

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

Акыйкатчы (Омбудсмена)
Кыргызской Республики

Новостройки г. Бишкек:
право на достаточное жилье
и иные социальные,
экономические и
культурные права

ОМБУДСМЕН



КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ



Специальный доклад Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики: «Новостройки г. Бишкек: право на достаточное жилье и иные социальные, экономические и культурные права». Бишкек, 2017 г.

Специальный доклад подготовлен в соответствии с п. 7 ст. 11 Закона КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года №136.

Институт Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики выражает благодарность эксперту Наталье Утешевой за содействие в сборе данных и систематизации материалов доклада.



Данный специальный доклад стал возможным благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID). Институт Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики несет ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США.



Проект финансируется
Европейским Союзом



Фотографии для данного Специального доклада Омбудсмена Кыргызской Республики представлены при поддержке Проекта «Содействие укреплению верховенства права в Кыргызской Республике», финансируемого Союзом и никоим образом не отражает мнение Европейского Союза



ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступительное слово акыйкатчы (омбудсмена) Кыргызской Республики	5
§1. Введение	6
1.1. Актуальность проблемы	6
1.2. Обзор опубликованных материалов	7
1.3. Методология исследования	10
1.4. Международные обязательства	11
§2. Проблемы в реализации права на достаточное жилье	
2.1. Причины возникновения новостроек	14
2.2. Вопросы легализации самовольно захваченных земельных участков и жилья и гарантии защиты в случаях принудительного выселения и сноса жилья	18
2.3. Достаточность жилища: возможность реализации экономических, социальных и культурных прав	25
2.4. Взаимосвязь регистрации по месту жительства и доступа к социальным услугам	27
2.5. Доступ к учреждениям образования	29
2.6. Доступ к гарантированной государством медицинской помощи	32
2.7. Доступ к учреждениям культуры	35
2.8. Проблемы инфраструктуры: вода, электричество, газ, транспорт	37
§3. Заключение и рекомендации	44

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО АКЫЙКАТЧЫ (ОМБУДСМЕНА) КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



Поэт из далекой Шотландии Роберт Бернс мой родственник. Родственник в том плане, что он писал в своих стихах: «В горах мое сердце... Доныне я там...»

Так и с внутренними мигрантами. В поисках лучшей жизни оставили высокие горы, чистый воздух, родное село. Таких людей вокруг Бишкека десятки тысяч. Физически они находятся в столице в статусе горожан, но условия жизни, уровень доступа к государственным услугам на уровне отдаленных регионов. И так эти внутренние мигранты живут десятки лет, подрастает новое поколение детей, которые родились в этих трущобах... И это все в XXI веке возле столицы суверенного государства.

Данный Специальный доклад направлен на защиту прав жителей новостроек, которые не имеют школ, питьевой воды, ФАП, электричество, транспорт. Доклад подготовился в целях привлечения внимания государственных органов на наиболее проблемные, и самое главное, чтобы эти проблемы системно, последовательно решались.

Особую благодарность хочу выразить моим сотрудникам, которые приложили немало усилий в процессе подготовки данного материала, а так же жителям новостроек, принявшим участие в исследовании и предоставившим необходимую информацию для подготовки специального доклада, а также организации Фридом Хаус за поддержку и сотрудничество, представителям неправительственных организаций, ОФ «Центр защиты детей», ОФ «Арыш», Ассоциации НКО по продвижению прав и интересов детей, ОФ «Лига защитников прав ребенка», за консультативную помощь в процессе проведения исследования.

Акыйкатчы (Омбудсмен)
Кыргызской Республики
Оторбаев К. Т.

§1. ВВЕДЕНИЕ

1.1. Актуальность проблемы

В течение последнего десятилетия наблюдается существенный приток населения в г. Бишкек и Чуйскую область. Перемещение большого числа граждан из регионов в столицу в поисках рабочих мест и лучших условий жизни требует активных действий органов государственной власти и в сфере социально-экономического развития регионов, и в решении проблем, являющихся следствием внутренней миграции.

Одним из результатов притока населения в г. Бишкек и Чуйскую область является рост числа новых жилых массивов (далее новостройки). Только на территории г. Бишкек расположено 47 новостроек с населением 223258 человек¹ по данным, актуальным на начало 2016 года, что составляет 27, 9% от общего числа постоянного населения города. Развитие инфраструктуры новостроек и условия проживания в этих районах часто нельзя назвать достаточными, благополучными и соответствующими требованиям минимальных стандартов в области экономических, социальных и культурных прав.

Основными проблемами для проживающих в новостройках граждан до настоящего времени остаются вопросы обеспечения электрической энергией, горячим водоснабжением, отоплением, питьевой водой, канализацией, доступом к общественному транспорту, обеспечения пожарной безопасности, а также вопросы доступа к учреждениям образования, здравоохранения, и культуры. Многие жилые дома в новостройках находятся в районах небезопасных для проживания.

Гарантированность проживания также остается существенной проблемой для граждан, поскольку многие жилые дома, построенные на самовольно захваченных участках земли, остаются не легализованными и семьи, нуждающиеся в государственной поддержке, находятся под постоянным риском выселения.

Существующие контрасты в социально-экономическом развитии районов создают благоприятные условия для роста социальной напряженности и конфликтов и влияют на общую безопасность города. В то же время, прогресс в решении проблем новостроек за годы их существования незначителен, многие вопросы, включая наличие базовой инфраструктуры и доступа к основным социальным услугам, остаются актуальными, несмотря на их систематическое освещение в средствах массовой информации, публикациях неправительственных организаций и ежегодных докладах Акыйкатчы (Омбудсмена) за 2014 и 2015 годы. Решение указанных проблем необходимо для выполнения обязательства государства по обеспечению права на достаточное жилье согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) и Замечаниям общего порядка соответствующего Комитета ООН.²

С целью содействия в решении указанных проблем и определении приоритетных направлений деятельности государственных и муниципальных органов для улучшения положения в новостройках г. Бишкек был подготовлен данный специальный доклад Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики.³

¹ Ответ Министерства Здравоохранения №12-3015 от 16.09.16

² Замечание общего порядка Комитета ООН – юридическое толкование норм, закрепленных в соответствующем международном договоре по правам человека.

³ Специальный доклад подготовлен в соответствии с п.7 статьи 11 Закона Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики».

В специальном докладе представлены анализ национального законодательства, относящегося к вопросам обеспечения права на достаточное жилье, а также данные, полученные в ходе полевого исследования в результате опроса жителей новостроек.

Настоящий доклад состоит из трех частей.

Первый раздел предоставляет вводную информацию, включая обзор методологии, использованной для сбора информации, обзор ранее опубликованных материалов по ситуации в новостройках г. Бишкек, и освещает общий контекст проблемы и устанавливает рамки анализа проблемы на основе международных стандартов и обязательств, признанных Кыргызской Республикой в области социальных, экономических и культурных прав, рекомендаций договорных органов ООН⁴ и Совета ООН по правам человека и возможностей получения международной консультативной помощи для решения существующих проблем;

Второй раздел представляет анализ данных, полученных от государственных органов, а также анализ данных, полученных в ходе полевого исследования, включая мнения и оценки жителей новостроек относительно обеспечения их социальных, экономических и культурных прав. Также во вторую часть специального доклада вошел анализ законодательства Кыргызской Республики на предмет эффективности установленных норм и существующих пробелов законодательства относительно указанного права.

В заключении представлен ряд рекомендаций, позволяющих определить приоритеты для разработки стратегий по решению проблем новостроек и устранить существующие пробелы законодательства в области гарантий права на достаточное жилье и смежных с ним прав.

Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики выражает благодарность жителям новостроек, принявшим участие в исследовании и предоставившим необходимую информацию для подготовки специального доклада, а также представителям неправительственных организаций, ОФ «Центр защиты детей», ОФ «Арыш», Ассоциации НКО по продвижению прав и интересов детей, ОФ «Лига защитников прав ребенка», за консультативную помощь в процессе проведения исследования.

1.2. Обзор опубликованных материалов

Проблемы обеспечения и соблюдения прав жителей новостроек уже неоднократно затрагивались в публикациях СМИ, неправительственных организаций и научных институтов. При этом многие вопросы освещались в течение длительного периода времени. Институт Омбудсмана изучил существующие материалы до начала исследования с целью исключения существенного дублирования уже представленной в публичном пространстве информации, а также для того, чтобы обозначить те проблемы, которые не вошли в настоящий специальный доклад, но могут иметь значение для разработки стратегий по улучшению ситуации в новостройках г. Бишкек.

В целом, существующие материалы можно условно классифицировать следующим образом:

1. Публикации СМИ о проблемах новостроек, предпринимаемых мерах, работе НПО в этой области;
2. Стратегические планы и программы, разработанные неправительственными организациями для развития новостроек и создания групп самопомощи среди жителей;

⁴ Договорные органы ООН – Комитеты ООН, созданные на основе международных договоров по правам человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцию о защите прав трудящихся-мигрантов и всех членов их семей, Конвенцию о правах ребенка и иные.

3. Публикации и материалы мониторингов и исследований НПО и научных институтов по отдельным аспектам прав жителей новостроек;
4. Альтернативные доклады в договорные органы ООН, которые наряду с иными проблемами затрагивают вопросы, актуальные для жителей новостроек.

Несмотря на некоторую условность классификации, обзор указанных материалов позволяет сформировать общую картину ситуации в новостройках и определить основные вопросы, вызывающие наибольшую обеспокоенность общественности и требующие более пристального внимания со стороны государственных органов. Однако необходимо отметить, что представленный обзор материалов не является исчерпывающим.

Публикации СМИⁱ

Средства массовой информации освещают ситуацию, сложившуюся в новостройках г. Бишкек и Чуйской области в течение длительного времени. Так, для целей настоящего отчета было проанализировано 20 публикаций в печатных СМИ и интернет-публикаций информационных агентств, отобранных путем случайной выборки на основе ключевых слов «новостройки», «жилые массивы». Анализ материалов показал, что большая часть материалов посвящена таким проблемам жилых массивов, как вопросы электрификации, доступа к питьевой воде, к учреждениям образования и здравоохранения, а также вопросам участия жителей в планировании развития новостроек, проблемам легализации земли и жилья, незаконных застроек, отсутствия прописки и связанным с этим затрудненным доступом к социальным услугам, проблемам отсутствия паспортов у жителей новостроек. При этом 65% этих материалов были посвящены митингам жителей различных новостроек, включая Рухий-Мурас, Ак-Ордо 2, Ак-Ордо 3, Мурас-Ордо, Жумгал-Ата, Кок-Жар,

Ак-Жар, Тынчтык, Кара-Жыгач, Арча-Бешик, и Дордой, которые проходили каждый год с 2011 по 2016 по одним и тем же, схожим для всех новостроек, вопросам. Всего 20% материалов содержало некоторые сведения о мерах, предпринимаемых для решения проблем новостроек, и всего 10% материалов было полностью посвящено предпринимаемым в этом направлении мерам и планам по улучшению ситуации.

Стратегические планы и программы неправительственных организаций по развитию новостроекⁱⁱ

Среди материалов, опубликованных неправительственными организациями, особый интерес представляют стратегические планы развития отдельных новостроек (Ак-Босого, Ак-Жар и Адилет), разработанные ОО «Арыш» при поддержке ряда международных организаций. Данные публикации представляют общие сведения о ситуации в указанных новостройках, определяют приоритетные задачи, требующие безотлагательного решения, и предлагают перечень конкретных мер, необходимых для улучшения ситуации в конкретных новостройках.

Проблемы новостроек, обозначенные в публикациях ОО «Арыш», включают отсутствие доступа к первичным услугам здравоохранения, учреждениям образования, ограниченный доступ к питьевой воде, отсутствие канализации, электроэнергии, неудовлетворительное состояние дорог, отсутствие милиции, неурегулированность прав на землю, невозможность участия на выборах, невозможность получения документов (паспорта и свидетельства о рождении). Позитивной практикой, продвигаемой ОО «Арыш», является создание групп самопомощи среди жителей новостроек, которые позволяют объединить усилия граждан в решении актуальных проблем. Данное общественное объединение содействовало формированию групп самопомощи в 19 новостройках г. Бишкек.

Публикации и материалы исследований НПО и научных институтов

Ряд исследовательских материалов по рассматриваемому вопросу был опубликован неправительственными организациями и научными учреждениями в Кыргызской Республике. Как правило, исследовательские материалы охватывали какой-либо один аспект ситуации в новостройках Бишкека или были ориентированы на изучение определенного права. Так, доступные публикации затрагивают следующие вопросы:

1. Отсутствие документов у граждан, проживающих в новостройках и причины отсутствия документов.⁵

Исследование было проведено в 2013 году ОО «Центр защиты детей» и Коалицией НКО по защите прав внутренних мигрантов (ОО «Арыш», Правовая клиника «Адилет», ОЮЛ Ассоциация по продвижению прав и интересов детей в КР» в рамках Партнерской Платформы «Центральная Азия в движении») в 11 жилмассивах г. Бишкек (Келечек, Ак-Бата, Калыс – Ордо, Заводской поселок, Дордой1, Дордой2, Ак-Ордо, Жениш, Ак-Босого, Алтын-Казык, Ак-Жар). Согласно результатам исследования, в новостройках было выявлено 1 577 человек, проживающих без документов (паспорта, свидетельства о рождении), из них 38% лиц в возрасте 16 лет и старше не имели действительного паспорта (406 человек). Около 92% детей в возрасте младше 16 лет не имели свидетельства о рождении (436 детей), никогда не получали этих документов или документы были утеряны, украдены, срок действия паспортов истек. Исследование отмечает, что эти граждане остаются невидимыми для системы государственного управления и испытывают существенные сложности в доступе к базовым услугам организаций образования и здравоохранения. К основным

причинам отсутствия документов относились высокая стоимость сбора пакета документов и недостаток времени для этого, недостаточность информации о процедурах получения документов и их сложность.

2. Доступность и качество медицинской помощи, предоставляемой внутренним мигрантам – жителям новостроек в г. Бишкек.⁶

Данное исследование было проведено ОО «Центр защиты детей» в 2014 году в нескольких новостройках г. Бишкек (Ак-Бата, Келечек, Мурас-Ордо, Алтын-Казык, Дордой – 1, Дордой -2 и в районе Ошского рынка). Было выявлено, что наиболее распространенными проблемами внутренних мигрантов при получении услуг здравоохранения являются отсутствие регистрации по месту жительства (прописки), регистрации к медицинскому учреждению (приписки), личных документов, частая смена места жительства, низкие доходы, незнание своих прав.

3. Влияние проблем внутренней миграции на конфликтность в обществе.⁷

Данным исследованием были проанализированы проблемы регистрации внутренних мигрантов, отмечена необходимость упрощения системы регистрации, которая до настоящего времени имеет значение в получении доступа к медицинским услугам, в трудоустройстве и в реализации права избирать и быть избранным. Исследование отмечает взаимосвязь конфликтного потенциала общества и неблагоприятного положения внутренних мигрантов.

⁵ Уточнение числа лиц, не имеющих документы, в одиннадцати жилмассивах г. Бишкек, Бишкек, 2013

⁶ Отчет о качестве и доступности медицинских услуг. Результаты опроса внутренних мигрантов г. Бишкек, Бишкек, 2014

⁷ Руслан Рахимов. Проблемы внутренней миграции и их влияние на конфликтность в обществе, Бишкек, 2016

Альтернативные доклады в договорные органы ООН

Среди опубликованных материалов особое значение имеют альтернативные доклады, представленные неправительственными организациями в договорные органы ООН и в рамках процедуры Универсального периодического обзора (далее УПО) Совета ООН по правам человека (далее СПЧ ООН). Ряд этих докладов включают вопросы, связанные с положением внутренних мигрантов и условиями проживания жителей новостроек. В целом, в 2015 году было представлено два альтернативных доклада в Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (далее КЭСКП)⁸, затрагивающих указанные вопросы.

Так, в альтернативном докладе ОФ «Наше право», представленном в КЭСКП в 2015 году (пп. 6.2, 7.5), отмечен существенный приток внутренних мигрантов в Бишкек и Чуйскую область, проблемы развития базовой инфраструктуры 47 новостроек г. Бишкек, отсутствие достаточного доступа к минимальным услугам в сфере здравоохранения и образования, а также проблемы санитарных условий проживания внутренних мигрантов. В альтернативном докладе в КПТМ, подготовленном Гражданской платформой «Центральная Азия в движении», была отмечена проблема отсутствия документов и регистрации внутренних мигрантов, проживающих в новостройках, и влияние существующей системы регистрации на доступ внутренних мигрантов к базовым услугам образования, здравоохранения и средствам правовой защиты.

Указанные выше материалы позволяют увидеть основные моменты, вызывающие обеспокоенность общественности в области защиты прав трудящихся мигрантов и

положения новостроек г. Бишкек. В то же время, все эти публикации охватывают лишь отдельные аспекты существующих проблем, не создавая целостной картины происходящего, и в большинстве своем не предоставляют детальной информации о ситуации. Данный специальный доклад восполнил ряд пробелов в характеристике ситуации новостроек, в понимании причин возникновения существующих проблем и их последствий. Нужно отметить, что представленная в СМИ и в публикациях НПО информация являлась ценной для постановки исследовательских вопросов и определения ключевых компонентов данного исследования и его методологии.

1.3. Методология исследования

Для подготовки данного специального доклада была определена методология, включающая сбор первичных данных:

- проведение опроса жителей новостроек и представителей МТУ;
- данные, полученные в ходе консультаций с жителями новостроек и со специалистами НПО, работающих в сфере защиты социальных и экономических прав;
- данные наблюдения, проведенного в ходе выездов в новостройки;
- ряд судебных решений по вопросам сноса и выселения из строений, возведенных на самовольно захваченных участках земли.

Также был проведен сбор и анализ вторичных данных: уже опубликованных исследовательских отчетов неправительственных организаций, ведомственных отчетов и аналитических материалов, и ответов государственных органов на запросы Акыйкатчы (Омбудсмена) КР.

⁸ The Public Foundation «Nashe Pravo». Alternative Report on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights by the Kyrgyz Republic (Article 11, Right to an adequate standard of housing), 2015. Доступно на сайте: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fCSS%2fKGZ%2f19878&Lang=ru; the Civil Partner Platform "Central Asia on the Move". Alternative Report – 2015, Articles 7, 9, 11, 12, 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 2015. Доступно на сайте: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/KGZ/INT_CESCR_CSS_KGZ_19880_E.pdf

Рамки анализа, определенные для данного исследования, установлены на основе международных стандартов в области экономических, социальных и культурных прав и, в частности, ориентированы на составляющие элементы права на достаточное жилье, реализация которого невозможна без обеспечения базовых условий и услуг. Нормы национального законодательства были проанализированы на предмет эффективной защиты указанного права.

Оценка существующих проблем и достижений государства в решении проблем новостроек проведена с применением системы индикаторов, разработанной Офисом Верховного Комиссара по правам человека. Данная система предполагает оценку ситуации на нескольких уровнях, включая структурный уровень (анализ установленных норм права, национальных программ, стратегий и институтов, имеющих значение для решения существующих проблем); прогрессивные показатели (анализ предпринимаемых органами государственной власти мер, их последовательности и эффективности); результативные показатели (актуальная ситуация, демонстрирующая результаты усилий органов государственной власти в решении проблем).

Исследование проводилось в два этапа. Первый этап включал предварительный анализ норм национального законодательства, ряд выездов в новостройки г. Бишкек (Алтын-Ордо, Кара-Жыгач, Рухий Мурас, Ала-Тоо, Ак-Ордо, Ак-Ордо 2, Ак-Ордо 3, Энесай, Бакай-Ата, Ак-Бата, Дордой, Мурас Ордо, Калыс-Ордо, Ак-Босого) и неструктурированные беседы с представителями МТУ и квартальными для предварительной диагностики ситуации. Второй этап исследования был ориентирован на сбор количественных данных и был реализован путем

проведения опросов жителей новостроек и представителей НПО с применением структурированного вопросника. Также был проведен сбор информации по результатам запросов в государственные органы относительно мер, предпринимаемых для решения проблем новостроек. В целом, в исследовании приняло участие 75 человек, включая жителей новостроек, квартальных, представителей МТУ и представителей неправительственных организаций, которые работают с новостройками. 48 жителей 5 новостроек (Ала-Тоо, Ак-Ордо, Бакай Ата, Алтын Ордо, Мурас-Ордо) из участников исследования стали респондентами в ходе проведения структурированного интервью.

1.4. Международные обязательства

Право на достаточное жилище отражено в ряде международных договоров, признанных Кыргызской Республикой. Оно является частью права на достойный уровень жизни и имеет решающее значение для пользования иными экономическими, социальными и культурными правами. основополагающие гарантии данного права закреплены статьей 11 Международного Пакта об Экономических, социальных и культурных правах, значение и смысл которой раскрыт Замечаниями общего порядка Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам № 4 и №7⁹. Данный раздел доклада представляет собой обзор международных стандартов права на достаточное жилище и устанавливает рамки анализа норм национального права, программных мер, предпринимаемых государством, и практики реализации данного права.

Согласно международным стандартам, право на достаточное жилище не должно интерпретироваться исключительно как предоставление крыши над головой, скорее оно является правом жить в условиях безо-

⁹ Международные договора по правам человека. Подборка замечаний общего порядка, принятых договорными органами по правам человека. Том I (HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I) 27 May 2008). Доступно на сайте: http://www2.ohchr.org/english/bodies/icjmc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf

пасности, мира и соблюдения достоинства. Строительство государством жилья для каждого не является целью данного права, в то же время, задачами государства является содействие всем участникам процесса строительства и благоустройства жилья и обеспечение экономической доступности жилья для наиболее уязвимых групп населения. Особое внимание должно уделяться обеспечению проживания в условиях достоинства бездомным и семьям, которые не располагают достаточным жильем или проживают в незаконных поселениях, а также лицам, которые имеют низкий уровень доходов. При этом стоимость проживания не должна ставить под угрозу возможность осуществления иных прав человека.

Понятие «адекватности» или «достаточности» жилья связано с выполнением ряда условий, включая обеспечение его экономической и физической доступности, гарантированности проживания, обеспечение пригодности и безопасности жилищных условий и доступности социальных услуг и инфраструктуры. В случае, когда проживающие не имеют доступа к безопасной питьевой воде, канализации, удалению отходов, когда жилье не обеспечено энергией, светом, теплом, не имеет достаточной площади и не обеспечивает защиту от сырости, жары, дождя или ветра – оно не может считаться безопасным и пригодным для проживания. Расположение жилья в безопасной для здоровья зоне и доступность в районе проживания основных социальных услуг и возможностей трудоустройства имеет также существенное значение для полной реализации гарантий права на достаточное жилье. Согласно медико-санитарным принципам жилищного строительства, рекомендованным ВОЗ, жилье является одним из экологических факторов, влияющих на здоровье, а недостаточное и неадекватное жилье неизбежно связано с более высокими показателями смертности и заболеваемости.

Еще одним важным аспектом права на достаточное жилье является защита от

принудительного выселения в случае отсутствия альтернативных вариантов жилищного устройства. Такие гарантии являются частью данного права и связаны с необходимостью сокращения бездомности. Выселение может допускаться лишь в исключительных случаях, когда оно крайне необходимо, и только при соблюдении соответствующих процедурных гарантий. При этом перемещение людей для целей осуществления проектов застройки или модернизации не является запрещенным с точки зрения минимальных стандартов права на жилье, поскольку в растущих городах неизбежно возникает потребность перепланировки некоторых районов и строительства объектов общественного пользования и инфраструктуры. В то же время важно то, каким образом реализуются проекты модернизации: обязательным требованием является проведение консультаций с теми жителями, кого модернизация затрагивает, учет их потребностей и поиск решений, которые позволят минимизировать проблемы, связанные с выселением.

Реализация права на адекватное жилище должна быть обеспечена государством на основе гарантий равенства и быть стратегически продуманной. Стратегии должны включать аспекты регулирования рынка жилья, предоставление жилья наиболее уязвимым и бездомным членам общества, мобилизацию ресурсов для развития жилищного фонда, поощрения частного сектора в предоставлении жилья для покупки или аренды и, наконец, систематический контроль и мониторинг жилищных условий и уровня бездомности для последующего решения этих проблем. Проживание может принимать различные формы, включая арендуемое (государственное и частное) жилье, кооперативное жилье, собственное жилье, жилье, предоставленное в чрезвычайных случаях, и неофициальное жилье, включая захват земли или имущества. Согласно минимальным стандартам независимо от вида проживания, все лица должны пользоваться определенной степенью обеспечения

проживания, которая гарантирует правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз. Следовательно, задачей государства является способствовать правовому обеспечению проживания тем домашним хозяйствам, которые в настоящее время лишены такой защиты.

Механизмы ООН по правам человека адресовали Кыргызской Республике несколько рекомендаций относительно обеспечения права на достаточное жилище. Так, было рекомендовано разработать и принять национальную стратегию обеспечения полной реализации права на достаточное жилище, включающую цели развития социального жилья и снижения количества бездомных. Стратегия должна быть целенаправленной, включать действенные меры, определять четкие сроки реализации и обеспечивать ответственность и подотчетность. Механиз-

мы ООН по правам человека настоятельно рекомендовали Кыргызстану обеспечить полное соответствие национального законодательства по вопросам выселения и переселения международным стандартам.

Достижение полной реализации права на достаточное жилище является сложной задачей, требующей от государства самостоятельно предпринимать меры в максимальных пределах имеющихся ресурсов, а также использовать возможности международной поддержки и сотрудничества. Анализ реализации права на достаточное жилище в данном докладе включает оценку таких аспектов как его доступность, соблюдение гарантий равенства и поддержки уязвимых групп населения в реализации данного права, адекватность жилищных условий и доступность социальных услуг в районах новостроек города Бишкек.

§2. ПРОБЛЕМЫ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛЬЕ В ЖИЛЫХ МАССИВАХ Г. БИШКЕК И ПРИЛЕГАЮЩИХ РАЙОНАХ

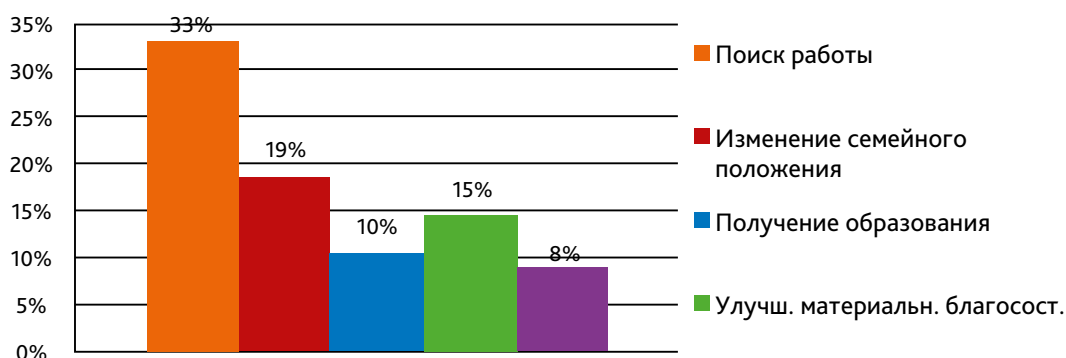
2.1. Причины возникновения новостроек

Согласно данным Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики и Национального статистического комитета, сохраняется тенденция направленности внутренних миграционных потоков в г. Бишкек и Чуйскую область, где приток населения составляет ежегодно около пяти тысяч человек (по данным с 2010 по 2014 гг.¹⁰). Причины миграции, побуждающие граждан менять место проживания, в основном связаны с более широкими возможностя-

ми приложения труда в столице. Остальные регионы стабильно теряют население.

Данные настоящего исследования также показывают, что основной причиной переезда в г. Бишкек являются более широкие возможности трудоустройства и получения качественного образования. Кроме того, в качестве одной из причин переезда жители новостроек указали изменение семейного положения, что затрагивало, в основном, женщин.

Причины переезда в г. Бишкек



Переезжая в Бишкек, внутренние мигранты сталкиваются с проблемами, связанными с возможностями реализации своих экономических и социальных прав, в том числе

с вопросами жилищного устройства. Общий контекст развития жилищного фонда в стране нельзя назвать благоприятным. Согласно данным Национального статисти-

¹⁰ Социальные тенденции в Кыргызской Республике – Бишкек, 2015.

ческого комитета, в целом по республике обеспеченность жильем в течение последних 5 лет снизилась. Так, на одного жителя в 2010 г. приходилось 15.7 м² жилой площади, а в 2015 г. – 13 м². В 2015 году на учете на получение жилья состояло 17 900 семей и только 0.2% от этого числа улучшили свои жилищные условия. Экономическая доступность жилья снижается в связи с ростом цен на строительные материалы и работы: фактическая стоимость одного квадратного метра общей площади строящихся индивидуальных жилых домов за последние пять лет увеличилась на 33%. В структуре жилищного фонда преобладает доля частного сектора (99, 4%), где 79, 4% составляет индивидуальное жилищное строительство. Наибольшая доля введенного индивидуального жилья приходится на г. Бишкек, Ошскую и Чуйскую области¹¹.

Необходимо отметить, что увеличение частного жилого фонда в г. Бишкек за последнее десятилетие в немалой степени связано с возникновением и развитием новостроек. В связи с притоком внутренних мигрантов, недостаточным развитием жилищного фонда города Бишкек, отсутствием вариаций форм жилищного устройства и экономической недоступностью жилья для населения, граждане, имеющие цель переехать в город, вынуждены решать жилищные вопросы самостоятельно. Попытки приобрести землю или жилье за малую цену и сократить расходы приводят к тому, что граждане становятся жертвами мошенничества или самовольно захватывают земельные участки для строительства жилья.

В настоящее время государством предпринимаются попытки ввести новые виды обеспечения жильем населения через принятие национальной программы «Доступное жилье 2015-2020», предусматривающей такие направления как «Доступная ипотека» и

«Социальное жилье». Ипотечная кампания ориентирована в первую очередь на обеспечение жильем работников бюджетной сферы, сотрудников систем здравоохранения, образования и социального сектора, в то время как направление по обеспечению социальным жильем предусматривает внедрение системы субсидирования для малоимущих и социально незащищенных категорий граждан в приобретении жилья¹². Хотя текущие результаты программы показывают некоторое расширение возможностей в приобретении жилья для бюджетных служащих, имеющих постоянную работу, вне действия данной программы остаются такие вопросы как причины возникновения нелегальных застроек, развитие различных форм жилищного устройства, бездомность и безопасность проживания.

Более того, внутренние трудящиеся-мигранты, многие из которых не имеют постоянной работы или трудоустроены без заключения договоров, не будут иметь широких возможностей пользоваться результатами указанной программы. Среди опрошенных жителей новостроек большая часть респондентов отметили, что члены их семьи трудоспособного возраста заняты в частном секторе (услуги, торговля, производство).



¹¹ Национальный статистический комитет, Кыргызстан в цифрах - 2016, - Бишкек, 2016. С. 273

¹² Ответ Государственного агентства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве КР №09/2191 от 22.11.16

Сфера трудоустройства членов семьи

Транспорт	7	15%
Государственные органы	10	21%
Органы местного самоуправления	5	10%
Социальные услуги	5	10%
Неправительственный сектор	2	4%
Частный сектор (услуги)	15	31%
Частный сектор (торговля)	19	40%
Частный сектор (производство)	12	25%
Иное	3	6%

Большая часть респондентов не рассматривали работу в бюджетной сфере в качестве возможностей и перспектив своего трудоустройства, отдавая предпочтение частному сектору, где 97, 9% по данным Национального статистического комитета составляет неформальная занятость.¹³

Возможности трудоустройства	Возможно		Маловероятно		Невозможно		Не знаю	
	Число	Процент	Число	Процент	Число	Процент	Число	Процент
Государственные органы	4	8%	16	33%	23	48%	5	10%
Органы местного самоуправления	5	10%	17	35%	20	42%	6	13%
Частные компании (услуги)	27	56%	13	27%	6	13%	2	4%
Частный сектор (торговля)	42	88%	4	8%	0	0%	2	4%
Частный сектор (производство)	42	88%	4	8%	0	0%	2	4%
Социальные услуги	8	17%	17	35%	9	19%	14	29%
Развитие своего бизнеса	18	38%	25	52%	5	10%	0	0%

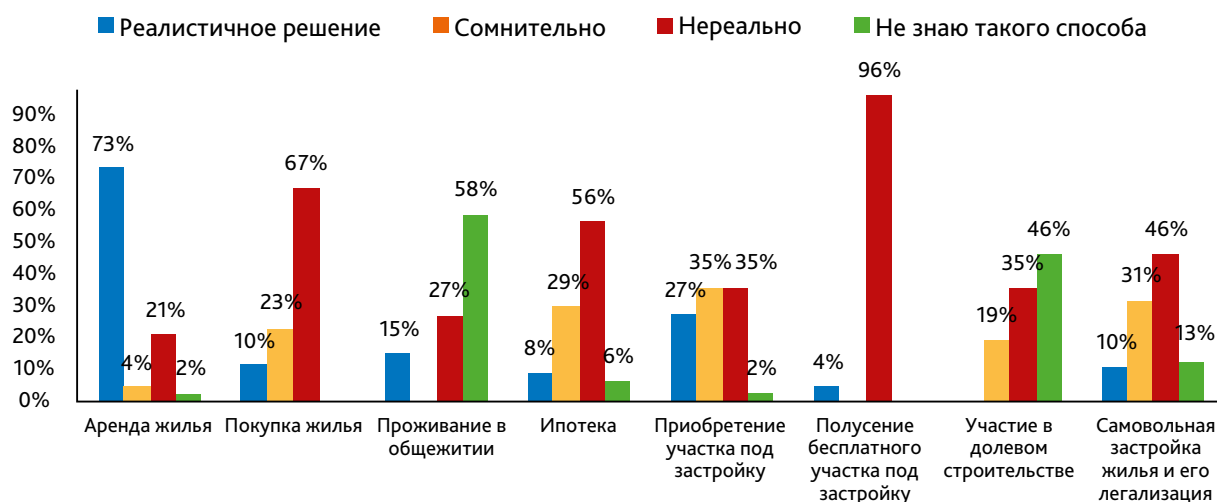
При этом, согласно опросу, уровень доходов на одного члена семьи в месяц у 81% опрошенных был меньше прожиточного минимума, определенного Национальным статистическим комитетом на декабрь 2016 г¹⁴.

Все указанное, позволяет заключить, что большая часть граждан, находящихся в уязвимом положении, тем не менее не смогут быть участниками программы «Доступное жилье 2015-2020».

¹³ Национальный статистический комитет. Занятость и безработица, - Бишкек, 2016, С. 86.

¹⁴ Для Бишкека прожиточный минимум определен в размере 4816.76. Доступно на сайте: <http://www.stat.kg/media/files/3677fa72-3b1a-4d10-a843-7e03b463938c.pdf>

Наиболее реалистичный способ приобретения жилья



Для решения проблемы доступности жилья, кроме мер, ориентированных на возможности приобретения жилья в собственность, необходимо развивать иные формы жилищного устройства. В настоящее время, на вопрос какие способы жилищного устройства являются наиболее успешными/реалистичными для них, жители новостроек предоставили следующие ответы:

Согласно опросу, наиболее доступным решением жилищного устройства для семей респонденты видят аренду/найм жилья, приобретение участка под застройку домаи проживание в общежитии, в то время как наименее реалистичными и успешными способами, с точки зрения респондентов, оказались участие в долевом строительстве, ипотека, и получение бесплатного участка земли под застройку жилья. В то же время 10% респондентов (5 человек из 48 опрошенных) отметили, что самозахват с последующей легализацией также может являться успешным/реалистичным решением жилищных проблем. Ответы демонстрируют ограниченность возможностей респондентов использовать государственную ипотечную кампанию для приобретения жилья, необходимость уделить больше внимания развитию таких форм жилищного устройства как найм жилья и строительство общежитий и вопросам профилактики нелегальных застроек.

В настоящее время, Жилищный кодекс не регулирует в достаточной степени отношения между собственником жилого помещения и лицом, которому передается право срочного пользования помещением, включая найм жилого помещения. Так, Жилищный кодекс лишь определяет право собственника жилого помещения передавать в срочное и бессрочное пользование жилым помещением на основании гражданского договора и устанавливает требования к числу лиц, проживающих в помещении (ст. 26 и 45). В то же время, Гражданский Кодекс в регулировании взаимоотношений между собственником и нанимателем жилого помещения дает отсылку к Жилищному кодексу (ст. 609).

Общеизвестно, что в г. Бишкек сложилась практика посуточного найма квартир, что является распространенным видом бизнеса. С 30 декабря 2016 года законом «О внесении изменений в Кодекс об административной ответственности» была установлена ответственность в виде штрафа за посуточную сдачу квартир. Запрет на использование жилых помещений в качестве гостиниц был ранее установлен и Жилищным кодексом (ст. 4). Несмотря на то, что данная практика посуточного найма квартир не относится к решению жилищных вопросов, распространенность нелегального гостиничного бизнеса позволяет предположить, что некоторый

объем жилищного фонда, находящегося в частной собственности, может рассматриваться в качестве вероятного ресурса для решения проблем доступа населения к жилью.

При учете неприкосновенности частной собственности, более детальное законодательное урегулирование взаимоотношений между собственником жилого помещения и нанимателем, установление гарантий защиты прав для сторон, и поддержка бизнеса по сдаче жилья в долгосрочную аренду со стороны государства могут стимулировать граждан вести легальный бизнес, предоставляя жилые помещения для долгосрочного найма. Введение государственной поддержки в виде субсидий на выплату части арендной платы на ограниченный период времени (например, в период трудоустройства) для уязвимых групп населения (ЛОВЗ, малоимущих семей с детьми, детей-выпускников интернатных учреждений и др.) может создать дополнительные возможности для обеспечения доступности жилья.

Жилищный кодекс также предусматривает возможности придания статуса жилого дома общежитиям, но не предусматривает развитие общежитий в качестве одной из форм жилищного устройства. В то же время, развитие данной формы жилищного устройства также может быть одним из способов решения проблемы доступа к жилью. В частности, вариант развития платных форм общежитий разной формы собственности с обеспечением адекватного и современного набора услуг для проживающих (охрана, обеспечение пожарной безопасности, доступа к почтовой службе, прачечной и иным услугам), также может быть рассмотрен для внутренних мигрантов и для иностранных граждан, прибывающих для обучения и проживающих в городе длительный период времени.

¹⁵ Ответ Мэрии г. Бишкек №АР10/720 от 14.09.2016

¹⁶ Ответ Мэрии г. Бишкек №АР10/683 от 29.08.2016

¹⁷ Там же.

¹⁸ Ответ Министерства здравоохранения Кыргызской Республики №12-3015 от 16.09.2016 г.

¹⁹ Ответ Мэрии г. Бишкек №Б006/889 от 07.12.2016

Развитие различных форм и возможностей жилищного устройства будет способствовать обеспечению права на жилище и гарантированности проживания для различных групп населения и, вероятно, приведет к снижению нелегальных застроек жилья.

2.2. Вопросы легализации самовольно захваченных земельных участков и жилья и гарантии защиты права на достаточное жилище в случаях принудительного выселения и сноса жилья

По состоянию на 01 июля 2016 года в Бишкеке насчитывается 47 новостроек с численностью земельных участков 45 769, и приписанным населением в количестве 214953¹⁵. Из них до 2000 года были построены 20 жилых массивов, с 2000 до 2005 года - 9 жилых массивов, и с 2005 по 2010 гг. - 18 жилых массивов¹⁶. В то же время по сведениям Департамента здравоохранения мэрии г. Бишкек, численность приписанного населения составляет 223 258 человек на 2016 год¹⁷, а по данным Министерства здравоохранения – 262 083 человек на 2015 год¹⁸. Такое расхождение может частично объясняться тем, что к ГСВ могут быть приписаны внутренние мигранты, лица без гражданства, иностранные граждане, а также беженцы, не имеющие постоянного жительства при наличии соответствующих документов.

В настоящее время на территории новостроек не все земельные участки и жилые дома являются легализованными. Согласно данным мэрии г. Бишкек, 6 382 домостроения являются самовольными постройками, и лишь 3 589 жилых домов могут быть узаконены, . Остальные 2 793 домов не могут быть легализованы в связи с нахождением в охранных зонах, зонах коммуникаций, красной линии и др¹⁹.



По состоянию на 2016 год, органы муниципальной и государственной власти понимают необходимость решения существующей проблемы нелегальных застроек и уязвимость граждан, проживающих в них. Нормы действующего законодательства, в частности, Земельного Кодекса и Кодекса об административной ответственности, не позволяют провести легализацию самовольно захваченных земельных участков и возведенных на них жилых строений²⁰. В связи с этим, в настоящее время на рассмотрении Жогорку Кенеша находятся законопроекты «О легализации земельных участков с самовольно построенными индивидуальными жилыми домами, возведенными до 3 августа 2012 года» и «О легализации самовольно построенных домостроений», целью которых является решение проблемы нелегальных застроек²¹. Решение, предлагаемое законопроектами, заключается в предоставлении ограниченных прав владения и пользования в отношении объектов недвижимости: граждане будут не вправе распоряжаться недвижимостью и совершать какие-либо сделки. В случае принятия законопроекта будет, по крайней мере временно, решена проблема 3589 семей, проживающих в нелегальных жилых

застройках. Им будет обеспечена некоторая гарантированность проживания в данных строениях и улучшен доступ к социальным услугам²². Однако, указанные законопроекты не предлагают никакого решения для семей, проживающих в домах в опасных для жизни и здоровья зонах или зонах, предназначенных для строительства объектов социально-культурного и бытового назначения.

Отсутствие решения относительно 2 793 жилых домов сохраняет социальную напряженность и ставит под вопрос будущее многих семей. Как отмечено в справках-обоснованиях к указанным законопроектам, большинство граждан, проживающих в нелегальных застройках, являются малоимущими из социально уязвимых слоев населения, вложившими все свои денежные накопления в строительство жилья²³. В случае выселения семей без предоставления какой-либо жилищной альтернативы, государство нарушит свои обязательства согласно ст. 11 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах, по которой государство принимает мерынадлежащие меры к обеспечению осуществления права каждого на жилище. Учитывая текущие характери-

²⁰ Справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики «О легализации самовольно построенных домостроений», доступно на сайте: <http://www.kenesh.kg/ru/draftlaw/download/82039/accompdoc/ky>

²¹ Ответ Мэрии г. Бишкек №Б006/889 от 07.12.2016

ки жилого фонда (преобладание частного жилого фонда и объектов индивидуального жилищного строительства), выселение малоимущих семей, которые относятся к уязвимым группам населения, может создать большие риски их здоровью и безопасности, дополнительные препятствия в доступе к базовым услугам, снизить доходы семей и, вероятно, будет способствовать увеличению бездомности среди граждан.

С другой стороны, проживание граждан на загрязненных и опасных для жизни территориях, а также на территориях, имеющих значение для развития и строительства социальных объектов, не может оставаться вне сферы внимания государственных органов. Поэтому адекватное решение, способствующее улучшению правового положения граждан, должно быть найдено в кратчайшие сроки при проведении соответствующих консультаций с жителями новостроек.

Необходимо учитывать, что в ситуации наличия нелегальных застроек индивидуальных жилых домов, ответственность должны нести не только граждане, но и муниципальные и государственные органы, своим бездействием допустившие самовольное строительство жилых домов, особенно в тех случаях, когда застройка жилья велась на территориях опасных для здоровья и жизни. Очевидно, что строительство жилого дома занимает существенное время, в течение которого у органов власти были возможности как минимум вынести предупреждение о правовых последствиях такого строительства и существующих угрозах здоровью. В то же время, как сообщили жители новостроек, принявшие участие в консультациях и в опросе данного исследования, ни в одном известном им случае таких предписа-

ний в начале или в процессе строительства вынесено не было.

По сообщению представителей МТУ, в случае строительства индивидуальных домов в опасных зонах или на территориях, предназначенных для строительства социальных объектов, далеко не всегда информируются государственные органы. Однако, согласно сведениям, полученным институтом Омбудсмена в ходе полевых выездов и беседе с представителями МТУ, при застройке жилых домов в зоне высоковольтных линий в новостройке Кара-Жыгач со стороны МТУ были предприняты попытки информировать вышестоящие государственные органы по телефону, но никаких мер вслед за этим не последовало. Другой пример относится к Ак-Орго, где на территории, предназначенной для строительства детской площадки, возводится жилое строение и при этом не следует никакой реакции ни от представителей местного самоуправления, ни от правоохранительных органов²⁴.

Опрос жителей новостроек показал, что многие граждане не владеют достаточной информацией об опасности территорий, на которых расположены их дома, и при строительстве они не понимают, какие риски здоровью создает выбор места для застройки. Так, из 48 жителей новостроек, опрошенных в случайном порядке, в районах, прилегающих к скотомогильникам проживает 18, 8% респондентов, к кладбищу – 25%, к свалке 37.5%, к высоковольтным линиям – 18, 8%. При этом, из проживающих возле свалки 61%, возле кладбища 66%, возле скотомогильника 44%, и возле высоковольтных линий 66% респондентов считают свою зону проживания безопасной.

²² Справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики «О легализации самовольно построенных домовстроенных», доступно на сайте: <http://www.kenesh.kg/ru/draftlaw/download/82039/accompdoc/ky>; Справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики «О легализации земельных участков самовольно построенными индивидуальными жилыми домами, возведенными до 3 августа 2012 года», доступно на сайте: www.kenesh.kg/ru/draftlaw/download/82288/accompdoc/ky

²³ Там же

²⁴ Данные полученные сотрудниками Омбудсмена в ходе наблюдения и бесед с МТУ в указанных новостройках

«Когда мы покупали участок земли, для нас важна была цена, и мы купили участок подешевле. Мы и не думали, что покупаем участок для постройки дома в опасном для здоровья районе. Теперь не знаем, что нам делать».

Владелец нелегализованного дома, построенного в районе высоковольтных линий.

Из выступления в ходе консультаций с институтом Омбудсмана, 25 ноября 2016 г.

Указанные выше законопроекты по легализации жилья и земли предлагают лишь одно-разовое и фрагментарное решение проблемы незаконных строений. Недостаточность развития жилищного фонда и отсутствие земли доступной под строительство жилых домов в Бишкеке и высокий уровень внутренней миграции в столицу и прилегающую область создают ситуацию, когда вероятность строительства новых жилых строений вне установленного законом порядка остается весьма высокой. В таких условиях, простое упоминание запрета захвата земельных участков и самовольного возведения жилых построек в Жилищном и Земельном кодексах является крайне недостаточным для урегулирования сложившейся практики и предотвращения самовольного строительства жилья.

Вопросы выселения из самовольно возведенного жилого строения также недостаточно урегулированы национальным законодательством с точки зрения выполнения минимальных стандартов права на жилище согласно МПЭСКО. Так, согласно нормам Гражданского кодекса (ст. 254-1), в случае самовольной постройки жилого дома на земельном участке, не отведенном для этих целей, а также без разрешения или с нарушением градостроительных норм, лицо, осуществившее постройку, не приобретает на нее право собственности, и не вправе распоряжаться постройкой продавать, дарить, сдавать в аренду, совершать другие сделки. Право собственности на самовольную постройку не

может быть признано за лицами, если сохранение постройки повлечет нарушение прав и охраняемых законом интересов других лиц либо будет создавать угрозу жизни и здоровью. Самовольная постройка может подлежать сносу по иску соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления. В исключительных случаях с учетом социально-экономической целесообразности самовольная постройка может быть передана в муниципальную собственность с возмещением расходов на постройку в размере, определенном судом²⁵.

Нормы Жилищного Кодекса (ст.48) регулируют вопросы выселения из жилых помещений, находящихся в государственном или муниципальном жилом фонде в случаях самоуправного заселения и в случаях угрозы обвала или действий непреодолимой силы, делающих помещение непригодным для проживания. Законом «Об исполнительном производстве и о статусе судебных исполнителей в Кыргызской Республике» урегулированы процедуры выселения должника, согласно которым судебный исполнитель извещает о дне и времени выселения. Однако, существующие процедуры не соответствуют в полной мере требованиям международных стандартов в области гарантий права на достаточное жилище.

Согласно Замечанию общего порядка Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, термин «принудитель-

²⁵ Согласно Гражданскому Кодексу Кыргызской Республики (ст. 254-1).

ные выселения» определяется как постоянное или временное выселение отдельных лиц, семей и/или общин из их домов и/или с их земель против их воли, без предоставления надлежащей правовой или иной защиты, или без обеспечения доступа к такой защите. Таким образом, в соответствии с международными стандартами, выселения не должны приводить к бездомности и усугублять уязвимость лиц, с точки зрения нарушения других прав человека. В тех случаях, когда выселяемые лица не имеют возможность обеспечить себе средства к существованию, государство-участник должно принять меры для предоставления надлежащего альтернативного жилья, расселения или доступа к плодородным землям²⁶.

В случае выселения больших групп людей государство должно провести предварительные консультации с затрагиваемыми лицами и изучить все возможные альтернативы, с тем чтобы свести к минимуму необходимость использовать силу. При этом людям, которые затрагиваются постановлениями о выселении, должна быть предоставлена возможность пользоваться средствами правовой защиты. Основными процедурными требованиями проведения принудительных выселений согласно Комитету ООН, должны быть:

- а. проведение реальных консультаций с затрагиваемыми лицами;
- б. надлежащее и обоснованное уведомление всех затрагиваемых лиц до установленной даты выселения;
- в. информирование в разумные сроки всех затрагиваемых лиц о планируемых выселениях и об альтернативной цели, в которой будет использоваться земля или жилище;

г. присутствие государственных должностных лиц или их представителей в момент выселения;

д. надлежащее удостоверение личности всех лиц, осуществляющих выселение;

е. недопустимость проведения выселений в условиях плохой погоды или в ночное время, если только на это не получено согласие выселяемых лиц;

ж. обеспечение средств правовой защиты;

з. предоставление, при возможности, правовой помощи нуждающимся в ней лицам, с тем чтобы они могли ходатайствовать в судах о восстановлении своих прав.

При проведении выселения в качестве меры ответственности за нарушение закона, ненадлежащего исполнения обязанностей по договору или как следствие сноса незаконного индивидуального жилого строения, часто затрагиваются права малоимущих и социально уязвимых групп населения. Потеря единственного жилища для отдельных семей или для определенных групп населения может привести к большим личным и общественным потрясениям, поскольку люди, находящиеся под риском оказаться бездомными могут вести себя неадекватно: вести себя агрессивно с представителями властей, с судебными исполнителями, применять физическое насилие или объявлять голодовки. Риск принудительных выселений отрицательно влияет на психологическое и социально-экономическое положение общества. Во многих странах, результатом принудительных выселений стали массовые волнения, ухудшение безопасности в городах и повышение показателей преступности²⁷.

²⁶ Международные договора по правам человека. Подборка замечаний общего порядка, принятых договорными органами по правам человека. Том I (HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I) 27 May 2008). Доступно на сайте: http://www2.ohchr.org/english/bodies/icom-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf

Согласно обзору публикаций в СМИ, представленному выше (п. 1.2), в Кыргызстане большое количество митингов жителей новостроек в г. Бишкек было обусловлено именно недостаточной гарантированностью проживания, риском сноса жилища и выселения семей.

Наличие в новостройках г. Бишкек большого числа незаконно возведенных индиви-

дуальных жилых домов, многие из которых (2793) не могут быть узаконены, оставляют открытым вопрос сноса домов и выселения семей. В связи с этим, необходимо пересмотреть существующие нормы законодательства и установить адекватные процедуры выселения в соответствии с требованиями международных стандартов, направленные на минимизацию негативных последствий принудительного выселения.

Пример наилучшей практики

Согласно материалам UN Habitat, Республиканский Закон Филиппин по развитию городов и жилищному строительству № 7279 (1992), является одним из лучших примеров национального законодательства, касающегося принудительных выселений. Настоящий закон устанавливает должные процедуры, чтобы выселение не являлось произвольным, а также обязательные гарантии в случаях выселения или сноса, обездоленных и бездомных граждан.

Статья 28. Порядок выселения и сноса

Выселение или снос как практика должны предотвращаться. Выселение или снос, тем не менее, могут быть разрешены в следующих ситуациях: (а) Когда физические или юридических лица занимают опасные зоны, такие как железнодорожные пути, мусорные свалки, берега рек, береговые линии, водные пути, а также общественные места, такие как тротуары, дороги, парки, и детские площадки; (б) При реализации государственных инфраструктурных проектов с имеющимися финансовыми средствами; или (с) Когда есть постановление суда о выселении и сносе.

При исполнении выселения или порядка сноса с участием обездоленных и бездомных граждан должно быть обязательным:

- 1) Уведомить лица или организации, по крайней мере, за тридцать (30) дней до даты выселения или сноса;
- 2) Провести адекватные консультации по вопросу переселения с представителями семей и общин, которые будут переселены, о районах, куда они должны быть перемещены;
- 3) Обеспечить присутствие должностных лиц местного самоуправления или их представителей во время выселения или сноса;

²⁷ United Nations Human Settlements Programme (2007) ENHANCING URBAN SAFETY AND SECURITY. GLOBAL REPORT ON HUMAN SETTLEMENTS – 2007. Доступно на сайте: <http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS2007.pdf> ; United Nations Human Settlements Programme (2007) Forced Evictions - Towards Solutions? Second Report of the Advisory Group on Forced Evictions to the Executive. Доступно на сайте: <http://unhabitat.org/books/forced-evictions-towards-solutions-second-report-of-the-advisory-group-on-forced-evictions-to-the-executive-director-of-un-habitat/>

- 4) Обеспечить правильную идентификацию всех лиц, участвующих в разрушении;
- 5) Выполнять выселение или снос исключительно в течение обычного рабочего дня, с понедельника по пятницу и в хорошую погоду, если пострадавшие семьи не выразили согласия с проведением выселения иным образом;
- 6) Не использовать тяжелую технику для сноса структур, за исключением тех, которые являются постоянными и изготовлены из конкретных материалов;
- 7) Единообразная форма для членов Филиппинской национальной полиции, которые должны представлять правоохранительные органы и соблюдать соответствующие процедуры для обеспечения контроля нарушений; а также
- 8) Обеспечить адекватное переселение, временное или постоянное.

Статья 44. Мораторий на выселении и снос

Установить мораторий на выселение всех бенефициаров программы, а также на снос их домов или жилых единиц в течение трех (3) лет от вступления в силу настоящего Закона: при условии, что мораторий не распространяется на тех лиц, которые построили свои структуры после введения в действие настоящего Закона и за исключением случаев, перечисленных в разделе 28 настоящего Федерального закона²⁸.

Необходимо отметить, что некоторые процедуры выселения в Кыргызстане уже применяются согласно международным стандартам. Например, это происходит в ходе проведения переселений при реализации проектов, поддерживаемых Азиатским банком развития. Он устанавливает требования по подготовке и реализации плана переселения: определение лиц, их интересов, проведение консультаций с ними, расчет и предоставление соответствующих компенсаций, а также возможности обжаловать решение о переселении на местном, национальном уровнях и в суде²⁹. При реализации проекта «Транспортный коридор ЦАРЭС 1 (Бишкек - Торугарт)» последствия были минимальными и затрагивали не жилые помещения, а снос магазинов, перенос ограждений и вырубку деревьев, тем не ме-

нее, данный пример демонстрирует возможность введения указанных выше гарантий для защиты граждан в ходе принудительных выселений или переселений.

В связи с этим, необходимо внести некоторые поправки в правовые нормы, затрагивающие вопросы выселения из жилых помещений. В частности, представляется целесообразным внести изменения в Гражданский процессуальный кодекс для конкретизации содержания резолютивной части решений суда о сносе самовольной постройки. Кроме решения о выселении и сносе жилого строения необходимо установить требование для суда определять разумный срок, в течение которого люди должны выселиться. Необходимо установить минимальный допустимый срок выселения (не менее 30 суток).

²⁸ United Nations Housing Rights Programme (2002) Housing rights legislation review of international and national legal instruments. Report No. 1, стр. 44. Доступно на сайте: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HousingRightsen.pdf>

²⁹ Правительство Кыргызской Республики, Распоряжение от 26 июля 2011 года № 306-р



В Жилищном кодексе необходимо установить порядок выселения и указать гарантии, которые представляются гражданам до и во время выселения. В частности, необходимо ввести запрет на выселение при неблагоприятных погодных условиях, в вечернее и ночное время, и при осуществлении выселения ввести требования присутствия сотрудников органов внутренних дел, медицинских работников, и представителей территориального подразделения уполномоченного органа по защите детей в случае, если выселение затрагивает права и интересы несовершеннолетних. Также, в целях исключения бездомности, необходимо предусмотреть дополнительные гарантии защиты семьи и обеспечения права на жилище в случаях, когда речь идет о выселении и сносе строения, являющегося единственным жилищем семьи. Для профилактики захвата земельных участков и строительства индивидуальных жилых домов на опасных для здоровья и жизни территориях, необходимо также усилить ответственность органов местного самоуправления и правоохранительных органов в предупреждении незаконного строительства жилых объектов. Начало строительства жилого дома на опасной для жизни территории должно сопровождаться вынесением предписаний о необходимости остановить строительство и информированием лиц, осуществляющих строительство, о правовых последствиях и последствиях для здоровья.

Гарантии до выселения должны включать требование к органам местного самоуправления



информировать о дате и времени выселения не менее чем за 30 суток до проведения выселения и проводить предварительные консультации с лицами, которых затрагивают выселения. Необходимо также ввести изменения в Закон «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей», установив минимальный допустимый срок извещения о дате и времени выселения и допустимость отсрочки выселения на срок до трех месяцев в случае, если выселение затрагивает несовершеннолетних детей, ЛОВЗ, пожилых граждан нетрудоспособного возраста. Указанные гарантии должны быть установлены при выселениях любого характера, в связи со значительностью влияния выселений на социальное и экономическое состояние общества.

2.3. Достаточность жилища: возможность реализации экономических, социальных и культурных прав

Достаточность жилья означает выполнение ряда условий, которые необходимы для обеспечения базовых потребностей жильцов, их безопасности и доступности для них основных услуг. В течение длительного времени, в новостройках г. Бишкек сохраняется неблагоприятная ситуация для реализации жителями права на достаточное жилье и других экономических, социальных и культурных прав. Так, опрошенные 48 жителей из 5 новостроек ответили следующим образом на вопрос о том, какие из жилищных проблем их больше всего волнуют.

Какие жилищные проблемы вас волнуют больше всего?	Чрезвычайно волнует (есть существенные проблемы)	Умеренно волнует	Едва волнует	Совсем не волнует (проблем нет)	Не имеет значения
Освещенность района	81, 3%	6, 3%	0, 0%	8, 3%	4, 2%
Доступ к медицинским учреждениям	66, 7%	14, 6%	4, 2%	12, 5%	2, 1%
Доступ к учреждениям образования	66, 7%	20, 8%	8, 3%	4, 2%	0, 0%
Пожарная безопасность	58, 3%	4, 2%	16, 7%	8, 3%	12, 5%
Экологическая и санитарная безопасность	52, 1%	4, 2%	4, 2%	22, 9%	16, 7%
Транспорт	50, 0%	22, 9%	14, 6%	12, 5%	0, 0%
Газоснабжение	45, 8%	2, 1%	2, 1%	6, 3%	43, 8%
Отопление	43, 8%	0, 0%	12, 5%	43, 8%	0, 0%
Электроснабжение	35, 4%	35, 4%	0, 4%	8, 8%	0%
Доступ к культурным мероприятиям	25, 0%	4, 2%	6, 3%	2, 1%	62, 5%
Безопасность	20, 8%	25, 0%	25, 0%	16, 7%	12, 5%
Пособия и пенсии	12, 5%	6, 3%	8, 3%	16, 7%	56, 3%
Поливная вода	10, 4%	4, 2%	2, 1%	12, 5%	70, 8%
Питьевая вода	8, 3%	27, 1%	35, 4%	29, 2%	0, 0%
Телефонная связь	6, 3%	6, 3%	2, 1%	16, 7%	68, 8%

До настоящего времени отсутствует стратегическое видение по развитию новостроек у органов местного самоуправления. Постановлением Бишкекского городского кенеша «Об утверждении «Программы социально-экономического развития города Бишкек на 2014-2018 годы «Город открытых возможностей»» утверждены следующие направления развития города:

а. комплексное обеспечение безопасности горожан и объектов на территории города Бишкек, предусматривающее солидарную ответственность Мэрии и горожан за общественную и личную безопасность в городе;

б. гармоничная пространственная организация городской среды, удобная и продуманная с точки зрения нужд жителей, направленная на обеспечение проживания граждан в удобных домах и проведение досуга в общественных местах, которые должны быть доступны для всех жителей вне зависимости от их достатка;

в. развитие экономических возможностей и перспектив в городе, направленных на привлечение инвестиций и развитие предпринимательства.

Одним из важных направлений муниципальной социальной политики заявлено решение социальных вопросов жителей новых жилых массивов и, в частности, ведение собственного учета жителей новостроек, обеспечение их доступа к социальным услугам.

В рамках каждого из указанных направлений определены конкретные цели и задачи по развитию города, однако, комплексное решение многочисленных проблем новостроек не предусмотрено программой. Лишь некоторые задачи относятся к положению в новостройках, включая вопросы профилактических медицинских осмотров населения, снижение переуплотненности школ и строительство дошкольных учреждений, и улучшение энергетической

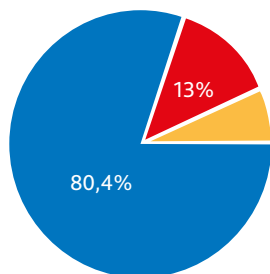
инфраструктуры. Указанные задачи являются декларативными, поскольку не сопровождаются определением целевых показателей развития новостроек, а также не являются достаточными для решения проблем, с которыми сталкиваются их жители. Несмотря на то, что общие задачи развития города относятся и к интересам жителей новостроек, сохранение неблагоприятной ситуации в новостройках в течение двадцати лет показывает целесообразность комплексной оценки ситуации, а также разработки программы, приоритетом которой будут районы с наименее благоприятной обстановкой. Необходимо разработать многолетний план развития данных районов, определить реалистичные задачи и показатели их достижения.

Согласно указанному выше постановлению Бишкекского городского кенеша, взаимодействие граждан с мэрией города и ее подразделениями (муниципальными учреждениями, районными администрациями и МТУ) остается слабым, горожане выключены из процесса управления и воздействия на принятие решений. В то же время, для успешности и реалистичности планов развития, важно на местном уровне вовлекать жителей соответствующих районов в их обсуждение на стадии разработки и учитывать нужды граждан в соответствующих районах, а также вовлекать общественность в мониторинг осуществления этих планов.

2.4. Взаимосвязь регистрации по месту жительства и доступа к социальным услугам

На основе расхождения данных по количеству прописанных по месту жительства и приписанных к медицинским учреждениям жителей новостроек, можно отметить вероятность, что от 8305 до 47130 жителей новостроек остаются без регистрации/прописки до настоящего времени. Согласно данным опроса, из 48 жителей новостроек, отобранных случайным образом в ходе полевого выезда сотрудников Омбудсмана, не все респонденты сообщили о наличии прописки по месту фактического проживания.

Наличие прописки у всех членов семьи



Да, у всех есть	37	80,4%
Нет, у всех нет	6	13%
Нет, есть только у части членов семьи	3	6,5%

Респонденты указали, что причиной отсутствия прописки является строительство дома на самовольно захваченном земельном участке, отсутствие родственников, у которых можно прописаться или наоборот, прописка у родственников, поскольку дом не легализован. Также многие респонденты указали, что сохранили прописку в других регионах. Какой бы ни была причина отсутствия прописки, общепризнано, что существующая система регистрации является существенным препятствием в реализации социальных и экономических прав. Как отмечено в многочисленных аналитических материалах организаций гражданского общества, обзор которых представлен в данном специальном докладе, а также в докладе по вопросам миграции Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики (2015), регистрация/прописка продолжает оставаться одним из условий доступа ко всем гарантированным социальным услугам. Причиной этого, согласно ведомственному докладу, является недостаточное информирование населения об их правах и обязанностях органов власти, что создает препятствия в востребовании гражданами исполнения функциональных обязанностей государственными органами на должном уровне. Обязанность граждан регистрироваться по месту жительства (ст. 9 Закона КР «О внутренней миграции», ст.384

КоАО КР) бывает трудно реализуемой для граждан, которые, переехав в Бишкек, не находят возможности представить чье-либо согласия зарегистрировать гражданина по своему адресу. Поскольку предоставление услуг согласно большому числу нормативных правовых актов ориентировано на место регистрации, а не место фактического жительства или пребывания, внутренние мигранты сталкиваются с существенными сложностями в реализации своих прав.

Признание проблем, связанных с регистрацией, привело к ряду ведомственных приказов и распоряжений, целью которых является улучшение доступа трудящихся мигрантов к услугам. К числу таких распоряжений можно отнести приказ Министерства здравоохранения КР № 358 от 26.06.2013г. «Об утверждении Правил приписки населения Кыргызской Республики к группам семейных врачей», согласно которому граждане могут обратиться за первичной медицинской помощью по месту фактического проживания (при условии его проживания на соответствующей территории не менее трех месяцев), за исключением беременных женщин и детей до 5-ти лет, которые приписываются независимо от срока проживания на данной территории. В системе образования также есть аналогичные распоряжения³⁰.

³⁰ Ответ Мэрии №АР10/720 от 14.09.2016

³¹ Постановление Бишкекского городского кенеша «Об утверждении «Программы социально-экономического развития города Бишкек на 2014-2018 годы «Город открытых возможностей»», Доступно на сайте: <http://www.gorkenesh.kg/the-rulings-of-the-bgk-mobile/26-sozyv/1170-82-ob-utverzhdenii-programmy-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-goroda-bishkek-na-2014-2018-gody-gorod-otkrytykh-vozmozhnostej.html>

Несмотря на ведомственные приказы и распоряжения, проблема отсутствия прописки продолжает оказывать негативное влияние на положение внутренних мигрантов. Так, проведенный опрос жителей новостроек показал, что внутренние мигранты продолжают испытывать сложности в доступе к базовым социальным услугам, в том числе в системе здравоохранения и образования, связанные с отсутствием прописки или документов: 31.7% респондентов указали, что испытывают проблемы в доступе к учреждениям образования, 23.1% - в доступе к учреждениям здравоохранения, 17.9% - в трудоустройстве и 10.3% - в получении социальных пособий.

Кроме того, данная система фактически «выкидывает» из сферы внимания тех, кто находится в наиболее уязвимом состоянии в связи с бездомностью. Так, в г. Бишкек, без определенного места жительства было выявлено 359 лиц, и 80% из них оказались мигрантами из других регионов республики³¹. Важно учитывать вероятность того, что при отсутствии системы учета бездомных граждан, реальные цифры могут существенно превышать указанные Бишкекским городским кенешем данные.

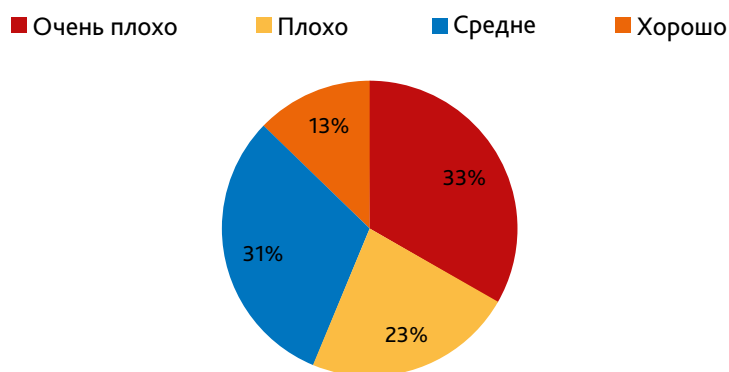
Многие жители новостроек являются внутренними мигрантами. Приведенные выше данные по расхождению числа прописанных в новостройках граждан и приписанных к медицинским учреждениям (от 8305 до 47130 жителей новостроек остаются без регистрации/прописки), а также данные по числу

домов, которые являются самовольными постройками (6 382), позволяют определить, в некоторой степени, возможные масштабы проблемы – вероятное число лиц, которые могут сталкиваться с различными препятствиями в доступе к базовым социальным услугам в г. Бишкек. Указанные выше ведомственные распоряжения и декларативная норма Закона «О внутренних мигрантах», касающаяся запрета дискриминации на основании отсутствия регистрации при предоставлении социальных услуг, очевидно, не является эффективным решением проблем внутренних мигрантов. К настоящему моменту назрела необходимость провести комплексный пересмотр законов, затрагивающих права внутренних трудящихся мигрантов, разработать эффективные механизмы учета внутреннего движения граждан и пересмотреть взаимосвязь между предоставлением услуг и регистрацией.

2.5. Доступ к учреждениям образования

Доступность базовых социальных услуг зависит не только от существующей системы регистрации/прописки. Она также связана и с иными факторами, такими как экономическая и физическая доступность услуг и безопасность при получении услуг. Данные, представленные государственными органами, а также опрос жителей новостроек, показывают существенные сложности, с которыми сталкиваются жители новостроек в доступе детей к образовательным учреждениям и дошкольным учреждениям.

Доступность образовательных учреждений



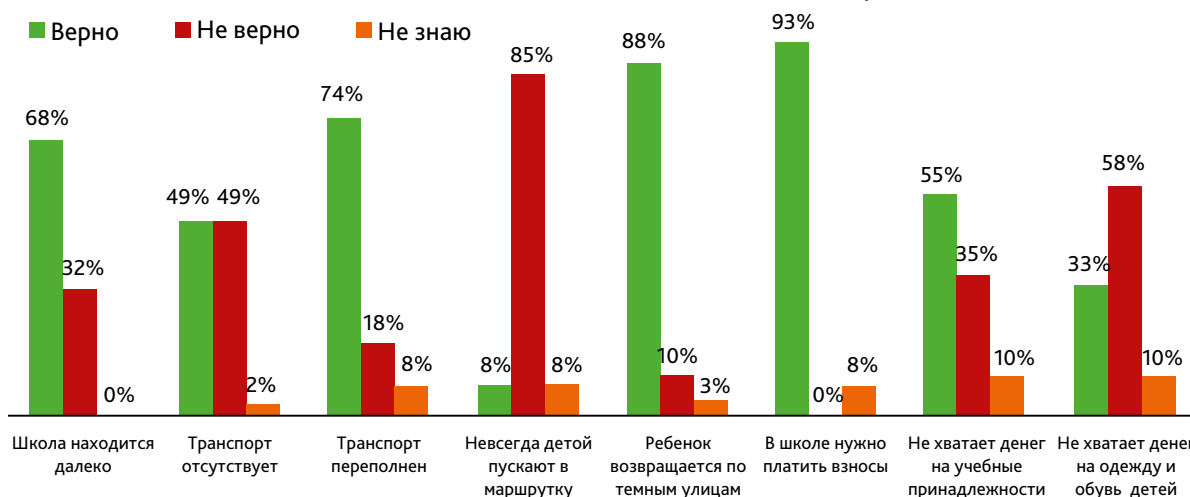
Общая оценка показывает, что 46% из опрошенных жителей считают, что учреждения образования недостаточно доступны для их детей.

Большинство респондентов дали ответы, показывающие наличие проблемы экономической доступности образовательных учреждений для жителей новостроек. Так, 33% респондентов указали, что существует проблема нехватки средств на одежду и обувь детей для посещения школы, 55% отметили нехватку средств на учебные принадлежности. При этом большинство респондентов указали, что учебники как приобретаются родителями (84%), так и выдаются также в школе (77%). Подавляющее большинство респондентов указали, что в школе они вынуждены платить «добровольные» взносы (93%), при этом участники консультации пояснили, что отказаться от уплаты вступительных и последующих взносов в школе очень проблематично в связи с тем, что родители боятся возражать из-за отсутствия у них прописки по месту

жительства. Как уже было указано выше, 81% опрошенных респондентов имеют доход в расчете на каждого члена семьи, проживающих в одном доме, менее прожиточного минимума. В такой ситуации, уплата школьных взносов, нехватка средств на учебники и одежду может стать серьезным препятствием для посещения школы.

Стратегия развития образования на 2012-2020 гг. предусматривает выявление детей, не посещающих школу, и детей группы риска непосещения школы. Согласно данным Управления образования мэрии города Бишкек, по итогам августовского учета детей школьного возраста, количество не обучающихся составляет 46 детей, из них все по болезни. В случае уклонения ребенка от учебы администрациями школ осуществляется работа по возвращению ребенка в школу, включая беседы, посещение на дому, трудоустройство родителей на работу, оформление документов на Комиссию по делам несовершеннолетних и иные меры³².

Какие сложности есть в посещении детьми/ребенком школы?



³² Ответ Мэрии г. Бишкек № Б006/889 от 07.12.16

³³ ЮНИСЕФ. Ситуационный анализ 2015. Бишкек, Кыргызстан, С. 18. Доступно на сайте: https://www.unicef.org/kyrgyzstan/ru/Situation_Analysis_2015_rus_ver.pdf

³⁴ ЮНИСЕФ. Ситуационный анализ 2015. Бишкек, Кыргызстан, С. 24. Доступно на сайте: https://www.unicef.org/kyrgyzstan/ru/Situation_Analysis_2015_rus_ver.pdf

³⁵ Ответ Мэрии г. Бишкек № АР10/683 от 29.08.16

Тем не менее, по данным ЮНИСЕФ на 2015 г., Кыргызская Республика является одной из немногих стран в мире, где наблюдается регресс, и количество детей, не посещающих школу, растет с каждым годом. При этом дети в возрасте 6-8 лет остаются значительной возрастной группой среди детей, не посещающих школу³³, и большинство пропусков школы в г. Бишкек имеют место в сентябре-ноябре, что не отражено в данных, представленных мэрией. Многие дети, не посещающие школу, относятся к категории «уличных» детей, среди которых около 80% являются внутренними мигрантами. ЮНИСЕФ отмечает, что дети внутренних мигрантов «невидимы» в обществе, так как у большинства из них отсутствуют свидетельства о рождении, в связи с чем они сталкиваются с проблемами доступа к базовым услугам³⁴. Учитывая уязвимое положение жителей новостроек, вероятно, количество детей, не посещающих школу существенно больше данных Управления образования мэрии г. Бишкек.

Кроме вопросов экономической доступности, существуют также и иные проблемы, связанные с обеспечением доступа к образованию, такие как физическая доступность образовательных учреждений. Так, согласно опросу, 68% респондентов отметили, что школа, которую посещают дети, находится далеко от дома, транспорт отсутствует (49%) или переполнен (74%). Также было отмечено, что дети возвращаются домой по темным неосвещенным улицам (88% респондентов), что, очевидно, является небезопасным.

Согласно данным мэрии, из 47 жилых массивов лишь в 15 есть школы (всего 17 школ), общая вместимость которых составляет 22280 учащихся. В то же время количество детей школьного возраста за 6 месяцев 2016

года составляло 46 066 детей³⁵. Таким образом, доступность учреждений образования в районе проживания для жителей новостроек составляет всего 48.4%, остальные дети вынуждены посещать школы в других районах города, что влечет за собой вопрос относительно адекватности обеспеченности новостроек общественным транспортом. Также согласно данным мэрии, в настоящее время все общеобразовательные организации, расположенные в новостройках, перегружены в 1.5 раза³⁶. В ходе консультаций, представители организаций гражданского общества отметили, что при проектировании новых школ далеко не всегда учитываются реальные потребности соответствующего района города³⁷.

Остается острым для жителей новостроек и вопрос доступности дошкольной подготовки для детей. Действующие дошкольные организации перегружены в 2-3 раза. Так, в настоящее время в новостройках города, где проживает 43 351 ребенок дошкольного возраста (по данным первой половины 2016 года), действует всего 7 дошкольных образовательных организаций с общей фактической емкостью 2 106 мест³⁸, что обеспечивает доступность дошкольной подготовки по месту жительства лишь на 4.86%. При этом, общереспубликанский показатель составляет 22.7%³⁹. В своих ответах всего 31% (11) респондентов указали, что их дети посещают дошкольные образовательные организации, из них 27.3% (3) указали, что дети посещают частные и 72.7% (8), что муниципальные ДОО. В то время как 69% респондентов отметили, что дети не посещают ДОО и поэтому с детьми сидят мамы или взрослые родственники, 15% - что соседи бесплатно приглядывают за детьми, и 3% - что с младшими детьми сидит старший ребенок.

³⁶ Ответ Мэрии г. Бишкек №АР10/683 от 29.08.16

³⁷ Ассоциация НКО по продвижению прав и интересов детей, сообщение на консультации с институтом Омбудсмена, 25 ноября 2016 г.

³⁸ Ответ Мэрии г. Бишкек №АР10/683 от 29.08.16

³⁹ ЮНИСЕФ, Ситуационный анализ положения детей в Кыргызской Республике, 2015, Бишкек, С.18

Сложившаяся ситуация демонстрирует наличие существенных проблем в обеспечении адекватного доступа к образовательным учреждениям в новостройках. Реализация права на образование тесно связано с вопросами обеспечения права на достаточное жилье, минимальные стандарты которого предусматривают наличие и доступность базовых социальных услуг. В случае, когда государство не имеет возможности обеспечить доступность общеобразовательных учреждений по месту жительства, должны предоставляться возможности для детей посещать школы в иных районах, что означает адекватное развитие услуг общественного транспорта. Однако, согласно ответам респондентов, существуют проблемы доступности и комфорта транспорта, которым пользуются дети, чтобы добраться до школы. Таким образом, можно констатировать, что право на равный доступ к образованию и право на достаточное жилье в случае новостроек не соблюдается.

2.6. Доступ к гарантированной государством медицинской помощи

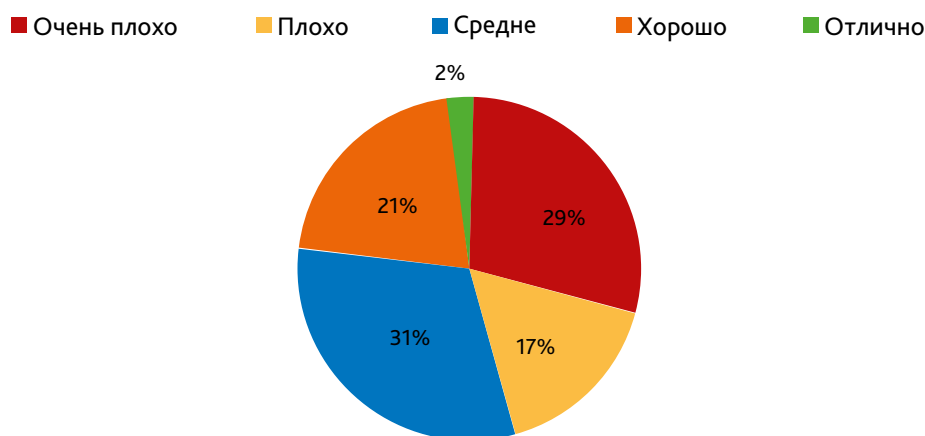
Согласно законам Кыргызской Республики граждане обладают неотъемлемым и гарантированным правом на охрану здоровья. Граждане Кыргызской Республики, прошедшие приписку к ГСВ, получают медицинскую

БЕРЕМЕННЫЕ ЖЕНЩИНЫ И ДЕТИ В ВОЗРАСТЕ ДО 5 ЛЕТ МОГУТ БЫТЬ ПРИПИСАНЫ БЕЗ СОБЛЮДЕНИЯ ТРЕБОВАНИЯ СРОКА ПРОЖИВАНИЯ

помощь в рамках Программы государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью и пользуются льготами при получении отдельных видов медико-санитарной помощи, в соответствии с наличием прав на льготы.⁴⁰ Как уже было отмечено выше, в случае, если гражданин не приписан к ГСВ, он может обратиться за первичной медико-санитарной помощью по месту фактического проживания (если период проживания составляет более 3-х месяцев). Также гражданин может приписаться к ГСВ при наличии соответствующей справки с места проживания и документов, удостоверяющих личность (паспорт, свидетельство о рождении для ребенка в возрасте до 16-ти лет, военный билет для военнослужащих). При этом беременные женщины и дети в возрасте до 5 лет могут быть приписаны без соблюдения требования срока проживания.

Согласно общей оценке респондентов, доступность медицинской помощи в их районе они оценивают следующим образом.

Доступность мед. помощи



Как вы оцените доступность медицинской помощи		Верно	Верно в большинстве случаев	Редко	Не верно	Не знаю
1	Когда я обращаюсь за медицинской помощью, я получаю ее несмотря на прописку/ регистрацию	66, 7%	2, 1%	0, 0%	29, 2%	2, 1%
2	У меня не спрашивали документов или сведения о моей прописке при обращении в медицинское учреждение	14, 6%	29, 2%	6, 3%	45, 8%	4, 2%
3	Я могу получить помощь только в медицинских учреждениях по месту прописки, в других учреждениях сталкиваюсь с отказом	41, 7%	12, 5%	8, 3%	35, 4%	2, 1%
4	Медицинское учреждение находится в моем районе/новостройке	45, 8%	2, 1%	0, 0%	52, 1%	0, 0%
5	Бесплатная скорая помощь всегда приезжает очень быстро	6, 3%	6, 3%	10, 4%	58, 3%	18, 8%
6	Бесплатная скорая помощь в наш район не выезжает	22, 9%	0, 0%	10, 4%	50, 0%	16, 7%
7	Доставляем заболевшего в больницу своим ходом	83, 3%	12, 5%	0, 0%	2, 1%	2, 1%
8	Я сталкиваюсь с отказом в предоставлении бесплатной медицинской помощи	20, 8%	14, 6%	16, 7%	45, 8%	2, 1%
9	При обращении в медицинское учреждение я получаю помощь бесплатно	20, 8%	43, 8%	8, 3%	27, 1%	0, 0%

10	При обращении в медицинское учреждение я всегда плачу за оказанную помощь	8, 3%	25, 0%	33, 3%	33, 3%	0, 0%
11	В наш район выезжает только платная скорая помощь	10, 4%	2, 1%	0, 0%	22, 9%	64, 6%
12	При обращении в медицинское учреждение я получаю помощь незамедлительно	2, 1%	41, 7%	29, 2%	27, 1%	0, 0%
13	При обращении в медицинское учреждение мне приходится долгое время стоять в очереди	72, 9%	25, 0%	0, 0%	2, 1%	0, 0%
14	Я предпочитаю обращаться за помощью к народным целителям	8, 3%	4, 2%	12, 5%	62, 5%	12, 5%

Из опроса следует, что процент отказа в предоставлении бесплатной медицинской помощи на основании отсутствия регистрации/прописки составляет 41.7%, что является достаточно высоким показателем. Существенной проблемой для жителей новостроек, согласно опросу, является предоставление скорой медицинской помощи: 83.3% респондентов отметили, что доставляют заболевшего своим ходом, не рассчитывая на скорую помощь, 22.9% указали, что бесплатная скорая помощь в их район не выезжает, 10.4% - что доступна платная скорая помощь и лишь 6.3% - что бесплатная скорая помощь приезжает в их район быстро. Также, 72.9% респондентов обозначили проблему длительного пребывания в очередях при обращении в медицинские учреждения.

Согласно данным Департамента здравоохранения мэрии г. Бишкек, все новостройки закреплены за территориальными Центрами семейной медицины (ЦСМ), которые обслуживают население нескольких новостроек. Для улучшения доступности медицинской помощи создана 21 амбулатория, где врачи ГСВ осуществляют прием по утвержденному ЦСМ графику. Также, Департамент здравоохранения мэрии г. Бишкек ежегодно организует проведение профилактического медицинского осмотра населения жилых массивов бригадами врачей: в 2015 году проведен осмотр 82 257 человек, в том числе 34 016 детей. При выявлении заболеваний жители новостроек ставятся на учет⁴¹.

В медицинских учреждениях на территории новостроек существует кадровая проблема:

⁴⁰ Приказ Министерства здравоохранения Кыргызской Республики №270 от мая 2016 года

⁴¹ Ответ мэрии г. Бишкек от 29.08.2016г. №AP10/693

⁴² Там же.

они укомплектованы медицинскими работниками на 59.2% (врачами 56.6% и средним медицинским персоналом 61.7%)⁴².

В ходе мониторинга сотрудниками Института Омбудсмана (Акыйкатчы) КР выявлено, что все фельдшерско-акушерские пункты (далее-ФАП) в новостройках г.Бишкек сталкиваются с проблемой чрезмерной нагрузки врачей из-за посещения жителей иных районов медицинских учреждений. Также одной из проблем является требование жителей, не относящихся по административно-территориальному принципу к городу, обслуживаться в амбулаториях новостроек.

В целом, для обеспечения доступности медицинской помощи в новостройках предпринимаются определенные меры. Тем не менее, необходимо обратить внимание на степень информированности населения о правилах приписки к медицинским учреждениям по месту жительства, доступности медицинских услуг независимо от регистрации и на доступность для населения новостроек бесплатной скорой медицинской помощи.

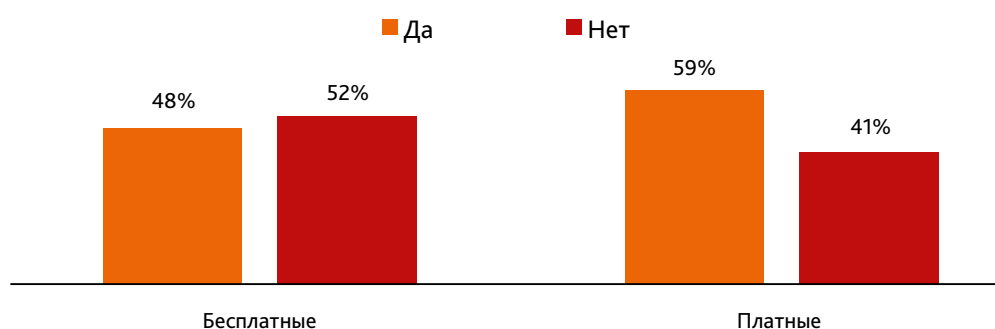
2.7. Доступ к учреждениям культуры

Вопрос доступности учреждений культуры для жителей новостроек ранее практически не затрагивался в отчетах организаций гражданского общества и публикациях СМИ. Доступность учреждений культуры, тем не

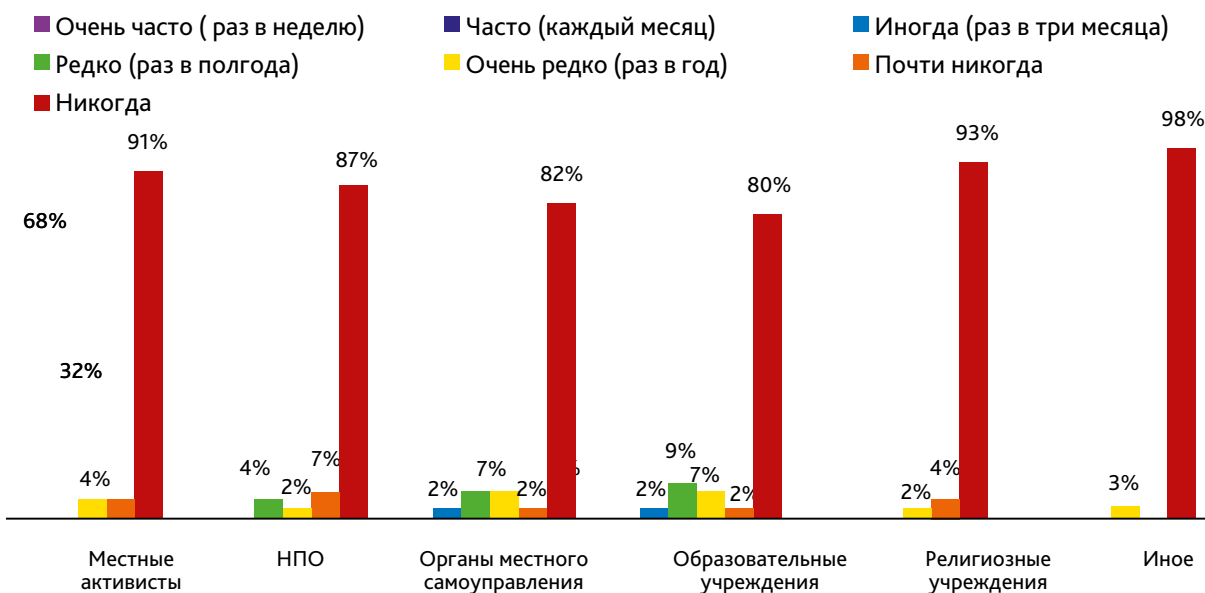
менее, требует внимания со стороны органов власти. Программа социально-экономического развития г. Бишкек на 2014-2018 годы, утвержденная Бишкекским городским кеңешем, предусматривает ряд направлений, затрагивающих вопросы доступа к культурным мероприятиям и учреждениям, включая организацию и вовлечение населения в культурно-массовые мероприятия на уровне МТУ, районных администраций, предоставление возможности молодежи проявить свои творческие возможности для реализации собственных инициатив, широкое внедрение конкурсов по проявлению творческой активности горожан. Кроме того, в данную программу входят поэтапное укрепление и улучшение материально-технической базы учреждений культуры и социальной поддержки работников культуры, а также ряд задач по развитию физической культуры и спорта. В целом, состояние учреждений культуры в городе является неблагоприятным, поскольку типовые здания музыкальных школ, домов культуры, библиотек отсутствуют, большинство учреждений культуры расположены в полуподвальных, подвальных и приспособленных помещениях, материально-техническая база устарела и изношена.

Относительно вовлеченности жителей новостроек в культурную жизнь столицы, респондентами была предоставлена следующая информация.

Есть ли возможность для детей посещать кружки или культурные мероприятия



Кто и как часто организует культурные мероприятия для детей

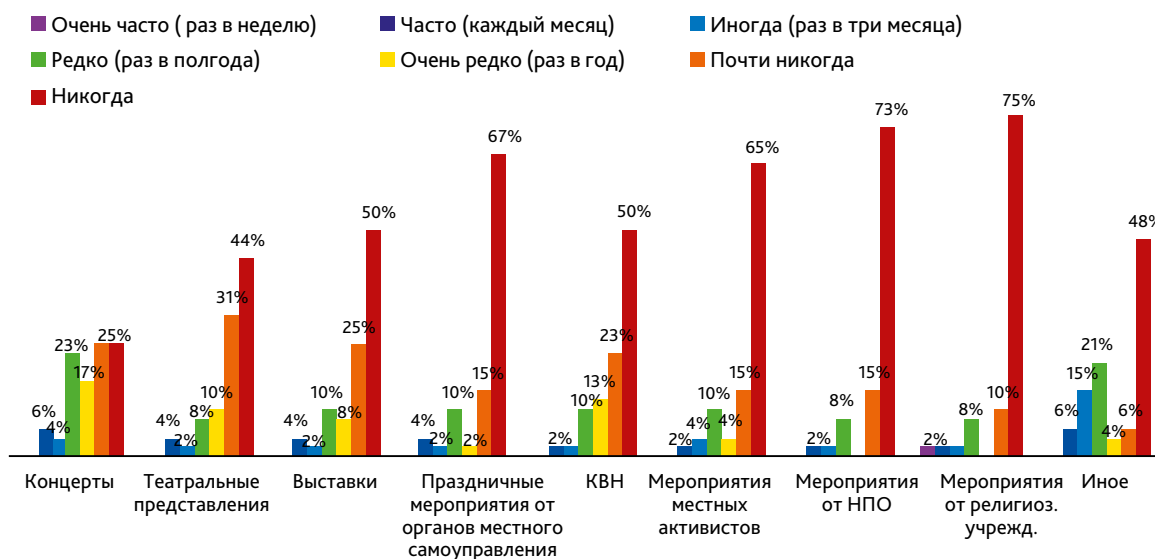


Степень вовлеченности взрослых в культурные мероприятия невысока: большая часть ответов жителей новостроек показывает, что они «никогда» или «почти никогда» не посещают культурные мероприятия. Высока вероятность того, что условия, в которых проживают жители новостроек, направленность усилий на выживание семей и низкий

уровень доходов исключают возможности для граждан принимать участие в мероприятиях культуры.

В сложившихся условиях необходимо развитие деятельности в области культуры и доступность мероприятий и учреждений культуры на местном уровне.

Какие культурные мероприятия вы посещаете?



Доступность базовых услуг систем образования, здравоохранения и культуры является одним из ключевых требований права на достаточное жилье. Нарушение принципа физической или экономической доступности услуг, приводит фактически к исключению возможности для наиболее уязвимых и малоимущих слоев населения реализовать свои социальные, экономические и культурные права. Именно поэтому наименее развитые районы города должны рассматриваться органами власти в качестве приоритета при определении стратегических направлений деятельности.

2.8. Проблемы инфраструктуры: вода, электричество, газ, транспорт

Любое жилье должно отвечать требованиям безопасности, обеспечивая защиту от дождя, сырости, ветра, и удовлетворять основные потребности в энергии, свете, тепле, питьевой воде, канализации, удалении отходов. Жители новостроек в течение многих лет испытывают сложности в удовлетворении этих основных потребностей. Учитывая, что в новостройках проживает около четверти населения города, можно оценить существенность масштабов проблемы реализации права на достаточное жилье.

Доступ к воде

На сегодняшний день из-за резкого увеличения количества новостроек и медленного строительства водопроводов, обеспеченность питьевой водой населения новостроек г. Бишкек составляет 67, 28%. В целях обеспечения жителей новостроек питьевой водой водопроводная сеть расширяется.

В 2015 году сеть расширена на два жилых массива, «Ак-Ордо» и «Рухий-Мурас», а также в новостройке «Мурас-Ордо» установлены водопроводные колонки. В апреле 2015 года введен в эксплуатацию водозабор «Баш-Карасуу», который обеспечил питьевой водой около 130 тыс. жителей новостроек «Ак-Ордо», «Ак-Орго», «Верхний Орок», «Ала-Тоо», «Ала-Арча», «Ынтымак» и «Арча-Бешик»⁴³.

Несмотря на предпринимаемые меры, проблемы обеспечения водой остаются актуальными для многих жителей новостроек. Острая нехватка питьевой воды отмечается в новостройках «Ала-Арча», «Дордой-2», «Алтын-Ордо», «Достук», «Ак-Бата», «Ак-Жар», «Рухий-Мурас», «Мурас-Ордо», население которых составляет 27976 человек – 13% от общего числа зарегистрированных жителей новостроек и 2.8%⁴⁴ от населения Бишкека. Городское водоснабжение отсутствует в новостройках «Бугу-Эне-Багыш», «Чалбай» и «Ак-Ордо», население которых составляет в общей сложности 4790 человек, 2.2% от населения новостроек и 0.5% от населения г. Бишкек. В новостройке «Ак-Ордо» водоснабжение обеспечено силами частных подрядчиков лишь на пяти улицах⁴⁵.

Как было отмечено выше, большая часть опрошенных сотрудниками Омбудсмана жителей новостроек («Ала-Тоо», «Ак-Ордо», «Бакай-Ата», «Алтын-Ордо», «Мурас-Ордо») не видят существенных проблем в обеспечении питьевой водой, лишь 8, 3% отметили, что вопросы обеспеченности питьевой водой их «волнуют чрезвычайно».

Чрезвычайно волнует, есть существенные проблемы	4	8,3%
Умеренно волнует, есть проблемы, но они постепенно решаются	13	27,1%
Едва волнует, редко бывают проблемы	17	35,4%
Совсем не волнует, проблем нет	14	29,2%
Не имеет значения	0	0%

В отличие от обеспечения питьевой водой, вопросы ирригации практически не решаются в новостройках. Так, в ходе мониторинга было отмечено, что ни в одной новостройке, из тех, которые посетила команда института Омбудсмена, не предусмотрена ирригационная система. Согласно информации Общественно-государственного управления капитального строительства мэрии г. Бишкек, в связи с ограниченностью городского бюджета финансовые средства на развитие ирригационных сетей не предусмотрены, однако при проектировании дорог эти нужды учитываются⁴⁶. Нужно отметить, что доступ к поливной воде чрезвычайно волновал 10.4% жителей новостроек, принявших участие в опросе.



Отсутствие финансирования на развитие и восстановление ирригационной системы города оказывает негативное влияние на содержание и развитие зеленого фонда столицы. Неконтролируемые массовые застройки городской территории ведут к нарушению ирригационной системы, которая была заложена ранее. В результате, зеленые насаждения города гибнут, экология города ухудшается, что влияет на здоровье населения. Также, в новостройках развитая ирригационная система имеет особое значение для содержания личного подсобного хозяйства, что может быть немаловажно для выживания наиболее уязвимых групп населения.

Канализация и вывоз бытовых отходов

Подключение к системе централизованного водоотведения частного сектора новостроек обеспечено только на 18, 8%, хотя все хозрасчетные и бюджетные объекты и многоэтажная застройка имеют канализацию. В ряде новостроек к сети канализации подключены школы и детские сады («Ак-Орго», «Арча-Бешик», «Келечек», «Кара-Жыгач», «Учкун», «Кок-Жар»). К построенным сетям канализации жители самостоятельно подключают свои домохозяйства. Однако, по сообщению мэрии, для полного охвата системой канализации выделяемых средств недостаточно. До 2018 года на средства гранта и кредита планируется строительство канализационного коллектора, трасса которого будет проходить через западные районы города⁴⁷.

Вывоз твердых бытовых отходов осуществляется МП «Тазалык» в 22 новостройках⁴⁸ с количеством населения 128604 человек, что составляет 59.8% от общего населения новостроек, и 13% от населения г. Бишкек.

⁴³ Ответ мэрии г.Бишкек от 29.08.2016г. №АР10/693

⁴⁴ Здесь и далее расчет идет от общего числа жителей Бишкека, согласно данным Национального статистического комитета на 1 января 2016 года – 984100 наличного населения.

⁴⁵ Ответ мэрии г.Бишкек №АР10/693 от 29.08.2016г.

⁴⁶ Ответ мэрии г. Бишкек №Б006/889 от 07.12.16

Ряд новостроек осуществляет самовывоз твердых бытовых отходов. Отсутствие соответствующих услуг и низкая экологическая культура граждан ведет к организации стихийных свалок, антисанитарному состоянию дворовых и прилегающих к домам территориям и отказу жителей от оплаты услуг по вывозу мусора. Свалки, как стихийные, так и городская, организованы без соблюдения технических и санитарных норм безопасности и представляют серьезный источник санитарно-эпидемической и

экологической опасности⁴⁹. В общей сложности в районе городской свалки расположено в настоящее время 942 самовольно построенных дома, легализация которых невозможна⁵⁰. Как уже было отмечено выше, опрос жителей новостроек сотрудниками Омбудсмана показал, что риски здоровью не осознаются многими жителями домов, прилегающих непосредственно к районам свалок (61% от опрошенных, проживающих на соответствующих территориях).



Фотография информационного агентства 24.kg, 2016 г.⁵¹

Согласно сообщению Министерства Здравоохранения, для обеспечения безопасности населения вокруг объектов и производств, являющихся источниками вредного воздействия на среду обитания и здоровье человека, должна устанавливаться санитарно-защитная зона (далее СЗЗ). В случае размещения жилых домов, объектов социального назначения и отдыха без соблюдения СЗЗ выбросы в атмосферу окажут негативное воздействие на здоровье населения. Увеличение количества мух, иных насекомых, грызунов,

может привести к росту инфекционных заболеваний, а также аллергических и бронхо-легочных заболеваний. Усовершенствованные (определение, которое нельзя отнести к текущему состоянию свалок) свалки твердых бытовых отходов относятся к первому классу опасности, и санитарно-защитная зона вокруг них должна составлять как минимум 1000 метров, мусорные полигоны и участки компостирования твердых бытовых отходов являются зонами второго класса опасности и минимальный размер их

⁴⁷ Ответ Мэрии г. Бишкек №АР10/683 от 29.08.16

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Постановление Бишкекского городского кенеша «Об утверждении «Программы социально-экономического развития города Бишкек на 2014–2018 годы «Город открытых возможностей»

⁵⁰ <http://rus.azattyk.org/a/26857948.html>

ССЗ составляет 500 метров⁵². Очевидно, что эти стандарты не соблюдались при застройке жилых домов в новостройках. И в связи с этим важно усилить превентивную работу санитарно-эпидемиологического надзора, и на стадии начала застроек в опасных зонах, без соблюдения установленных стандартов ССЗ, выносить предписания и предупреждения застройщикам и информировать об опасности и рисках для здоровья в случае застройки жилых домов на соответствующих территориях. Также информация об опасности нарушения ССЗ должна быть доступна на местном уровне для жителей, проживающих в близлежащих районах. Такая информация может быть предоставлена в виде информационных материалов на уровне соответствующих ЦСМ.

Газоснабжение и электроэнергия

Обеспечение необходимых ресурсов и технического оснащения для приготовления пищи также является компонентом права на достаточное жилище. Согласно данным компании «Газпром Кыргызстан», в течение долгого времени в газотранспортную систему страны средства не вкладывались, все техническое оснащение работало на основе, заложенной во времена Советского Союза. До настоящего времени уровень обеспечения новостроек природным газом оставался неудовлетворительным, однако в настоящее время ведется работа по прокладке уличных газопроводов и разводящих сетей в новостройках «Кок-Жар», «Жениш», «Салам-Алик», «Кайынды», «Щербакова», «Балбан-Таймаш», по улицам Керамической и Бурдинской. В новостройках Керемет и Касым уличные газопроводы были протянуты еще в 2015 году. До конца 2017 года, согласно инвестиционной программе компании «Газпром Кыргызстан», должны быть газифицированы 22 новостройки

Бишкека («Достук», «Колмо», «Маданият», «Чалбай», «Учкун», «Аска-Таш», «Алтын-Бешик», «Арча-Бешик», «Ак-Орго», «Ак-Ордо», «Ала-Тоо», «Кара-Жыгач») и село Мыкан⁵³. В общей сложности будет газифицировано до 25 тысяч дворов и, ориентировочно, около 61%⁵⁴ населения новостроек будет иметь возможность использовать природный газ. Необходимо отметить, что уличные газопроводы прокладываются компанией «Газпром Кыргызстан», а трубы от уличного газопровода до точки подключения абонент протягивает за свой счет. В ближайшие годы компанией «Газпром Кыргызстан» запланирован ряд работ: работа по развитию и повышению надежности магистральных газопроводов; обеспечению должной работы компрессорной станции; модернизации, обеспечения надежной безопасной автоматизированной работы всех газораспределительных станций, а также повышение надежности газораспределительных сетей⁵⁵. В то же время, быт 49% населения новостроек все еще существенно зависит от наличия электроэнергии.

На уровне всего города существуют проблемы в обеспечении бесперебойной подачи электроэнергии, что связано с изношенностью электрических сетей и электрооборудования (85%)⁵⁶. Появление новостроек, где электрическая энергия используется и для приготовления пищи, и для отопления, приводит к возрастанию потребления энергии и перегрузу силовых трансформаторов и подстанций. В результате, в холодные сезоны года часто происходят отключения электроэнергии из-за аварий на подстанциях. Мощность электроэнергии во многих новостройках низкая, и в условиях отсутствия газоснабжения и отопления, жители испытывают серьезные сложности в удовлетворении своих базовых потребностей, что сказывается на здоровье семей.

⁵¹ http://24.kg/reportazhi/31055_veselaya_jizn_pod_bokom_u_bishkeka/

⁵² Ответ Министерства здравоохранения КР №01-1/4-13327 от 24.11.16; Постановление Правительства КР №201 от 16.04.16 «Об утверждении актов в области общественного здравоохранения».

⁵³ <http://kyrgyzstan.gazprom.ru/press/news/2016/09/147/>

В некоторых новостройках жители пытаются решать проблемы отсутствия электроэнергии собственными силами, при этом нарушая закон.

Так, жители некоторых новостроек незаконно подключаются к электросетям, ставят самодельные столбы и используют палки для поддержки электрических проводов. Так называемые «паутины» проводов создают угрозу для жизни и здоровья жителей и ведут к более частым отключениям электричества в районе.



Фотографии электросетей в новостройке Мурас-Ордо и Ак-Ордо, 2016 год

Оснащенность объектами наружного освещения также является серьезной проблемой новостроек. При этом, отсутствие наружного освещения является не только вопросом комфорта проживания, но и вопросом безопасности в отношении дорожного движения в темное время суток и в отношении криминальной обстановки в городе. Так, в ходе интервью с сотрудниками Омбудсмена, 81.3% опрошенных жителей новостроек отмечали проблему отсутствия уличного освещения как одну из наиболее существенных для них. По сообщению мэрии г. Бишкек и ее районных администраций, практически во всех новостройках освещение присутствует лишь на центральных улицах и есть потребность в установлении большего количества светоточек⁵⁷. Например, в новострой-

ке «Ак-Тилек», существующей с 1990 года, с площадью 22 га, количеством участков 351, и населением 1 800 человек, установлено всего 9 светоточек; в новостройке «Энесай» – с 1989 года, с площадью 43 га, количеством участков 494 и населением 2800 человек – 9 светоточек, «Келечек» – с 1989 года, с площадью 64 га, количеством участков 886 и населением 7200 человек – 10 светоточек, а «Рухий-Мурас», застроенный с 2005 года, площадью 50 га, с 969 участками, и населением 2911 человек, оснащен 13 светоточками⁵⁸. Таким образом можно констатировать, что проблема наружного освещения и связанной с ним безопасности жителей в новостройках «Энесай» и «Келечек» существуют уже 27 лет, в «Ак-Тилек» – 26 лет и в «Рухий Мурас» - 11 лет.

⁵⁴ Расчет по общему количеству населения, проживающего в уже газифицированных новостройках и в тех новостройках, где строительство газопровода запланировано на 2016 и 2017 годы.

⁵⁵ <http://kyrgyzstan.gazprom.ru/press/news/2016/09/147/>

⁵⁶ Постановление Бишкекского городского кенеша «Об утверждении «Программы социально-экономического развития города Бишкек на 2014–2018 годы «Город открытых возможностей»»

Ситуация в иных новостройках немногим лучше. Необходимо напомнить, что общее количество прописанных жителей новостроек составляет 214953 человека, то есть, как минимум, 22% от населения г. Бишкек в течение десятков лет живут в небезопасных условиях.

Доступность услуг общественного транспорта

Обеспечение и функциональность транспортной системы является также важным элементом права на достаточное жилище, поскольку доступность транспорта обеспечивает взаимодействие различных районов, позволяет восполнять недостающие на локальном уровне ресурсы и способствует



экономическому и социальному развитию города. Реализация многих прав возможна исключительно при наличии хорошей дорожно-транспортной системы и общественного транспорта, однако, жители новостроек испытывают проблемы и в этой области.

В ходе выездов сотрудников Омбудсмана в новостройки, многие жители сообщали о плохом состоянии дорог в районе их проживания и отмечали необходимость ремонта не только центральных, но и периферийных дорог. В некоторых новостройках («Бакай-Ата», «Ак-Ордо») было отмечено, что при проведении и ремонте дорог не предусматриваются тротуары для пешеходов, что создает опасность особенно для детей и пожилых людей.



Фотографии дорог в новостройке «Ак-Ордо», 2016 год

Жители сообщали, что в этих районах были случаи автомобильных наездов на школьников, идущих вдоль дороги. Нужно отметить, что при отсутствии тротуаров и адекватного освещения на улицах, дорожно-транспортная ситуация в новостройках неблагоприятна до такой степени, что можно говорить о постоянной угрозе жизни населению.

Услугами общественного транспорта, согласно данным мэрии, охвачены практически все новостройки Бишкека. В то же время, как и во всем городе, наблюдается недостаток автобусов и троллейбусов: автобусными маршрутами обеспечены всего 17 новостроек из 48⁵⁹, что создает ограничения для передвижения наиболее

⁵⁷ Ответ Мэрии №АР10/683 от 29.08.16

⁵⁸ Ответ Мэрии №АР10/683 от 29.08.16

⁵⁹ Ответ мэрии г. Бишкек от 29.08.2016г. №АР10/693

уязвимых граждан (детей, пожилых людей, ЛОВЗ). В отдельных новостройках наличие общественного транспорта является недостаточным. Так, по данным муниципальной администрации мэрии г. Бишкек по Первомайскому административному району, жители новостройки «Бугу-Эне-Багыш» не обеспечены общественным транспортом вообще, а в новостройке «Мурас-Ордо», которая находится на территории Аламединского района Чуйской области (20 км от города), есть только одна маршрутная линия №206 (20 единиц), что очевидно не может обеспечить в достаточной степени потребности передвижения жителей района с населением 5365 человека⁶⁰. При общем количестве 649 детей школьного возраста⁶¹ и отсутствии школы в данной новостройке⁶², ограниченный доступ к общественному транспорту существенно влияет и на доступность учреждений образования. Кроме того, в новостройке «Мурас-Ордо» есть здание ФАПа, построенное и оснащенное за счет иностранных доноров. Однако из-за отдаленности и отсутствия городского транспорта специалисты медики не идут туда работать.



⁶⁰ Ответ муниципальной администрации мэрии г. Бишкек по Первомайскому административному району Вх.№06-962 от 23.08.16.

⁶¹ Там же.

⁶² Ответ мэрии г. Бишкек от 29.08.2016г. №АР10/693

§3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Данные, представленные в настоящем специальном докладе, демонстрируют, что жители новостроек, составляющие как минимум 22-27, 9%⁶³ от общего населения Бишкека, проживают в неблагоприятных и небезопасных условиях и не имеют возможности полностью реализовать свои права на достаточное жилье, на образование, на наивысший достижимый уровень здоровья, на доступ к учреждениям культуры. Многие из жителей новостроек являются внутренними мигрантами и испытывают дискриминацию в вопросах доступа к минимальным социальным услугам.

Меры, предпринимаемые государственными органами для решения проблем новостроек до настоящего времени, остаются недостаточными и бессистемными. Существующие проблемы решаются фрагментарно и в этом процессе не учитывается мнение населения новостроек при определении наиболее острых проблем и приоритетов деятельности государственных органов. Это ведет к возрастанию социальной напряженности, протестам и митингам жителей новостроек. Недостаточное информирование общественности о планах развития новостроек, отсутствие консультаций с населением, исключает возможность конструктивного участия населения новостроек в решении локальных проблем.

Законодательно неурегулированными остаются многие вопросы, затрагивающие право на достаточное жилище, включая процедуры выселения и гарантии защиты от бездомности, соответствующие требованиям международных стандартов защиты прав человека, ответственность органов местной власти в

вопросах превенции незаконных застроек и/или застроек в опасных для здоровья зонах. Существующая система регистрации по месту жительства не позволяет внутренним мигрантам, не прописанным по месту жительства, полностью реализовать свои права. Государственными органами предпринимаются действия для повышения доступности жилья, однако действующая программа «Доступное жилье 2015- 2020» не отвечает нуждам наиболее уязвимых групп населения, которые в связи с малым доходом, трудоустройством в неформальном секторе, отсутствием документов, бездомностью не смогут воспользоваться результатами указанной программы. Программа не предусматривает развития форм жилищного устройства не ориентированных на приобретение жилья в собственность, в то же время такие формы жилищного устройства как долгосрочный найм жилья, введение платных общежитий различной формы собственности могут быть рассмотрены в качестве подходов в обеспечении жилья для наиболее уязвимых граждан.

В связи с этим, необходимо пересмотреть существующие нормы законодательства и ввести программу по обеспечению права на достаточное жилище, включающую такие вопросы как профилактика и предотвращение бездомности, развитие форм жилищного устройства не ориентированных на приобретение жилья в собственность, усилить гарантии проживания для наиболее уязвимых граждан, а также установить процедуры выселения в соответствии с требованиями международных стандартов, направленные на минимизацию негативных последствий принудительного выселения.

⁶³ 22% расчет от числа населения имеющего регистрацию по месту жительства, 27.9% - расчет от числа населения приписанного к медицинским учреждениям.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Жогорку Кенешу Кыргызской Республики

1. Исключить административную ответственность за отсутствие регистрации по месту жительства.
2. Внести изменения в Гражданский Кодекс, Закон об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей, в Жилищный кодекс в целях обеспечения соответствия процедур выселения из жилого помещения требованиям международных стандартов в области гарантий права на адекватное жилье, предусмотрев следующие процедуры:
 - а. установление обязательства органов местной власти по проведению консультаций с затрагиваемыми лицами об альтернативных выселению вариантах, о необходимости проведения выселения и переселения и об организации процесса выселения и переселения;
 - б. информирование в разумные сроки всех затрагиваемых лиц о планируемых выселениях и об альтернативной цели, в которой будет использоваться земля или жилище;
 - в. надлежащее и обоснованное уведомление всех затрагиваемых лиц до установленной даты выселения;
 - г. присутствие государственных должностных лиц или их представителей в момент выселения;
 - д. надлежащее удостоверение личности всех лиц, осуществляющих выселение;
 - е. недопустимость проведения выселений в условиях плохой погоды или в ночное время, если только на это не получено согласие выселяемых лиц;
 - ж. предоставление, при возможности, правовой помощи нуждающимся в ней лицам, с тем чтобы они могли ходатайствовать в судах о восстановлении своих прав.
3. Внести изменения в Гражданский процессуальный кодекс по конкретизации содержания резолютивной части решения суда о сносе самовольной постройки. Кроме решения о выселении и сносе жилого строения необходимо установить требование для суда определять разумный срок, в течение которого люди должны выселиться. Необходимо установить минимальный допустимый срок выселения (не менее 30 суток).
4. Внести изменения в Жилищный Кодекс, установив обязанность органов местного самоуправления вести профилактику самовольных застроек в зонах, предназначенных для объектов общественного значения, или в зонах, опасных для жизни и здоровья во взаимодействии с правоохранительными органами. Определить процедуры направления письменных предписаний о необходимости остановить строительство и информированием лиц, осуществляющих строительство, о правовых последствиях и последствиях для здоровья (в случаях ведения застройки в опасных зонах).
5. Внести изменения в Закон «Об общественном здравоохранении», установив обязанность органов санитарно-эпидемиологического надзора информировать в письменном виде лиц, ведущих застройку опасных для здоровья зон, о рисках и последствиях для здоровья.
6. В Жилищном кодексе необходимо установить порядок выселения из жилых помещений и указать гарантии, которые представляются гражданам до и во время выселения. В частности, необходимо

вести запрет на выселение при неблагоприятных погодных условиях, в вечернее и ночное время, и при осуществлении выселения ввести требования присутствия сотрудников органов внутренних дел, медицинских работников, и представителей территориального подразделения уполномоченного органа по защите детей в случае, если выселение затрагивает права и интересы несовершеннолетних.

7. В целях исключения бездомности, необходимо предусмотреть в Жилищном кодексе дополнительные гарантии защиты семьи и обеспечения права на жилище в случаях, когда речь идет о выселении и сносе строения, являющегося единственным жилищем семьи, в таких случаях можно предоставлять во временное пользование жилье из передвижного жилищного фонда или иное альтернативное жилищное устройство, доступное на локальном уровне. Необходимо определить процедуры выделения временного жилья и минимальный срок пользования (не менее шести месяцев с ограниченной возможностью продления), а также обеспечить для таких семей сопровождение социальными службами для решения вопросов трудоустройства работоспособных лиц и защиты детей, лиц с инвалидностью и пожилых лиц. Необходимо также, учитывать проведение сделок с недвижимостью совершенных в течение последних трех лет, с тем, чтобы исключить возможные злоупотребления гарантиями, предоставляемыми государством. В случае совершения сделок, ухудшивших жилищное положение лица, в предоставлении постоянного жилья может быть отказано уполномоченными государственными органами.
8. Необходимо также ввести изменения в Закон «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей», установив минимальный допустимый срок извещения о дате и времени высе-

ления и допустимость отсрочки выселения на срок до трех месяцев в случае, если выселение затрагивает несовершеннолетних детей, ЛОВЗ, пожилых граждан нетрудоспособного возраста. Указанные гарантии должны быть установлены при выселениях любого характера, в связи со значительностью влияния выселений на социальное и экономическое состояние общества.

Правительству Кыргызской Республики

9. Разработать комплексную Национальную Концепцию жилищной политики и целевую стратегию, направленные на улучшение гарантий доступа к жилью наиболее уязвимых групп населения, включая цели и задачи по развитию форм жилищного устройства, не ориентированных на приобретение жилья в собственность и профилактику бездомности, а также улучшение государственного управления в сфере жилищных отношений. Включить, среди прочего, развитие и поддержку предпринимательства по сдаче жилья в долгосрочную аренду в стратегию обеспечения доступности жилья.
10. Рассмотреть возможности внедрения государственной поддержки в виде субсидий на выплату части арендной платы на ограниченный период времени (например, в период трудоустройства) для уязвимых групп населения (ЛОВЗ, малоимущих семей с детьми, детей-выпускников интернатных учреждений и др.) в целях обеспечения доступности жилья.
11. Включить в стратегию обеспечения доступности жилья развитие платных общежитий разной формы собственности с обеспечением адекватного и современного набора услуг для проживающих (охрана, обеспечение пожарной безопасности, доступа к почтовой службе, прачечной и иным услугам).

12. Сформировать рабочую группу и разработать план переселения жителей новостроек, проживающих в индивидуальных жилых строениях, не подлежащих легализации, на новое место жительства, в случае если данное жилье является единственным жильем семьи. Использовать в качестве ориентира и лучшей практики процедуру переселения, определенную Распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 26 июля 2011 года № 306-р для целей реализации проекта «Транспортный коридор ЦАРЭС 1 (Бишкек - Торугарт)» при поддержке Азиатского Банка Развития.
13. Пересмотреть систему регистрации по месту жительства, исключив привязку регистрации к частной собственности, ввести единую базу данных регистрации и обеспечить регистрацию граждан на добровольной основе по месту фактического пребывания для лучшего обеспечения социальных услуг и их целевого финансирования из государственного бюджета (средства распределяются в зависимости от фактического места жительства человека). Внести соответствующие предложения по изменению норм законодательства на рассмотрение Жогорку Кенеша.
- Государственной службе миграции при Правительстве Кыргызской Республики**
14. Провести пересмотр законов, регулирующих регистрацию граждан и исключить на законодательном уровне зависимость предоставления базовых социальных услуг (в системе образования и медицинского обслуживания) от наличия регистрации по месту жительства. Представить на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики проект изменений законодательства, касающегося гарантий не дискриминации на основе наличия или отсутствия регистрации по месту жительства в доступе к медицинским услугам, услугам образования и иным социальным гарантиям для внутренних мигрантов.
- Министерству образования и науки и Министерству здравоохранения Кыргызской Республики**
15. Обязать учреждения образования и здравоохранения обеспечить публичный доступ на местном уровне информации о доступности бесплатных услуг для внутренних мигрантов, не имеющих регистрацию по месту жительства (на базе каждой школы и медицинского учреждения через установку информационных стендов).
16. В медицинских учреждениях обеспечить публичность и доступность информации об условиях и процедурах приписки к ЦСМ.
17. Улучшить на практике службу предоставления бесплатной скорой медицинской помощи жителям новостроек, и установить соответствующий контроль эффективности службы.
- Мэрии г. Бишкек**
18. Сформировать рабочую группу из представителей государственных органов, органов местного самоуправления и организаций гражданского общества для разработки стратегии развития новостроек г. Бишкек. Стратегия развития должна включать вопросы развития инфраструктуры, обеспечения доступа к учреждениям образования, улучшение доступа к медицинской помощи, развитие учреждений культуры на местном уровне и проведение культурных мероприятий на местном уровне как для детей, так и для взрослых.
19. В процессе разработки стратегии, органам местного самоуправления во взаимодействии с гражданским обществом провести полноценные и всесторонние

консультации с жителями новостроек на местном уровне с тем, чтобы определить, с учетом мнения жителей, наиболее острые проблемы новостроек, создающие угрозу безопасности жизни и здоровья населения, и приоритетные направления для улучшения ситуации в новостройках.

20. Разработать план действий для имплементации стратегии с определением целевых показателей и необходимых ресурсов для ее выполнения. Предусмотреть в стратегии и плане действий консультации и вовлечение жителей новостроек в решение проблем на местном уровне.
21. В тех новостройках, где отсутствуют образовательные или медицинские учреждения улучшить доступ населения к услугам общественного транспорта и

провести соответствующие маршруты для облегчения доступа к указанным учреждениям.

22. Улучшить освещение в новостройках, установив приоритет размещения светоточек на дорогах, ведущих к образовательным учреждениям в целях улучшения безопасности школьников, а также для обеспечения безопасности дорожного движения.
23. Проложить тротуары вдоль дорог новостроек. Исключить проектирование дорог в новостройках без обеспечения пешеходной зоны.
24. Органам местного самоуправления поощрять и проводить озеленение жилых районов новостроек на местном уровне, вовлекая в эту деятельность жителей.

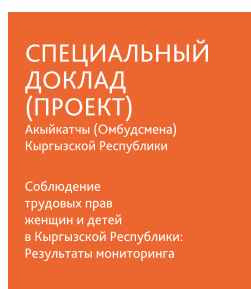
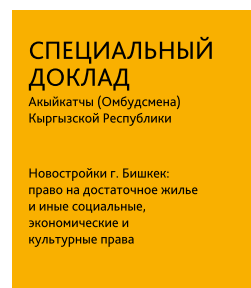
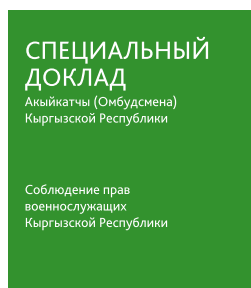
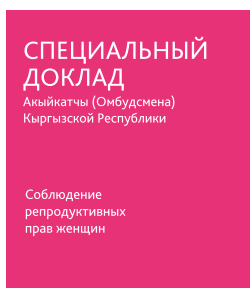
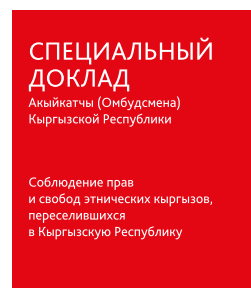
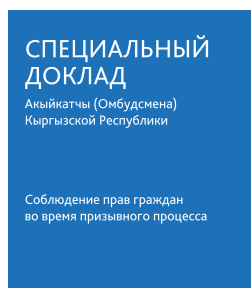
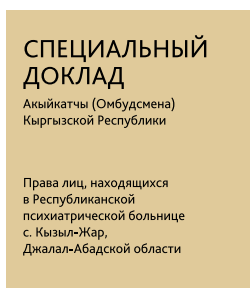
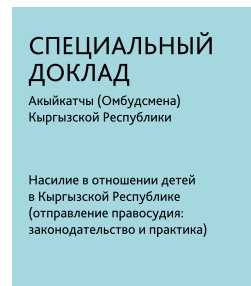
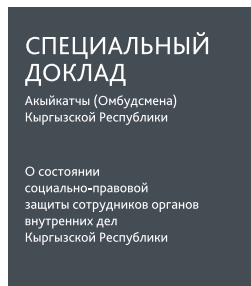
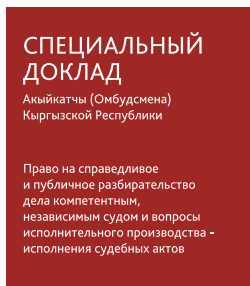


БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ НА ЭЛЕКТРОННЫЕ РЕСУРСЫ

ⁱⁱЛюди-невидимки. О жизни кыргызстанцев в новостройках близ Бишкека, 2014 <http://www.stanradar.com/news/full/12683-ljudi-nevidimki-o-zhizni-kyrgyzstantsev-v-novostrojках-bliz-bishkeka.html>; В Бишкеке 48 жилмассивов с населением в 260 тысяч человек, 2012 <http://knews.kg/2012/03/v-bishkeke-48-jilmassivov-s-naseleniem-v-260-tyisyach-chelovek/>; Жилмассивы Бишкека: потерянные миллионы, 2011: <http://www.for.kg/news-165636-ru.html>; Бишкек: Жилмассив возле кладбища остается без контроля, 2013: <http://kloop.kg/blog/2013/10/14/bishkek-zhilmassiv-vozle-kladbishha-ostayotsya-bez-kontrolya/>; В одиннадцати жилмассивах Бишкека возле рынка «Дордой» и Ошского базара пересчитали людей, не имеющих документов, 2013: <http://argumenti.kg/novosti/obschestvo/3596-v-odinnadcati-zhilmassivah-bishkeka-vozle-rynka-dordoy-i-oshskogo-bazara-pereschitali-lyudey-ne-imeyuschih-dokumentov.html>; В Бишкеке жители новостроек вышли на митинг против городской свалки, 2016: <http://en.kabar.kg/society/full/32030>; У Дома правительства в Бишкеке продолжается митинг жителей столичной новостройки «Арча-Бешик», 2016: <http://www.kabar.kg/society/full/7679>; В Бишкеке проходит митинг в поддержку моратория на трансформацию земель: http://zanza.kg/doc/337933_v_bishkeke_prohodit_miting_v_podderjku_moratorii_na_transformaciju_zemel.html; В Бишкеке проходит митинг жителей новостройки «Ак-Ордо ТЭЦ-2», <http://www.nd.kg/nedvnews/109-bishkek-miting-sentyabr.html>; Жители новостройки Бишкека требуют провести электричество, 2016: <http://rus.azattyk.org/a/28130039.html>; Новостройки Бишкека - головная боль мэрии, 2015: <http://rus.azattyk.org/a/27240552.html>; Митингующие у здания Правительства требуют Премьера, 2016: <http://ru.sputnik.kg/society/20160329/1023738328.html>; В Бишкеке проходит митинг жителей новостройки «Рухий Мурас», 2011: <http://www.trend.az/casia/kyrgyzstan/1928564.html>; В Бишкеке митингуют жители новостройки Жумгал Ата, 2011: <http://www.sayasat.kg/society-mobile/5888>; В фойе мэрии Бишкека митингуют жители жилмассива «Ак-Ордо», 2015: http://24.kg/bishkek_24/25368_v_foye_merii_bishkeka_mitinguyut_jiteli_jilmassiva_ak-ordo/; Правительство Кыргызстана обещает ликвидировать так называемый «саманный пояс» вокруг Бишкека, 2011: <http://ia-centr.ru/expert/11794/>; Жители новостройки «Кара-Жыгач» начали долгосрочный митинг с требованием остановить захват земли, 2014: http://kyrtag.kg/news/zhiteli_novostroyki_kara_zhygach_nachali_dolgosrochnyy_miting_s_trebovaniem_ostanovit_zakhvat_zemli/; Новостройки финансируются вдвое меньше, чем центр Бишкека, 2016: http://www.kyrgyztoday.kg/ru/news_ru/novostrojki-finansiruyutsya-vdvoe-menshe-chem-tsentr-bishkeka/; Жители новостройки «Мурас-Ордо» грозят устроить митинг, если мэрия не построит им школу, 2016: <http://knews.kg/2016/10/zhiteli-novostrojki-muras-or-do-grozyat-mitingom-esli-meriya-ne-postroit-im-shkolu/>; Недовольство жителей новостройки «Ак-Ордо 3»: http://www.gezitter.org/society/50100_nedovolstvo_jiteley_novostroyki_ak-or-do_3/; У Белого дома проходит митинг жителей новостройки «Тынчтык», 2011: <http://kg.akipress.org/news:414731?from=rss>; В столице Кыргызстана у здания мэрии проходит митинг жителей новостройки «Кок-Жар», 2012: <http://parus-kг.livejournal.com/4299166.html>; Самозахватчики земель перекрыли объездную дорогу в пригороде Бишкека, требуя обеспечить их «новостройки» коммунальными благами, 2011: <http://www.paruskг.info/2011/08/08/47882>.

ⁱСтратегия развития новостройки «Ак-Босого» на 2015-2017 гг., Бишкек, 2014; Стратегия новостроек Ак-Жар и Адилет на 2013-2015 гг., Бишкек, 2012.

Специальные доклады Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики, подготовленные в 2016 году



Отпечатано в типографии ОсОО «Триада Принт»
Печать офсетная. Формат бумаги 460x620 1/4
Тираж 350 экз. Заказ № 201

TRIADA PRINT
ТИ ПО Г РА Ф И Я

г. Бишкек, ул. Гоголя, 28/а
+996 (312) 880 946
+996 (770) 794 794
E-mail: triadaxpress@gmail.com

