и других заинтересованных лиц.*



РАЗДЕЛ 4.

ГРАЖДАНСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА

Всего за 2020 год в отдел по защите гражданско-политических прав, прав мигрантов, иностранных граждан, лиц без гражданства и военнослужащих на рассмотрение поступило 229 обращений. В основном они касались нарушений прав трудовых мигрантов, иностранных граждан, находящихся в Кыргызской Республике, прав военнослужащих, вопросов гражданства, получения паспортов, документов, справок, избирательных прав, а также участия в судебных заседаниях.

В трудной ситуации оказались трудовые мигранты, находившиеся в Российской Федерации, странах ближнего зарубежья и арабских странах. Со дня объявления карантина и закрытия своих границ зарубежными странами, даже имея на руках авиабилеты для вылета в Кыргызстан, наши граждане не смогли своевременно вылететь, задерживались на долгое время в чужих аэропортах. Наземные дороги ближних стран оказались закрыты, не давалось разрешений на транзитный проезд.

Пункт 2 статьи 6 Закона «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» гласит, что «введение чрезвычайного или военного положения на всей территории Кыргызской Республики не прекращает, не ограничивает и не приостанавливает деятельности Омбудсмента (Акыйкатчы)». В связи с этим все сотрудники аппарата работали бесперебойно.

В 2020 году по вопросам трудовых мигрантов на имя Акыйкатчы (Омбудсмента) Кыргызской Республики поступило 33 обращения по следующим темам: возвращение на родину во время коронавирусной пандемии; включение граждан КР в список пассажиров на авиарейсы для возвращения в страну; гражданство; выплата заработной платы; экстрадиция осужденных граждан и передача для привлечения к уголовной ответственности в КР; доставка «груза 200»; жалобы на действия сотрудников правоохранительных органов и вопросы обеспечения справедливого судебного разбирательства в странах пребывания; запросы на посещение мест временного содержания в РФ уполномоченными Акыйкатчы КР на общественных началах; получение документов и справок.

4.1. ПРАВА ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ

11 марта 2020 года Всемирная организация здравоохранения охарактеризовала вспышку новой коронавирусной инфекции COVID-19 как пандемию.

В период с 18 по 21 марта 2020 года были подтверждены 12 фактов заражения граждан коронавирусной инфекцией на территории Кыргызской Республики: в Сузакском районе Джалал-Абадской области – 8; в Ноокатском районе Ошской области – 3; в Баткенском районе Баткенской области – 1.⁷⁶

В соответствии с пунктом 2 части 9 статьи 64 Конституции КР, статьями 3, 4 и 7 Конституционного закона КР «О чрезвычайном положении» и исключительно в интересах обеспечения защиты жизни и здоровья граждан, их безопасности и общественного порядка, а также в целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции на другие территории страны Указом Президента Кыргызской Республики было введено чрезвычайное положение на территории города Джалал-Абад и Сузакского района Джалал-Абадской области, на территории городов Бишкек и Ош, Ноокатского и Карасуйского районов Ошской области на период с 08.00 25 марта 2020 года до 08.00 15 апреля 2020 года. Утверждено Положение о комендантуре указанных городов и районов.

В связи с введением в Республике Казахстан чрезвычайного положения до 15 апреля и ограничением на въезд иностранных граждан транзитное пересечение территории РК было запрещено. Министерство иностранных дел КР сделало обращение к гражданам страны, находящимся в России, с просьбой воздержаться от выезда в сторону российско-казахстанской границы с намерением вернуться в Кыргызстан наземным транспортом через Казахстан.⁷⁷

Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики Токон Мамытов обратился к Уполномоченному по правам человека в Республике Казахстан Э. Азимовой с просьбой оказать содействие в возвращении граждан Кыргызстана, находившихся на пограничном пункте пропуска через казахстанско-российскую границу «Сагарчин» (Оренбургская область Российской Федерации).

Из-за вспышки коронавируса Казахстан ввел ограничения на въезд на свою территорию, а также на выезд всеми видами транспорта, за исключением персонала дипломатической службы РК и иностранных государств, а также членов делегаций международных организаций, направляющихся в Казахстан по приглашению МИД Казахстана.

На то время в связи с противовирусными мероприятиями, проводимыми властями РК, 223 гражданина нашей страны были вынуждены задержаться на пограничном пункте «Сагарчин», среди них были женщины и дети. О введенных РК ограничениях они узнали по приезде на пункт пропуска, где отсутствовали необходимые условия, люди были вынуждены греться в автомобилях.

В своем ответе Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан Э. Азимова отметила, что в Казахстане Президент РК ввел чрезвычайное положение и закрыл границы, в связи с чем пограничники Казахстана не могут пропустить граждан других государств через свою территорию. С учетом данного ответа Кыргызстан обратился с соответствующей просьбой к властям Российской Федерации об оказании содействия гражданам Кыргызстана, находящимся на российском пограничном пункте «Сагарчин», для их выезда на родину.

Для решения вопроса возвращения 18 граждан КР, прибывших в аэропорт г. Алматы из Гоа (Индия), Э. Азимова сообщила, что МИД КР необходимо направить ноту властям Республики Казахстан. Также Кыргызской Республике необходимо направить в Алматы специально оборудованный автотранспорт со специалистами и врачами-эпидемиологами для доставки граждан из Алматы в КР. Правительство КР было проинформировано по указанным вопросам и принимало соответствующие меры.

⁷⁶ Решение Совета безопасности Кыргызской Республики № 6 от 21.03.2020 г.

⁷⁷ См. <https://mfa.gov.kg/ru/menyu---inostrannoe/novosti/novosti-i-sobytiya/informacionnoe-soobshchenie-mid-kr-ot-19-marta-2020-goda>.

Пандемия и безработица мигрантов

Из-за пандемии коронавирусной инфекции все авиасообщения были прекращены и граждане Кыргызской Республики – трудовые мигранты застряли в Российской Федерации, странах Европы, Азии. Они пытались попасть на чартерные рейсы, которые для кыргызстанцев организовали в странах пребывания, но из-за закрытия границ эвакуация стала невозможной.

Многие мигранты остались без средств к существованию и возможности уехать домой. После длительного ожидания у людей не осталось средств на аренду жилья, питание, что привело к осложнению условий проживания, особенно в Российской Федерации. Для граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации во время коронавирусной пандемии, посольства КР и представители кыргызских диаспор организовали гуманитарную помощь в виде продуктов питания и товаров первой необходимости.

В середине марта 2020 года страны ближнего зарубежья стали закрывать границы на въезд, чтобы остановить распространение эпидемии. Узбекистан прекратил авиасообщение 16 марта 2020 года, Таджикистан – 20 марта, а в аэропортах крупных городов России остались ждать рейсов граждане этих стран, которых карантин застиг врасплох. Мигрантам, застрявшим в России, указом Президента РФ от 18 апреля 2020 года разрешили не оплачивать 5 350 рублей за рабочий патент ежемесячно, а вместе с регистрацией продлевать свои документы на 93 дня с момента истечения срока их годности. Так на время карантина было легализовано пребывание иностранных граждан в стране.

Граждане, которых при участии посольств чартерными рейсами возвращали из России в Кыргызскую Республику, не сразу оказывались дома. Всех прилетевших помещали на 14-дневный карантин в оперативно созданные обсервации, построенные из контейнеров. В прессе озвучивались жалобы на условия содержания, отсутствие самого необходимого – питьевой воды, лекарств.⁷⁸

Формирование посольством списков на рейсы домой

Консульский отдел Посольства Кыргызской Республики в России ежедневно принимал от 800 до 1 000 заявок граждан на возвращение в Кыргызской Республики, удовлетворение которых не представлялось возможным в связи с ограниченным количеством чартерных рейсов.⁷⁹

При Посольстве КР в РФ была создана специальная комиссия по рассмотрению жалоб кыргызстанцев на противозаконные действия отдельных лиц при составлении списков желающих вылететь на родину чартерными авиарейсами. В первую очередь в список включали остро нуждающихся, многодетные семьи, матерей-одиночек, больных и лиц пожилого возраста.

На тот момент количество обращений граждан о желании возвратиться на родину и с просьбой быть включенными в список превысило 7 000. Кроме того, порядка 4 000 студентов, обучающихся в учебных заведениях России, также ожидали возвращения на Родину. Обеспечить вылет такого количества граждан было невозможно.

Акыйкатчы (Омбудсменом) Кыргызской Республики неоднократно направлялись запросы на имя премьер-министра, министра иностранных дел КР с просьбой принять меры по защите прав и интересов трудовых мигрантов.

В соответствии с решением Правительства Кыргызской Республики заграничные учреждения КР в Российской Федерации с 26 августа 2020 года прекратили формирование списков граждан для возвращения на родину чартерными рейсами.⁸⁰

Авиакомпаниям РФ «Авиатрафик», «Аэрофлот», «Сибирь», «Тезджет», «Уральские авиалинии» предоставлено право самостоятельной продажи авиабилетов на планируемые рейсы на условиях их реализации исключительно в официальных авиакассах либо через онлайн-продажи

⁷⁸ См. <https://kaktus.media/414599>.

⁷⁹ Ответ Посольства КР в РФ (исх. 26-025/2368 от 10.09.2020 г.).

⁸⁰ Ответ (на исх. № 11-2691 от 04.08.2020 г.).

с официальных сайтов авиакомпаний без распространения по частным авиакассам и агентствам во избежание роста цен на авиабилеты и вмешательства посредников и перекупщиков.

Ранее консульский отдел Посольства Кыргызской Республики в Российской Федерации ежедневно принимал 800-1000 заявок граждан КР на возвращение в страну, удовлетворение которых не представлялось возможным в связи с ограниченным количеством чартерных рейсов.

До введения в нашей стране и России карантина в связи с распространением коронавирусной инфекции по всему миру в течение недели между Кыргызской Республикой и РФ совершалось порядка 50 регулярных авиарейсов. Только за один квартал 2019 года количество пассажиров, осуществивших взаимные перелеты, составляло 350 тысяч человек.

В то же время в период пандемии COVID-19 авиaperевозки пассажиров определенное время вовсе не осуществлялись. В результате переговоров с российской стороной в июне-июле осуществлялось 2-3 чартерных рейса в неделю из Москвы в Кыргызскую Республику, а на сентябрь их количество составило до 11 рейсов.

С учетом вышеизложенных обстоятельств не представлялось возможным удовлетворение запросов сотен тысяч сограждан, желавших по различным обстоятельствам вернуться из РФ в КР.⁸¹

На имя Акыйкатчы КР поступило обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой с указанием о нарушении прав граждан Кыргызской Республики на возвращение на родину.

В обращении указывалось, что на территории РФ находятся соотечественники, которые на основании решений судов в ожидании выдворения в страну своей гражданской принадлежности содержатся в специальных центрах временного размещения, и выражена просьба принять необходимые меры по возвращению граждан КР на родину. По этому обращению было направлено письмо на имя премьер-министра КР.

Из ответа МИД КР следует, что в центрах временного содержания иностранных граждан (ЦВСИГ) на территории РФ находилось более 60 граждан КР, в отношении которых приняты решения о депортации или выдворении. Из-за приостановления регулярного международного пассажирского авиасообщения данные граждане продолжали находиться в указанных учреждениях и были возвращены в республику к концу августа 2020 года.

МИД КР сообщил, что в рамках проводимой работы по возвращению граждан КР с момента приостановления международных рейсов кыргызской стороной во взаимодействии со странами-партнерами было организовано возвращение 8 000 граждан, в том числе 530 граждан из ОАЭ, чартерными авиарейсами 26 апреля, 3 мая, 10 мая 2020 года по маршруту Дубай – Бишкек.

Во взаимодействии со странами-партнерами в страну возвращено более 13 300 кыргызстанцев, в том числе 860 граждан КР – из ОАЭ.⁸²

Осуществлялись два еженедельных авиарейса по маршруту Москва – Ош и Москва – Бишкек. Также велась работа по организации рейсов из регионов. Был организован рейс из Санкт-Петербурга.

В целом с 20 марта по 21 июня 2020 года в Кыргызстан возвратились 10 904 гражданина из России. Был осуществлен 51 авиарейс из России и организовано возвращение соотечественников на 20 автобусах транзитом через Казахстан.

МИД КР сообщил, что в рамках проводимой работы по возвращению граждан КР с момента приостановления международных рейсов кыргызской стороной во взаимодействии со странами-партнерами организовано возвращение 13 300 граждан в КР, в том числе 860 граждан из ОАЭ, Кипра, Вьетнама, Кореи, Турции чартерными авиарейсами (период апрель – август).

⁸¹ Ответ Посольства КР в РФ (исх. №2 6-025/2368 от 10.09.2020 г.).

⁸² Письмо МИД КР от 10.06.2020 года.

Наиболее значимые события, связанные с мигрантами в 2020 году

Работа с представителями Акыйкатчы в зарубежных странах

Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики и сотрудники профильных отделов аппарата Акыйкатчы обсудили с представителями Омбудсмана КР на общественных началах в Российской Федерации, а также с активистами кыргызских диаспор и представителями трудовых мигрантов из КР в России проблемы, с которыми столкнулись соотечественники из-за пандемии коронавируса.

В онлайн видеосвязи 22 мая 2020 года с Омбудсменом КР приняли участие: председатель правления региональной общественной организация «Центр содействия развитию русско-кыргызских отношений «Мекеним Ала-Тоо» Дж. Бегиева; уполномоченные представители Омбудсмана КР на общественных началах по Москве и Московской области У. Кошматов, Б. Омурзаков, С. Расулов, Б. Абдылдаев; по Уральскому Федеральному округу Ж. Белеков; по Приморскому краю Б. Садиров; по Хабаровскому краю А. Мырзабаев; по Челябинской области З. Бакирова; по Оренбургской области У. Жамгырчиев; по Краснодарскому краю А. Аргымбаева; по Республике Хакасии М. Садыков и др.

В ходе встречи Акыйкатчы рассказал об участии института Омбудсмана в работе по возвращению трудовых мигрантов в Кыргызскую Республику, а также пригласил участников онлайн видеосвязи к откровенному диалогу, чтобы обобщить и представить озвученные вопросы Правительству КР и соответствующим государственным органам.

В числе наиболее острых проблем участники диалога назвали: неорганизованность авиаперевозок из РФ в КР, особенно для тяжелобольных кыргызстанцев и многодетных семей; отсутствие прямых авиарейсов в г. Ош, которые бы облегчили выходцам из Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей возвращение домой; а также проблемы, возникающие при сопровождении «груза 200».

Кроме того, по гуманитарной помощи, выделяемой для поддержки соотечественников в России, поднят вопрос аккумуляции и распределения ее в Москве и Московской области, когда в другие регионы Российской Федерации, где компактно проживают трудовые мигранты, не менее остро нуждающиеся в помощи, поддержка не доходит.

Внимательно выслушав и обсудив озвученные просьбы и предложения, Акыйкатчы (Омбудсмен) заверил, что все вопросы будут обобщены и направлены в Правительство КР, Республиканскому штабу по борьбе с коронавирусом и в Министерство иностранных дел КР. По итогам встречи было направлено письмо на имя премьер-министра КР с просьбой оказать содействия в возвращении на родину наших граждан.

Омбудсмен обратился к трудовым мигрантам и гражданам Кыргызстана в России, призвав сохранять спокойствие, действовать сообща, оказывать друг другу помощь, обращаться по фактам нарушений прав в аппарат Акыйкатчы по электронной почте, через сайт, по телефонам сотрудников, опубликованным на сайте. В связи с заключенными двусторонними меморандумами за соответствующей правозащитной помощью и содействием можно обратиться к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Татьяне Москальковой или уполномоченным по правам человека в регионах РФ.

Граждане КР, застрявшие в «Сагарчине» Оренбургской области РФ

223 гражданина КР застряли в пограничном пункте «Сагарчин» в приграничной зоне в Оренбургской области Российской Федерации, среди которых были женщины и дети.⁸³

18 марта 2020 года аппаратом Акыйкатчы направлены письма Уполномоченной по правам человека в Республике Казахстан Э.А. Азимовой, премьер-министру КР.

Из ответа Посольства КР в РФ следует, что 26 августа 2020 года через границы Оренбургской области РФ и РК организовано возвращение 3 255 соотечественников на 54 автобусах. Были

⁸³ См. https://ombudsman.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=1511.

возвращены граждане, ожидавшие возвращения из Республики Башкортостан, Самарской области, Соль-Илецка Оренбургской области. Следует отметить, что российская сторона безвозмездно предоставила 19 автобусов для перевозки людей через российскую и казахскую территории протяженностью 470 км. Стоимость перевозки протяженностью 2 225 км. автодороги обошлась каждому гражданину 3 000 рублей, дети перевозились бесплатно. Сотрудниками Посольства КР в РФ 52 гражданам были продлены сроки действия паспортов, а 20 гражданам выданы свидетельства для возвращения на родину.

С момента закрытия границ ближними странами всего возвращены из Оренбургской, Самарской областей через границы Республики Казахстан на 149 автобусах 8 229 соотечественников.⁸⁴

Вьетнам

В социальных сетях появилось видеообращение граждан Кыргызской Республики, находящихся больше месяца во Вьетнаме, они просили власти помочь им вернуться на родину. 7 мая 2020 года Акыйкатчы КР направил запросы в Правительство и МИД КР.

По сообщению МИД КР от 1 июня 2020 года, с момента приостановления рейсов консулом Посольства КР в Корею был создан чат и поддерживалась связь с гражданами КР по Whatsapp. В КР возвращены 7 граждан (6 – через г. Новосибирск, 1 – через Усть-Каменогорск, Казахстан), налажена связь с консулами посольств Казахстана и России во Вьетнаме, продлевались визы. На 29-30 мая 2020 года были запланированы рейсы для вывоза около 64 граждан КР из Кореи, Японии, Филиппин, в том числе пяти человек из Вьетнама – все они возвращены на родину.

Статистические данные по трудовым мигрантам

По различным источникам, по состоянию на 2020 год за пределами Кыргызской Республики, по официальным и неофициальным сведениям, временно или постоянно находятся порядка 864 844 трудовых мигрантов из Кыргызстана.

Таблица 4.1.1. Сведения о численности трудовых мигрантов – граждан КР по странам пребывания (по данным за 2019 год)

в Российской Федерации (России)	737 929
в Республике Казахстан (Казахстане)	29 835
в Турецкой Республике (Турции)	28 598
в Соединенных Штатах Америки (США)	20 000
в Федеративной Республике Германии (ФРГ)	9 115
в Канаде (Канада)	6 000
в Республике Корея (Южная Корея)	5 807
в Великобритании (Англия)	4 000
в Объединенных Арабских Эмиратах (ОАЭ)	3 051
в Итальянской Республике (Италии)	6 000
в Республике Узбекистан (Узбекистан)	5 000
во Французской Республике (Франции)	2 400
в Украине (Украина)	1 240
в Королевстве Бельгия (Бельгии)	1 200
в Государстве Япония (Японии)	224
в Государстве Катар (Катаре)	586

⁸⁴ Ответ Посольства КР в РФ (исх. № 26-025 от 01.09.2020 г.).

в Австрийской Республике (Австрии)	500
в Египте (Египет)	449
в Китайской Народной Республике (КНР)	353
в Республике Таджикистан (Таджикистан)	300
в Королевстве Саудовской Аравии (КСА)	297
в Швейцарской Конфедерации (Швейцарии)	250
в Пакистане (Пакистан)	245
в Государстве Кувейт (Кувейте)	210
в Малайзии (Малайзия)	150
в Белоруссии (Белоруссия)	116
в других странах:	989
Всего	864 844

Трудовые мигранты, осужденные за рубежом

В пенитенциарных учреждениях иностранных государств отбывают наказание 1 266 граждан КР. Основное количество осужденных содержится в исправительных учреждениях РФ (1 012 осужденных) и Республики Казахстан (93). До недавнего времени в Казахстане отбывали наказание 210 граждан КР.

Таблица 4.1.2. Численность осужденных граждан КР за границей⁸⁵

Страна	Количество осужденных (чел.)
Российская Федерация	1 012
Республика Казахстан	93
Ирак	43
Республика Узбекистан	32
Республика Таджикистан	26
Турция	14
КНР	12
Афганистан	9
Беларусь	8
ОАЭ	5
США	5
Литва	3
Украина	1
Грузия	1
Азербайджан	1
Чехия	1
Итого	1 266

⁸⁵ Ответ МИД (исх. № 13-025\633 от 21.01.2021 г.).

По информации заграничных учреждений Кыргызской Республики, наши соотечественники зачастую привлекаются к уголовной ответственности за совершение преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, также привлекаются к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства страны пребывания.

В 2020 году в КР для привлечения к уголовной ответственности из других стран прибыл 31 кыргызстанец, а для дальнейшего отбывания наказания – 50 человек, всего из других стран прибыл 81 человек.

Для сравнения: в 2019 году общее количество экстрадированных граждан КР составило 219 человек (для привлечения к уголовной ответственности – 75, для дальнейшего отбывания наказания в Кыргызстане – 144), в 2018 году общее количество экстрадированных граждан КР составило 143 человека (для привлечения к уголовной ответственности – 68, для дальнейшего отбывания наказания в Кыргызстане – 75), в 2017-м в КР прибыли 136 человек (для привлечения к уголовной ответственности – 89 человек, для дальнейшего отбывания наказания – 47).

Примеры защиты прав и свобод трудовых мигрантов

Генконсульство КР выразило благодарность уполномоченному Омбудсмена КР по Уральскому федеральному округу РФ.⁸⁶

Генеральное консульство Кыргызской Республики выразило особую благодарность уполномоченному Омбудсмена Кыргызской Республики по Уральскому федеральному округу РФ на общественных началах Ж. Белекову, К.К. Рахманбердиеву и группе соотечественников, которые за счет личных средств приобрели столь необходимые медицинские аппараты.

7 июля 2020 года в Международный аэропорт «Манас» прибыла гуманитарная помощь, сформированная кыргызскими соотечественниками и сотрудниками Генконсульства КР в Екатеринбурге, предназначенная для медицинских учреждений страны. В состав помощи вошли медицинские аппараты и изделия (концентраторы кислорода, пульсоксиметры, глюкометры с тест-полосками, хирургические халаты, медицинские чепчики и бахилы, необходимые для лечения больных в период распространения COVID-19.

Генконсул Руслан Бийбосунوف поблагодарил соотечественников за оперативное реагирование на призыв о помощи во время встречи с общественными организациями в Свердловской области 4 июля 2020 г.

Также указанным рейсом в Бишкек прибыли медицинские работники (один врач и три медсестры), выходящие из Кыргызстана, изъявившие желание помочь коллегам на родине.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Правительству Кыргызской Республики:

1. Разработать алгоритм действий в условиях пандемии по возвращению трудовых мигрантов на родину.

⁸⁶ См. https://ombudsman.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=1690.

4.2. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН

В соответствии с пунктом 1 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека, «каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей», а согласно пункту 3, «воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования, обеспечивающих свободу голосования».

Согласно пунктам 3, 4 статьи 2 Конституции КР, «Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе настоящей Конституции и законов», «выборы являются свободными. Выборы депутатов Жогорку Кенеша, Президента, депутатов представительных органов местного самоуправления проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Право избирать имеют граждане Кыргызской Республики, достигшие 18 лет».

Конституционный закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» определяет избирательные права граждан КР, гарантии их реализации, регулирует отношения, связанные с подготовкой и проведением выборов Президента КР, депутатов Жогорку Кенеша КР.

Президент КР 3 июля 2020 года подписал Указ «О назначении выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 4 октября 2020 года».

Жогорку Кенеш КР в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 64 Конституции КР и частью 3 статьи 59 Конституционного закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» своим постановлением возложил на Центральную комиссию по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики (далее – ЦИК), Правительство и Генеральную прокуратуру КР, глав местных государственных администраций, мэров городов Бишкек и Ош, руководителей исполнительных органов местного самоуправления проведение соответствующих мероприятий по проведению выборов депутатов ЖК КР.

С момента подписания Указа Президента Кыргызской Республики о назначении выборов в Жогорку Кенеш КР аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) проводился мониторинг предвыборных мероприятий агитационного периода политических партий.

До начала предвыборной агитационной кампании со стороны политических партий активизировалась регистрация граждан по определению избирательного адреса. Так, в Оше в преддверии выборов наблюдалась массовая регистрация граждан – более 30 000 за месяц. На момент проведения выборов по республике около 500 тысяч граждан изменили избирательные адреса (по форме № 2).

По этому поводу Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики обратился к председателю ЦИК с рекомендацией провести оперативную и доскональную проверку фактов массовой регистрации в участковых избирательных комиссиях по форме № 2. Массовая смена адреса регистрации вызвала подозрение у общественности.

В преддверии выборов депутатов Жогорку Кенеша КР, а также учитывая непростую эпидемиологическую ситуацию в стране, вызванную пандемией COVID-19, Акыйкатчы (Омбудсмен) КР несколько раз направил письмо председателю ЦИК КР Н. К. Шайлдабековой, обращая внимание ЦИК КР на ряд вопросов, разрешение которых должно способствовать благоприятной, безопасной и успешной реализации конституционных прав граждан КР избирать и быть избранными. Ряд предложений и вопросов также касались компетенции и обязанностей Правительства Кыргызской Республики.

В связи с заявлением ЦИК от 24 сентября 2020 года о том, что «если избиратель придет в день голосования с повышенной температурой на участок для голосования, то проголосовать не сможет, потому что его не пустят», Омбудсмен КР обратил внимание на недопустимость подобных заявлений и тем более каких-либо действий со стороны ЦИК, которые будут или могут препятствовать реализации гражданами их конституционного права избирать и быть избранными. Решение ЦИК о недопущении к голосованию избирателей, у которых в день выборов будет повышенная температура тела, не является законным и обоснованным.

Акыйкатчы (Омбудсмен) просил обеспечить неукоснительное исполнение законодательства о выборах, а также предоставить гражданам с высокой температурой тела равную с остальными возможность для своего волеизъявления в ходе выборов 4.10.2020 г.⁸⁷

Так, пункт 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики определяет, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами и вводимые ограничения должны быть соразмерны указанным (в Конституции и законах КР) целям. Кроме того, данной статьей запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина.

Поэтому Омбудсмен считает, что решение ЦИК о недопущении к голосованию избирателей, у которых в день выборов будет повышенная температура тела, не является законным и обоснованным.

После обращения Омбудсмана алгоритм совместно разработан Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов КР и Министерством здравоохранения КР в целях профилактики рисков, связанных с распространением коронавирусной инфекции, обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности и защиты здоровья граждан КР в период организации и проведения выборов депутатов. Алгоритм содержит ряд требований к избирательным комиссиям по организации процесса работы со списками избирателей в день, предшествующий голосованию, и в день голосования, требования для политических партий в период выдвижения списка кандидатов на съездах и проведения предвыборной агитации, а также в нем требования к работе органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению содействия работе избирательных комиссий.

Использование дезинфицирующих средств, защитных масок, одноразовых перчаток, соблюдение социального дистанцирования от других лиц на расстоянии 1,5-2 м, избегание рукопожатий и иных форм прямого контакта являются обязательным условием для участников избирательного процесса на всех стадиях избирательного процесса, за исключением случаев прохождения идентификации избирателей по биометрическим и персональным данным.⁸⁸

Ситуация в преддверии выборов

Одним из самых спорных новшеств избирательного законодательства стало введение 9-процентного барьера для прохождения политических партий в Жогорку Кенеш. Часть депутатов Жогорку Кенеша и отдельные эксперты считали такой высокий барьер большой проблемой, которая станет непреодолимой для многих политических организаций на парламентских выборах 2020 года.

За практически непреодолимый для большинства политорганизаций 9-процентный порог проголосовали 100 депутатов Жогорку Кенеша.

Депутаты ЖК предложили снизить избирательные порог и залог перед выборами 2020 года. Авторы законопроекта считают, что высокие избирательные порог и залог помешают многим партиям принять участие в выборах. Несколько депутатов Жогорку Кенеша предложили снизить избирательный порог для партий перед парламентскими выборами 2020 года до 5 %.⁸⁹

⁸⁷ Письмо на имя председателя ЦИК КР (исх. № 11-3537 от 02.10.2020 г.).

⁸⁸ См. <https://vesti.kg/politika/item/75819-tsik-razrabotala-algoritm-dejstvuj-po-obespecheniyu-sanitarnoj-bezopasnosti-vo-vremya-provedeniya-parlamentskikh-vyborov.html>.

⁸⁹ Проект закона инициировали М. Жеенчоров, И. Масалиев, Ж. Акаев, Н. Никитенко и Д. Бекешев.

В момент введения пропорциональной избирательной системы порог для прохождения в ЖК составлял 5 и более процентов голосов от общего числа зарегистрированных избирателей. Шестой созыв парламента был избран в 2015 году, тогда избирательный порог составлял 7 %. В 2017 году его увеличили до 9 %. Инициаторы законопроекта отмечают, что в нынешней ситуации проходной порог в 9 % приведет к ограничению пропорционального представительства различных политических сил, а также конституционных прав граждан на представительство в ЖК. По их словам, если бы в 2015 году порог составлял 9 %, в парламент не прошли партии «Бир Бол» и «Ата Мекен», так как они набрали меньше голосов. Это значит, что голосовавшие за них 258 930 избирателей остались бы без своих представителей в парламенте.

«Чем выше избирательный порог, тем больше различных политических партий оказывается «на улице», оставаясь потенциальной силой, способной вывести народ на митинги, создавая угрозу дестабилизации политической ситуации», – отмечается в справке-обосновании законопроекта.

С правовой точки зрения, избирательный порог является существенным ограничением прав граждан и потому может считаться допустимым лишь в той мере, в какой он позволяет решать задачу по обеспечению конституционно защищаемых ценностей, говорится в документе.

Кроме того, предлагается снизить сумму избирательного залога до миллиона сомов, чтобы в выборах могли участвовать все политические силы, в том числе молодые партии. Сейчас залог составляет 5 миллионов. Парламентарии напомнили: если в 2010 году, когда залог был 500 тысяч сомов, в выборах участвовали 29 партий, то уже в 2015-м – всего 14, так как залог увеличили в 10 раз.

«Слишком большой размер избирательного залога может помешать участию в выборах множества партий по причине их финансово-экономического положения», – отметили инициаторы.⁹⁰

Вместе с тем необходимо отметить вопросы соблюдения избирательных прав ЛОВЗ. Так, 4 октября 2020 года сотрудники аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) и региональные его представительства в ходе наблюдения за выборами провели анкетирование на предмет доступности избирательных участков для ЛОВЗ (в частности для колясочников на наличие пандусов).

Всего было обработано 55 анкет, поступивших в отдел по защите социально-экономических и культурных прав. Во всех 55 анкетах отмечается наличие пандусов, по данному вопросу ЦИК проведена соответствующая работа по обеспечению всех УИК пандусами.

Однако многие наименования функциональных зон объектов (территория, вход, направления движения, зона оказания услуг) на 17 избирательных участках не соответствовали нормативам для ЛОВЗ-колясочников.

Голосование за пределами Кыргызской Республики

Каждый гражданин Кыргызской Республики имеет право избирать и быть избранным, где бы он ни проживал на момент выборов, и государство обязано предоставить ему возможность голосовать. Голосование за рубежом было и продолжает оставаться важной задачей, которую в прошлом неоднократно поднимали как отдельные избиратели, так и общественные группы. Политические партии также периодически обсуждают вопросы голосования за рубежом с целью повышения участия избирателей за пределами страны и улучшения качества процесса голосования.

В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Конституционного закона КР «О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР» «...Граждане Кыргызской Республики, проживающие или находящиеся за ее пределами, голосуют на избирательных участках, образуемых по предложению органа, ведающего вопросами иностранных дел, по согласованию с соответствующими органами страны аккредитации, как правило, на территории дипломатических представительств, консульских учреждений КР, представительств государственных органов КР за рубежом».

⁹⁰ См. <https://ru.sputnik.kg/politics/20191029/1046087414/kyrgyzstan-zhk-izbiratelnjy-porog-vybory-proekt.html>.

Возможность проголосовать предоставляется исключительно тем, кто в состоянии прибыть на территории дипломатических представительств и консульских учреждений КР. Однако места проживания граждан КР за рубежом сильно рассредоточены, из-за чего далеко не все могут голосовать в местах, где организованы участки.

Анализ ситуации по соблюдению прав граждан, находящихся за рубежом, перед выборами показал:

- для того чтобы проголосовать, необходимо встать на консульский учет. Многие мигранты не заинтересованы в постановке на консульский учет. В связи с этим возникают проблемы учета избирателей за рубежом и оповещения граждан о возможности проголосовать;
- не прописаны нормы, по которым может проводиться агитация граждан за рубежом, а межгосударственные соглашения такой деятельности не предусматривают;
- как правило, членами УИК за рубежом становятся работники диппредставительств, из-за чего возникает риск использования административного ресурса;
- чтобы проголосовать, избирателю необходимо заранее пройти через процедуру регистрации биометрических данных. Организационные возможности государства для регистрации биометрических данных граждан КР, находящихся за рубежом, ограничены и должны обеспечить регистрацию всех или хотя бы большинства мигрантов.

По данным Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики, за рубежом проживает более 800 тысяч граждан.⁹¹

В посольстве Кыргызской Республики в Российской Федерации 2 сентября 2020 года проведена встреча с лидерами молодежи, блогерами и активистами организаций кыргызских диаспор Москвы и Московской области по вопросам выборов депутатов Жогорку Кенеша 4 октября 2020 года. В мероприятии приняли участие 40 представителей объединений диаспор.

Посол нашей страны в Российской Федерации проинформировал, что на 2 сентября на консульском учете в посольстве состоят 4 774 гражданина КР, в том числе 2 149 несовершеннолетних. Таким образом, в списке избирателей 2 625 граждан.

Принимая во внимание рекомендацию диаспоры, в ЦИК КР направлено предложение о предоставлении избирательным участкам при посольстве в Москве дополнительно 10 урн на случай увеличения избирателей.

С учетом того что в консульский отдел посольства еженедельно обращается более 2 000 граждан по различным вопросам (обмен паспорта, оформление СВР, для защиты их нарушенных прав, оформление «груза 200», невыплата зарплаты, выдача документов для детей, нотариальные вопросы, легализация документов и др.), а консулов при этом недостаточно, поддержана инициатива диаспоры о направлении волонтеров в консульский отдел из числа активистов для оказания помощи гражданам в предвыборный и выборный периоды по заполнению формы № 2 и проведению разъяснительной работы с каждым пришедшим в посольство гражданином, говорится в сообщении.

Министерство иностранных дел КР совместно с ЦИК сформировало 44 избирательные комиссии за рубежом. По сообщению директора департамента консульской службы МИД Алмаза Имангазиева, число избирателей за рубежом составляет 20 000 человек.

На территории России были открыты 11 избирательных участков, так как там проживает большое количество соотечественников.⁹² Первый и второй избирательные участки расположены в Москве при диппредставительстве КР, а также в Екатеринбурге, Новосибирске, Санкт-Петербурге, Красноярске, во Владивостоке, в Якутске, Южно-Сахалинске, Сургуте.⁹³

⁹¹ Источник: Аналитическая записка по вопросам голосования за рубежом CASCADD директору Э. Омуркуловой-Озерска, http://ombudsman.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=1787&lang=ru.

⁹² Источник: <https://24.kg/vlast/164993/>.

⁹³ Источник: <https://24.kg/obschestvo/165047/>, <https://24.kg/obschestvo/163892/>.

Деятельность Акыйкатчы (Омбудсмена) по вопросам выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

В своем обращении в ЦИК Омбудсмен КР обратил внимание на следующие проблемы по вопросам избирательных прав:

4 октября 2020 года состоятся очередные выборы в Жогорку Кенеш КР. Однако в этот раз необходимо не только учитывать новые вызовы и угрозы, возникшие в связи с пандемией коронавируса COVID-19, но и противостоять им. В связи с этим ЦИК и Правительству Кыргызской Республики необходимо иметь ответы на вопросы, которые также в обязательном порядке должны быть реализованы. В частности, речь идет о том, как в условиях неблагоприятной и даже опасной санитарно-эпидемиологической обстановки наши граждане смогут реализовать свое конституционное право голосовать и быть избранными.

Для этой цели уполномоченными государственными органами была проведена работа по созданию благоприятных и безопасных условий для проведения парламентских выборов, и ЦИК КР опубликовала оптимизированную смету расходов на эти цели в размере 60 млн. сомов.

Акыйкатчы (Омбудсменом) была отмечена необходимость обратить особое внимание на ряд важных аспектов при решении вопросов защиты и реализации прав избирателей и кандидатов, а также сотрудников ЦИК и ее территориальных подразделений, которые будут задействованы в мероприятиях по выборам депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Первый из вопросов, вызывающих озабоченность и даже тревогу, это то, как в ходе выборов будут обеспечены и реализованы права граждан, для которых голосование обычным способом вызывает сложности (ЛОВЗ, лица с проблемами здоровья или ухаживающие за ними, пожилые лица, пострадавшие от домашнего насилия, лица с COVID-19, контактные или обеспечивающие уход за больными)? В этой связи Акыйкатчы обратился к ЦИК с просьбой обратить особое внимание на категории граждан, чьи права потенциально могут быть нарушены.

Право граждан, имеющих проблемы со здоровьем, голосовать

Необходимо рассмотреть обеспечение избирательных прав для следующих категорий граждан, чьи проблемы связаны со здоровьем:

- *у которых обнаружен коронавирус COVID-19 или есть подозрения на него, в результате чего избирателям придется находиться в самоизоляции или в медицинских учреждениях, а также у тех, кто вынужден оставаться в самоизоляции определенное время после выздоровления (выписки) из медицинского учреждения;*
- *которые находятся в группе риска (пожилые люди, а также граждане с такими заболеваниями, как сахарный диабет, ВИЧ/СПИД, туберкулез, онкология и другие, находящиеся в группе риска);*
- *которые ухаживают за больными (в частности коронавирусом, включая медицинский персонал) дома или в медицинских учреждениях;*
- *лица с ограниченными возможностями здоровья (ЛОВЗ). Следует учесть, каким образом будет осуществляться доставка ЛОВЗ к избирательным участкам, какова инфраструктура участков (гарантии осуществления тайного голосования для человека в инвалидной коляске – будет ли возможным тайно проголосовать в специально отведенном месте в УИК), и другие вопросы;*
- *лица, осуществляющие уход за маленькими детьми (обычно женщины) в день голосования и в условиях соблюдения правил безопасности при пандемии коронавируса COVID-19;*
- *лица, которые в день голосования будут вынуждены оставаться дома как пострадавшие от домашнего насилия;*
- *Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов КР уже сообщила о порядке идентификации избирателей посредством проведения биометрической идентификации, но на данный момент отсутствует информация о том, насколько будут соблюдены*

санитарно-эпидемиологические нормы при использовании данных устройств в условиях пандемии;

- *лица, у которых в день выборов выявят высокую температуру тела. Будет ли для них обеспечено осуществление права избирать и быть избранными? Например, будет ли создано отдельное окно для подобных избирателей с постоянной дезинфекцией. Подобная практика проводилась в ряде стран во время пандемии;*
- *для находящихся за рубежом. Насколько посольства КР в разных странах мира готовы обеспечить гражданам безопасную реализацию их права проголосовать;*
- *право голосовать в безопасном для здоровья месте (условия УИК и их оснащенность для противодействия распространению COVID-19, как часто будут проветривать помещения для голосования; насколько выстроенный процесс голосования будет безопасным для граждан?).*

Право на информацию о выборах

Профильные государственные органы обязаны принять все необходимые меры для доступного и объективного информирования населения, включая ЛОВЗ и трудовых мигрантов за пределами КР, о законодательстве КР, относящемся к выборам и выборным процессам, а также о политических партиях и их кандидатах.

Избиратели должны своевременно и в доступной форме оповещаться о любых изменениях в процессе голосования, которые могут возникнуть в связи с пандемией и проводимых мерах безопасности и профилактики коронавируса COVID-19.

Будут ли разработаны и подписаны с основными участниками выборного процесса (политическими партиями, наблюдателями, ЦИК и другими участниками) «кодексы чести» о мерах, обеспечивающих безопасное голосование? Это необходимо во избежание использования кем бы то ни было ситуации с пандемией для снижения явки избирателей в день голосования.

Право быть избранным

Если будет требоваться личное присутствие кандидатов в депутаты при предоставлении необходимых документов для регистрации в ЦИК КР, то им также должны быть обеспечены соответствующие условия безопасности здоровья в связи с пандемией коронавируса.

Для всех кандидатов и партий КР должны быть предоставлены равные условия и возможности для проведения предвыборной агитации.

В день голосования члены участковых избирательных комиссий (УИК), сотрудники территориальных подразделений ЦИК должны быть обеспечены необходимым количеством медицинских масок и средств индивидуальной защиты (СИЗ) – как минимум, по 10 медицинских масок и СИЗ на одного человека.

Таким же количеством масок и СИЗ должны быть обеспечены и сотрудники Государственной регистрационной службы при Правительстве КР (ГРС), задействованные в процесс выборов, а также сотрудники правоохранительных органов.

Медицинские работники, задействованные в избирательном процессе для проверки температуры тела избирателей, должны быть обеспечены самыми надежными средствами индивидуальной защиты (СИЗ).

Это лишь часть причин, которые могут оказать негативное влияние на процесс реализации равных прав граждан избирать и быть избранными в условиях пандемии.

Сотрудники аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР во исполнение положения статьи 108 Конституции Кыргызской Республики проводили независимый мониторинг парламентских выборов. Для рассмотрения вопросов, жалоб или заявлений о реализации прав граждан избирать и

быть избранными предоставлена возможность обращаться в центральный аппарат, региональные представительства, а также в Службу «Горячая линия 115».

Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики выразил надежду, что парламентские выборы 2020 года пройдут открыто, прозрачно и организованно, без каких-либо эксцессов или нарушений.⁹⁴

Обращение Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики относительно реализации прав граждан во время предстоящих парламентских выборов в КР

Расследования члена ЦИК Атыр Абдрахматовой совместно с журналистами по УИК Бишкека, а также заявление представителей 12 партий в ЦИК с просьбой разобраться с массовыми регистрациями в УИК по форме № 2 требуют рассмотрения.

Стоит отметить, что 4 сентября 2020 года политические партии подписали с Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов КР меморандум, в котором обязались вести избирательную кампанию на принципах открытости и взаимоуважения, приоритета интересов и прав граждан, верховенства закона, соблюдать в процессе выборов этические и моральные нормы, вести агитационную работу без использования грязных технологий по отношению друг к другу, а также исключить свое участие и участие своих представителей, доверенных лиц, однопартийцев, агитаторов, родственников, друзей, знакомых и иных лиц в подкупе голосов избирателей, всеми мерами бороться против подкупа избирателей, в том числе оказывать содействие правоохранительным органам и поддержали ряд других обязательств.

Омбудсмен призывает политические партии вести агитационную работу в рамках закона и подписанных обязательств, а также призывает граждан не продавать свои голоса.

В связи с широким общественным резонансом относительно использования формы № 2 (заявление об изменении избирательного адреса, чтобы проголосовать вне места прописки) ЦИК рекомендуется проверить все формы № 2 и при наличии нарушений отменить решения по приписке к УИК.

С сентября 2020 года аппарат Омбудсмена при методологической поддержке директора Центра стратегического анализа, диалога и развития в Центральной Азии (CASCADD) Эльнуры Омуркуловой-Озерска приступили к осуществлению мониторинга права человека избирать и быть избранным во время парламентских выборов в КР. Аппарат Омбудсмена и CASCADD получили от международной организации IDEA International (www.idea.int) на безвозмездной основе программное обеспечение и техническую поддержку для его инсталляции. В опросе приняли участие более 300 человек. Наименьшее напряжение наблюдалось в Таласской области, тогда как наиболее социально напряженными относительно выборного процесса, безопасности и прав избирателей идентифицированы Джалал-Абадская область и город Бишкек. С результатами исследования можно ознакомиться на официальном сайте аппарата Омбудсмена (www.ombudsman.kg), а также на сайте Центра стратегического анализа, диалога и развития в Центральной Азии (www.cascadd.org).

Следует также отметить ситуации, вызвавшие общественный резонанс в связи с предвыборной кампанией, проводимой следующими политическими партиями.

Ситуация с политической партией «Кыргызстан»

25 августа 2020 года Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики отказала в регистрации партии «Кыргызстан» из-за нарушений правил подачи документов.

Для выяснения обстоятельств отказа регистрации партии «Кыргызстан» нами было направлено письмо с просьбой предоставить копию заключения рабочей группы ЦИК от 25 августа 2020

⁹⁴ Из письма Акыйкатчы (Омбудсмена) на имя председателя ЦИК КР от 11.08.2020 г. (исх. № 6-2763).

года относительно отказа в приеме документов партии «Кыргызстан» для регистрации списка кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.⁹⁵

Из полученного ответа ЦИК КР следует, что членами ЦИК от 25.08.2020 года № 94 принято решение о возврате политической партии «Кыргызстан» документов для регистрации списка кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша КР в связи с непредставлением в установленных законодательством порядке и сроках надлежащим лицом.

Решением Административного суда г. Бишкек от 27 августа 2020 года решение ЦИК было признано незаконным. Решением Верховного суда КР от 01.09.2020 года решение Административного суда оставлено в силе, политическая партия «Кыргызстан» допущена к участию в выборах в ЖК КР.

Ситуация с политической партией «Бутун Кыргызстан»

28 августа 2020 года председатель политической партии «Эркин Кыргызстан» Т. Бакир уулу обратился в Центральную комиссию по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики с заявлением об отказе в регистрации списка кандидатов от политической партии «Бутун Кыргызстан» в связи с фальсификацией списка кандидатов, где он был выдвинут в качестве кандидата в депутаты ЖК КР в списках политической партии «Бутун Кыргызстан» под № 18.

Однако группа лиц во главе с лидером партии Мадумаровым А.К. самопроизвольно передвинула его с 18-го на 22-е место в списке кандидатов, а в последующем вообще исключили из списка.

Акыйкатчы направлен запрос на имя председателя ЦИК с просьбой предоставить копию справки (заключения) рабочей группы относительно итогов рассмотрения заявления Т. Бакир уулу для подготовки официального заявления в отношении партии «Бутун Кыргызстан».⁹⁶

Из полученного ответа следует, что заявление Т. Бакир уулу было рассмотрено на совместном заседании рабочей группы по рассмотрению заявлений и жалоб избирателей и иных участников избирательного процесса и рабочей группы по приему документов политических партий на выборах депутатов Жогорку Кенеша КР 1 сентября 2020 года.

Решением ЦИК КР от 3 сентября 2020 года № 121 на основании заключения рабочей группы по приему документов политических партий на выборах депутатов Жогорку Кенеша КР отказано в регистрации списка кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша КР, выдвинутого политической партией «Бутун Кыргызстан».⁹⁷

Центральная избирательная комиссия на своем заседании 9 сентября зарегистрировала список партии «Бутун Кыргызстан».

Заседание прошло после рассмотрения заявления партии «Бутун Кыргызстан» в административном суде, где решение ЦИК от 3 сентября об отстранении партии от предвыборной гонки за несоблюдение порядка выдвижения списка кандидатов было отменено, решение ЦИК признано незаконным.

Учитывая активную фазу выборного процесса, члены ЦИК решили не подавать жалобу, и рабочая группа озвучила свое заключение с предложением зарегистрировать список партии «Бутун Кыргызстан». Из восьми присутствующих членов комиссии все проголосовали за регистрацию списка партии.

⁹⁵ Письмо (исх. № 11-3211 от 10.09.2020 г.).

⁹⁶ Письмо на имя председателя ЦИК КР (исх. № 11-3112 от 07.09.2020 г.).

⁹⁷ Ответ ЦИК КР (исх. № 04-02/928 от 08.09.2020 г.).

РЕКОМЕНДАЦИИ

Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР:

- 1. Внедрить программы электронного онлайн голосования и изменить нормы избирательного законодательства КР для возможности открыть избирательные участки вне территории посольства и госорганов КР за рубежом.*
- 2. Ввиду отмены голосования гражданами по форме № 2 решить вопрос голосования внутренних мигрантов.*



РАЗДЕЛ 5.

ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО

5.1. РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА СУДЕБНЫХ ЗАСЕДАНИЙ (ЖАЛОБЫ НА НАРУШЕНИЕ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО)

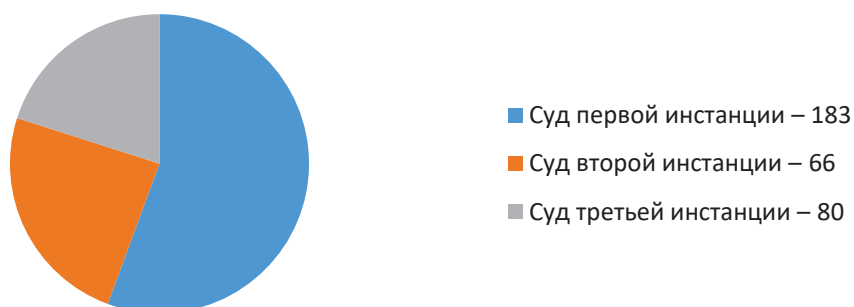
В рамках структуры аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики с 2016 года на постоянной основе функционирует отдел по работе с судебными органами и мониторингу судебных заседаний. В комплекс задач и функций отдела по работе с судебными органами, с одной стороны, входит наиболее полное и всестороннее обеспечение содействия гражданам в защите прав и свобод при рассмотрении дел всеми судебными инстанциями Кыргызской Республики, с другой – он принимает во внимание независимость судебных органов по вопросам рассмотрения дел.

Так, в 2020 году отделом было рассмотрено 484 обращения с направлением ответов заявителям.

Основная доля поступивших обращений в отдел содержит просьбу об осуществлении мониторинга судебных заседаний в различных судебных инстанциях. Принимая во внимание полномочия Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики, определенных Законом КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», сотрудники отдела по работе с судебными органами осуществили за 2020 год 329 мониторингов судебных заседаний, а также ими рассмотрено 155 обращений по существу с учетом положений законодательства Кыргызской Республики.

В 2020 году мониторинги судебных процессов преимущественно проводились в судах первой инстанции. Так, если 183 (55,6 %) мониторинга судебных процессов было проведено в суде первой инстанции, то в суде второй и третьей инстанций – 66 (20 %) и 80 (24,4 %) соответственно.

Диаграмма распределения мониторингов судебных заседаний по инстанциям



Отделом за 2020 год направлено 640 исходящих писем. Кроме этого, в различные инстанции направлено 8 актов реагирования Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики с просьбой о наложении взыскания на должностных лиц, препятствующих осуществлению правосудия и деятельности судебных органов. В итоге два обращения решены положительно, а по их результатам троих работников государственных учреждений привлекли к дисциплинарной ответственности (судьи Бишкекского городского суда). 4 акта реагирования находятся на стадии рассмотрения.

Таблица количества и характера актов реагирования

Акт реагирования по обращению	Куда направлено	Характер нарушения	Вовлеченные должностные лица	Результаты рассмотрения обращения
Рыспекова Э.	Дисциплинарная комиссия при Совете судей КР	Систематическое нарушение прав стороны судебного разбирательства	Судьи Бишкекского городского суда КР	Наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения
Токтоназарова Н.	Дисциплинарная комиссия при Совете судей КР	Нарушение права на справедливое рассмотрение дела	Судьи Верховного суда КР	Отказано в удовлетворении
Гильманова В.	Дисциплинарная комиссия при Совете судей КР	Нарушение права на справедливое рассмотрение дела (сроки рассмотрения)	Судьи Чуйского областного суда	На стадии рассмотрения
Недопуск на судебное заседание сотрудника аппарата Омбудсмена	Верховный суд КР	Ограничение права на открытость судебного разбирательства	Судья Таласского районного суда, судебный пристав и секретарь того же суда	Отказано в удовлетворении

Недопуск на судебное заседание сотрудника аппарата Омбудсмена	Генеральная прокуратура КР	Ограничение права на открытость судебного разбирательства	Судья Таласского районного суда, судебный пристав и секретарь того же суда	Прокуратура Таласской области направила представление в дисциплинарную комиссию при Совете судей КР и Судебный департамент при ВС КР
Материал из СМИ	Председателю Свердловского районного суда г. Бишкек	Отказ в предоставлении информации Омбудсмену КР	Помощник судьи Свердловского районного суда КР	На стадии рассмотрения
Гильманова В.	Дисциплинарная комиссия при адвокатуре КР	Нарушение права на гарантированную государством квалифицированную юридическую помощь	Адвокат при ГЮП КР	На стадии рассмотрения
Сулайманов Р.	Дисциплинарная комиссия при Совете судей КР	Ограничение права на обжалование решения	Судья Первомайского районного суда г. Бишкек	Отказ в удовлетворении

Очень важно подчеркнуть, что, помимо работы с большим количеством поступающих заявлений, сотрудники судебного отдела также оказывают консультации, связанные с предоставлением сведений относительно сроков обжалования судебных решений и порядка получения гарантированной юридической помощи.

Так, в рамках осуществления мониторинга судебного заседания по обвинению Э. Рыспековой⁹⁸ были выявлены систематические нарушения процессуальных прав участников судебного разбирательства. Мониторинг показал следующие нарушения прав подсудимой:

21.05.2020 года нарушено право Э. Рыспековой, предусмотренное статьей 405 УПК Кыргызской Республики (2017 г. ред.),⁹⁹ выступить с возражением на апелляционное представление прокурора.

Судопроизводство в судах должно производиться по принципу непосредственности и устности судебного разбирательства,¹⁰⁰ однако коллегия судей Бишкекского городского суда препятствовала подсудимой реализовать свое право и устно заявить возражения на апелляционное представление прокурора. Судебная коллегия, не давая Э. Рыспековой возможности заявить свои возражения на представление прокурора и не установив порядка исследования доказательств по делу, сразу пыталась начать судебный процесс с допроса подсудимой, тем самым нарушив порядок производства по делу, предусмотренный частью 1 статьи 404 УПК Кыргызской Республики (2017 г. ред.).¹⁰¹

21.05.2020 года Э. Рыспековой было заявлено ходатайство об установлении факта уклонения потерпевшей от дачи показаний и предоставления доказательств по делу. Однако судебная коллегия решила приобщить ходатайство Э. Рыспековой и дать оценку действиям потерпевшей при вынесении решения в совещательной комнате.

⁹⁸ Заявления Рыспековой Э. (вх. № Р-39 (08) от 14.05.2020 г., вх. № Р-39 (10) от 02.06.2020 г. и вх. № Р-39 (11) от 05.06.2020 г.).

⁹⁹ Часть 3 статьи 405 УПК КР, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111530/10?cl=ru-ru>.

¹⁰⁰ Статья 280 УПК КР, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111530/10?cl=ru-ru>.

¹⁰¹ Часть 1 статьи 404 УПК КР, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111530/10?cl=ru-ru>.

15.06.2020 года подсудимая Э. Рыспекова ходатайствовала перед судом рассмотреть поданное ею 3 июня 2020 года замечание на протоколы судебных заседаний от 21 и 28 мая 2020 года.

Однако в нарушение статьи 299 УПК Кыргызской Республики судебная коллегия отказалась рассмотреть замечания на протокол судебного заседания.

01.06.2020 года в судебную коллегия по уголовным делам Бишкекского городского суда Э. Рыспековой было подано заявление о применении в отношении нее дополнительных мер безопасности с приложением доказательств.

В соответствии с частью 4 статьи 79 УПК (2017 г. ред.),¹⁰² а также с частями 2 и 3 статьи 19 Закона КР «О защите прав участников уголовного судопроизводства»¹⁰³ суд обязан не позднее 24 часов с момента получения заявления принять решение о применении мер безопасности в отношении заявителя либо об отказе в их применении, о чем выносится постановление и о принятом решении немедленно уведомляется заявитель с направлением ему копии соответствующего постановления.

При наличии достаточных сведений суд обязан в пределах своей компетенции принять предусмотренные законом меры к охране жизни, здоровья, чести, достоинства и имущества этих лиц.

Несмотря на наличие достаточных данных о том, что Э. Рыспековой угрожает насилием Т. Меринова, уничтожением (повреждением) имущества, судебная коллегия, не приняла никаких мер по обеспечению безопасности и не выдала ей постановления. Подсудимая Э. Рыспекова вправе обжаловать постановление об отказе в применении мер безопасности в вышестоящий орган в течение десяти дней. Однако коллегия Бишкекского городского суда лишила Э. Рыспекову ее процессуального права на обжалование, предусмотренного частью 5 статьи 79 УПК (2017 г. ред.).

Зафиксировав указанные нарушения прав заявительницы, в адрес Дисциплинарной комиссии при совете судей Кыргызской Республики было направлено представление¹⁰⁴ о привлечении судей Бишкекского городского суда КР Ж. Сабитовой, Н.Черикова и З. Алгожоева к дисциплинарной ответственности.

Решением Дисциплинарной комиссии при совете судей Кыргызской Республики от 02.10.2020 г. указанные судьи были привлечены к дисциплинарной ответственности в виде предупреждения.

Результаты мониторинга судебных заседаний показывают, что на практике часто нарушается право граждан на разумный срок судебного разбирательства.

Так, по заявлению Интымаковой К.¹⁰⁵ были установлены следующие обстоятельства.

Уголовное дело находилось на стадии следствия в течение двух лет и одного месяца. В период с 3 февраля 2016 года до 9 марта 2017-го уголовное дело (УД 376-16-ч.1) в отношении оперативных сотрудников Аламудунского ОВД рассматривалось в производстве Аламудунского суда Чуйской области (судья Зикиров А.К.). С 13 июня 2017 года уголовное дело находится в производстве Свердловского районного суда г. Бишкек, то есть судебная система рассматривает это уголовное дело уже 4 года 6 месяцев.

Данное дело находится на контроле Омбудсмана КР. На постоянной основе осуществляется мониторинг судебного заседания в Свердловском районном суде г. Бишкек.

Статус судьи определяется повышенными требованиями к его приобретению и прекращению, установлением высоких стандартов к личности обладателя, квалификации и поведению,

¹⁰² Часть 4 статьи 79 УПК, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111530/10?cl=ru-ru>.

¹⁰³ Части 2 и 3 статьи 19 Закона КР «О защите прав участников уголовного судопроизводства», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1961?cl=ru-ru>.

¹⁰⁴ Представление заместителя Омбудсмана КР от 26.06.2020 г. (исх. № 08-2402).

¹⁰⁵ Заявление Интымаковой К. (вх. № И-11 (20) от 27.10.2020 г.).

усилением ответственности за ненадлежащее исполнение судебных полномочий, материальным и социальным обеспечением и иными гарантиями, соответствующими высокому статусу.¹⁰⁶ Однако не всегда судьям удается соответствовать своему высокому статусу.

Так, сотрудниками аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) КР проводится мониторинг судебных процессов в Чуйском областном суде по делу о проступках в отношении В. Гильмановой.¹⁰⁷

Данное дело о проступках находится в Чуйском областном суде с февраля 2020 г. в производстве состава коллегии судей. До настоящего момента решение по делу не принято. Тем самым нарушаются срок судебного разбирательства (часть 2 статьи 274 УПК КР¹⁰⁸). Согласно части 2 статьи 274 УПК КР, дело о проступке подлежит рассмотрению по существу судьей в срок не позднее 15 дней со дня начала рассмотрения дела в суде. Согласно части 4 статьи 402 УПК КР,¹⁰⁹ срок рассмотрения при наличии уважительных причин может быть продлен на один месяц по определению суда апелляционной инстанции, в производстве которого находится дело. Однако данное уголовное дело находится на рассмотрении Чуйского областного суда уже на протяжении семи месяцев.

Последнее судебное заседание, назначенное на 16:00 16.09.2020 года, было сорвано одним из судей без объяснения уважительности причины. В. Гильманова и В. Гильманова, в отношении которых рассматривается дело о проступке, приезжают на судебное заседание из Жайылского района Чуйской области, что требует дополнительных расходов, связанных с транспортом. Такое халатное отношение длится в Чуйском областном суде уже 7 месяцев по причине неорганизованности Чуйского областного суда.

На имя председателя Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики было направлено представление¹¹⁰ о привлечении указанных судей к дисциплинарной ответственности за допущение вышеуказанного нарушения прав гражданина.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Верховному суду Кыргызской Республики:

1. *Дать соответствующее поручение местным судам Кыргызской Республики о необходимости строгого и неукоснительного соблюдения законности при рассмотрении и разрешении судебных дел, в том числе предотвращения попытки затягивания судебного разбирательства.*

¹⁰⁶ Пункт 1 статьи 4 Конституционного закона КР «О статусе судей Кыргызской Республики».

¹⁰⁷ Заявление Гильмановой Г. (вх. № Г-192 (2) от 04.03.2020 г.).

¹⁰⁸ Часть 2 статьи 274 УПК КР.

¹⁰⁹ Часть 4 статьи 402 УПК КР.

¹¹⁰ Письмо (исх. № 08-3484 от 29.09.2020 г.).

5.2. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО

Конституция Кыргызской Республики устанавливает, что Кыргызская Республика – суверенное, демократическое, правовое, светское, унитарное, социальное государство.¹¹¹

Принцип законности при осуществлении правосудия означает, что суды должны осуществлять свои функции и реализовывать полномочия на основе строгого соблюдения Конституции КР и других законов.

В сфере правосудия законность представляет собой не только принцип деятельности самого суда, но и цель судебного разбирательства. Поэтому суды, реализуя свои права и обязанности, должны правильно толковать и строго соблюдать нормы процессуального и материального права.

В соответствии с принципом верховенства права в каждом вынесенном судом по делу приговоре или решении должна быть аргументированная ссылка на соответствующую норму закона. Если ссылки на закон нет, а применение нормы закона не обосновано, не учтены обстоятельства дела и характеристики его участников, приговор или решение могут быть отменены вышестоящей судебной инстанцией. Тем более, согласно части 4 статьи 99 Конституции КР,¹¹² отмена, изменение или приостановление судебного акта могут быть осуществлены судом в установленном законом порядке.

Однако на практике не всегда удается обеспечить точное и единообразное понимание содержания нормативно-правовых актов. Так, УПК КР в пункте 3 части 1 статьи 439¹¹³ устанавливает, что суд кассационной инстанции вправе отменить либо изменить акт суда первой или апелляционной инстанции полностью или в части и принять новое решение, не передавая дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка только в применении норм материального права.

Аналогичным полномочием обладает кассационная инстанция в гражданском судопроизводстве. Пункт 3 части 1 статьи 365 ГПК КР устанавливает, что суд кассационной инстанции, рассмотрев дело по кассационной жалобе (представлению), вправе отменить либо изменить акт суда первой или апелляционной инстанции полностью или в части и принять новое решение, не передавая дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка только в применении норм материального права.

Случай 5.2.1.

При рассмотрении заявления Токтоназаровой А.¹¹⁴ было установлено следующее.

Решением Первомайского районного суда г. Бишкек от 28 июня 2019 года в удовлетворении иска Аркатовых О.И. и С.В. к Токтоназаровой А. было отказано.

Определением состава судебной коллегии Бишкекского городского суда от 24 сентября 2019 г. решение Первомайского районного суда было оставлено в силе без изменений.

Постановлением Верховного суда КР решение Первомайского районного суда и определение Бишкекского городского суда были отменены полностью с вынесением нового решения в пользу истцов.

Верховный суд КР, принимая вышеуказанное постановление за № ГД-138,139/1953 от 10.12.2019 г.,¹¹⁵ сослался на статью 365 ГПК КР,¹¹⁶ где установлены полномочия Верховного суда КР (кассационной инстанции).

¹¹¹ Ч. 1 ст. 1 Конституции Кыргызской Республики. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913>.

¹¹² Ч. 4 ст. 99 Конституции КР. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913>.

¹¹³ Пункт. 3 ч. 1 ст. 439 УПК КР. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111530>.

¹¹⁴ Заявление Токтоназаровой Н. (вх. № Т-80 от 16.01.2020 г.).

¹¹⁵ Постановление Верховного суда Кыргызской Республики за № ГД-138,139/1953 от 10.12.2019 г.

¹¹⁶ Статья 365 ГПК КР, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111521?cl=ru-ru>.

Данная норма не наделяет суд кассационной инстанции полномочием на отмену полностью актов судов первой и апелляционной инстанций с принятием нового решения.

Суд кассационной инстанции, рассмотрев дело по кассационной жалобе (представлению), вправе отменить либо изменить акт суда первой или апелляционной инстанции полностью или в части и принять новое решение, не передавая дело на новое рассмотрение (п. 3 ч. 1 статьи 365 ГПК КР¹¹⁷), если допущена ошибка только в применении норм материального права.

В данном случае суд кассационной инстанции не был вправе отменить одновременно акты судов первой и второй инстанций и принять новое решение.

Генеральная прокуратура КР в своем ответе¹¹⁸ на обращение Акыйкатчы (Омбудсмена) КР о привлечении судей Верховного суда КР к ответственности сообщает, что статья 365 ГПК КР предусматривает право Верховного суда «принять новое решение», при этом данное полномочие суда невозможно реализовать, не отменив судебные акты, принятые нижестоящими судами.

По результатам рассмотрения заявления Токтоназаровой А. была подготовлена рекомендация Верховному суду Кыргызской Республики о даче разъяснения в постановлении пленума ВС КР о порядке применения пункта 3 части 1 статьи 365 ГПК КР.

Случай 5.2.2.

На имя Акыйкатчы (Омбудсмена) КР поступило заявление С. Шиян¹¹⁹ с жалобой на помощника прокурора Ысык-Атинского района Н. Молдокееву, которая при беседе с С. Шиян отметила, что она подала представление прокурора в Чуйский областной суд об отмене приговора Ысык-Атинского районного суда, так как на нее оказывается давление вышестоящего руководства.

Согласно части 2 статьи 390 УПК КР¹²⁰, право обжалования судебного решения принадлежит осужденному, оправданному, лицу, в отношении которого велось или ведется производство о применении принудительной меры медицинского характера, их защитникам и законным представителям, государственному обвинителю или вышестоящему прокурору, потерпевшему и его представителю.

Было направлено письмо в прокуратуру Чуйской области¹²¹ с просьбой рассмотреть данный факт на предмет соответствия законодательству Кыргызской Республики.

21.02.2020 года из прокуратуры Чуйской области поступил ответ¹²² о том, что при прослушивании данной записи установлены некорректные высказывания со стороны Н. Молдокеевой, где она оправдывается перед С. Шиян за внесение ею апелляционных представлений, тогда как они внесены обоснованно.

Также в ответе сообщалось о том, что действия Н. Молдокеевой рассмотрены на оперативном совещании прокуратуры Чуйской области и по результатам она привлечена к дисциплинарной ответственности в виде объявления выговора.

¹¹⁷ Пункт 3 части 1 статьи 365 ГПК КР, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111521?cl=ru-ru>.

¹¹⁸ Письмо от Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики (исх. № 10/2-21-20 от 10.04.2020 г.).

¹¹⁹ Заявление С. Шиян (вх. № Ш-07(3) от 13.01.2020 г.).

¹²⁰ Часть 2 статья 390 УПК КР, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111530>.

¹²¹ Письмо в прокуратуру Чуйской области (исх. № 08-204 от 20.01.2020 г.).

¹²² Ответ прокуратуры Чуйской области (вх. № 09-116 от 21.02.2020 г.).

РЕКОМЕНДАЦИИ

Верховному суду Кыргызской Республики:

1. Рассмотреть вопрос о даче судьям дополнительных разъяснений в рамках Постановления Пленума ВС КР о порядке применения пункта 3 части 1 статьи 365 ГПК КР.

Генеральному прокурору Кыргызской Республики:

1. Рассмотреть вопрос об усилении служебного контроля и дисциплинарной ответственности в отношении прокуроров КР, участвующих в судебном разбирательстве в качестве государственных обвинителей.

5.3. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГАРАНТИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГЛАСНОСТИ СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА

Конституция Кыргызской Республики устанавливает, что разбирательство во всех судах осуществляется открыто. Следовательно, обеспечивается присутствие на открытых судебных слушаниях любого лица и, как следствие, придание огласке результатов судебного заседания, что является реализацией другого принципа судебного разбирательства – принципа гласности.

Принцип гласности имеет большое значение для обеспечения воспитательной и превентивной функций правосудия, является гарантией принципа независимости судей и подчинения их только закону, а также средством контроля над деятельностью суда, рассматривающего дело.

Кроме того, гласность способствует снижению субъективизма судей и позволяет всем желающим убедиться в соблюдении установленных конституционным законом и регламентом процессуальных процедур подготовки и разбирательства дела в суде.

Под гласностью судебного разбирательства следует понимать не только проведение открытого судебного заседания, но и открытость, прозрачность и доступность судебных процедур, включая публичное объявление судебного решения, ознакомление сторон с поступившими жалобами, извещение о месте и времени проведения судебного заседания, свободный доступ к базе данных вступивших в законную силу судебных актов, в том числе предоставление сторонам материалов видео- и аудиофиксации.

Пункт 5 статьи 300 УПК КР¹²³ устанавливает, что по ходатайству лиц, участвующих в деле, и их представителей судом предоставляется копия аудио-, видеозаписи или протокола судебного заседания. Однако ГПК КР аналогичной нормы не содержит.

Случай 5.3.1.

Например, при рассмотрении заявления Турсуниязова М.¹²⁴ было направлено письмо в Верховный суд КР (далее – ВС КР) с просьбой предоставить материалы видео- и аудиофиксации судебного разбирательства.

¹²³ Пункт 5 статьи 300 УПК КР.

¹²⁴ Заявление Турсуниязова М. (вх. № Т-219 (3) от 07.02.2020 г.).

Однако Верховный суд КР отказал в предоставлении материалов аудио- и видеофиксации судебного разбирательства со ссылкой на приказ председателя Верховного суда КР от 22.12.2016 г. за № 213.¹²⁵ Пункт 5 данного приказа устанавливает, что система аудио- и видеофиксации в здании ВС КР функционирует исключительно в целях безопасности участников судебного разбирательства.

Акыйкатчы предлагает внести в ГПК КР норму, устанавливающую право участников судебного разбирательства истребовать копии аудио-, видеозаписи или протокола судебного заседания.

Сравнительная таблица к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменения в Закон Кыргызской Республики «Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики»

Действующая редакция	Предлагаемая редакция
<p>Статья 231. Составление протокола</p> <p>1. Протокол составляется в судебном заседании секретарем судебного заседания или при совершении отдельного процессуального действия вне заседания.</p> <p>2. Протокол составляется компьютерным, электронным (включая цифровую аудиозапись), машинописным либо рукописным способом.</p> <p>3. Для обеспечения полноты составления протокола суд может использовать аудио- и видеозаписи в судебном заседании либо при совершении отдельного процессуального действия вне заседания. В этих случаях аудио- и видеозаписи прилагаются к протоколу, в котором делается отметка об их применении. Дополнительные материалы фиксации судебного заседания приобщаются к протоколу судебного заседания и хранятся вместе с материалами дела.</p> <p>4. Лица, участвующие в деле, и их представители вправе ходатайствовать о внесении в протокол сведений об обстоятельствах, которые они считают существенными для дела.</p> <p>5. Протокол должен быть составлен и подписан не позднее трех дней после окончания судебного заседания.</p> <p>6. По сложным делам составление и подписание протокола судебного заседания могут быть осуществлены в более длительный срок, но не позднее пяти дней после окончания судебного заседания.</p> <p>7. О сроках составления протокола и праве ознакомления с ним объявляется при оглашении решения.</p> <p>8. Протокол подписывается председательствующим и секретарем судебного заседания.</p>	<p>Статья 231. Составление протокола</p> <p>1. Протокол составляется в судебном заседании секретарем судебного заседания или при совершении отдельного процессуального действия вне заседания.</p> <p>2. Протокол составляется компьютерным, электронным (включая цифровую аудиозапись), машинописным либо рукописным способом.</p> <p>3. Для обеспечения полноты составления протокола суд может использовать аудио- и видеозаписи в судебном заседании либо при совершении отдельного процессуального действия вне заседания. В этих случаях аудио- и видеозаписи прилагаются к протоколу, в котором делается отметка об их применении. Дополнительные материалы фиксации судебного заседания приобщаются к протоколу судебного заседания и хранятся вместе с материалами дела.</p> <p>4. Лица, участвующие в деле, и их представители вправе ходатайствовать о внесении в протокол сведений об обстоятельствах, которые они считают существенными для дела.</p> <p>5. Протокол должен быть составлен и подписан не позднее трех дней после окончания судебного заседания.</p> <p>6. По сложным делам составление и подписание протокола судебного заседания могут быть осуществлены в более длительный срок, но не позднее пяти дней после окончания судебного заседания.</p> <p>7. О сроках составления протокола и праве ознакомления с ним объявляется при оглашении решения.</p> <p>8. Протокол подписывается председательствующим и секретарем судебного заседания.</p>

¹²⁵ Приказ председателя Верховного суда КР от 22.12.2016 г. за № 213.

9. Все внесенные в протокол изменения, дополнения, исправления должны быть оговорены до его подписания и удостоверены подписями председательствующего и секретаря судебного заседания.

9. Все внесенные в протокол изменения, дополнения, исправления должны быть оговорены до его подписания и удостоверены подписями председательствующего и секретаря судебного заседания.

10. По ходатайству лиц, участвующих в деле, и их представителей судом предоставляется копия аудио-, видеозаписи или протокола судебного заседания. В случаях, когда дело рассмотрено в закрытом судебном заседании, лицам, участвующим в деле, аудио-, видеозапись и протокол судебного заседания не предоставляются. Им обеспечивается возможность ознакомления с аудио-, видеозаписью и протоколом судебного заседания в суде.

Случай 5.3.2.

На имя Акыйкатчы (Омбудсмана) КР поступило заявление Рыспаевой Г.Б.¹²⁶ с просьбой оказать содействие в получении аудио- и видеозаписи судебного заседания.

После изучения заявления на имя директора Судебного департамента при ВС КР было направлено письмо с просьбой предоставить аудио- и видеозаписи судебного заседания.

26.08.2020 года получен ответ Судебного департамента при ВС КР. В нем сообщается, что аудио-, видеофиксация и автопротоколирование судебного заседания не производились, поскольку система программно-аппаратных комплексов аудио-, видеофиксации и автоматизированного протоколирования судебных заседаний не работала по техническим причинам.¹²⁷

РЕКОМЕНДАЦИИ

Правительству Кыргызской Республики:

1. Реализовать право законодательной инициативы путем разработки проекта внесения дополнения в ГПК КР, устанавливающее право участников судебного разбирательства истребовать копии аудио-, видеозаписи или протокола судебного заседания.

Судебному департаменту при Верховном суде Кыргызской Республики:

2. Обеспечить бесперебойное функционирование системы аудио-, видеофиксации и автопротоколирования судебных заседаний на всей территории Кыргызской Республики.

¹²⁶ Заявление Рыспаевой Г. Б. (вх. № Р-130(11) от 06.08.2020 г.).

¹²⁷ Ответ Судебного департамента при Верховном суде КР от 10.10.2020 г.



РАЗДЕЛ 6.

ПРАВА ЛИЦ, НАХОДЯЩИХСЯ В МЕСТАХ ОГРАНИЧЕНИЯ И ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

В течение 2020 года отдел за соблюдением прав и законных интересов человека правоохрательными, иными органами в местах содержания под стражей и ограничения свободы провел более 100 мониторинговых посещений закрытых учреждений Иссык-Кульской, Нарынской, Таласской, Чуйской областей, городов Бишкек и Ош. Было рассмотрено 322 различных письменных заявления на сотрудников правоохрательных органов и судебной системы. По итогам подготовлено 7 актов реагирования для устранения допущенных нарушений, десяти сотрудникам правоохрательных органов объявлены взыскания. В дисциплинарную комиссию Совета судей направлены материалы по двум судьям. Отдел рассматривал вопросы, связанные с обоснованностью ограничений прав и свобод в условиях чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения в ответ на пандемию коронавируса. Рабочей группой, созданной по инициативе Акыйкатчы, разработаны и внедрены Единая форма и инструкция медицинского осмотра задержанного.

Несмотря на пандемию, наряду с работой по предупреждению нарушений (про-активный компонент) рассмотрение обращений граждан продолжает оставаться наиболее важной составляющей в деятельности отдела за соблюдением прав и законных интересов человека правоохрательными, иными органами в местах содержания под стражей и ограничения свободы.

Среди рассмотренных в 2020 году отделом жалоб и заявлений большинство касалось неправомерных действий или бездействия сотрудников органов внутренних дел, прокуратуры, в меньшем количестве – сотрудников служб национальной безопасности, по борьбе с экономическими преступлениями, а также системы исполнения наказания.

В отношении сотрудников правоохрательных органов жалобы касались ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей, а также нарушений норм уголовно-процессуального законодательства.

В целях обеспечения соблюдения прав человека в сфере охраны здоровья в условиях пандемии в следственных изоляторах Бишкека и Нарына совместно с Национальным центром по предупреждению пыток и жестокого обращения КР (НЦПП) и общественным фондом «Голос свободы» при поддержке Программного офиса ОБСЕ в Бишкеке проведены посещения следственных изоляторов ГСИН, по итогам которых подготовлен доклад.

По инициативе отдела создана рабочая группа из сотрудников аппарата Омбудсмана, экспертов при Минздраве и фонда «Голос свободы», по результатам работы которой Министерством здравоохранения КР утверждены Единая форма и инструкция о медицинском осмотре задержанного лица при доставлении в изоляторы временного содержания (ИВС) органов внутренних дел.¹²⁸

С целью выявления незаконно содержащихся в местах лишения и ограничения свободы лиц в течение 2020 года осуществлено более 100 мониторинговых посещений. В том числе 42 ИВС Главного управления внутренних дел г. Бишкек, районных и городских отделов милиции (ГОМ), 21 посещение ИВС Главного управления внутренних дел г. Ош, 7 посещений следственного изолятора (СИЗО) № 1 г. Бишкек.

В целях разрешения поступивших заявлений направлено более 30 письменных запросов в государственные органы. После получения ответов заявителям даны консультации, проведено свыше 30 мониторингов судебных заседаний, по результатам проверок и обнаружения нарушений прав человека направлено 7 актов реагирования по устранению допущенных нарушений, десяти сотрудникам правоохранительных органов и двум судьям объявлены взыскания.

Всего в 2020 году в отдел за соблюдением прав и свобод человека правоохранительными и иными органами аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) КР поступило 322 различных письменных заявления на сотрудников правоохранительных органов и судебной системы.

Количественный состав заявлений в разрезе структур

Жалобы на действия (бездействие) сотрудников МВД КР	88
Жалобы на действия (бездействие) сотрудников прокуратуры	19
Жалобы на действия (бездействие) сотрудников ГСИН при Правительстве КР	22
Жалобы на судебные решения	12
Жалобы на действия (бездействие) сотрудников ГКНБ КР	12
Жалобы на действия (бездействие) сотрудников ГСБЭП при Правительстве КР	6
Материалы по вопросам экстремизма	1
Иные	162

6.1. ЖАЛОБЫ ГРАЖДАН НА ДЕЙСТВИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ И ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

Международный пакт о гражданских и политических правах,¹²⁹ ратифицированный Кыргызской Республикой в 1995 году, предусматривает, что введение чрезвычайного положения «не может служить основанием для каких-либо отступлений от закрепленных в пакте права на жизнь, запрета

¹²⁸ Приказ № 190 Министерства здравоохранения КР от 24.03.2020 г.

¹²⁹ См. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.

пытках или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, запрета рабства, лишения человека свободы»¹³⁰.

Конституция КР предусматривает нормы о недопустимости принятия законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина. Введение режима чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения подняло вопросы обеспечения многих конституционных прав и свобод человека и гражданина. Применение государством ограничений прав и свобод человека в период пандемии показало, что в целях пресечения распространения коронавирусной инфекции могут происходить необоснованные или несоразмерные ограничения, ведущие к нарушению прав и свобод человека.

Важно, чтобы требования, связанные с обеспечением прав человека в условиях чрезвычайного или военного положений, установленные национальным законодательством, соответствовали общепризнанным принципам международного права.

В Бишкеке, Джалал-Абаде, Оше и ряде других районов на юге Кыргызстана 25 марта был введен режим чрезвычайного положения, назначены коменданты, введен комендантский час, принимались приказы, обязательные для исполнения в данных населенных пунктах. Позже комендантский час также был введен в Нарыне и Ат-Башинском районе.

Ряд допущенных правительством ошибок привел к многочисленным жертвам среди граждан, показал неготовность государственных органов к противостоянию опасным заболеваниям, в том числе COVID-19. Население в создавшейся ситуации принимало меры по самостоятельному лечению, обращалось за помощью к волонтерам, гражданским активистам, руководству иностранных государств, что говорит о слабом прогнозировании и плохой организации работы соответствующих государственных органов и должностных лиц, в частности вице-премьер министра по социальным вопросам, министра здравоохранения и членов республиканского штаба.

Процедура задержания граждан в условиях режима ЧС и ЧП

Особое место в механизме обеспечения прав и свобод граждан занимают органы внутренних дел, специально уполномоченные защищать права и интересы граждан. С этой целью сотрудники органов внутренних дел наделены широкими полномочиями, реализуя которые, они защищают права, жизнь и спокойствие граждан, с одной стороны, а с другой – ограничивают права и свободы лиц, нарушивших закон.

Особое внимание уделено вопросу обеспечения гарантий прав и свобод человека в работе органов внутренних дел, являющихся основной силой в условиях режима чрезвычайного положения. Как показала практика, не всегда сотрудники органов внутренних дел руководствуются принципами законности.

Анализ действий сотрудников органов внутренних дел в период чрезвычайного положения выявил противоречия Конституционного закона КР «О чрезвычайном положении» Основному закону. Так, в соответствии со статьей 28 Конституционного закона КР «О чрезвычайном положении» лица, допустившие нарушение порядка комендантского часа, задерживаются милицией или военными патрулями до окончания комендантского часа, а не имеющие при себе документов – до установления личности, но не более чем на трое суток с обязательным составлением протоколов уполномоченными на то сотрудниками органов внутренних дел или комендатуры местности, где введено чрезвычайное положение. Статья 34 данного закона предписывает рассмотрение подобных нарушений в течение трех суток единолично судьей районного (городского) суда либо начальником (заместителем) органа внутренних дел, либо комендантом отдельной местности.

Таким образом, задержание граждан за нарушения порядка комендантского часа представляет собой аналог мер процессуального принуждения с обязательным оформлением протокола, а также с привлечением к ответственности (если обстоятельства подтвердились).

¹³⁰ Статья 4 МППП, а также положения о допустимых ограничениях прав и свобод.

По мнению Акыйкатчы, положения Конституционного закона «О чрезвычайном положении» прямо противоречат части 4 статьи 24 Конституции, обладающей высшей юридической силой, согласно которой, никто не может быть подвергнут задержанию на срок более 48 часов без судебного решения. Каждое задержанное лицо в срочном порядке и в любом случае до истечения 48 часов с момента задержания должно быть доставлено в суд для решения вопроса о законности его задержания.

Таким образом, указанная выше конституционная гарантия должна соблюдаться также в условиях чрезвычайной ситуации или чрезвычайного положения, при этом количество задержанных граждан должно совпадать с количеством лиц, привлеченных к ответственности. В противном случае возникают основания подозревать в незаконности задержаний или иных злоупотреблениях, включая возможные коррупционные проявления.

Случай 6.1.1.

На имя Омбудсмана КР поступило обращение от общественных фондов «Юристы за права человека», «Голос свободы», «Центр защиты общественных интересов» и общественного объединения Гражданский союз «За реформы и результат» по факту избивания мужчины, анонимно снятого на видео 30 марта 2020 года в 22.50 во дворе здания Октябрьского УВД Бишкека.

Статья 22 Конституции КР гласит, что «никакие исключительные обстоятельства, какими бы они ни были, будь то состояние войны или угроза войны, внутренняя политическая нестабильность или любое другое чрезвычайное положение, не могут служить оправданием пыток». Из этого следует, что человеческое достоинство и гарантия защиты от пыток и других видов жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство видов обращения или наказания должны оставаться в поле зрения государства и его деятельности независимо от ситуаций (даже чрезвычайных), которые ему приходится разрешать. Действия сотрудников правоохранительных органов, избивавших мужчину, содержат в себе состав преступления, предусмотренного статьей 143 Уголовного кодекса КР (пытки).

Данные действия недопустимы и подлежат пресечению, особенно в условиях чрезвычайного положения, когда все слои населения находятся в особо уязвимом положении.

По данному случаю Акыйкатчы КР направил письмо генеральному прокурору с просьбой зарегистрировать факт в Едином реестре преступлений и проступков (ЕРПП), провести досудебное производство и привлечь к ответственности виновных. К сожалению, органы прокуратуры ограничились формальной отпиской, из которой вытекало, что задержанный гражданин был в состоянии алкогольного опьянения и оказывал сопротивление сотрудникам милиции. Таким образом, несмотря на требования Омбудсмана, данный инцидент не был тщательно рассмотрен надзорным органом и надлежащие меры к сотрудникам милиции не приняты.

Во время чрезвычайного положения ряд медиаэкспертов прокомментировали новые поправки в Уголовный кодекс, Кодекс о проступках и Кодекс о нарушениях. Критике подверглись изменения Кодекса КР о нарушениях, а именно статья 82-2, которая гласит, что «Действия, направленные на нарушение правопорядка, либо действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие физических лиц, путем распространения недостоверной информации, совершенные в местности, где объявлены чрезвычайная ситуация, чрезвычайное или военное положение, – влекут штраф 3 категории (для физических лиц – 55 расчетных показателей (5,5 тыс. сомов), для юридических лиц – 170 расчетных показателей (17 тыс. сомов)».

Данная статья несет в себе серьезные риски, поскольку возникает очень важный вопрос: кто и каким способом будет устанавливать достоверность либо недостоверность распространенной информации. Также Конституционный закон КР «О чрезвычайном положении» имеет ряд норм, предусматривающих санкцию за нарушения, введение контроля над СМИ в случае нагнетания обстановки, изъятие имущества, задержания лиц. Отсутствие в санкциях о введении контроля

четкости и понятии его пределов, чревато непоследовательностью и избирательностью принятия решений.

Сотрудники правоохранительных органов в целях борьбы с распространением провокационных слухов обязаны каждый подобный факт регистрировать в Едином реестре преступлений и проступков (ЕРПП). В случае отсутствия документального оформления действия сотрудников правоохранительных органов, которые сопровождались публикацией фотографий и персональных данных граждан, их раскаянием и извинениями перед общественностью, за деяния, которые не влекут ответственности по Уголовному кодексу, Кодексу о проступках или Кодексу о нарушениях, следует рассматривать как превышение полномочий, влекущее уголовную ответственность.

Вместе с тем, согласно статье 33 Конституции КР, «каждый имеет право свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом». Положения данной статьи также гласят, что «каждый имеет право на получение информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов. Никто не может быть подвергнут уголовному наказанию за распространение информации, порочащей или унижающей честь и достоинство личности». Данные вопросы должны рассматриваться в порядке гражданского судопроизводства.

С учетом этого каждому факту распространения провокационных случаев должна быть дана юридическая оценка о наличии в действиях граждан противоправных действий. В ином случае, в случае отсутствия оперативного информирования со стороны властей населения о проблемах и случаях заболеваний, профилактике и выявлении очагов болезней и дальнейших рекомендаций, информационный вакуум будет заполнен не соответствующими действительности слухами и домыслами.

Следует также отметить, что Конституция гарантирует каждому доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Случай 6.1.2.

Сотрудники ГКНБ заставили учителя школы № 64 Татьяну Шагееву извиняться перед кыргызстанцами на видеокамеру

По словам педагога, 30 марта 2020 г, в одном из магазинов она услышала от некоторых посетителей информацию о вывозе из села Кок-Жар 50 человек в обсервацию с подозрением на коронавирусную инфекцию.

Т. Шагеева решила проинформировать об этом свою коллегу – завуча школы № 64, чтобы предупредить ее о своем отсутствии на работе, поскольку жителей Кок-Жара, по ее словам, не выпускали из села. Завуч в свою очередь отправила ее сообщение учителям, а учителя – родителям. Таким образом, данное сообщение стало распространяться с большой скоростью. Позже Т. Шагеева отправила завучу аудиосообщение о вывозе на обсерваторию 50 человек из их села, которое впоследствии стало общественным достоянием.

На следующий день, со слов учителя, с ней связались сотрудники милиции и начали запугивать возбуждением в ее отношении уголовного дела, вызвали в Аламудунский ОВД Чуйской области.

Позже, по информации учителя, сотрудники правоохранительных органов попросили ее соседку написать заявление о распространении Т. Шагеевой недостоверной информации. Прибывший в отделение сотрудник ГКНБ требовал принесения извинений посредством видеообращения, в ином случае угрожал возбуждением уголовного дела. Испуганный педагог вынуждена была зачитать представленный ей текст.

Случай 6.1.3.

В аппарат Омбудсмена обратился водитель-дальнобойщик Азизбаев З.Т. с жалобой на действия следователя ГСБЭП по Чуйской области Т. Сариева и заместителя прокурора Чуйской области З. Бейшекеева, грубо нарушивших нормы УПК КР, лишив его права на обжалование действий должностных лиц.

5 декабря 2020 г. следователь Т. Сариев вручил Азизбаеву З.Т. уведомление о подозрении в совершении преступлений по статьям 223 (экономическая контрабанда), 320 (злоупотребление должностным положением), 359 (подделка документов) Уголовного кодекса КР. З. Азизбаев совместно с адвокатом, ознакомившись с материалами дела, внес следователю ходатайство о прекращении уголовного дела в связи с отсутствием состава преступления. Постановлением от 7 декабря 2020 г. следователь Т. Сариев отклонил ходатайство защиты. 8 декабря 2020 г. при ознакомлении с постановлением следователя об отклонении ходатайств защитник письменно поставил в известность следователя о намерении подать жалобу прокурору.

В соответствии со статьей 246 УПК КР отказ в удовлетворении ходатайства может быть обжалован прокурору в течение трех суток с момента получения заявителем копии постановления об отказе. Подача жалобы приостанавливает направление дела прокурору до ее разрешения.

Защитой 9 декабря 2020 г. в первой половине дня внесена жалоба прокурору Чуйской области на действия следователя. В этот же день следователь Т. Сариев, вызвав к себе З. Азизова и его адвоката, дал им бланк расписки об ознакомлении с обвинительным актом, который уже был утвержден заместителем прокурора З. Бейшекеевым. Бланк ознакомления не был подписан З. Азизбаевым. Несмотря на это, следователь Т. Сариев в нарушение всех норм УПК направил уголовное дело в Иссык-Атинский районный суд. Суд, учитывая нарушения норм УПК, вынес определение о возвращении дела прокурору.

Аппаратом Акыйкатчы внесены акты реагирования для устранения допущенных нарушений в отношении сотрудников прокуратуры и ГСБЭП.

Анализ обращений показывает, что в большинстве своем граждане жалуются на неправомерные действия или бездействие сотрудников МВД, ГКНБ и отсутствие надзора со стороны органов прокуратуры. Деятельность же органов прокуратуры должна являться гарантом законности принимаемых правоохранительными органами решений, обеспечивающих поддержание правопорядка.

Распространенными видами преступлений (правонарушений) со стороны сотрудников правоохранительных органов, рассматриваемых сотрудниками аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, являются пытки, злоупотребление должностным положением, незаконное задержание или заключение под стражу, волокита и бездействие следствия, проволочка в регистрации заявления граждан в автоматизированной информационной системе ЕРПП, допрос в отсутствие адвоката и другие следственные нарушения.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Генеральному прокурору Кыргызской Республики:

1. Принять меры по осуществлению действенного прокурорского надзора и недопущению повторения вышеуказанных нарушений прав человека.
2. Усилить надзор за досудебным производством в правоохранительных органах и регистрацией заявлений в Едином реестре преступлений и проступков (ЕРПП).
3. Обратит внимание на необходимость усиления осуществления прокурорского надзора за законностью действий правоохранительных органов, в том числе и в период введения ЧС и ЧП.

6.2. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ В СЛЕДСТВЕННЫХ ИЗОЛЯТОРАХ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Состояние медицинской и инфекционной безопасности, а также прав человека в следственных изоляторах в условиях пандемии

В январе 2020 года Всемирная организация здравоохранения объявила вспышку эпидемии, связанной с вирусом SARS-CoV-2, чрезвычайной ситуацией международного значения, а уже 11 марта 2020 года – пандемией. В связи со стремительным распространением COVID-19 правительства большинства стран приняли масштабные ограничительные меры, значительно ударившие по экономике, правам и свободам граждан. Лица, лишённые свободы вследствие содержания в замкнутой среде и непосредственной близости друг к другу, оказались более уязвимы к вспышке COVID-19, чем население в целом.

Верховный комиссар ООН по правам человека Мишель Бачелет в специальном заявлении призвала правительства и соответствующие органы власти сократить количество лиц, находящихся в заключении, и принять срочные меры для защиты их жизни и здоровья, в рамках комплексных мер по сдерживанию пандемии COVID-19.

Ряд институтов по правам человека и правозащитных организаций Российской Федерации и Республики Казахстан обратились к властям с предложением приостановить на время пандемии производства по делам в отношении несовершеннолетних, одиноких женщин и мужчин, у которых есть дети, пожилых людей до 60 лет, людей с тяжёлыми заболеваниями, а также инвалидов I, II, III групп и тех, кто совершил ненасильственные преступления.

Акыйкатчы (Омбудсменом) Кыргызской Республики были подготовлены и направлены обращения Премьер-министру, в Жогорку Кенеш, Верховный суд, ГСИН с предложением о сокращении в условиях пандемии численности лиц, содержащихся под стражей в период судебного разбирательства. 8 мая 2020 года в условиях чрезвычайного положения был принят Закон КР «Об амнистии в связи с 75-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов и 10-летием народной Апрельской революции 2010 года», который позволил существенно сократить число лиц, находящихся в пенитенциарных учреждениях.

Так, по данным ГСИН, на 1 апреля 2020 года в закрытых учреждениях содержались 9 511 человек, 1 832 из них – в следственных изоляторах. По итогам амнистии по статье 1 Закона КР «Об амнистии» 69 заключённых освобождены, по статье 3 сокращены неотбытые сроки 836 лицам, по части 1 этой

же статьи сокращены неотбытые сроки на 1/2 155 осужденным, на 1/3 неотбытого срока за тяжкие преступления 429 осужденным, 1/4 неотбытого срока 255 осужденным. Кроме того, по итогам обращения в Комиссию по вопросам помилования при Президенте КР, 230 человек освобождены и 38 осужденным сокращены сроки.

С целью изучения и соблюдения состояния прав человека в период пандемии институтом Акыйкатчы (Омбудсмана) КР совместно с Национальным центром Кыргызской Республики по предупреждению пыток и Общественным фондом «Голос свободы» при поддержке Программного офиса ОБСЕ в Бишкеке проведены исследования следственных изоляторов ГСИН, по результатам которых подготовлен доклад. В нем представлены первые обобщенные результаты и выводы по вопросам соблюдения прав человека в период пандемии, переданные для ознакомления Правительству КР, министерствам и ведомствам, правозащитным и международным организациям для использования в дальнейшей работе по защите и продвижению прав человека в закрытых учреждениях.

По итогам работы проанализированы факторы, влияющие на соблюдение таких прав задержанных, как свободы от пыток и жестокого обращения, личной неприкосновенности, справедливого судебного разбирательства, свидания с родными и доступа к медицинской помощи. В качестве наиболее «загруженного» и «отдаленного» были выбраны СИЗО-1 г. Бишкек и СИЗО-4 в г. Нарын.

Выявлено наличие ограничений на посещение задержанных адвокатами и представителями правозащитных групп. Так, в целях обеспечения инфекционной безопасности при посещении лиц, содержащихся в следственных изоляторах, правозащитными институтами и адвокатами, ГСИН издан внутренний акт, в соответствии с которым для посещения СИЗО необходимо предъявить справку с отрицательными результатами ПЦР-теста, срок действия которой установлен в 14 дней. При этом из предусмотренных 14 дней сам анализ проводится в течение трех дней. Ограничению также подверглись и свидания заключенных с родными и близкими.

При изучении всех обстоятельств вопроса выяснилось следующее. Стоимость проведения ПЦР-теста составляет около 2 400 сомов, что является недешевым мероприятием, учитывая требования прохождения каждые две недели. Практика показала, что стоимость ПЦР-теста сказалась на увеличении расходов на адвокатские услуги и стала препятствием для осуществления полноценной адвокатской деятельности. Нельзя исключать и возможности ложноотрицательных тестов, а также дополнительной нагрузки на бюджет страны в случае предоставления адвоката на условиях государственной гарантированной юридической помощи. Вместе с тем необходимо принять во внимание то, что действия ГСИН по введению ограничений в первую очередь были направлены на сохранение безопасности самих обвиняемых и осужденных.

В свою очередь Конституция КР и ратифицированные международные договоры в области защиты прав человека гласят, что никакие обстоятельства не могут быть причиной для ограничения фундаментальных прав человека, таких как свобода от пыток и жестокого обращения. Национальные правозащитные институты (в КР – Акыйкатчы и НЦПП) в соответствии с законодательством Кыргызской Республики уполномочены осуществлять мониторинг и предупреждение этих нарушений. Также требование наличия отрицательного ПЦР-теста для адвокатов не предусмотрено Уголовно-процессуальным и Уголовно-исполнительным кодексами, Законом КР «Об адвокатуре» и другими нормативными правовыми актами, предписывающими свидание с защитником без ограничений и в необходимое время.

Таким образом, введение ГСИН ограничений в период эпидемии, послужившее препятствием для деятельности правозащитных институтов и адвокатов, было продиктовано как объективными (отсутствие бюджетных средств на приобретение средств индивидуальной защиты и проведение систематического тестирования на наличие инфекции), так и субъективными факторами (издание внутренних приказов ведомств, требование к ПЦР-тестам).

Тем не менее внутренние акты ГСИН, направленные на усиление инфекционной безопасности в части ограничения прав человека, противоречат Конституции, Уголовно-процессуальному и Уголовно-исполнительному кодексам, Закону «Об Омбудсмана (Акыйкатчы) КР» и другим нормативным правовым актам.

Судебная система в период чрезвычайной ситуации и пандемии ввела практику проведения судебных заседаний посредством видеоконференцсвязи, что, на наш взгляд, несет ряд проблем для защиты. Так, проведение судебного заседания в режиме видеоконференцсвязи лишает адвокатов возможности обращения за перерывом для проведения переговоров с подзащитным и, таким образом, значительно снижает качество работы адвокатов и ущемляет право обвиненного на справедливое судебное разбирательство.

Согласно первичной официальной информации ГСИН, в подведомственных учреждениях больных COVID-19 среди обвиняемых и осужденных не имелось. При этом, по информации ГСИН, ПЦР-тестирование на момент исследований проведено только 22 заключенным, что составляет около 0,2 % от общего количества лиц, содержащихся в исправительных колониях и следственных изоляторах. Позже, ГСИН информировала о диагностировании COVID-19 у 30 сотрудников, а у 55 сотрудников – внебольничной пневмонии. Данный факт позволяет усомниться в информации ГСИН, учитывая непосредственные контакты между сотрудниками и задержанными/осужденными.

Тем не менее, судя по результатам проведенного анкетирования, 18 % обвиненных/осужденных, то есть почти каждый пятый, сообщили о наличии у них симптомов коронавирусной инфекции. 31 обвиненный/осужденный в устном порядке сообщал администрации об имеющихся симптомах, из них только четверым было назначено обследование. В остальных случаях администрацией в отношении обратившихся с признаками коронавирусной инфекции были предприняты такие шаги, как измерение температуры, выдача лекарств, проведение рентгенографии, дезинфицирование камеры, не требующие дополнительного финансирования или квалифицированного медицинского лечения.

Между тем статистика за 2020 год показывает увеличение смертности в учреждениях ГСИН в период пандемии. Так, с 1 января по 1 ноября 2020 года в учреждениях ГСИН умерли 47 человек:

- 2 человека – от туберкулеза;*
- 4 – COVID-19 и пневмония в период пандемии;*
- 6 – онкологические заболевания;*
- 1 – отравление наркотическими средствами;*
- 2 – суицид;*
- 32 человека – от соматических заболеваний, из них:*
 - 10 – заболевания сердечно-сосудистой системы;*
 - 11 – острая сердечно-дыхательная недостаточность;*
 - 3 – заболевания нервной системы;*
 - 6 – цирроз печени;*
 - 2 – заболевания органов дыхания (пневмония).*

При этом, согласно официальным данным, в 2019 году в учреждениях ГСИН от соматических заболеваний умерли 4 человека, то есть в восемь раз меньше, чем в 2020-м.

Таким образом, повышенная смертность среди заключенных от соматических заболеваний в период пандемии, малое количество проведенных ПЦР-тестов и результаты анонимного анкетирования дают основания считать возможным проникновение COVID-19 в закрытые учреждения ГСИН. И действия руководства ГСИН по ограничению доступа к информации не позволили оценить реальные последствия эпидемии в закрытых учреждениях этого ведомства.

Проведенный анализ таких критериев, обеспечивающих инфекционную безопасность, как управление медицинскими отходами, управленческие (административные) мероприятия, система изоляции, гигиена, экологический и технический контроль, индивидуальная защита персонала, показал, что ни один компонент системы инфекционной безопасности не исполняется в полном объеме.

Оценка лечебно-диагностических мероприятий показала низкий уровень медицинской помощи, лабораторно-инструментальных видов обследований, обеспечения лекарственными препаратами

и изделиями медицинского назначения, а также отсутствие протоколов лечения коронавирусной инфекции и отсутствие квалифицированного медицинского персонала.



Медицинские условия в колониях

ВЫВОДЫ

Результаты исследования по вопросам соблюдения прав заключенных в период эпидемии показали отсутствие механизма межведомственного взаимодействия в период эпидемий, свободного допуска к задержанным и осужденным адвокатов и правозащитных организаций, привели к нарушению прав заключенных на защиту, справедливое судебное разбирательство, необоснованному продлению процессуальных сроков и сроков содержания под стражей, откладыванию судебных разбирательств.

Не были приняты в полном объеме надлежащие меры медицинского характера по предотвращению угрозы распространения коронавирусной инфекции, медицинская помощь больным оказывалась на уровне первичного осмотра и была низкого качества.

Задержанным не обеспечивалось право на получение общественной информации, и в свою очередь общественность не была извещена о реальной ситуации, складывающейся в пенитенциарной системе в условиях пандемии.

В этой связи в целях соблюдения прав человека весьма важно не прекращать внешние проверки закрытых учреждений со стороны национальных правозащитных институтов, локальные нормативные акты ГСИН и органов правопорядка по усилению режима медицинской безопасности должны приниматься с учетом интересов сторон процесса и соблюдения прав человека.

Особое внимание должно быть уделено вопросам своевременного информирования общественности и лиц, содержащихся в пенитенциарной системе, о появившейся угрозе, мерах профилактики инфицирования, об общей ситуации с заболеваемостью в стране.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Правительству КР:

Разработать национальные планы действий по предупреждению и снижению риска распространения инфекций в закрытых учреждениях и в целом по стране, пересмотреть

существующие меры по инфекционной безопасности, обеспечить своевременную и бесперебойную медицинскую помощь лицам, содержащимся в закрытых учреждениях, устранить выявленные в ходе исследования нарушения, создать межведомственную рабочую группу по вопросам взаимодействия в направлении разгрузки пенитенциарных учреждений, обеспечить условия по бесперебойной работе правозащитных институтов.

Верховному суду КР:

Предложить рассмотреть судебную практику и дачу судам руководящих разъяснений по вопросам применения законодательства и норм международного права, обеспечения прав и свобод человека и гражданина при рассмотрении мер пресечения с учетом факторов риска заражения и нарушений прав человека в период эпидемий.

Генеральной прокуратуре КР:

Усилить надзор за сроками содержания в СИЗО, ИВС правоохранительных органов и своевременностью этапирования подозреваемых (обвиняемых) в следственные изоляторы.

ГСИН при Правительстве КР:

1. Обеспечить соблюдение прав каждого лишеного свободы на защиту во время эпидемий и при введении режима ЧС или ЧП в стране.
2. С целью беспрепятственного допуска адвокатов и сотрудников правозащитных институтов принять альтернативные меры по посещению учреждений адвокатами и национальными правозащитными институтами в условиях ЧС или ЧП.
3. Разработать и опубликовывать планы действий по снижению риска инфекций в подведомственных учреждениях, своевременно предоставлять общественности и государственным органам достоверную информацию относительно количества зараженных и больных инфекционными и иными заболеваниями, содержащихся в пенитенциарной системе.
4. В условиях действия режима ЧС или ЧП рассмотреть возможность альтернативных средств общения с родственниками посредством видеосвязи.
5. Обеспечить надлежащее своевременное и качественное медицинское обслуживание на уровне, оказываемом населению.
6. С целью выявления заразившихся и больных на системной основе проводить лабораторные обследования в соответствии с рекомендациями органов здравоохранения (ПЦР-тесты, анализ крови на наличие антител) для всех категорий заключенных.
7. Обеспечить эффективное взаимодействие врачей ГСИН с врачами гражданского здравоохранения, в том числе в части оказания квалифицированной медицинской помощи лицам, содержащимся под стражей в учреждениях ГСИН и нуждающимся в специализированном лечении в территориальных лечебных учреждениях Министерства здравоохранения.
8. Изменить действующую процедуру обращения заключенных за медицинской помощью в СИЗО, создать неснижаемый запас лекарственных препаратов с обеспечением контроля их качества.
9. Принять меры по обучению врачей и лаборантов диагностике, усилить контроль над работой и санитарным состоянием камерных помещений, пищеблоков, источников водоснабжения и т.д. Обеспечивать регулярную дезинфекцию всех зон, подверженных воздействию вируса и доступных для заключенных, тюремного персонала и посетителей в соответствии с принятой мировой практикой.



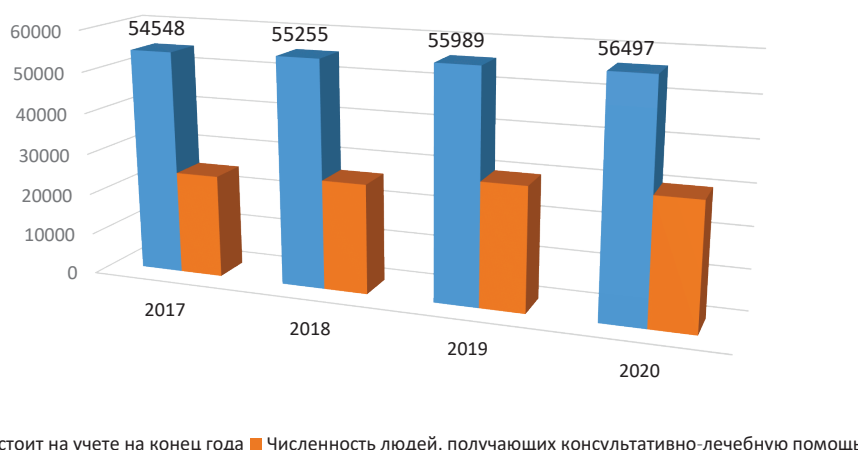
РАЗДЕЛ 7.

ПРАВА ПАЦИЕНТОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В ПСИХИАТРИЧЕСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

В соответствии с Законом КР «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» для защиты прав лиц, находящихся в психиатрических учреждениях КР, при аппарате Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики действует Служба защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических учреждениях. В 2020 году данная служба провела мониторинг психиатрических учреждений на территории КР, проверив условия пребывания пациентов и получателей услуг, законность госпитализации, состояние материально-технического обеспечения учреждений, лекарственное обеспечение и соответствие питания установленным требованиям.

В настоящее время состояние психического здоровья населения Кыргызской Республики характеризуется отрицательными показателями. По данным Министерства здравоохранения КР, за последнее десятилетие число инвалидов вследствие психических расстройств возросло. Большинство из них являются инвалидами I и II групп. В 2020 году в медицинских учреждениях на диспансерном наблюдении состояли 56 497 человек.

Заболееваемость населения психическими расстройствами



Таб. 7.1. Заболееваемость населения психическими расстройствами¹³¹

¹³¹ Статистический сборник «Здоровье населения и деятельность организаций здравоохранения КР за 2015-2019 гг.».

Основными причинами роста психической патологии являются неблагоприятная социально-экономическая обстановка в стране, социальная незащищенность, безработица, межнациональные и этнические конфликты, вынужденная внутренняя и внешняя миграция и другие факторы, которые способствуют развитию стрессовых и непсихотических состояний.

Также причинами роста заболеваемости стали распространение в 2020 году коронавируса COVID-19, объявление чрезвычайного положения, а затем чрезвычайной ситуации, введение карантина. Сюда же следует отнести имеющуюся на сегодняшний день несогласованность действий и решений органов исполнительной власти республиканского и регионального уровней в области психопрофилактики и психогигиены.

Ситуация усугубляется недостаточным количеством специалистов-психологов, социальных работников, юристов, неэффективностью существующей социально-психологической службы, осуществляющей предупреждение эмоционально-стрессовых расстройств. В нарушение законодательства недостаточно обеспечивается информационно-психологическая безопасность населения.

Защита прав и свобод граждан, страдающих психическими расстройствами, является важным аспектом правозащитной деятельности.

Так, 17 декабря 1991 года Организация Объединенных Наций утвердила Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 46/119), где, в частности, говорится, что все лица имеют право на квалифицированную психиатрическую помощь, которая является частью системы здравоохранения, образования и социального обслуживания.

Служба защиты прав пациентов

Защита прав лиц, находящихся в психиатрических учреждениях КР, осуществляется Службой защиты прав пациентов при аппарате Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики и в соответствии с Законом КР «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании». Также в целях обеспечения защиты прав пациентов психиатрических учреждений Службой защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических учреждениях, проводится мониторинг социально-стационарных учреждений, центров психического здоровья и психиатрических больниц страны.

Доступ пациентов к медицинской помощи

Доступ пациентов психиатрических учреждений к медицинской помощи в системе охраны психического здоровья является одним из средств оказания психиатрической помощи. При этом регламентированная государственная политика в области охраны психического здоровья при оказании медицинской помощи пациентам, находящимся в психиатрических учреждениях, закрепляет эффективность проведенного лечения и в дальнейшем – достижение реабилитации указанных категорий.

Обеспечение медицинской помощью пациентов психиатрических учреждений достигается путем предоставления психиатрических услуг, исходя из различных факторов, а именно экономического, социально-культурного и других, влияющих на эффективность и доступность к медицинской помощи в области охраны психического здоровья. Организация служб психического здоровья согласована с системой общественного здравоохранения, так как при организации медицинской помощи по охране психического здоровья в системе первичного медико-санитарного звена, включая лечебные и профилактические уровни, требуются специализированные навыки и подготовка специалистов для оказания медицинской помощи в сфере охраны психического здоровья, а также для выявления и лечения психиатрических расстройств.

В системе Министерства здравоохранения Кыргызской Республики функционируют три центра психического здоровья (РЦПЗ, Ошский и Джалал-Абадский ЦПЗ), две республиканские

психиатрические больницы (с. Чым-Коргон и п. Кызыл-Жар) для взрослых и Республиканская детская психиатрическая больница (далее РДПБ) в с. Ивановка.

На 01.12.2020 года на лечении в психиатрических стационарах республики находились 9 674 пациента.

В системе Министерства труда и социального развития КР (далее МТСП) функционируют восемь психоневрологических учреждений: шесть для взрослых и два детских.

На 01.11.2020 года в данных учреждениях на полном государственном обеспечении проживают 1 250 взрослых и 292 ребенка психоневрологическими диагнозами.

Так, в целях охраны психического здоровья населения и в соответствии со статьями 10 и 17 Конституционного закона «О правительстве Кыргызской Республики» в 2018 году были утверждены Программа правительства по охране психического здоровья населения республики на 2018-2030 годы и первоначальный план по реализации программы на пятилетний период, состоящий из 35 мероприятий.

По выполнению Плана мероприятий на 2018-2022 годы в качестве первого пятилетнего этапа реализации Программы Правительства Кыргызской Республики по охране психического здоровья населения Кыргызской Республики на 2018-2030 годы за 2020 г. проведены следующие мероприятия.

Пандемия COVID-19 вызвала перебои в оказании медицинской помощи во всем мире и еще больше затруднила без того ограниченный доступ к качественным, экономически доступным услугам по охране психического здоровья. В связи с пандемией и чрезвычайной ситуацией в Республике масштабные мероприятия не проводились.

Врачами – психиатрами ОЦСМ, ЦСМ районов проведена работа по введению в реестр больных с психическими заболеваниями в целях подготовки к переходу цифровизации услуг для населения и ввода в базу данных «О лицах, состоящих на диспансерном учете с психическими расстройствами».

На основании приказа МЗ КР № 900 от 27.12.2018 года «О создании мультидисциплинарной команды при ПМСП для улучшения оказания и реализации плана психического здоровья населения» была организована выездная теоретическая поездка по обмену опытом в города Ош, Джалал-Абад, Кара-Суу и для внедрения мультидисциплинарной команды с начала 2020 г. в пилотный проект вошла ОЦСМ Ленинского района, а также создана по организациям мультидисциплинарная команда в составе психотерапевта, психиатра, психолога, кабинетной и патронажной медицинской сестры, в базу введены данные больных (57 психических больных и 24 больных с депрессивными состояниями), осуществлена патронажная работа с больными.

В соответствии с госпрограммой в регионах начали работать 11 пилотных мультидисциплинарных команд (далее МДК). Основной задачей МДК было оказание психиатрической помощи на местах, по месту жительства. Тем самым люди, не обращаясь в стационарные психиатрические учреждения, в меньшей степени подвергались стигме.

Согласно исследованию, проведенному общественным фондом «Институт социального развития», лечение при МДК в 42 раза дешевле, чем в психиатрических стационарах. На 70 % повысилась социальная активность, на 83 % снизилось ограничение активности жизнедеятельности пациентов с психическими расстройствами, получивших лечение при МДК.¹³²

Для обеспечения соблюдения прав и свобод человека, в частности детей-сирот и лиц, страдающих психическими расстройствами, находящихся под опекой государства, в специальных детских учреждениях и домах-интернатах, расположенных на территории КР, был проведен мониторинг детских учреждений интернатного типа, психоневрологических учреждений (ССУ) и психиатрических лечебных учреждений в Ошской, Баткенской, Иссык-Кульской, Нарынской,

¹³² Отчет по исследованию экономической эффективности модели междисциплинарных команд, предоставляющих психиатрические услуги здоровья на уровне сообществ. ОФ «Институт социального развития».

Чуйской и Джалал-Абадской областях.¹³³

В целях оказания социальной поддержки социально уязвимых слоев населения и обеспечения социальной стабильности в условиях чрезвычайной ситуации/чрезвычайного положения, введенных в связи с распространением коронавирусной инфекции COVID-19, и согласно постановлению Правительства КР № 146 от 12.03.2020 года, в специализированных учреждениях введен карантин.

Для оказания специализированной медицинской помощи в областном центре функционирует Нарынская областная объединенная больница, на базе которой действует психо-наркологическое отделение, которое рассчитано на 20 койко-мест, из них 10 для больных с психиатрическими нарушениями и 10 для больных с наркологическими проблемами здоровья.

Со слов заведующей психо-наркологическим отделением Д. М., 28 марта прошедшего года администрация Нарынской областной объединенной больницы дала устное поручение распустить пациентов психо-наркологического отделения в связи с решением проводить лечение коронавирусной инфекции в данном помещении. Несмотря на обращение заведующей отделением Д. М. и родственников пациентов с просьбой не отпускать данный контингент ввиду того, что их заболевания несут угрозу непосредственно их жизни и жизни окружающих, администрация больницы оставила свое решение в силе и предложила на карете скорой помощи направить пациентов, находящихся в остром состоянии, в РЦПЗ Бишкека.

Ночью 29 марта пятеро пациентов с острым состоянием психического здоровья в сопровождении заведующей отделением Д.М. прибыли в город Бишкек в РЦПЗ.

Ввиду того что на протяжении этого времени в больницу обращались родственники и сами пациенты с психическими и наркологическими проблемами здоровья, 15 апреля 2020 года администрация больницы предоставила другое помещение для стационарного лечения больных.

На момент посещения отделения стационарное лечение в нем получали 10 пациентов.

Токмокское психоневрологическое социальное стационарное учреждение № 1

В Токмокском психоневрологическом социальном стационарном учреждении № 1 в селе Искра на момент посещения находились 267 мужчин от 18 лет и старше. Продукты приобретаются по тендеру, имелся запас муки на месяц. Медикаменты приобретаются ежеквартально. В небольшом количестве антисептические средства, выданные МТСП, закончились. Есть лежачие больные, их более 60 человек, которые нуждаются в особом уходе.

Мониторинг показал, что это самое уязвимое учреждение, оставшееся в кризисное время без системной и эффективной помощи, нуждающееся как в медицинских, так и в технических средствах для обеспечения персонала и получателей социальных услуг необходимыми средствами защиты и профилактики от коронавируса.

Потребности: хлорка – 10 кг на месяц; гипохлорит (45-65 %) – 40 кг на месяц; антисептик – 50 л на месяц; антибактериальное мыло для 267 получателей услуг; стиральный порошок – 100 кг на месяц; защитные костюмы, маски, бахилы для 54 сотрудников; мука – 1-2 тонны; сыпучие крупы, сахар.

Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики неоднократно поднимал вопрос о том, что здания Токмокского стационарного социального учреждения № 1, расположенного в селе Искра Чуйского района Чуйской области и предназначенного для предоставления социальных услуг лицам с психоневрологическими диагнозами мужского пола в возрасте старше 18 лет, требуют ремонта и не отвечают санитарно-гигиеническим нормам.

¹³³ Согласно приказу Акыйкатчы (Омбудсмена) КР от 22.04. 2020 г. № 71.

Джалал-Абадский областной центр психического здоровья

В Джалал-Абадском областном центре психического здоровья (ЖОЦПЗ) на момент мониторинга находились 64 больных. Сотрудников – 92 (11 врачей, 28 единиц среднего медперсонала, 29 единиц младшего персонала, 24 – прочих).

Состояние зданий и помещений. Требуется капитальный ремонт здания. Здание, где функционирует ЖОЦПЗ, не соответствует требуемым стандартам (ранее являлось общежитием), в связи с чем руководством учреждения была подана заявка в Министерство здравоохранения КР.



Фото 7.1. При посещении ЖОЦПЗ

Санитарно-эпидемиологические мероприятия по факту обнаружения туберкулезной палочки.

В ходе посещения Джалал-Абадского детского психоневрологического социального стационарного учреждения стало известно о том, что 28.02.2020 года у семнадцати воспитанников интерната была выявлена туберкулезная палочка, по итогам проверки у троих детей результат отрицательный. В связи с этим проводились мероприятия по карантину и лечению детей специалистами областной больницы им. Г. Бауэра (врачами СЭС области). По данному факту проводилась проверка со стороны областной прокуратуры, вопрос находился на контроле у уполномоченного Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики по Джалал-Абадской области.

Карантин ввиду COVID-19. На момент мониторинга Республиканской психиатрической больницы (далее РПБ) п. Кызыл-Жар Джалал-Абадской области был объявлен карантин. На стационарном лечении здесь находились 266 больных. Организовано карантинное отделение, где на момент посещения содержались 17 пациентов (в состоянии острого обострения психического здоровья). В больнице всего 315 штатных единиц, из них 290 заняты, остальные места вакантные.

Исполнение предыдущих рекомендаций Акыйкатчы. В ежегодных докладах Акыйкатчы (Омбудсмена) КР «О соблюдении прав и свобод человека в КР за 2018-2019 годы» неоднократно поднимался вопрос о нарушении прав пациентов в РПБ п. Кызыл-Жар из-за отсутствия элементарных условий для банных процедур, а также системы отопления.

В итоге произведен ремонт бани и системы отопления. Запас еды имеется, закуплены лекарства. Средств защиты (антисептиков, масок, перчаток) в достаточном количестве. Ежедневно проводится санитарная обработка территории. Кроме этого, велись работы по строительству ограждения для отделения принудительного лечения. Однако в связи с введением карантина строительные работы временно приостановлены.



Фото 7.2. Посещение РПБ п. Кызыл-Жар

Законность пребывания в учреждении. В сентябре 2020 года в РПБ п. Кызыл-Жар установлено, что пациент Н. М., содержащийся в отделении № 8 со строгим режимом, находился там незаконно. При ознакомлении с материалами установлено, что 15 июня 2020 года постановлением Ноокенского районного суда (вступил в законную силу 25.06.2020 г.) пациент Н. С. Мейманов должен был быть переведен со строгого (принудительного) режима лечения на усиленный режим лечения.

Нарушение сроков подачи апелляции. Данное постановление суда не было исполнено. В связи с тем что апелляционное представление прокуратуры Ноокенского района было подано в областной суд Джалал-Абадской области с нарушением срока, материалы данного дела поступили в областной суд 07.07.2020 года. Джалал-Абадский областной суд 28.07.2020 года отклонил апелляцию и вернул дело в Ноокенский районный суд в связи с упущением срока подачи апелляции (ст. 394 УПК КР).

По данному факту направлено письмо в прокуратуру Джалал-Абадской области, и по итогам проверки начальнику канцелярии прокуратуры Б. Бекееву объявлен выговор, а также вынесено предупреждение прокурору Ноокенского района и старшему помощнику. Кроме того, направлено представление в Дисциплинарную комиссию при Совете судей КР о возбуждении дисциплинарного дела в отношении судьи К. Абылова за халатное отношение к своим обязанностям.

Реагирование на невыполнение обязанностей. В ходе мониторинга в Кадамджайском доме-интернате при ознакомлении с делами проживающих в нем установлено, что сотрудники управления социального развития г. Джалал-Абад халатно относятся к своим обязанностям.

В частности, гражданка М. С. с 7 декабря 2010 года в связи с ее психическим заболеванием (диагноз: параноидальная шизофрения) была помещена в Кадамджайский ССУ.

Однако управлением социального развития Джалал-Абада было подано заявление в Джалал-Абадский городской суд о признании М.С. безвестно пропавшей, и 13.08.2012 года суд удовлетворил заявление УСР.

По данному факту службой направлено письмо в Министерство труда и социального развития КР о принятии мер по отмене решения Джалал-Абадского городского суда от 13 августа 2012 г. (№ ГД-645/12Д-4) в отношении М.С. Управлением соцразвития города Джалал-Абада подано заявление об изменении решения суда от 13.08.2012 г. по гражданке М. С.

Право на прогулки на свежем воздухе. Право на прогулки является неотъемлемым правом любого пациента психиатрического стационара, в том числе и пациентов, госпитализированных недобровольно. В связи с этим администрация больницы обязана организовывать прогулки

для пациентов. Для этого больницы оборудуются прогулочными двориками. При этом места для прогулок должны отвечать как требованиям безопасности, так и целям выздоровления и реабилитации.

Так, 26 ноября 2020 года региональный представитель НЦПП А. Эрматов и эксперт НЦПП М.Апсаров провели обход Джалал-Абадского областного центра психического здоровья (ЖОЦПЗ) и пришли к выводу, что пациенты не выходят на прогулки в течение года, это было обосновано тем, что в отделениях не ведется журнал прогулок.

Законом Кыргызской Республики «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность психиатрических служб, не предусматриваются ведение журнала прогулок и предписание о двух прогулках в день. Это связано с тем, что пациенты в центре добровольно проходят лечение. В зависимости от их психического состояния врач-психиатр ставит диагноз и по разработанному плану проводит лечение.

В ходе расследования была проверена камера видеонаблюдения в кабинете главного врача и установлено, что оперативная память камеры наблюдения рассчитана только на 30 дней.

Врачи также не согласны с утверждением, что 1 (один) год пациенту не разрешается гулять, потому что продолжительность лечения, согласно клиническому протоколу, составляет от 45 до 65 дней, при этом невозможно не выводить пациента на прогулку годами.

Во избежание предвзятости в исследовании пациентам в палатах предлагалось гулять с разрешения врача во время индивидуальных собеседований (без участия медицинского персонала) и отказываться от прогулки из-за отсутствия теплой одежды из-за холодной погоды. Среди больных письменные объяснения давали О.Д., Н.Х, Э.А.

Согласно пункту 5 Принципа 1 защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи, любое психически больное лицо имеет право на осуществление всех гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, признанных во Всеобщей декларации прав человека¹³⁴, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах,¹³⁵ Международном пакте о гражданских и политических правах¹³⁶ и в других соответствующих документах, таких как Декларация о правах инвалидов¹³⁷ и Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме.¹³⁸

Также, согласно статье 5 Закона КР «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», лица, страдающие психическими расстройствами, пользуются всеми правами и свободами, предусмотренными Конституцией Кыргызской Республики. Ограничения допускаются только в случаях, предусмотренных законодательством КР. Порядок признания гражданина недееспособным указан в статье 64 Гражданского кодекса КР.

Вышеперечисленные требования законодательства со стороны администрации Кызыл-Жарской республиканской психиатрической больницы не были выполнены, в результате чего 223 пациента были лишены права голоса на выборах депутатов в Жогорку Кенеш КР. По вышеуказанному факту направлено письмо прокуратуру Джалал-Абадской области, и проведенной проверкой данные факты были подтверждены. В результате прокуратурой г. Таш-Кумыр от 26.11.2020 года направлено представление в Министерство здравоохранения Кыргызской Республики об устранении нарушения.

¹³⁴ См. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

¹³⁵ См. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml.

¹³⁶ См. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.

¹³⁷ См. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/disabled.shtml.

¹³⁸ Принципы защиты психически больных и улучшения психиатрической помощи, https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/detent.shtml. Резолюция № 4 6/119 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1991 года, <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/46/119>.

Пункт 3 Принципа 4 защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи – семейный или служебный конфликт или несоответствие нравственным, социальным, культурным, политическим ценностям или религиозным воззрениям, преобладающим в обществе, в котором проживает соответствующее лицо, никогда не может являться определяющим фактором при постановке диагноза о наличии психического заболевания.

В адрес Акыйкатчы (Омбудсмена) КР обратилась Ш.А. по поводу принудительной госпитализации ее брата Ш.А.А. в отделение № 1 Республиканского центра психического здоровья в г. Бишкек (РЦПЗ). Службой защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических учреждениях, проведена беседа с директором РЦПЗ Исмаиловым У., в которой выяснилось, что Ш.А. был принудительно госпитализирован в РЦПЗ после конфликта на работе в поликлинике МВД. Представители службы затребовали предоставить обоснование для принудительной госпитализации.

В соответствии со статьей 32 Закона КР «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» лицо, помещенное в психиатрический стационар по основаниям, предусмотренным статьей 29 закона,¹³⁹ подлежит обязательному освидетельствованию в течение 72 часов комиссией врачей-психиатров психиатрического учреждения, которая принимает решение об обоснованности госпитализации. Совместно с родственниками Ш.А. был осуществлен комиссионный выезд в РЦПЗ, но так как врач, госпитализировавший брата заявителя, отсутствовал, не удалось получить полноценную информацию. При повторном разбирательстве выяснилось, что 15.08.2020 года Ш.А. был осмотрен комиссионно врачами, необходимость в госпитализации не выявлена. В связи с этим он был немедленно выписан и передан родственникам.

Независимая психиатрическая экспертиза

Психические расстройства вследствие их распространенности и обусловленного ими бремени болезни и инвалидности составляют одну из самых серьезных проблем общественного здравоохранения в мире. Такие нарушения психического здоровья, как депрессия, тревожные расстройства и шизофрения, являются во многих странах главной причиной ограничений жизнедеятельности и раннего выхода на пенсию и накладывают тяжелое бремя на экономику, а потому требуют действий стратегического характера (ВОЗ, 2013). Психическое здоровье как состояние благополучия, в котором человек реализует свои способности, помогает противостоять обычным жизненным стрессам, продуктивно работать и вносить вклад в жизнь своего сообщества и обеспечивается всем устройством общества, его культурой, идеологией и социальной политикой, включающей широкий комплекс скоординированных правовых и административных мер. Частыми причинами плохого качества психического здоровья являются дискриминация, стигматизация и нарушения прав человека.

В программных документах Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) отмечается, что люди с психическими нарушениями предпочитают не обращаться в службы охраны психического здоровья из-за боязни стигматизации и дискриминации, в связи с чем государствам рекомендуется «установить политику, программы и законодательство в области психического здоровья, основанные на современных знаниях и уважении прав человека» и сформулирована задача «создания системы защиты людей с психическими расстройствами от дискриминации и других нарушений прав человека со стороны правительства и физических лиц» (2001).

В Европейском плане действий по охране психического здоровья на 2013-2020 годы указано, что «должны действовать надежные гарантии защиты прав человека, такие как независимое рассмотрение каждого случая, проверка условий содержания людей в условиях ограничения свободы, возможность подачи жалоб, доступ к независимой правовой помощи и иной необходимой поддержке».

Важной задачей признается также многоотраслевое сотрудничество и партнерство, так как «ответственность за охрану психического здоровья несут все секторы и сферы общества. У каждого

¹³⁹ См. http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/225?cl=ru-ru#st_29.

государственного и негосударственного ведомства и учреждения есть в этой области своя роль, и каждое из них должно вносить свой вклад в общее дело», «системы охраны психического здоровья должны работать в четко согласованном партнерстве с другими секторами» (ВОЗ, 2013).

Пункт 3 Принципа 18 защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи гарантирует, что пациент и адвокат пациента могут запросить и представить во время любого слушания независимое психиатрическое заключение и любые другие заключения, а также письменные и устные доказательства, которые относятся к делу и являются приемлемыми.

В Кыргызской Республике все виды судебно-психиатрических экспертиз (амбулаторные, стационарные, посмертные, экспертиза несовершеннолетних и другие) проводятся в государственных психиатрических организациях вторичного и третичного уровней в соответствии с законами КР «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике»¹⁴⁰ и «О судебно-экспертной деятельности».¹⁴¹

Согласно статистическим данным, в 2015 году в стране проведено 2 939 судебно-психиатрических экспертиз, включая комплексные и комиссионные, что почти вдвое больше по сравнению с показателем 2013 года (1 554). Основная часть судебно-психиатрических экспертиз проводится экспертами-психиатрами Республиканского центра психического здоровья, число которых составило 1 829 (62,2 %), и Ошского областного центра психического здоровья – 889 (30,2 %). В республиканских психиатрических больницах в селе Чым-Коргон и поселке Кызыл-Жар в 2015 году проведено соответственно 91 (3,1 %) и 130 (4,4 %) судебно-психиатрических экспертиз.¹⁴²

Следовательно, имеет место большая загруженность врачей другими видами психиатрических экспертиз. Так, за год врачи РЦПЗ проводят примерно 3 000 судебно-психиатрических и других видов психиатрических экспертиз.

Существующая политика Министерства здравоохранения КР в сфере психического здоровья в стране кардинальным образом противоречит позиции ВОЗ, особенно в части межсекторального взаимодействия и развития негосударственного сектора поставщиков услуг по охране психического здоровья.

В частности, приказом МЗКР от 21.04.2017 г. № 337 утвержден Перечень запрещенных видов медицинской деятельности в негосударственном (частном) секторе здравоохранения на территории Кыргызской Республики (приложение 3), в котором к числу запрещенных видов медицинской деятельности отнесены психиатрия и судебно-психиатрическая экспертиза, то есть от участия в вопросах охраны психического здоровья отсекается весь негосударственный (частный) сектор общества, а государственный сектор сохраняет за собой абсолютную монополию на лечебно-диагностическую и судебно-экспертную деятельность по вопросам психического здоровья. К чему приводит подобная монополия, печально известно из практики злоупотребления психиатрией в Советском Союзе, из-за чего психиатрическое сообщество СССР было исключено из Всемирной психиатрической ассоциации.

Названный приказ МЗ КР противоречит не только позиции ВОЗ, но и законодательству КР и Государственной программе по охране психического здоровья населения КР на 2018-2030 годы.

Например, приказ противоречит Закону КР «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», в котором указано, что психиатрическую помощь оказывают получившие на это разрешение государственные, негосударственные психиатрические и психоневрологические учреждения и частнопрактикующие врачи-психиатры (статья 18).

Приказ противоречит и Закону КР «О судебно-экспертной деятельности», в котором ограничения на судебно-экспертную деятельность касаются только стационарной судебно-психиатрической экспертизы, а не судебно-психиатрической экспертизы вообще (статья 13).

¹⁴⁰ См. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1602?cl=ru-ru>.

¹⁴¹ См. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/11840>.

¹⁴² Программа Правительства КР по охране психического здоровья населения Кыргызской Республики на 2018-2030 годы.

Приказ противоречит и принципам Госпрограммы по охране психического здоровья, в которой соблюдение прав человека и многосекторальный подход заявлены в качестве ее ключевых принципов, а среди задекларированных задач присутствуют: а) совершенствование организации и проведения медико-социальных и судебно-медицинских экспертиз психического здоровья (раздел 4.6), а также б) создание равных условий для деятельности государственных и частных поставщиков услуг в области охраны психического здоровья (раздел 4.7).

Частная психиатрическая практика развита практически во всех странах мира, однако в Кыргызской Республике незаконный ведомственный запрет привел к тому, что в стране отсутствуют негосударственные психиатрические клиники и частнопрактикующие врачи-психиатры, хотя, как отмечено выше, законодательство не запрещает деятельность частных поставщиков услуг в области охраны психического здоровья.

Для сравнения, в Российской Федерации число частных медицинских центров, ведущих амбулаторный психиатрический прием, достигает нескольких десятков (эксперты ВОЗ признали, что нигде в мире нет такой развитой амбулаторной службы психиатрической помощи, как в Москве), а несколько частных ЛПУ имеют лицензию на оказание стационарной помощи, и количество обращений к ним стабильно растет, увеличиваясь в среднем на 20 % в год (Филашихин В. В., 2012). Частные психиатрические клиники имеются в соседних Казахстане и Узбекистане (разрешены с 2018 года), а законы Туркменистана и Таджикистана не запрещают деятельность негосударственных психиатрических учреждений и частнопрактикующих врачей-психиатров.

В связи с запретом частной психиатрии и государственной монополией на нее на сегодняшний день в стране отсутствует и независимая служба экспертизы качества оказания психиатрической помощи, что не позволяет больным оспаривать психиатрические диагнозы или предъявлять жалобы на качество оказания лечебной помощи.

В ряде стран Западной Европы, например, в Норвегии и Дании, наряду с официальным экспертом обвиняемый вправе пригласить своего эксперта, а в Голландии в суде участвуют не только эксперты, назначенные судьями, но и приглашенные сторонами. Подобные же традиции сохранились и в судопроизводстве Италии. В Германии весьма развита сеть частных экспертных учреждений, которые успешно функционируют довольно длительное время, составляя реальную конкуренцию государственным экспертным учреждениям.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Правительству КР:

1. Рассмотреть вопрос реализации Государственной программы по охране психического здоровья населения на 2018-2030 годы.
2. Обеспечить финансирование данной государственной программы.
3. Внести изменения в Закон КР «О судебно-экспертной деятельности» о разрешении проведения психиатрической экспертизы независимыми экспертами.

2. Министерству здравоохранения КР:

1. Обеспечить реализацию мер по профилактике заболеваемости, инвалидности лиц, страдающих психиатрическими расстройствами.
2. Распространить опыт междисциплинарной команды (МДК), оказывающей услуги психиатрической помощи на амбулаторном уровне, во всех регионах республики.

3. Провести ревизию всех ведомственных нормативных актов по вопросам психиатрической помощи.

3. Министерству труда и социального развития КР:

1. Рассмотреть вопрос финансирования для улучшения условий пребывания лиц с психическими расстройствами в социальных стационарных учреждениях (ССУ).
2. Обеспечить комплектование ССУ средствами индивидуальной защиты, масками в условиях пандемии COVID-19.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Список государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и их должностных лиц, которые в 2020 году нарушали права и свободы граждан и человека, не считались с рекомендациями Акыйкатчы (Омбудсмена) КР

№	Название гос. органа, предприятия, учреждения, организации	Ф. И. О. Должностного лица, нарушившего права и свободы человека и гражданина	Занимаемая должность	Какие права и свободы человека были нарушены	Результаты деятельности Акыйкатчы (Омбудсмена) КР
1.	УВД Иссык-Кульской области	П. Тентимиш С. Мусабаев	Начальник Следователь	Бездействие и применение мер несвоевременно	Строгий выговор, предупреждение, приказ № 313 от 28.08.2020 г.
2.	УВД Аламединского района	Э. Турдалиев	Следователь	Бездействие и применение мер несвоевременно	Строгий выговор, приказ № 269 от 12.03.2020 г.
3.	Межрайонное управление труда и социального развития по Таласской области	С. Джанузакова Т. Эралиева	Соцработник Соцработник	Ненадлежащее исполнение функциональных обязанностей	Выговор, приказ № 170-171 от 13.05.2020 г.
4.	ОВД города Таласа	Н. Медеров	Лейтенант милиции	Нарушение ч. 2 ст. 312 Кодекса КР о нарушениях	Выговор, приказ № 52 от 30.03.2020 г.
5.	Школа № 24 им. Фрунзе г. Ош	Д. Абдувахапова	Директор	Нарушение ст. 146 Трудового кодекса КР	Выговор, приказ № 32/03-02 от 12.06.2020 г.
6.	Прокуратура Ноокенского района	Б. Бекеев	Начальник	Бездействие и применение мер несвоевременно	Предупреждение, приказ № 14 от 20.08.2020 г.
7.	ГИБДД Нарынской области (ОблГАИ)	К. Айсаналиев	Начальник	Ненадлежащее исполнение функциональных обязанностей	Предупреждение, представление прокурора, исх. № 8-136-20 от 06.05.2020 г.

8.	УВД по Нарынской области	А. Токтосунов	Начальник	Ненадлежащее исполнение функциональных обязанностей	Предупреждение, представление прокурора, исх. № 8-136-20 от 06.02.2020 г.
9.	ОВД Ат-Башинского района	Э. Осмонов	Старший инспектор	Ненадлежащее исполнение функциональных обязанностей	Предупреждение, представление прокурора, исх. № 8-136-20 от 06.05.2020 г.
10.	ОВД Ат-Башинского района	С. Жумашов	Ст. сержант милиции	Ненадлежащее исполнение функциональных обязанностей	Предупреждение, представление прокурора, исх. № 8-136-20 от 06.05.2020 г.
11.	Чуйское областное управление Судебного департамента при ВС КР	Ч. Амиров	И. о. главного специалиста	Несоблюдение сроков рассмотрения обращения	Ограничено тем, что 4 сентября 2020 года был уволен по собственному желанию
12.	Государственная нотариальная контора Ноокатского района Ошской области	А. Капаров	Гос. нотариус	Неисполнение должностных обязанностей	Предупреждение, приказ № 42 от 27.07.2020 г.
13.	Департамент по управлению муниципальным имуществом г.Каракол	Э. Т. Исаев	Главный специалист	Бездействие и применение мер несвоевременно	Предупреждение, приказ № 11 от 27.08.2020 г.
14.	Чолпон айыл окмоту Кочкорского района Нарынской области	А. Карбозов	Глава айыл окмоту	Ненадлежащее исполнение функциональных обязанностей	Предупреждение, представление прокурора, исх. № 11-95а.20 от 30.09.2020 г.
15.	Нарынский государственный университет	Т. Сияев	Ректор НГУ	Нарушение трудовых прав	Предупреждение прокурора, исх. № 11-166а-20 от 24.07.2020 г.
16.	Сокулукский РОВД	А. К. Өзүбеков Д. Д. Атабеков Ч. Т. Эшимов Б. Мырзабек уулу	Старший инспектор Инспектор Милиционер Милиционер	Нарушение требований Правил внутреннего распорядка ИВС	Дисциплинарное наказание, замечание каждому, приказ УВД № 492 от 30.12.2020 г.
17.	Следственная служба Ленинского района	Ч. Ерикова	Следователь	Нарушение норм УПК КР	Замечание, приказ ГУВД № 183 от 19.03.2020 г.

18	Следственная служба Ленинского района	С. Жусупов	Следователь	Нарушение норм УПК КР	Замечание, приказ ГУВД № 128 от 28.02.2020 г.
19	СШ № 13 им. Р. Азимова	Э. Кушубакова	Директор	Ненадлежащее исполнение функциональных обязанностей	Выговор, приказ № 237 от 05.01.2021 г.
20.	УВД Первомайского района	М. Абдраев	Ст. следователь	Ненадлежащее исполнение функциональных обязанностей	Выговор, приказ № 429 от 18.08.2020 г.
21.	Бишкекский городской суд	Н. Черикова Ж. Сабитова З. Алгожоев	Судья Судья Судья	Ненадлежащее исполнение функциональных обязанностей	Предупреждение трем судьям (письмо Дисциплинарной комиссии при Совете судей КР, исх. № Д-1056/20 от 12.10.20 г.)
22.	Прокуратура Ысык-Атинского района	Н. Молдокеева	Помощник прокурора	Ненадлежащее исполнение функциональных обязанностей	Выговор, приказ № 29 от 12.02.2020 г.

Приложение 2. Отчет об исполнении сметы расходов Акыйкатчы (Омбудсмена) по бюджетным средствам на 2020 год

Отчет об исполнении сметы расходов по бюджетным средствам на 2020 год

Наименование бюджетного учреждения	Аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) КР
Номер бюджетного счета	4402011101000268
Вид бюджета	Республиканский
Единица измерения	Сом
Функциональная классификация	70337
Ведомственная классификация	21110
Отчетный период	01.01.2020 31.12.2020г.
Отчетная дата	

Показатели	Коды статей и элементов	Утверждено по смете на год	Уточнено по смете на отчетный	Кассовые расходы	Фактические расходы	Обязательства и контракты
РАСХОДЫ		0	0	0	0	0
Заработная плата	211	39109200	39109200	37566445	37 511 445	0
Основная заработная плата	21111100	0	0	13382126	13 327 126	0
Надбавки	21111200	0	0	7932641	7932641	0
Дополнительные выплаты и компенсации	21111300	0	0	16251678	16251678	0
Взносы/отчисления на социальные нужды	212	6280400	6280400	5597888	5 598 888	0
Страховые взносы в пенсионный фонд, фонд	21211100	0	0	5597888	5597888	0
Использование товаров и услуг	221	3712700	2086600	1582754	1582754	0
Транспортные расходы	22111100	0	0	20647	20647	0
Гостиничные расходы	22111200	0	0	53950	53950	0
Суточные расходы	22111300	0	0	98000	98000	0
Услуги телефонной и факсимильной связи	22122100	0	0	340257	340257	0
Услуги сотовой связи	22122200	0	0	37379	37379	0
Услуги почтовой связи	22122400	0	0	165710	165710	0
Прочие услуги связи	22122900	0	0	272821	272821	0
Аренда зданий и помещений	22131100	0	0	93298	93297	0
Бензин, дизель и прочее топливо	22141100	0	0	217500	217500	0
Приобретение запасных частей	22141200	0	0	16650	16650	0
Обслуживание транспортных средств	22141300	0	0	20900	20900	0
Услуги в области информационных технологий	22151400	0	0	73050	73050	0
Приобретение санитарных услуг в содержании	22152100	0	0	62914	62914	0
Приобретение прочих услуг по содержанию зданий,	22152900	0	0	547	547	0
Расходы на обучение государственных служащих	22153100	0	0	6000	6000	0
Оплата за оказание информационно-	22154300	0	0	61630	61630	0
Прочие расходы, связанные с оплатой прочих услуг	22154900	0	0	41500	41500	0
Приобретение товаров и услуг	222	2224300	103100	55844	55844	0
Прочие приобретения предметов и материалов для	22221200	0	0	55844	55844	0
Коммунальные услуги	223	666400	666400	417198	417198	0
Плата за воду	22311100	0	0	14502	14502	0
Плата за электроэнергию	22311200	0	0	94934	94935	0
Плата за теплоэнергию	22311300	0	0	307762	307762	0
Гранты международным организациям	262	266000	166000	159757	159757	0
Взносы в международные организации	26211100	0	0	159757	159757	0
Пособия по социальной помощи	272	0	0	0	0	0

населению						
Пособия по беременности и родам	27212200	0	0	0	0	0
ИТОГО текущих расходов		52259000	48411700	45379886	45324886	0
		0	0	0	0	0
ОПЕРАЦИИ С АКТИВАМИ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ		0	0	0	0	0
Основные фонды	311	1583100	110000	-1100000	0	0
Приобретение	311	0	0	0	0	0
Продажа	311	0	0	-1100000	0	0
Продажа легковых автомобилей	31121110	0	0	1100000	0	0
ИТОГО нефинансовые активы		1583100	110000	-1100000	0	0
Приобретение		0	0	0	0	0
Продажа		0	0	1100000	0	0
		0	0	0	0	0
Всего расходов		53842100	48521700	44279886	44 324 886	0

Заместитель Акыйкатчы (Омбудсмена) КР



Алимбаев

Исаев

Е.А. Алимбаев

Главный бухгалтер

А. Исаев

Адрес Центрального аппарата:

г. Бишкек, ул. Тыныстанова, 120
Тел. +996-(312)-66-32-80 (канцелярия)
Факс +996-(312)-66-33-32
Официальный сайт: www.ombudsman.kg
Эл. адрес: ombudsman@inbox.ru
Пресс-служба: +996-(312) 66-31-47, 66-32-73

**«Горячая линия 115» Омбудсмена (Акыйкатчы) КР по правам человека
в местах ограничения и лишения свободы (ИВС, СИЗО, детские дома,
психиатрические учреждения, исправительные и воспитательные колонии,
дома престарелых, специальные школы для детей)
Тел. 115**

Региональные представительства:

Баткенская обл.: г. Баткен, ул. Садыкова, 1
Тел.: 0-(3622)-5-06-02, 290-135

Джалал-Абадская обл.: г. Джалал-Абад, ул. Эркиндик, 11
Тел.: 0-(3722)-2-40-25, 2-38-94, 5-08-25

Иссык-Кульская обл.: г. Каракол, ул. Абдрахманова, 105/11
Тел.: 0-(3922)-5-08-10, 5-05-64

Нарынская обл.: г. Нарын, ул. Ленина, 78
Тел. 0-(3522)-5-09-94

г. Ош и Ошская обл.: г. Ош, ул. Курманжан Датки, 126
Тел.: 0-(3222)-4-82-54, 4-82-55, 4-82-56, 4-80-01

Таласская обл.: г. Талас, ул. Бердике баатыра, 287
Тел. 0-(3422)-5-42-70

Чуйская обл.: г. Бишкек, ул. Киевская, 96а, каб. 509
Тел. 0-(312)-62-15-95