

# ЕЖЕГОДНИК ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

за 2013 год

БИШКЕК-2014



АДАМ УКУКТАРЫ БОЮНЧА КЕҢЕШ  
СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
HUMAN RIGHTS ADVISORY BOARD

УДК 347.1  
ББК 67.99 (2 Ки)3  
Е 36

Координатор издательского  
проекта Совета по правам человека **А. Курманбекова**

Главный редактор **Р. Айтматова**

Специальный редактор **Ч. Мусабекова**

Ответственный редактор **Р. Султанова**

Литературный редактор **Л. Челнокова**

Е 36 **Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2013 год.** – Совет по правам человека. – Бишкек: «ST.art Ltd», 2014. – 286 с.

ISBN 978-9967-11-429-6

Сборник по правам человека за 2013 год, как и в предыдущие годы, содержит статьи по вопросам нарушений и защиты прав и свобод человека в Кыргызской Республике. Статьи сборника написаны известными отечественными экспертами по вопросам прав человека и в основном посвящены событиям 2013 года в данной сфере. Цель публикации – укрепление существующей на национальном уровне деятельности по мониторингу государственных гарантий прав и свобод человека в Кыргызстане, совершенствование правового регулирования, с учетом предусмотренных норм национального и международного законодательства.

Публикация предназначена представителям государственных органов, неправительственных организаций, а также широкому кругу читателей, занимающихся и интересующихся вопросами соблюдения и защиты прав человека в Кыргызстане.

*Опубликовано в рамках деятельности Совета по правам человека при финансовой поддержке Датского института по правам человека в рамках Программы сотрудничества Центральной Азии и Министерства иностранных дел Королевства Дании.*

*Мнение авторов статей может не совпадать с мнением Датского института по правам человека и Совета по правам человека.*

Е 1203020400-14  
ISBN 978-9967-11-429-6

УДК 347.1  
ББК 67.99 (2Ки)3

© Совет по правам человека, 2014

© Датский институт по правам человека, 2014

# Содержание

---

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	5
О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ЗА 2013 ГОД.....	9
Раздел 1. ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ ....	14
<i>Н. Идрисов.</i> Законопроект об «иностранных агентах» противоречит основным демократическим принципам в сфере прав человека .....	14
<i>А. Шаршеева.</i> Несоблюдение принципов равноправия налогоплательщиков в свете легализации доходов и имущества в Кыргызской Республике .....	27
<i>А. Шаршеева.</i> Электронное правительство Кыргызской Республики и права человека .....	40
<i>М. Джаманкулов.</i> Численность тюремного населения в Кыргызстане за последние 30 лет: динамика и причины колебаний .....	53
<i>Р. Жеенбаева.</i> Препятствия на пути продвижения сельских женщин Кыргызстана к политической и общественной жизни своих сообществ .....	78
Раздел 2. ДИСКРИМИНАЦИЯ: НАРУШЕНИЕ ПРАВ УЯЗВИМЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ .....	90
<i>О. Коржова.</i> Выполнение Кыргызской Республикой обязательств в сфере защиты прав ребенка: международная отчетность .....	90
<i>Н. Утешева.</i> Защита детей-жертв и свидетелей пыток, жестокого обращения и семейного насилия .....	113
<i>Б. Барыктабасова.</i> Сексуальное насилие в отношении детей .....	136
<i>С. Баитовенко.</i> Нарушение прав пожилых людей в Кыргызстане ....	150
<i>Ч. Омурканова.</i> Права человека и пенитенциарная система Кыргызской Республики .....	163

Раздел 3. НАРУШЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА..... 179

<i>Гульзат Шамсутдин. Детство: возможности для социокультурного развития</i> .....	179
<i>А. Исманов. ВИЧ-инфицированные дети: кто защитит их права?</i> .....	201
<i>Г. Султанаalieва. Социальное сиротство в современном Кыргызстане</i> .....	215
<i>Б. Суйуналиева. Повышение доступности, адресности и качества предоставления социальной защиты: реальное состояние и пути решения проблем</i> .....	229

Раздел 4. РЕКОМЕНДАЦИИ «ЕЖЕГОДНИКА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ ЗА 2012 ГОД» И ИХ ИСПОЛНЕНИЕ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ..... 238

<i>А. Курманбекова. Об исполнении рекомендаций «Ежегодника по правам человека в Кыргызской Республике за 2012 год»</i> .....	238
--	-----

За годы независимости в Кыргызстане создана довольно основательная база нормативно-правовых документов, регулирующих права человека, которая постоянно пополняется и обновляется вновь принятыми нормативными правовыми актами в соответствии с современной ситуацией в сфере защиты прав человека на международном и национальном уровнях. Однако, несмотря на вышесказанное, ситуация с правами человека в нашей республике по-прежнему вызывает озабоченность общественности. На пути реальной защиты прав человека возникает немало препятствий теоретического, организационного, практического, в том числе материально-технического характера. В этой связи, проблема соответствия действующего законодательства духу времени, характеру событий, происходящих в обществе, приобретает особое значение. Преодоление вышеназванных препятствий зависит от следующих факторов: выбор стратегии развития страны; формирование эффективной политической системы; активное внедрение в общественную жизнь не только демократических идей, но и ценностей идей свободы; формирование современной правовой культуры и самосознания; совершенствование существующей нормативно-правовой базы; имплементация норм международного права в национальное законодательство.

Система соблюдения прав человека во многом зависит от того, насколько точно в Конституции КР и законодательстве в целом заложена система балансов между ветвями власти, насколько четко очерчены функции и полномочия каждой ветви власти, как обеспечены механизмы их взаимодействия и контроля, насколько выверена система ответственности за нарушения прав человека и т. п.

Международные организации, которые на профессиональном уровне отслеживают состояние соблюдения прав человека, отмечают, что в 2013 году Кыргызстан осуществил ряд весьма значительных позитивных шагов в области защиты прав человека. Разработана и утверждена Национальная стратегия развития страны на 2013-2017 годы, которая содержит отдельную главу по вопросам защиты прав человека; создан Координационный совет по правам человека при Правительстве КР, про-

должается реформа судебной системы, правоохранительных органов и прокурорской службы; создан Национальный центр по предотвращению пыток; принята Концепция единства народа и межэтнических отношений, для реализации которой был создан Межэтнический совет при Государственном агентстве по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР. В 2013 году были внесены изменения и дополнения в национальное законодательство по ужесточению уголовного наказания за насильственные браки. Благодаря таким мерам появилась возможность внедрения эффективного механизма влияния на законотворческую деятельность государственных органов, совершенствования механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека в Кыргызстане. Все эти новые документы и государственные институты важны для налаживания механизма защиты прав человека.

В то же время, наиболее актуальными проблемами в области прав человека по-прежнему остаются отказ в осуществлении надлежащей правовой процедуры и в доступе к правосудию ввиду отсутствия независимости судебных органов, беспристрастного уголовного преследования<sup>1</sup> и недискриминационного применения права, а также вследствие повсеместной коррупции. Правоохранительные органы продолжают нарушать права человека, оставаясь безнаказанными: производят аресты, применяют пытки, занимаются вымогательством среди многих групп населения.

Есть и другие проблемы, остающиеся нерешенными на сегодняшний день: ужасные условия содержания в тюрьмах, притеснение НПО, дискриминация в отношении женщин, детей и пожилых людей. Так, например, в решении Комитета по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству к Ежегодному докладу директора Национального центра Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания за 2013 год отражена информация о признании некоторыми руководителями правоохранительных органов Кыргызской Республики факта пыток, которые имеют место в этих органах. Таким образом, предварительная оценка ситуации о при-

<sup>1</sup> Мировому сообществу известно, что суды по июньским событиям 2010 года на юге страны сопровождалась нападениями, давлением на адвокатов и судей, избиениями подсудимых и их адвокатов. Оскорбления и нападения были до судебных заседаний, в залах суда и после судебных заседаний. Государство не смогло обеспечить справедливое судебное разбирательство, безопасность судей и участников процесса по этим делам.

менении пыток в правоохранительных органах Кыргызской Республики отмечается как крайне критическая и требующая принятия кардинальных мер для ее изменения.

В современных условиях ситуация осложняется тем, что многие права граждан остаются во многом формальным правом и носят исключительно декларативный характер. Поэтому так актуально сейчас наполнение реальным содержанием соблюдения прав человека. Как страна, строящая правовое демократическое государство, Кыргызстан является участником многих международных соглашений по правам человека, что требует действий по обеспечению этих прав.

В новый «Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике» включены статьи отечественных экспертов по вопросам нарушений и защиты прав и свобод человека в 2013 году.

Материалы сборника сгруппированы в следующие разделы: «Ограничение прав человека: основные вызовы»; «Дискриминация: нарушение прав уязвимых групп населения»; «Нарушение социальных прав человека»; «Рекомендации «Ежегодника по правам человека в Кыргызской Республике за 2012 год» и их исполнение органами государственной власти».

В 2013 году особую актуальность приобрели вопросы нарушения прав детей: невозможность реализации социокультурного развития, рост сексуального насилия в отношении детей, внутрибольничного ВИЧ-инфицирования детей, пытки и жесткое обращение. При этом государство, согласно Кодексу КР о детях, взяло на себя обязательство по обеспечению прав и интересов детей, а также по соблюдению ответственности родителей за своих детей. Именно поэтому значительное число статей посвящены проблемам защиты прав детей.

Вопросы нарушения прав пожилых людей довольно часто обсуждаются в обществе, но мало освещаются в СМИ. Поэтому в сборник включена статья С. Баштовенко «Нарушение прав пожилых людей в Кыргызстане». Права пожилых людей нарушаются практически везде, будь то ограниченный доступ к информации, разные виды насилия, снижение уровня жизни и т. д. Необходимы самые серьезные меры по защите прав пожилых людей, создание благоприятных условий для долголетия.

Несмотря на то, что вопросы защиты прав женщин активно поднимаются гражданским обществом, существование скрытой дискриминации в отношении женщин создает невидимые на первый взгляд барьеры при продвижении женщин в сферу политики. Выявление скрытой дискриминации в отношении женщин – довольно сложный процесс. Этой проблеме посвящена статья Р. Жеенбаевой «Препятствия на пути продвижения

сельских женщин Кыргызстана к политической и общественной жизни своих сообществ».

В сборник вошли также статьи, в которых рассматриваются вопросы ограничения прав человека на доступ к информации, к участию в развитии демократического общества, а также проблемы влияния коррупции на процесс защиты прав человека. Надеемся, что данные ограничения не обусловлены отказом от демократических преобразований, которые довольно успешно велись со времени провозглашения суверенитета Кыргызстана.

Согласно формату Ежегодника в каждой статье сформулированы рекомендации в адрес Жогорку Кенеша КР, Президента КР, Правительства КР, а также государственных и муниципальных органов.

***Р. Айтматова,***

*президент*

*ОО «Центр помощи женщинам»*

# О деятельности Совета по правам человека за 2013 год

---

Прозрачность и взаимодействие в режиме конструктивного диалога между государственными органами и гражданским обществом является ключевым условием построения демократического государства, где права человека являются наивысшей ценностью. Совет по правам человека (далее – СПЧ) выстраивает диалоговую площадку между органами государственной власти и гражданским обществом для обсуждения наиболее актуальных проблем в сфере соблюдения и защиты прав человека. Для более эффективной реализации этой задачи СЧП был разработан и утвержден Стратегический план развития деятельности на 2012-2015 гг. С целью повышения информированности государственных органов, гражданского общества и международных организаций о деятельности СПЧ была разработана и принята Коммуникационная стратегия Совета по правам человека на 2013-2016 гг.

В рамках реализации данной стратегии, а также с целью максимальной прозрачности своей деятельности для государственных органов, гражданского общества и международных организаций СПЧ принял решение публиковать краткий ежегодный отчет о проделанной работе.

В 2013 году СПЧ подписал Соглашения о сотрудничестве и совместной деятельности по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике между Комитетом по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству Жогорку Кенеша КР, Акыйкатчы (Омбудсменом) КР, Министерством юстиции КР, Полномочным представителем Правительства КР в Ошской области, мэрией г. Ош.

В рамках принятых соглашений 13 сентября 2013 года СПЧ совместно с Комитетом по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству Жогорку Кенеша КР и Министерством юстиции КР провели круглый стол на тему «Права и свободы человека как смысл и содержание деятельности законодательной и исполнительной

власти и органов местного самоуправления». Основной целью круглого стола было обсуждение возможностей внедрения долгосрочных устойчивых механизмов взаимодействия власти и гражданского общества в процессах принятия и реализации решений, а также создание условий для реализации гражданских инициатив. По итогам круглого стола участниками было сделано предложение о необходимости проведения Жогорку Кенешем КР Правительственного дня, посвященного обсуждению вопросов прав человека в Кыргызской Республике.

За отчетный период были проведены семь заседаний СПЧ, в том числе два из них – в г. Ош.

В июле 2013 года был опубликован «Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2012 год» (далее – Ежегодник) тираж издания – 1000 экз. на кырг. яз. и 1000 экз. на русск. яз.; приложение – компакт-диск с электронной версией Ежегодника. Электронная версия Ежегодника размещена на сайтах СПЧ и Комитета по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству Жогорку Кенеша КР. Ежегодник разослан во все государственные органы, в адрес которых авторами статей были разработаны рекомендации. В соответствии с п. б. ст. 1. Закона КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года № 67 рекомендации Ежегодника должны рассматриваться государственными органами как коллективное обращение граждан.

6 августа 2013 года СПЧ совместно с Министерством юстиции КР был проведен семинар для сотрудников центрального аппарата и территориальных подразделений Министерства юстиции КР по порядку ведения Государственного реестра нормативных правовых актов и формирования Централизованного банка данных правовой информации (далее – ЦБД). Цель семинара – обучение тренеров, которые смогут в дальнейшем проводить на местах обучающие семинары для сотрудников органов местного самоуправления по порядку ведения Государственного реестра нормативных правовых актов и формирования ЦБД.

В целях повышения и укрепления деятельности СПЧ в марте 2013 года был проведен двухдневный выездной семинар на тему «Взаимодействие гражданских институтов и органов власти в области защиты прав человека». В работе семинара приняли участие эксперты Датского института по правам человека, сотрудники государственных органов, члены СПЧ.

18 ноября 2013 года проведен пятый Форум «Взаимодействие государства и гражданского общества в сфере реализации прав человека в Кыргызской Республике. Исполнение рекомендаций "Ежегодника по правам человека в Кыргызской Республике за 2012 год"». В работе Форума приняли участие депутаты Жогорку Кенеша КР, члены Правительства КР,

представители других государственных органов, в адрес которых были направлены рекомендации Ежегодника, а также авторы статей, члены международных и неправительственных организаций, представители посольств и консульств в Кыргызской Республике, СМИ.

Впервые СПЧ совместно с Комитетом по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству Жогорку Кенеша КР было проведено расширенное заседание в г. Ош, на котором были рассмотрены рекомендации Ежегодника по наиболее актуальным для данного региона темам.

В 2013 году СПЧ был принят новый механизм мониторинга рекомендаций Ежегодника, реализация которого осуществляется при активной поддержке Комитета по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству Жогорку Кенеша КР. СПЧ утвердил 28 рекомендаций, исполнение которых будет взято под особый контроль путем проведения мониторинга в 2014 году.

В течение 2013 года были опубликованы три номера «Бюллетеня по правам человека в Кыргызской Республике» (по 500 экз. на кырг. яз. и 500 экз. на русск. яз. каждого выпуска). Все номера Бюллетеня были направлены в государственные органы, электронная версия размещена на сайте СПЧ.

В 2013 году СПЧ были также опубликованы следующие издания:

- Миграция (500 экз. на русск. яз.);
- Как защитить права ребенка с ограниченными возможностями здоровья. Руководство для родителей (опубликовано совместно с Ассоциацией родителей детей-инвалидов; 500 экз. на кырг. яз. и 500 экз. на русск. яз.);
- Политические права женщин. Информационный буклет (опубликован совместно с ОФ «ДИА»; 500 экз. на кырг. яз. и 500 экз. на русск. яз.).

В октябре 2013 года выпущен информационный ролик «Централизованный банк данных нормативных правовых актов» (подготовлен совместно с Министерством юстиции КР). Ролик размещен на сайтах СПЧ и Министерства юстиции КР.

С 2009 года СПЧ реализует информационный радиопроjekt по вопросам соблюдения и защиты человека в Кыргызской Республике, целью которого является повышение правовой грамотности граждан. В рамках проекта выходит еженедельная передача «Укутум бар!/Имею право!» (на кырг. и русск. яз.). Трансляция передачи осуществляется на радиостанциях «Кыргызстан обондору» и «Ретро ФМ» в прямом эфире. В 2013 году вышли в эфир 80 радиопередач. Записи радиопрограммы размещены

на веб-сайте СПЧ и указанных радиостанций. Информационно-консалтинговая компания «М-Вектор» проинформировала о том, что правовые знания и консультацию специалистов во время прямого эфира на данных радиостанциях по вопросам защиты своих прав получили 2,5 млн радиослушателей страны.

### ***Региональная деятельность Совета по правам человека***

С целью реализации миссии СПЧ в южном регионе страны в январе 2013 года начал работать официальный представитель СПЧ в г. Ош.

16 декабря 2013 года Комитет по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству Жогорку Кенеша КР в сотрудничестве с СПЧ при поддержке Вестминстерского фонда за демократию (Westminster Foundation for Democracy) провел расширенное выездное заседание в г. Ош, посвященное отдельным темам «Ежегодника по правам человека за 2012 год». На заседании были рассмотрены наиболее актуальные для этого региона темы: вопросы миграции и пытки. В работе заседания приняли участие депутаты Жогорку Кенеша КР, представители центральных и местных органов государственной власти в лице сотрудников Генеральной и областной прокуратуры, Министерства внутренних дел КР, Миграционной службы КР, Государственной службы исполнения наказаний при Правительстве КР, института Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, Министерства труда, миграции и молодежи КР, Ошского областного и городского судов, депутаты местных кенешей и местных НПО. Данное мероприятие было посвящено 65-летию принятия Всеобщей декларации прав человека. По результатам заседания было принято решение Комитета по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству Жогорку Кенеша КР об обязательном исполнении рекомендаций «Ежегодника по правам человека», которое было направлено соответствующим государственным органам для обязательного исполнения.

В формате выстраивания региональной диалоговой площадки для представителей местных органов власти и правоохранительных органов были проведены 4 семинара в сотрудничестве с проектом Европейского союза, который реализуется НПО «Ай Кыз» и Институтом Макса Планка на тему «Судебная защита прав детей, женщин и лиц с ограниченными возможностями здоровья: обзор национального законодательства и международных стандартов». Также был проведен ряд тематических встреч-диалогов по вопросам защиты прав женщин, детей, лиц с ограниченными возможностями здоровья и трудовых мигрантов.

## ***Участие Совета по правам человека в мероприятиях гражданского общества***

В 2013 году СПЧ в качестве соорганизатора принимал участие в работе фестиваля документальных фильмов, который уже в течение 7-ми лет проводит правозащитное движение «Бир Дуйно – Кыргызстан». 2013 году темой фестиваля были вопросы миграции. В рамках фестиваля проводилась «Ярмарка знаний», где были представлены все публикации СПЧ, в т. ч. выпущенный специально для фестиваля сборник «Миграция». Также СПЧ организовал проведение конкурса рисунков среди школьников СШ № 43 новостройки «Ак-Бата» и СШ № 87 новостройки «Келечек» на тему «Мои права».

Победителям конкурса документальных фильмов от СПЧ были вручены призы в номинациях «За лучший фильм по правам человека» (в рамках международного конкурса), «За лучший фильм по правам человека» (в рамках национального конкурса), «За лучшую режиссуру», «За лучший фильм по правам женщин». Победители и участники конкурса рисунков были награждены подарками.

Традиционным стало участие СПЧ в «16-дневной кампании против гендерного насилия в отношении женщин и детей», проводимой Гендерно-тематической группой ООН. СПЧ обеспечил информационную поддержку данной кампании в рамках радиоэфира, с привлечением экспертов Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР и консультанта Министерства здравоохранения КР по вопросам доказательной медицины и разработки клинических руководств и протоколов.

СПЧ присоединился к инициативе ОФ «Наш голос» в акции «Рюкзачок выпускника» бывших воспитанниц детских домов и интернатов, организованной для первых выпускниц социального дома. СПЧ было организовано привлечение спонсоров, приобретены необходимые предметы быта для выпускниц.

## Ограничение прав человека: основные вызовы

**Н. Идрисов,**

*юридический консультант Представительства  
«Международного центра некоммерческого права»  
в Кыргызской Республике*

### Законопроект об «иностранных агентах» противоречит основным демократическим принципам в сфере прав человека

6 сентября 2013 года парламентарии Турсунбай Бакир уулу и Н. Мадалиев разместили на сайте Жогорку Кенеша КР для общественного обсуждения разработанный ими проект Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (далее – законопроект)<sup>1</sup>. В законопроекте предлагается внесение изменений и дополнений в Закон КР «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года № 111, в Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года № 57, а также в Уголовный кодекс КР от 1 октября 1997 года № 68.

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://www.kenesh.kg/RU/Articles/17122-Na\\_obsbhestvennoe\\_obsuzhdenie\\_6\\_sentyabrya\\_2013\\_goda\\_vynositsya\\_proekt\\_Zakona\\_Kyrgyzskoj\\_Respubliki\\_O\\_vnesenii\\_dopolnenij\\_i\\_izmenenij\\_v\\_nekotorye\\_zakonodatchnye\\_akty\\_Kyrgyzskoj\\_Respubliki.aspx](http://www.kenesh.kg/RU/Articles/17122-Na_obsbhestvennoe_obsuzhdenie_6_sentyabrya_2013_goda_vynositsya_proekt_Zakona_Kyrgyzskoj_Respubliki_O_vnesenii_dopolnenij_i_izmenenij_v_nekotorye_zakonodatchnye_akty_Kyrgyzskoj_Respubliki.aspx)

Положения данного законопроекта противоречат основным демократическим принципам, закрепляющим права человека. Так, законопроект противоречит положениям Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – МПГПП), к которому Кыргызстан присоединился в 1994 году, а также законодательству Кыргызской Республики.

Законопроект создает барьеры и ограничения для деятельности кыргызстанских и иностранных некоммерческих организаций (далее по тексту соответственно – НКО и ИНКО) в Кыргызстане, которые параллельно не применяются в регулировании деятельности коммерческих организаций<sup>1</sup>. В законопроекте предлагается предоставить широкие права государственным органам вмешиваться во внутренние дела НКО и ИНКО, а также приостанавливать их деятельность или ликвидировать их по своему усмотрению, практически вне каких-либо административных правил, которые бы ограничивали произвол.

Законопроект, если он будет принят, будет иметь негативный эффект не только в отношении деятельности НКО, защищающих интересы своих членов или отдельных групп населения, но и для всех НКО, в том числе благотворительных и гуманитарных организаций, оказывающих социальные услуги населению. Безусловно, Кыргызстан, также как и другие государства, должен принимать меры по предотвращению угроз его национальной безопасности и суверенитету. Однако ошибочно рассматривать НКО как особый источник таких угроз.

Дискриминационные нормы законопроекта можно объединить в следующие четыре группы:

- 1) нормы, направленные против всех НКО;
- 2) нормы, направленные против НКО, которые будут признаваться «иностранными агентами»;
- 3) нормы, направленные против филиалов и представительств ИНКО; нормы, предусматривающие уголовную ответственность представителей НКО и ИНКО.

Рассмотрим подробнее, почему данные нормы законопроекта являются дискриминационными.

<sup>1</sup> В соответствии с международной практикой в демократических странах правовое регулирование деятельности простых некоммерческих организаций (по процедуре регистрации, отчетности, проверок со стороны государственных органов, ликвидации и т. п.) должно быть аналогично правовому регулированию деятельности коммерческих организаций.

## ***Нормы законопроекта, направленные против всех НКО***

### **а) Установление требований для НКО по предоставлению нового отчета в государственный орган**

В ст. 1 законопроекта предлагается включить в Закон КР «О некоммерческих организациях» следующую норму: «Некоммерческие организации обязаны представлять в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников...»

Тем самым, если законопроект будет принят, все НКО (независимо от того – получают они иностранное финансирование или нет, занимаются они политической деятельностью или нет) будут обязаны сдавать в уполномоченный государственный орган (дополнительно к существующим трем отчетам) еще один, четвертый отчет. Как известно, в настоящее время в Кыргызстане все юридические лица (в том числе НКО) ежемесячно сдают отчеты: в налоговые органы, в Социальный фонд КР, а также ежеквартально – в органы статистики. Новый отчет, представляемый еще в один государственный орган, будет излишним и создаст дополнительное необоснованное бремя для НКО: они будут вынуждены тратить время и силы на подготовку данного отчета и передачу его соответствующему государственному органу, хотя эти время и силы могли бы быть потрачены на их уставную общественно полезную деятельность. Более того, в связи с тем, что законопроект не устанавливает форм отчетности и не конкретизирует то, какая именно дополнительная информация должна быть представлена в государственные органы, эти отношения предположительно будут регулироваться подзаконными актами, которые, в свою очередь, могут создавать дополнительную угрозу для НКО, делая новую отчетность излишне сложной и обременительной.

Кроме того, требования по предоставлению нового отчета могут создать проблемы не только для НКО, но и для самих государственных органов. Ведь если представить, что законопроект будет принят, то в этом случае несколько тысяч НКО начнут сдавать свои отчеты, например, в Министерство юстиции КР. Но даже только для того, чтобы прочитать эти отчеты, нужно будет существенно увеличить штат этого государственного органа. Сколько бюджетных денег будет потрачено впустую, особенно учитывая то, что за все годы независимости Кыргызстана не было зафиксировано даже отдельных случаев использования деятельности НКО в пользу иностранного донора во вред стране.

## **б) Предоставление Министерству юстиции КР права вмешиваться во внутренние дела НКО**

Законопроект наделяет Министерство юстиции КР значительными новыми полномочиями. Так, Министерство юстиции КР и его подразделения смогут запрашивать и проверять внутренние документы НКО, направлять своих представителей для участия в любых внутренних мероприятиях НКО, определять по своему усмотрению – соответствует ли деятельность НКО целям ее создания или нет. И это при отсутствии каких-либо процедур, которые бы ограничивали действия Министерства юстиции КР и защищали права НКО.

Законопроект предоставляет Министерству юстиции КР **полномочие запрашивать и проверять любые внутренние документы НКО**, в том числе по внутреннему управлению, внутренним правилам, внутреннему надзору за руководством организации и финансами. Предлагаемая норма законопроекта противоречит:

- 1) ст. 5 Закона КР «О некоммерческих организациях», где говорится, что «вмешательство государственных органов или должностных лиц в деятельность некоммерческих организаций... не допускается»;
- 2) международной практике и международным обязательствам Кыргызской Республики, в частности ст. 17 МПГПП, в соответствии с которой «1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию. 2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств».

Гарантии основных прав человека распространяются на НКО, как было неоднократно подтверждено решениями Международного суда по правам человека, поскольку НКО представляют собой объединения – организации граждан.

Законопроект позволяет Министерству юстиции КР **направлять своих представителей для участия во внутренних мероприятиях НКО** без каких-либо ограничений. Государственный служащий может участвовать во внутренней встрече членов организации, например, на которой они будут решать, как повлиять на решение государственного органа, которое может противоречить интересам граждан. Такое участие, безусловно, подорвет эффективность деятельности организации по защите прав и интересов граждан, кроме того, такие полномочия также противоречат положениям ст. 17 МПГПП.

Законопроект (если он будет принят) предоставит Министерству юстиции КР **право по своему усмотрению оценивать – соответствует ли деятельность или расходы НКО уставным целям ее создания или нет**. Например, НКО определила в своем уставе, что будет заниматься образовательной деятельностью, но в какой-то момент члены или наблюдательный орган НКО решили, что организация поможет детскому дому. Такая деятельность не записана в уставе, не является образовательной и, несмотря на свой общественно полезный характер, может рассматриваться противоречащей уставу, а значит, послужить основанием для привлечения НКО к ответственности. В соответствии с обычной международной практикой НКО, как и коммерческие предприятия, должны иметь широкую правоспособность заниматься любой законной деятельностью. Единственным обоснованным ограничением может быть требование о том, чтобы основной целью деятельности НКО не являлось извлечение прибыли.

***Нормы законопроекта, направленные против НКО, которые будут признаваться «иностранными агентами»***

**а) Принуждение НКО, получающих финансирование из зарубежных источников, к специальной регистрации в качестве «иностранных агентов»**

Законопроект содержит нормы о принуждении НКО, получающих финансирование из зарубежных источников, принимающих участие в «политической деятельности» на территории Кыргызской Республики, к унижительной специальной регистрации в качестве «иностранных агентов», а также по ограничению их деятельности, установлению для них обременительных требований.

Понятие «иностранный агент» в кыргызском и русском языках имеет негативный оттенок: данное словосочетание и словосочетание «иностранный шпион» обычно воспринимаются как смысловые синонимы. Ввиду предложенного в законопроекте широкого определения понятия «политическая деятельность» и большого количества НКО, получающих иностранное финансирование, в случае принятия законопроекта, большинство НКО должны будут либо регистрироваться в качестве «иностранных агентов», либо отказаться от единственного источника финансирования, а следовательно, и от осуществления своей уставной деятельности.

В настоящее время абсолютное большинство НКО в стране получают финансирование из зарубежных источников, поскольку условия для их финансирования из местных источников пока не созданы. В отличие

от практики многих демократических стран, в Кыргызстане: не созданы условия для получения НКО доходов от своей предпринимательской деятельности; недостаточны меры поощрения физических и юридических лиц для оказания ими финансовой поддержки НКО; государство также пока не выделяет в достаточном объеме финансовые средства на финансирование взаимовыгодных контрактов с НКО по оказанию услуг населению, за счет которых НКО могли бы получать средства для осуществления своей деятельности.

В настоящее время в Кыргызстане разрабатывается ряд законопроектов, предусматривающих создание условий для финансирования НКО из внутригосударственных источников.

В законопроекте понятие «политическая деятельность» определено достаточно широко: «Политическая деятельность – это участие (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях»<sup>1</sup>.

В связи с таким широким определением понятия «политическая деятельность», сотни НКО, защищающих права своих членов и/или общественные интересы (например, в сфере защиты прав человека или охраны окружающей среды), могут быть признаны принимающими участие в «политической деятельности» и, при получении ими иностранного финансирования, – принуждаться к регистрации в качестве «иностранного агента». При наличии такого требования, многие НКО просто прекратят свое существование, так как никто не будет признавать себя «иностранном агентом» – шпионом. Требование законопроекта о необходимости регистрации в качестве «иностранного агента» можно рассматривать как прямое вмешательство в финансирование и деятельность НКО, что является недопустимым.

Во всех странах мира, имеющих установившиеся демократические традиции, организации (в том числе и НКО) могут получать иностранное финансирование и использовать его для занятий различной деятельностью, в том числе продвигать законодательные реформы, выступать против политики государства по разным вопросам, участвовать наблюдателями во время выборов или помогать государству в выработке политики в той или иной сфере и т. д. Отдельные ограничения в вопросах иностранного финансирования имеют место в отношении узких групп организаций (например, политических партий) и в отношении четко определенных видов деятельности (например, финансирование вы-

<sup>1</sup> Статья 1 законопроекта.

борных кампаний в поддержку кандидатов в государственные органы). Однако эти отдельные ограничения уже закреплены в национальном законодательстве, в том числе в Конституции КР.

В Кыргызстане в настоящее время, как и во всех демократических странах, для граждан и организаций существует принцип «Разрешено все, что не запрещено законом». Относительно финансирования НКО также действует данный принцип, что вполне соответствует принципам демократии. В настоящее время в Кыргызстане тысячи НКО, получающие финансирование из различных источников, в том числе зарубежных, осуществляют общественно полезную деятельность в различных сферах, в таких как:

- развитие местных сообществ;
- содействие прозрачности избирательных кампаний;
- поддержка престарелых, лиц с ограниченными возможностями здоровья, беспризорных детей и других нуждающихся категорий граждан;
- улучшение условий содержания заключенных;
- поддержка правозащитной деятельности;
- поддержка свободы слова и СМИ;
- развитие демократии.

Эти и многие другие общественно полезные программы финансируются за счет международных и иностранных грантов.

Следует помнить, что в Уголовном кодексе КР и Кодексе КР об административной ответственности уже установлена ответственность за все общественно опасные деяния (правонарушения и преступления). Лица, которые совершат эти деяния, независимо от того – за счет внутренних или внешних источников финансирования, – понесут соответствующее наказание.

### **б) Ограничение деятельности НКО, которые будут признаваться «иностранными агентами», и установление для них обременительных требований**

Для НКО, которые будут признаваться «иностранными агентами», законопроект в ст. 1 предусматривает обременительные требования:

- по прохождению ими ежегодного финансового аудита;
- по сдаче ими нового отчета в уполномоченный государственный орган;
- по публикации ими отчета и заключения финансового аудита в СМИ или на веб-сайте.

Для прохождения ежегодного финансового аудита этим НКО придется нанимать независимые аудиторские компании. В Кыргызстане такими

компаниями являются частные организации, сертифицированные государством. Стоимость аудита, как правило, высока. Публикация отчета и заключения финансового аудита в средствах массовой информации также является достаточно дорогой процедурой. НКО с ограниченными финансовыми возможностями не смогут заплатить за финансовый аудит, а также за публикацию отчета и заключения финансового аудита в СМИ.

В международной практике требования по прохождению финансового аудита, публикации отчета и заключения финансового аудита в СМИ или на веб-сайте предусматривается не для всех НКО, а только в отношении особых категорий, например, тех НКО, которые приобретают статус благотворительной (или общественно полезной) организации. С одной стороны, таким НКО государство предоставляет значительные привилегии, а именно: налоговые льготы, если они осуществляют предпринимательскую деятельность; заключает с ними контракты по оказанию социальных услуг населению или реализации общественно полезных проектов, финансирует эти услуги и проекты; поощряет бизнес-сектор делать пожертвования в пользу таких организаций. С другой стороны, государство для таких НКО устанавливает более жесткие требования, а именно: дополнительную отчетность; прохождение ими ежегодного независимого финансового аудита; необходимость прозрачности в деятельности – опубликования программных и финансовых отчетов. В Кыргызстане также существует Закон КР «О меценатстве и благотворительной деятельности» от 6 ноября 1999 года № 119, который предусматривает аналогичные привилегии и требования для благотворительных организаций.

Таким образом, авторы законопроекта предлагают установить для всех НКО жесткие требования, которые в демократических странах применяются только в отношении особой категории НКО, обладающих статусом благотворительной (или общественно полезной) организации. Эти требования являются чрезмерно обременительными для абсолютного большинства НКО страны, которые не обладают таким статусом. Кроме того, такие требования не соответствуют практике демократических стран и международным обязательствам Кыргызстана.

### **в) Предоставление Министерству юстиции КР права проводить проверки деятельности НКО, которые будут признаваться «иностранными агентами», а также приостанавливать их деятельность**

Законопроект предоставляет Министерству юстиции КР право проводить плановые и внеплановые проверки деятельности НКО, которые будут признаваться «иностранными агентами», а также вмешиваться в их внутренние дела. Законопроект также предоставляет Министерству юсти-

ции КР право по своему усмотрению приостанавливать на срок не более 6-ти месяцев деятельность НКО, «выполняющей функции иностранного агента, которая не подала заявление о включении ее в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в соответствии с Законом Кыргызской Республики “О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)”» (ст. 2).

Тем самым законопроект предоставляет полномочие Министерству юстиции КР без судебного решения приостанавливать деятельность НКО и таким образом фактически прекращать ее деятельность. Применение данного положения законопроекта на практике будет прямым нарушением прав человека и международных обязательств, принятых на себя Кыргызской Республикой в результате присоединения к МПГПП.

### ***Нормы законопроекта, направленные против филиалов и представительств ИНКО***

Законопроект в ст. 1 предусматривает новые требования для филиалов и представительств ИНКО в Кыргызской Республике:

- по прохождению ими ежегодного финансового аудита;
- по сдаче ими нового отчета в государственный орган;
- по публикации отчета и заключения финансового аудита в средствах массовой информации или на веб-сайте.

Эти требования существенно усложняют деятельность ИНКО в Кыргызской Республике, к тому же они не соответствуют положительной международной практике.

Законопроект также предоставляет Министерству юстиции КР право запрещать филиалу или представительству ИНКО финансировать отдельных граждан или организации «в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороноспособности и безопасности государства, нравственности, здоровья, прав и свобод других лиц». Тем самым, законопроект предоставляет, по сути, неограниченные полномочия Министерству юстиции КР по своему усмотрению выносить решение о прекращении финансирования НКО, так как в законопроекте отсутствуют какие-либо критерии по оценке деятельности данных организаций. Применение этого положения на практике, без сомнения, будет признаваться вмешательством во внутренние дела ИНКО, что является прямым нарушением Кыргызской Республикой прав человека и международных обязательств.

Согласно законопроекту, в случае непредставления структурным подразделением ИНКО в установленный срок отчета, а также в случае, если деятельность структурного подразделения ИНКО не соответствует

заявленным целям, а также сведениям, указанным в ее отчете, соответствующее структурное подразделение ИНКО может быть «исключено из реестра филиалов и представительств международных организаций и ИНКО» по решению Министерства юстиции КР. Предоставление таких полномочий Министерству юстиции КР – без решения суда принимать решение об исключении из реестра – не соответствует положительной международной практике и значительно ухудшит правовое положение ИНКО в Кыргызской Республике.

### ***Нормы законопроекта, предусматривающие уголовную ответственность представителей НКО и ИНКО***

Законопроект в ст. 3 предусматривает введение уголовной ответственности для представителей НКО и ИНКО:

- 1) в виде штрафа в размере от 20 до 50 тысяч сомов либо лишения свободы на срок до 4-х лет за «создание религиозного или общественного объединения, деятельность которых сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью, а равно руководство таким объединением»;
- 2) в виде штрафа в размере от 10 до 40 тысяч сомов либо лишения свободы на срок до 3-х лет за «создание некоммерческой организации (включая некоммерческую организацию, выполняющую функции иностранного агента) либо структурного подразделения иностранной некоммерческой организации, деятельность которых сопряжена с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство такой организацией либо структурным подразделением».

Возникает вопрос: а разве можно создать коммерческую организацию и в рамках ее деятельности совершать вышеуказанные деяния, или же эти деяния могут совершать лица, работающие в государственных органах? Конечно – нет, эти деяния опасны для общества, независимо от того, кем бы они ни совершались. В Уголовном кодексе КР и Кодексе КР об административной ответственности уже предусмотрена ответственность за правонарушения и преступления для лиц, которые совершат подобные деяния: они должны нести ответственность независимо от того, где они работают – в НКО, в государственных органах, в бизнес-секторе, или же являются безработными. Нет оснований выделять в особую категорию представителей НКО, если за совершение такого рода деяний ответственность должна распространяться на всех.

## Заключение

Кыргызстан имеет заслуженную репутацию одной из самых прогрессивных стран в Центральной Азии и СНГ в вопросах обеспечения и защиты фундаментальных прав и свобод человека, создания правовых условий, где гражданское общество содействует парламенту, президенту и правительству в осуществлении их основной миссии – улучшении условий жизни граждан. К сожалению, положения рассматриваемого законопроекта подрывают и поворачивают вспять усилия Кыргызстана в этой сфере и ослабляют его способность развивать человеческие ресурсы, привлекать иностранные инвестиции, пользоваться поддержкой своих граждан и международного сообщества для сохранения устойчивых позиций Кыргызстана как демократического государства.

Президент Кыргызской Республики А. Атамбаев дважды публично высказывал свое мнение о законопроекте. Так, 19 сентября 2013 года, находясь в Бельгии, он сказал, что «Кыргызстану такой закон не нужен». Однако через два месяца, 19 ноября 2013 года, во время интервью информационной службе BBC он сказал следующее: «Впервые этот термин (иностраннный агент) был введен в Америке. Если какая-то организация финансируется из-за рубежа, ее рассматривают в Америке как «иностранного агента». Россия только скопировала этот опыт, так что это не российская, а американская идея, пришедшая с Запада. Но мне бы не хотелось говорить в данном случае о том, откуда это копируется – из Америки или из России. Пусть парламент вначале рассмотрит законопроект, а потом посмотрим, – что произойдет, но, хочу еще раз подчеркнуть, что впервые такой закон был принят в колыбели демократии – США»<sup>1</sup>. Почему президент изменил свое мнение в отношении законопроекта? Возможно, его ввели в заблуждение, когда информировали о том, что «Россия просто скопировала опыт США». Кроме сходства некоторых слов в названии, американский Закон о регистрации иностранных агентов – Foreign Agents Registration Act (FARA) – не имеет ничего общего с Федеральным законом РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ<sup>2</sup>. Закон FARA был принят в 1938 году, накануне Второй мировой войны, для борьбы с распространением в США нацистской про-

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://www.bbc.co.uk/russian/international/2013/11/131118\\_kyrgyz\\_president\\_interview.shtml](http://www.bbc.co.uk/russian/international/2013/11/131118_kyrgyz_president_interview.shtml)

<sup>2</sup> Доступно на сайте <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1620877>

паганды. После войны Закон США FARA неоднократно менялся, наиболее существенные поправки были внесены в 1966 и 1995 гг., они перенесли акцент с «пронацистской пропаганды» на «политическое лоббирование». Объектом регулирования FARA не является деятельность НКО (в нем нет ни одного слова об НКО), закон не ограничивает их деятельность и не направлен против них. Согласно FARA агентом иностранного «принципала» (заказчика) может быть любое физическое или юридическое лицо, действующее «по приказу, по просьбе, под руководством или под контролем иностранного заказчика» и занимающееся «политической деятельностью в интересах иностранного заказчика», в том числе представляя «интересы иностранного заказчика перед ведомствами или официальными лицами правительства Соединенных Штатов» (ст. 611 (с) (1)). FARA был принят с целью выявления тех лиц (коммерческие компании, НКО или частные лица), кто действует от имени и в интересах иностранных государств, организаций или частных лиц, – лоббирует их интересы в государственных органах, а также через должностные лица Правительства США<sup>1</sup>. Российский же закон направлен только против НКО, он не предусматривает такого условия, как ведение деятельности в интересах иностранного заказчика, кроме того, определение понятия «политическая деятельность» в нем настолько расширено, что это дает возможность отнести к числу «иностранцев» любую активно действующую НКО, получающую иностранное финансирование. Так, например, в России прокуратура направила предупреждение НКО «Помощь больным муковисцидозом»<sup>2</sup>, которая отказалась зарегистрироваться в новом статусе – в качестве «иностранного агента». Также «иностранцем» был признан «Дальневосточный заповедник по охране журавлей», который осуществлял ряд совместных с иностранцами проектов и получал гранты из-за рубежа<sup>3</sup>, что является абсурдным и было бы совершенно недопустимо согласно FARA. 4 сентября 2013 года на заседании Совета по правам человека при Президенте Российской Федерации даже Владимир Путин, не отличающийся большой лояльностью к НКО, признал, что с Законом о регистрации НКО

<sup>1</sup> Отметим, что Кыргызстану также было бы полезно иметь аналогичный закон, так как в настоящее время граждане видят проталкивание некоторыми политиками в государственных органах политических решений, в том числе законопроектов, в интересах определенных стран или зарубежных компаний.

<sup>2</sup> *Муковисцидоз* – наследственное заболевание, характеризующееся системным поражением экзокринных желез и проявляющееся тяжелыми расстройствами функций органов дыхания, желудочно-кишечного тракта и ряда других органов и систем.

<sup>3</sup> Доступно на сайте <http://lenta.ru/news/2013/05/17/political>

в качестве иностранных агентов «не все ладно», и выразил готовность выслушать предложения правозащитников о его совершенствовании<sup>1</sup>.

Таким образом, рассматриваемый законопроект, в случае его принятия, существенно ухудшит правовое положение как местных, так и иностранных НКО в Кыргызской Республике. Ряд норм законопроекта противоречит МПГПП и другим основополагающим нормам международного права в сфере прав человека<sup>2</sup>. Несмотря на то, что авторы законопроекта ссылаются на то, что он предлагается в «интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц», однако анализ законопроекта показывает, что он не соответствует государственным интересам, если они действительно заключаются в построении подлинной демократии в стране. Более того, принятие законопроекта и применение его норм может привести к обращениям в Комитет ООН по правам человека о нарушениях прав граждан и НКО в Кыргызстане.

### ***Рекомендации***

#### **Президенту Кыргызской Республики и депутатам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики**

1. Отклонить данный законопроект.

#### **Средствам массовой информации**

2. Объективно освещать все вопросы, связанные с обсуждением в обществе данного законопроекта, уделив особое внимание всестороннему и внимательному изучению всех правовых аспектов, связанных с данным законопроектом.

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://lenta.ru/news/2013/09/04/foreignagents/>

<sup>2</sup> См.: Всеобщая декларация прав человека, 1948 г. (ст. 20), Конвенция о защите прав человека и основных свобод, 1950 г. (ст. 11), Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966 г. (ст. 22).

*А. Шаршеева,  
независимый эксперт*

## Несоблюдение принципов равноправия налогоплательщиков в свете легализации доходов и имущества в Кыргызской Республике

*«В Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».*

*«В Кыргызской Республике все равны перед законом и судом».*

*(Конституция КР,  
ч. 1 ст. 20; ч. 3 ст. 16)*

Термин «легализация» означает подтверждение подлинности или законности, часто с оттенком декриминализации и может быть применен к различным сферам: легализация документов, доходов, имущества, алкоголя и др. Часто под легализацией понимают проведение мер в рамках декриминализации того или иного явления, к примеру, легализация проституции, употребления марихуаны, либо действия игорного или другого определенного вида бизнеса, приносящего доход. В мировой практике легализация дохода и имущества, которые приобретаются как результат незаконного действия, как правило, подразумевает амнистию этого действия, чтобы вывести его из разряда преступления. Амнистию дохода, добытого преступным путем, принято называть **отмыванием доходов**.

Определение преступления и степень его тяжести, как показывает практика, зависят от исторических и политических событий, которые прямо или косвенно способствовали возможности совершения данного преступления. Согласно определению ФАТФ<sup>1</sup> легализация есть процесс, в

<sup>1</sup> ФАТФ – Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (англ. Financial Action Task Force on Money Laundering/FATF) – межправительственная организация по выработке мировых стандартов в сфере противодействия от-

ходе которого средства, полученные в результате незаконной деятельности, т. е. различных правонарушений, помещаются, переводятся или иным образом пропускаются через финансово-кредитную систему (банки, иные финансовые институты), либо на них (вместо них) приобретается иное имущество, либо они другим образом используются в экономической деятельности и в результате возвращаются владельцу в ином, воспроизведенном виде для создания видимости законности полученных доходов, сокрытия лица, инициировавшего данные действия и/или получившего доходы, а также противозаконности источников этих средств<sup>1</sup>.

Уклонение от уплаты налогов – это деятельность по сокрытию доходов, полученных в результате экономической деятельности, которые в определенный момент тем или иным способом будут заново интегрированы в легальный экономический оборот под видом чистых денежных средств. В этом случае средства, сокрытые от налогообложения, будут находиться уже в незаконном обороте и пользовании.

Конвенция ООН против коррупции исключает принцип невиновности в налоговой сфере и бремя доказывания своей порядочности при рассмотрении судебных исков по налоговым делам лежит исключительно на налогоплательщике. Статья 20 «Незаконное обогащение» Конвенции рекомендует каждому договаривающемуся государству с учетом положений своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы рассмотреть возможность признания незаконного обогащения в качестве уголовно наказуемого деяния. При этом под незаконным обогащением понимается значительное увеличение имущества должностного лица в сравнении с его законными доходами, которое оно не может разумным образом обосновать. Конвенция предусматривает правило о том, что при значительном увеличении доходов должностного лица на него возлагается бремя доказывания того, что данные доходы имеют своим источником правомерную деятельность<sup>2</sup>.

---

мыванию преступных доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), также осуществляет оценку соответствия национальных систем ПОД/ФТ этим стандартам. Основным инструментом ФАТФ в реализации своего мандата являются 40 рекомендаций в сфере ПОД/ФТ, которые подвергаются ревизии в среднем один раз в 5 лет. Подробнее см. на сайте <http://www.fatf-gafi.org>

<sup>1</sup> Согласно анализу материалов Википедии (свободной интернет-энциклопедии). Доступно на сайте <http://ru.wikipedia.org> и <http://en.wikipedia.org/wiki>. См. также Типологический отчет ФАТФ, Конкретные факторы риска, связанные с легализацией (отмыванием) доходов от коррупции, июнь 2012 г. Доступно на сайте <http://eurasiangroup.org/Korruptsiya.pdf>

<sup>2</sup> См. ст. 20 Конвенции ООН против коррупции, принята Резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 года. Доступно на сайте [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml)

Правовые явления тесно взаимосвязаны с политическим сознанием граждан. Следовательно, уровень налоговой дисциплины зависит от общей политической деятельности или ситуации в стране.

Кыргызстан, вступивший на путь суверенного государства с ориентацией на рыночную экономику через приватизацию, две революции со свержением властей за возможность экспериментировать с реформированием политической и экономической систем, был вовлечен как в акции легализации, так и в противодействие «отмыванию» средств. С 2003 года Кыргызстан был включен в специальную программу Сети по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии, направленную на применение рабочих методов Организации экономического сотрудничества и развития сети по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии (далее – ОЭСР) – взаимных оценок и мониторинга. Как результат, эксперты представляют на одобрение доклад, где анализируется прогресс и проблемы в регионе в таких сферах, как антикоррупционные стратегии и органы, уголовное законодательство и его применение, превентивные меры в государственной администрации<sup>1</sup>.

Уголовный кодекс Кыргызской Республики (далее – УК КР) (аналогично соседним странам СНГ, где экономический эффект от амнистии общепризнан только в Республике Казахстан) легализацию доходов, полученных преступным путем, определяет как «придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, <...> или сокрытие незаконного их происхождения, полученными в результате совершения преступления» (п. 1 ст. 183).

Недавним действием по вопросу легализации стало принятие Закона КР «О подготовке к представлению единой налоговой декларации гражданами Кыргызской Республики» от 24 мая 2013 года № 80, суть которого заключается в разовой акции государства по предоставлению возможности гражданам (включая государственных служащих) легализовать свои доходы за все прошедшие периоды по 31 декабря 2012 года. Однако возникают сомнения в том, что принятие указанного закона не является в данном случае узаконенным правительством процессом «отмывания» доходов, полученных коррупционным путем.

Принцип равноправия является важным элементом правового государства и призван регулировать все сферы общественных отношений, в том числе и в области налогообложения. В этой связи возникают вопросы: насколько кампания по легализации доходов и имущества не противо-

<sup>1</sup> The Istanbul anti-corruption action plan: progress and challenges – ISBN I 978-92-6404697-9 © OECD 2008. Доступно на сайте <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/41603502.pdf>

речит соблюдению равных прав граждан и чиновников; какова реальная конечная цель данной кампании в свете незаконченных громких судебных разбирательств некоторых чиновников в 2013 году, коррумпированность которых была очевидной в силу несостоятельности судебной системы по рассмотрению экономических преступлений; почему кампания налоговой амнистии прошла без предварительной подготовки и в срочном порядке для простых граждан; насколько данная акция не попадает под определение «отмывание доходов», которое признано преступлением и в международной правовой практике?

### ***Из истории легализации доходов в Кыргызстане***

Первая попытка Кыргызстана легализации доходов имела место в 2007 году с принятием Закона КР «Об амнистии в связи с легализацией денежных средств, движимого и недвижимого имущества» от 6 августа 2007 года № 134. Однако в 2007 году из-за несовершенства законодательной базы данная акция была признана нереализованной: в частности, не были внесены необходимые изменения в Налоговый кодекс Кыргызской Республики (далее – НК КР); не было определено понятие «коррупция» в УК КР и Законе КР «О борьбе с коррупцией» от 6 марта 2003 года № 51.

В 2010 году Правительство КР вновь делает попытку ввести амнистию доходов<sup>1</sup>, которая была остановлена Декретом Временного правительства КР «О приостановлении действия Закона Кыргызской Республики «О подготовке к представлению единой налоговой декларации гражданами Кыргызской Республики» от 1 июля 2010 года № 90.

В декабре 2012 года Министерство экономики КР, которому были переданы функции координации противодействия коррупции в Кыргызстане, выносит на рассмотрение депутатов, а депутаты вновь одобряют проект Закона «О внесении изменений в Закон КР “О подготовке к представлению единой налоговой декларации гражданами Кыргызской Республики”».

---

*«...в настоящее время необходимость перехода на всеобщее декларирование, а также связанная с нею потребность в проведении контроля за расходами физических лиц, имеющая целью ограничение*

---

<sup>1</sup> Закон КР «О подготовке к представлению единой налоговой декларации гражданами Кыргызской Республики» от 25 февраля 2010 года № 36.

*уровня коррумпированности общества и принятие своевременных управленческих решений по обеспечению занятости населения и экономических проблем страны, требуют проведения легализации».*

*Заместитель министра экономики КР А. Касымалиев<sup>1</sup>*

Из-за сжатости сроков, установленных нормами законопроизводства для информирования населения о принятии данного Закона, дата вступления которого совпадала с периодом декларирования, президентом страны было принято решение перенести сроки всеобщего декларирования на 2014 год. Сроком декларирования был определен период с 1 апреля 2013 года по 31 декабря 2013 года включительно. Установленный срок позволял использовать данные базовой декларации при предоставлении единой налоговой декларации за 2012 год. Законом КР «О внесении изменений и дополнений в Закон КР “О введении в действие Налогового кодекса Кыргызской Республики”» от 16 марта 2013 года № 42 срок всеобщего декларирования перенесен на 2016 год (т. е. по итогам 2015 года).

Правительством КР было заявлено, что переход к всеобщему декларированию будет проводиться в три этапа:

- 1) проведение легализации доходов и имущества;
- 2) получение и сдача гражданами первой всеобщей декларации;
- 3) разработка и внедрение процедур, направленных на осуществление контроля над расходами граждан республики.

Закон КР «О подготовке к представлению единой налоговой декларации гражданами Кыргызской Республики» от 25 февраля 2010 года № 36 предоставляет гражданам (включая государственных служащих) в разовой акции государства легализовать свои доходы за все прошедшие периоды по 31 декабря 2012 года. В данном случае речь идет о доходах и имуществе, по которым ранее не были уплачены налоги, таможенные платежи, отчисления по социальному страхованию и другие обязательные платежи. Исключения составляют суммы доходов и имущества, превышающие порог в 45 млн сомов, по которым нужно будет уплатить в бюджет декларационный платеж – 1 % от суммы порога, вне зависимости от того, насколько фактически декларируемая сумма превышает декларационный порог. В соответствии с данным Законом декларация о легализации доходов физического лица также будет являться основой для всех последующих налоговых деклараций, которые граждане обяза-

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://old.adviser.kg>

ны будут представлять в налоговые органы на протяжении всей своей жизни, начиная с 1 января 2016 года. Смысл легализации в Кыргызстане заключается в том, что после процедуры легализации средств, с которых ранее не были уплачены налоги:

- данные средства будут активнее участвовать в экономическом обороте страны;
- дальнейшая деятельность субъекта, легализовавшего доходы и заполнившего затем единую налоговую декларацию, будет осуществляться в правовом поле<sup>1</sup>.

Однако, как у простых граждан, так и у бизнесменов возникли сомнения относительно истинной конечной цели данной кампании. У крупных бизнесменов нет уверенности в том, что декларация о легализации доходов не будет являться доказательством по уголовному, административному, дисциплинарному или иному делу, не относящемуся к нарушениям, касающимся сферы налогообложения. К тому же НК КР предусмотрено, что ответственность за совершение налогового правонарушения устанавливается НК КР и «запрещает включать норму, предусматривающую ответственность за совершение налогового правонарушения, в другие законы, за исключением настоящего Кодекса» (ст. 135).

---

*«Мы должны поддержать эту инициативу. Моя деятельность полностью законна – все имущество легально. Однако в то же время, трудно верить в удачный исход кампании – у нас же быстро меняются правила. Если будут гарантии, я думаю, будет много желающих легализовать имущество».*

*Т. Эгембердиев, владелец компании «Шоро»  
и этноресторана «Супара»*

---



---

*«Для того, чтобы вывести деньги из «тени» государство само должно работать открыто. Несмотря на то, что это хорошая идея, с учетом сегодняшнего состояния кыргызского общества, я не верю, что кампания даст хорошие результаты. Как мы видим, власть*

---

<sup>1</sup> О легализации доходов и имущества см. подробнее на официальном сайте Государственной налоговой инспекции КР [www.stigov.kg](http://www.stigov.kg)

*Кыргызстана погрязла в коррупции и в своих коррупционных схемах превзошла прошлый режим. Народу говорят одно, а делают другое».*

*Б. Наргозуев, бизнесмен<sup>1</sup>*

Да и у простого гражданина вызывает сомнения, что правила «игры» вдруг не изменятся после декларирования не в пользу граждан и предстателей мелкого и среднего бизнеса, тогда как показатели коррупции указывают на преступность доходов именно среди чиновников. По уровню коррумпированности в международном рейтинге «Transparency International» за 2013 год Кыргызстан занимает 150 место из 177 стран<sup>2</sup>.

Практика обязательного декларирования доходов государственных чиновников и предпринимателей не зафиксировала в 2010 году ни одного случая, чтобы чиновник был привлечен к ответственности за несвоевременное заполнение декларации или за полное игнорирование требований Государственной налоговой службы КР. В марте 2013 года по итогам декларационной кампании 2011 и 2012 гг. Генеральная прокуратура КР и Специальная межведомственная комиссия<sup>3</sup> провели проверку достоверности указанных в декларациях сводных сведений о доходах и имуществе политических, государственных и иных служащих (1565 человек). Нарушения при заполнении декларации были выявлены практически у всех чиновников, а именно в части раскрытия совокупного дохода, в предоставлении информации об имуществе<sup>4</sup>. Причем официального итогового отчета этой проверки, широко разрекламированной в марте 2013 года, общественность так и не дождалась. Однако депутатами был принят Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики “О подготовке к представлению единой налоговой декларации гражданами Кыргызской Республики”» от 24 мая 2013 года № 80 сразу после начала

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1372064280>

<sup>2</sup> Доступно на сайте <http://transparency.kg/news/2/10.html>

<sup>3</sup> Специальная межведомственная комиссия была создана для проверки деклараций о доходах и имуществе государственных и политических служащих, включая 120 депутатов Жогорку Кенеша КР, губернаторов, районных акимов, судей и прокуроров. В состав комиссии вошли руководители и ответственные сотрудники Государственной кадровой службы КР, силовых ведомств и фискальных органов страны.

<sup>4</sup> Генеральная прокуратура КР выявила, что 24 депутата Жогорку Кенеша КР указали неполную информацию в своих декларациях о доходах и имуществе и предоставила пофамильный список. Доступно на сайте <http://www.paruskg.info/2013/page/90>

работы указанной межведомственной комиссии. Такая активность со стороны власти, согласно оценке ФАТФ, определяется как фактор риска, представляемый коррумпированными политическими деятелями для финансовой системы. «Источниками денежных средств, которые политический деятель может попробовать легализовать, являются не только взятки, противозаконные «откаты» и иные прямые доходы от коррупции. Они могут также включать незаконное присвоение или прямое хищение государственных активов и денежных средств у политических партий и союзов, а также налоговое мошенничество»<sup>1</sup>.

### ***Правовые нормы налоговых отношений в Кыргызстане***

В законодательстве большинства стран формирование незаконных доходов прямо или косвенно связано с уклонением от уплаты налогов, что находит отражение в сути легализации. Легализация доходов и имущества является частью процедуры и необходимым предварительным этапом, предшествующим всеобщему декларированию.

Согласно НК КР налоговое правонарушение – это «виновно-совершенное противоправное деяние (действие или бездействие) участника налоговых правоотношений, не содержащее признаков административного и/или уголовного правонарушения» (ч. 1 ст. 134) и «ответственность за нарушение налогового законодательства Кыргызской Республики, содержащего признаки уголовного или административного правонарушения, устанавливается Кодексом об административной ответственности Кыргызской Республики или Уголовным кодексом Кыргызской Республики» (ч. 2 ст. 134).

В УК КР под уклонением от уплаты налогов и (или) сборов подразумевается «непредставление документов или деклараций, представление которых является обязательным, либо включение в налоговую декларацию или такие документы заведомо ложных сведений» (ст. 211).

Современная налоговая система в Кыргызстане находится в перманентном состоянии реформирования, полагаясь на теоретический и практический мировой опыт. Рассмотрим подробнее, как принципы налогообложения, определенные НК КР, в основном документе, регулирующем налоговую систему, реализуются на практике.

**Принцип обязательности налогообложения** (ст. 7 НК КР). На практике реализация в полной мере этого принципа затруднена по

<sup>1</sup> Типовой отчет ФАТФ. Конкретные факторы, связанные с легализацией доходов, июнь 2012, п. 19. Доступно на сайте <http://eurasiangroup.org/Korruptsiya.pdf>

следующим причинам: завышение налоговых ставок, множественность налогов, сложность их исчисления, слабое знание налогоплательщиками налогового законодательства (что связано с несоблюдением принципа открытости налогообложения), вынужденное и умышленное уклонение от уплаты налогов, что отрицает при этом принцип презумпции.

Природа умышленного уклонения от налогов очевидна, она может присутствовать и при благоприятных условиях. Беспокоят факты вынужденного или случайного уклонения от выплаты налогов, что не освобождает от ответственности. В основном это касается объекта налогообложения – товара или услуги. У налога на добавленную стоимость (НДС) и налога с продаж (НСП) объект налогообложения один – поставки/реализация товара/услуг/работ. Оплачивая НДС – часть стоимости всех облагаемых поставок импорта (товара/услуг/работ), налогоплательщик также оплачивает налог с продаж – с выручки от реализации тех же товаров/услуг/работ. Другими словами, наблюдается двойное налогообложение, включая социальные отчисления, налогоплательщик теряет 20 % от заработной платы. И тут возникает риск необходимости налогового нарушения, в том числе и для работодателя.

Ставка НСП – от 1,5 до 3,5 % также вызывает проблемы из-за отсутствия четких критериев при расчете определения групп при открытии бизнеса. В этом случае налоговиками берется максимальный предварительный расчет, исходя из удобства администрирования налогоплательщика, а не реального прогноза и оценки.

**Принцип справедливости налогообложения** (ст. 10 НК КР). Налогообложение является всеобщим. Запрещается предоставление налоговых льгот индивидуального характера, если иное не предусмотрено статьей НК КР.

**Принцип презумпции правомерности** (ст. 12 НК КР). В данной статье Кодекса указано, что «при возникновении налоговых правоотношений налогоплательщик или налоговый представитель признаются действующими или бездействующими правомерно во всех случаях, кроме случаев, когда такое действие или бездействие запрещено налоговым законодательством Кыргызской Республики, при одновременном соблюдении следующих условий:

- 1) действие или бездействие не противоречит принципам, установленным налоговым законодательством Кыргызской Республики; и
- 2) действие или бездействие не препятствует надлежащему исполнению налогового обязательства».

Согласно вышеуказанным принципам, налогообложение всеобщее и предполагает одинаковые налоговые ставки, сроки и другие условия налогообложения по всем видам налогов по отношению ко всем без исключения налогоплательщикам.

Однако на практике данный принцип имеет декларативный характер. Следует отметить, что последняя акция легализации противоречит НК КР, в частности принципу правомерности (п. 1. ст. 12) и гл. 31 «Налоговые льготы», в которой не предусмотрены налоговые льготы для амнистии капитала или подготовке к предоставлению налоговой декларации, таким образом, «легализация» не может быть причиной для избегания наказания или видом льгот. Термин «легализация» в НК КР упоминается лишь в ст. 122 относительно взаимодействия органов налоговой службы с таможенными органами, органами финансовой разведки и органами финансовой полиции для совместного противоборства с правонарушителями, не представляющими налоговую отчетность и уклоняющимися от уплаты налогов.

Налоговые проверки, сроки отчетности по налогам для вновь зарегистрированных субъектов также могут являться причиной для формального нарушения требований законодательства по налоговой отчетности, т. к. уже не требует доказательств то, что предпринимателям выгоднее держать неучтенную наличку для снятия проблем с налоговыми инспекторами.

**Принцип гласности налогового законодательства.** В Казахстане результатом легализации стали около 480 млн долларов США, поступившие, согласно официальным данным, в государственную казну<sup>1</sup>. Причем 88 % всех вкладов были сделаны наличными и около 3000 казахстанских жителей приняли участие в месячной программе. В Кыргызстане же за четыре месяца 2012 года только 3012 человек легализовали свои доходы, из них 2788 человек в Бишкеке и Чуйской области. «37 налоговых деклараций были сданы гражданами, у которых общая сумма имущества и доходов превышала 45 млн сомов. Оценку своему имуществу заявители определяли сами, без какой-либо единой методики. Все они оплатили налог в 1 %. Меньше всего налоговых деклараций о легализации имущества было заполнено в Баткенской области – всего шесть документов, в Таласской области – восемь деклараций»<sup>2</sup>.

---

*«Организация, как обычно, на низком уровне, не хватает бланков. Стояли в очередях несколько дней, уходили из-за отсутствия бланков. На следующий день все повторяется. А теперь и вовсе с порога отправляют назад: бланков нет и не будет! Как заявили в нотариальной конторе, всего по республике заказали 5000 бланков! Получается, что*

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://expertonline.kz/a10055/>

<sup>2</sup> Доступно на сайте <http://www.wb.kg/256525>

*легализация не для населения, а для «своих». Информировать начали поздно, многие до сих пор не до конца понимают суть легализации. Как работающим людям попасть в нотариус? Режим работы с 8 до 17. Могли бы перенести на выходные дни, либо продлить время работы.*

*Из комментариев граждан в Интернете<sup>1</sup>*

Как выяснилось, активное освещение акции началось только с сентября 2013 года.

**Вопрос 11:** *Почему эти процессы никак не освещаются в СМИ, нет даже «бегущих строк», не то чтобы рекламно-просветительских блогов? Может быть, только у единиц населения, подобных мне, такие мутные представления об этих процессах? В противном случае, какого эффекта ожидает правительство при таком подходе к делу?*

**Ответ:** *В конце сентября ожидается запуск в трансляцию (ТВ и радио) серии роликов на тему легализации. В различных СМИ (электронных ИА, печатных) в течение мая-августа только по инициативе Палаты налоговых консультантов было размещено около 50 сообщений, статей и баннеров на эту тему, также материалы о легализации размещаются нами в сети Facebook. Кроме того, на НТС прошли 3 авторские телепередачи на эту тему. Такая информация размещена, как вы уже знаете, и на сайте ПНК, а также на сайтах ГНС, Министерства экономики КР. Последним проведено 2 пресс-конференции, результаты которых достаточно широко освещены в ИА»<sup>2</sup>.*

Исходя из вышеизложенного, очевидно, что конституционные права человека, касающиеся принципа гласности, в должной мере не соблюдены. Граждане справедливо могут считать, что акция проведена для узкого круга людей, что в международной практике оценили бы как акцию для определенных лиц по «отмыванию» доходов.

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://diesel.elcat.kg/index.php?showtopic=41989346&hl=легализация%20дохода&st=180>

<sup>2</sup> Вопросы и ответы по легализации доходов и имущества. Доступно на сайте <http://www.wstigov.kg>

К тому же, неясно, для чего в НК КР существует ст. 138 о сроке давности, когда субъект не может быть привлечен к ответственности за совершение налогового правонарушения по истечении 6 лет».

Таким образом, проведенную акцию легализации доходов в Кыргызстане можно рассматривать как простое «отмывание» доходов чиновников на основании того, что:

- 1) экономический эффект от амнистии капитала в Кыргызстане изначально не предусматривался, и чтобы получить какую-либо выгоду для страны, программа налогового амнистирования должна быть уникальным средством в сочетании с политикой правительства, сфокусированной на строгом наблюдении за соблюдением законов, в том числе и по «отмыванию» доходов; в данном же случае наблюдается нарушение равноправия между гражданами и коррумпированными официальными лицами;
- 2) налоговая амнистия была запущена без четко разработанных механизмов администрирования, в результате чего не исключается риск для законопослушных граждан и юридических лиц, которые производят налоговые отчисления вовремя, но благоприятствует тем, кто уклонялся и будет уклоняться от налогов до следующей акции;
- 3) активность властей сегодня направлена не на профилактику коррупции, а на устранение ее последствий; в результате, коррупционные схемы, с которыми ранее сталкивались предприниматели и простые граждане, остаются прежними; «отмывание» доходов сегодня признано серьезной опасностью не только для финансовой, экономической и политической системы какой-либо конкретной, но любой страны, оно имеет глобальный характер;
- 4) при разработке нормативных правовых документов не осуществляется комплексная антикоррупционная экспертиза.

## ***Рекомендации***

**Правительству Кыргызской Республики, в том числе Государственной налоговой службе при Правительстве Кыргызской Республики, Комитету Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по правам человека, равным возможностям и общественным объединениям**

1. Внести в национальное законодательство четкое определение понятия «легализация», а также нормы ответственности за легализацию («отмывание») доходов или иного имущества, приобретенных пре-

- ступным путем, с учетом анализа действующих уголовно-правовых норм (в частности ст. ст. 210-213 УК КР и ст. НК КР в разделах 3,5,6, гл. 16 и другие соответствующие им статьи, которые связаны с указанными статьями или потребуют пересмотра). Привести национальное законодательство в данной сфере в соответствие с международными нормами права, в том числе с учетом рекомендаций ФАТФ при оценке факторов риска, связанного с легализацией («отмыванием») доходов от коррупции.
2. Провести анализ следственно-судебной практики по делам о легализации («отмывании») денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем. Пересмотреть презумпцию невиновности при налоговых преступлениях согласно международному законодательству о коррупции и «отмывании» доходов, в том числе согласно ст. 20 «Незаконное обогащение» Конвенции ООН против коррупции.
  3. Разработать предупредительные меры для устранения риска уклонения от налоговых выплат путем упразднения налога на добавленную стоимость, оставив только налог на товарооборот, таможенные сборы. Передать функцию социальных сборов в налоговую службу в качестве одного из видов отчислений.
  4. Учесть рекомендации ОЭСР в части совершенствования законодательства Кыргызской Республики и других нормативных актов в вопросах налогообложения и положений, обеспечивающих фактическое исполнение закона на практике, которые приведены в Отчете ОЭСР – Второй раунд мониторинга Кыргызской Республики в рамках субрегиональной инициативы ОЭСР – «Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией», Отчет о мониторинге Кыргызской Республики» от 24 февраля 2012 года.
  5. Провести мониторинг и оценку национального законодательства с целью установления для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение налоговой ответственности всех субъектов налогообложения и особенно служащих, род деятельности которых предусматривает риск к преступному обогащению и коррупции. А именно: Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, Кодекс об административной ответственности Кыргызской Республики, Трудовой кодекс Кыргызской Республики, Закон КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 144; Закон КР «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года № 165, Закон КР «О местной государственной

администрации» от 14 июля 2011 № 96 ( в редакции от 15 ноября 2013 года № 2013) Закон КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101, Закон КР «О государственных закупках» от 24 мая 2004 года № 69, Закон КР «Об оперативно-розыскной деятельности» от 16 октября 1998 года № 131, Закон КР «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 17 июля 2009 года № 224, Закон КР «О прохождении службы в таможенных органах Кыргызской Республики» от 21 июля 1988 года № 93, Закон КР «О прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов и учреждений уголовно-исполнительной системы Кыргызской Республики» от 9 января 2006 года № 3, Закон КР «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников» от 7 августа 2004 года № 108 (в редакции Закона от 8 мая 2013 года № 68).

*А. Шаршеева,  
независимый эксперт*

## Электронное правительство Кыргызской Республики и права человека

В Конституции КР<sup>1</sup> определено, что:

- «Каждый имеет право на тайну электронных и иных сообщений. Ограничение этих прав допускается только в соответствии с законом и исключительно на основании судебного акта. Не допускается сбор, хранение, использование и распространение конфиденциальной информации, информации о частной жизни. Каждому гарантируется защита, в том числе судебная, от неправомерного сбора, хранения, распространения конфиденциальной информации и информации о частной жизни человека, а также гарантируется право

<sup>1</sup> Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года.

на возмещение материального и морального вреда, причиненного неправомерными действиями» (ч. 3 ст. 29);

- «Каждый имеет право на получение информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов» (ч. 3 ст. 33);
- «Каждый имеет право на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, которые обязаны предоставить обоснованный ответ в установленный законом срок» (ч. 3 ст. 41);
- «Граждане имеют право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения» (ч. 1 ст. 52);
- «Граждане имеют право участвовать в формировании республиканского и местных бюджетов, а также получать информацию о фактически расходуемых средствах из бюджета» (ч. 3 ст. 52).

Одним из инструментов обеспечения реализации вышеуказанных прав является развитие электронного управления или, как стало уже привычным, – электронного правительства. Развитие инструментов предоставления качественной и своевременной информации, с учетом реализации прав человека и защиты от коррупционных явлений, является одной из функций государства. В этой связи, с 1997 года Правительством КР была заявлена необходимость информатизации государственных функций и процессов.

На сегодняшний день принято несколько политических документов, таких как Программа развития информационно-коммуникационных технологий в Кыргызской Республике<sup>1</sup>, Национальная стратегия «Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики»<sup>2</sup>, «Государственная Стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики»<sup>3</sup>, в которых указано о необходимости внедрения информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) как механизма, с помощью которого можно достичь принципиально нового уровня прозрачности, подотчетности и оперативности деятельности органов

<sup>1</sup> Утверждена постановлением Правительства КР от 8 ноября 2001 года № 697.

<sup>2</sup> Утверждена Указом Президента КР от 10 марта 2002 года УП № 54.

<sup>3</sup> Утверждена Указом Президента КР от 2 февраля 2012 года УП № 26.

государственной власти<sup>1</sup>. Определение «электронное правительство» (далее – э-правительство<sup>2</sup>; отметим, что официально принятого сокращения в национальном законодательстве пока нет) стало применяться с 2002 года с принятием Национальной стратегии «Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики», где указано: «Электронное правительство: системы электронного документооборота, портал государственных служб, государственные регистры и автоматизированные системы обслуживания граждан, отраслевые, региональные и местные базы данных, позволяющие реализовать важную задачу по демократизации управления, обеспечить прозрачность и открытость принимаемых органами государственного управления решений, повысить информированность населения и снизить возможность проявления коррупции» (пп. 2 п. 3.2 гл. 3).

Задачи по исключению возможности применения коррупции путем использования ИКТ, т. е. внедрения принципов э-правительства, были включены и в Национальную стратегию устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы<sup>3</sup>, так же, как и во все отраслевые стратегии, принятые на данный период. Было заложено формирование единой политики и программы информационной грамотности и потребности пользователей любого рода электронными услугами<sup>4</sup>, что предусматривает необходимость коренного реформирования существующей модели предоставления государственных и муниципальных услуг на основе единой платформы управления с использованием современных технологических и организационных решений<sup>5</sup>. Основной задачей реформирования через механизмы ИКТ является снижение коррупционной составляющей посредством широкого привлечения граждан к управлению политическими институтами путем внедрения новых технологий.

<sup>1</sup> См. постановление Правительства КР «Об утверждении Комплекса мер по выполнению Плана действий по реализации Национальной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике» от 5 июня 2009 года № 352.

<sup>2</sup> Англ.: *e-government*.

<sup>3</sup> Утверждена Указом Президента КР от 21 января 2013 года № 11.

<sup>4</sup> Оценка готовности по созданию электронного правительства в Кыргызской Республике. Доступно на сайте <http://www.expert.kg/ru/research/socioresearch/66> или на официальном сайте [www.undp.kg](http://www.undp.kg)

<sup>5</sup> Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы, утверждена постановлением Правительства КР от 30 апреля 2013 года № 218.

По предварительной оценке автора статьи, в стране принято около 100 нормативных правовых актов и других документов, включающая указы и постановления Правительства КР и Президента КР, межведомственные соглашения по обмену документами, внутриведомственные правила доступа и обмена данными, соглашения с провайдерами и контракты с пользователями, положения ведомственных структур, приказы, международные соглашения об обмене данными, а также принципы международных соглашений о таможенной торговле, стратегические документы<sup>1</sup>. Эти документы регулируют и определяют политику использования ИКТ в обществе и государственном управлении, трактуют информатизацию с точки зрения ситуационных проблем и целей на момент принятия документа, а также фрагментарную автоматизацию функций государственных, муниципальных органов и государственных предприятий, финансируемых из бюджета страны.

По индексу развития э-правительства Кыргызская Республика занимает 99-е место из 190 стран согласно Обзору ООН по электронному управлению от 2012 года<sup>2</sup>. Основными причинами этого является отсутствие скоординированной политики государства, учета оценки взаимозависимости и единого подхода в сфере автоматизации, а также наличие коррупции, которая усиливается нежеланием государственных служащих переходить к деятельности э-правительства. Эффективность развития этих направлений, как оказалось, тесно взаимосвязана. Это присуще многим развивающимся странам, поэтому положительный результат зависит исключительно от политической воли руководства страны.

Информатизация, т. е. внедрение э-правительства не будет иметь положительных результатов и должного развития при отсутствии единого подхода к внедрению механизмов прозрачности и ужесточения административной ответственности.

<sup>1</sup> Исследования автора статьи, а также И. С. Байкуловой, которые включены в «Сборник информационно-аналитических материалов группы ГЦЭУ по текущему состоянию развития государственных информационных ресурсов Кыргызской Республики». – Бишкек, 2014. – С. 164. Исследования проведены в рамках проекта «Механизмы наращивания потенциала», софинансируемого ПРООН и Фондом Открытого общества и совместного проекта ЕС для достижения социальной справедливости».

<sup>2</sup> Рейтинг стран мира по уровню развития электронного правительства. См.: The United Nations E-Government Survey, 2012. Доступно на сайте <http://gtmarket.ru/ratings/e-government-survey/info>

## **Оценка развития э-правительства как инструмента для реализации прав граждан**

Согласно классификации Европейского совета по электронной готовности правительства<sup>1</sup> в Кыргызстане наиболее эффективное развитие получили односторонние информационные услуги, когда правительство предоставляет информацию о своей деятельности и инициативах как новостную ленту на своих официальных сайтах, без ответного участия в он-лайн обсуждениях.

Государство разработало сайты согласно установленным форматам и структуре. По нашей предварительной оценке, на сегодня из 85 официальных сайтов действуют 80. Однако качество содержания информации и уровень ее обновления находятся на очень низком уровне. При этом, возможности электронного взаимодействия ограничиваются запросом информации и безучастным наблюдением за принятием решений, которые предоставляются на официальных сайтах.

Мероприятия по прозрачности бюджета ограничились созданием портала [www.okmot.kg](http://www.okmot.kg)<sup>2</sup>. Ожидалось, что портал обеспечит возможность наблюдения за административными транзакциями, определения ответственных за те или иные решения, наносящие ущерб бюджету, благодаря общественному доступу к статистике блогов ведомственных автоматизированных информационных систем. Однако, как показала практика, полученные показатели «прозрачности» правительство использует не для профилактики, а для борьбы с доказанными последствиями коррупции, что оценивается как политическая игра с целью кадровых перемен в верхних эшелонах власти. Государственные же служащие низшего звена продолжают работать по отлаженным коррупционным схемам, которые знакомы всем гражданам.

Еще один характерный пример: информатизация системы высшего образования и науки, предполагающая доступ к необходимой студентам

<sup>1</sup> Доступно на сайте <https://www.google.kg/search?hl=en&noj=1&tbm=isch&source=univ&sa=X&ci=lnVGU7H5IOSN4AS-o4GQBA&ved=0CGYQsAQ&biw=1366&bih=643&q=EU%20five-stage%20maturity%20model>

<sup>2</sup> Включает: портал «Открытый бюджет», предоставляющий интерактивную и достоверную информацию по государственному бюджету; портал «Экономическая карта», отслеживающий хозяйственно-финансовое состояние развития регионов и участвующий через Интернет в системе электронных государственных закупок; портал «Внешняя помощь», отслеживающий потоки и назначения грантов и кредитных линий доноров и международных организаций. Доступно на сайте [www.okmot.kg](http://www.okmot.kg)

информации, на сайтах также сводится к обзору новостей о публичной деятельности руководства учебного заведения. В то же время, как в Казахстане, России, Молдове действуют такие услуги как он-лайн регистрация студентов в общежитиях, прием документов на обучение от местных и иностранных граждан, планирование и проведение научных заседаний, доступ к библиотекам, защита авторских прав и многое другое<sup>1</sup>.

В рамках программ доноров проводились исследования по доступу к электронным учебникам и электронной библиотеке. На данном этапе разрабатываются несколько порталов, к примеру *www.nauka.kg*, *www.edu.org.kg* (Обмен библиотечно-информационными ресурсами между университетскими библиотеками Кыргызстана / KYRLIBNET) и другие порталы для электронных библиотек. Однако вновь наблюдается подход, не предусматривающий предварительной единой, пусть даже поэтапной, стратегической оптимизации функционирования всей вузовской и школьной систем страны и деятельности Национальной академии наук КР, результатом чего является проблема с заполнением содержания сайтов и баз данных учебного материала.

Предоставление информации о партиях или политиках практикуется в одностороннем порядке через собственные веб-сайты, которые есть не у всех 188 партий, зарегистрированных в Кыргызстане<sup>2</sup>. Информация на данных веб-сайтах обновляется крайне редко, чаще всего во время предвыборной кампании, содержание их весьма скудно, обратной связи с потенциальными избирателями нет. Обсуждение каких-либо вопросов, касающихся деятельности той или иной партии, ее инициатив, практически не предусмотрено.

Оценка степени удовлетворенности населения по поводу реакции органов на сигналы о нарушениях их прав не реализуется, хотя электронное сообщение граждан законодательно определено как официальный запрос с учетом определенных требований к оформлению<sup>3</sup>. Приведем один из примеров такого взаимодействия. Рассмотрим ответ на обращение, поступившее на официальный сайт Президента КР<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Дотсупно на сайте [http://nauka.kz/page.php?page\\_id=19&lang=1](http://nauka.kz/page.php?page_id=19&lang=1); <http://egov.kz/wps/portal/Content?contentPath=/egovcontent/education&lang=kk; eesti.ee>

<sup>2</sup> По данным Министерства юстиции КР. Дотсупно на сайте [http://minjust.gov.kg/?page\\_id=6551](http://minjust.gov.kg/?page_id=6551)

<sup>3</sup> См. Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года № 67 (в редакции Закона КР от 15 июля 2013 года № 144).

<sup>4</sup> Дотсупно на сайте <http://www.president.kg/ru/obraschenija/>

--- Original Message -----

**From:** president.kg To: pisma@adm.gov.kg Sent: Sunday, February 02, 2014 1:55 AM

**Subject:** Новое обращение на сайте «Официальный сайт Президента Кыргызской Республики»

**Дата:** 2 февраля 2014 г. 04:55

**Автор:** Аида Шаршеева

**Контакты:** AidaSharsheeva@gmail.com. 0778 187861

**Почтовый**

**адрес:** Бишкек, п-т Эркиндик, 43, кв. 28

**Вопрос:** У кыргызов не было снято мультфильма для детей. Были анимации, но очень трудные для детского восприятия и слишком трагичные. Мультфильм направлен на три целевые аудитории: 1) дети: цель – воспитательная и информационная, донести до зрителей исконные и вечные ценности бытия, а также, познакомить с кыргызским фольклором; 2) взрослые; 3) иностранный зритель – это гид в культуру, быт и фольклор народа. Есть сценарии, нужна поддержка. Есть ли надежда на поддержку правительства в данном направлении?

**Ip:** 158.181.156.20

**Ответ:** от 3 февраля 2014 г.

**pisma@pisma@adm.gov.kg**

to me

**Уважаемый автор!**

Ваше обращение, адресованное на имя Президента Кыргызской Республики, было получено, зарегистрировано за № А-570 от 3 февраля 2014 г. и передано на рассмотрение по существу вопроса.

С уважением,

Официальный сайт Президента Кыргызской Республики.

Как видим, уровень обратной связи не отличается от других запросов, будь это мнение относительно законопроектов или других действий государственных и правительственных структур.

В данном конкретном случае официально прием обращений граждан соблюден, письмо зарегистрировано и заявитель уведомлен о регистрации обращения. На этом обратная связь заканчивается. Заявитель был вынужден 20 марта 2014 года обратиться по телефону для получения разъяснений в общественную приемную Аппарата Президента КР, где его проинформировали, что его запрос направлен в Министерство культуры и туризма КР, которое, в свою очередь, 28 февраля 2014 года предоставило ответ Аппарату Президента КР, где в копии указан и заявитель. Но, фактически, заявитель не был осведомлен о результатах рассмотрения своего обращения в течение 30-днев, в том числе и о его передаче в другой орган, как того требуют нормы Закона КР «О порядке рассмотрения обращений граждан»<sup>1</sup>. В данном примере, к счастью, нет риска финансовых или других потерь, которые может повлечь несвоевременное уведомление о статусе обращения. Тем не менее, это наглядный пример формального соблюдения работы с гражданами, следовательно, требования указанного закона несут исключительно декларативный характер.

Необходимо также отметить низкую информированность о возможностях электронного взаимодействия среди самих государственных служащих, которые слабо или вообще не владеют информацией о возможностях э-правительства для работы с населением и межведомственной коммуникации. Несмотря на введение норм в отношении рассмотрения электронных запросов и предоставления информации при работе с гражданами, электронные запросы между ведомствами не признаются в силу отсутствия единых требований к формату предоставления, передачи, хранения, безопасности данных и документов. Уровень информированности самих служащих о любых инициативах и реформах значительно различается в географическом отношении. Так, государственные служащие в крупных населенных пунктах (города Бишкек, Ош, Чуйская, Ошская области), а также в территориальных структурных подразделениях организаций больше вовлечены в процесс автоматизации, чем органы местного самоуправления. Такая ситуация отражается на уровне информированности населения. Информация о целях и задачах заявленных государственных реформ, о возможностях участия в их реализации и в принятии решений, в том числе в сфере противодействия коррупции, зачастую не имеет должной реакции у населения по причине низкого

<sup>1</sup> См. ст. 6-1 «Порядок рассмотрения электронных обращений, поступивших по электронной почте» Закона КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года № 67 (в редакции Закона КР от 15 июля 2013 года № 144).

качества ее предоставления. Это относится к сфере горнодобывающей отрасли и к вопросам, касающимся кадровых перестановок. Согласно результатам исследования уровня доступа к информации, проведенного Фондом «Медиа Консалт» в местных сообществах, только 3 % опрошенных респондентов 7-ми населенных пунктов получают информацию от органов власти о государственных нововведениях<sup>1</sup>. На первом месте по степени актуальности оказалась потребность регионов в информации о видах услуг системы здравоохранения и их цене, о системе начисления оплаты труда учителей (в частности, у граждан нет представления о принципах начисления), о доступе к учебникам и ценам на образование в школьных учреждениях, о социальной политике в стране (к примеру, о видах и доступе к возможной социальной помощи), о налогах и коммунальных тарифах, о требованиях к ведению бизнеса, чтобы исключить проблемы с контролирующими органами.

### ***О защите персональных данных***

С 2010 года активно обсуждается внедрение в Кыргызстане на экспериментальном уровне биометрической идентификации для регистрации избирателей и возможности голосовать. Предполагалось, что это нововведение обеспечит улучшение качества и точности составления списков избирателей, исходя из числа зарегистрированных избирателей, для определения достоверного достижения установленного национального и регионального порогов. Безусловно, биометрическая технология электронного голосования была бы эффективна в Кыргызстане в целях снижения уровня коррупции и для осуществления реформы избирательной процедуры. Однако систематизация и оптимизация механизма системы голосования касаются не только технологических аспектов применения ИКТ, но и элементарного приведения в соответствие регистрации избирателей по месту жительства и формирования в едином формате базы данных, включая обеспечения безопасности персональных данных.

Опыт большинства европейских стран говорит о том, эксперименты с внедрением каких-либо технологий без логического подхода могут оказаться безуспешными, а также вызвать негативную оценку и снижение доверия со стороны граждан к подобным инициативам.

К примеру, автоматизация налогового администрирования и таможенного декларирования, создание «единого окна» для участников внешней

<sup>1</sup> Аналитический отчет по итогам исследования уровня доступа к информации в местных сообществах, июль-ноябрь 2013 г. Доступно на сайте [www.slideshare.net/lazattakyrbashova/2013-31720070](http://www.slideshare.net/lazattakyrbashova/2013-31720070)

торговли предполагают межведомственный взаимообмен одинаковыми данными для уточнения и наращивания баз данных, таких как ИНН и данные о субъектах и объектах. Несмотря на это, каждый орган предпочитает свой формат формирования данных, что приводит к затруднениям при обмене данными посредством их систем. Кроме того, изначально не был отработан механизм доступа и обмена данными, включая защиту персональных данных, что привело в процессе внедрения к внесению изменений в уже созданные программные системы. Такой подход приводит к нерациональному использованию как средств, так и времени, а главное – не гарантирует защиту персональных данных. В Законе КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 28 декабря 2006 года № 213 дается только ссылка на существующее законодательство Кыргызской Республики о государственных секретах и конфиденциальности. Например, ст. 9 данного Закона не обязывает лицо, направляющее запрос, мотивировать причину своего запроса, т. е. запрашиваемая информация может и не затрагивать непосредственно свободу права заявителя, но нарушать общее конституционное право всех граждан по доступу к информации и права сохранения тайны частной жизни, коммерческой деятельности.

Необходимо отметить одну из важных проблем защиты данных при обмене информацией – это противоречие норм законодательства, регулирующего сертификацию открытых ключей. Закон КР «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» от 19 октября 2013 года № 195, который содержит «исчерпывающий перечень на виды деятельности, подлежащие лицензированию, не охватывает такой вид деятельности как выдача сертификатов ключей подписи. Тогда как согласно ст. 2 Закона КР «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» от 17 июля 2004 года № 92 сертификат открытого ключа ЭЦП – «документ, выданный и заверенный удостоверяющим центром, подтверждающий принадлежность открытого ключа ЭЦП определенному лицу».

Отсутствует и правоприменительная практика контроля за исполнением Закона КР «Об информации персонального характера» от 14 апреля 2008 года № 58 в части регистрации массивов персональных данных и держателей (обладателей) этих массивов в уполномоченном государственном органе и уведомления граждан об использовании или передаче их данных. Неясно, о каком уполномоченном государственном органе идет речь и каков механизм уведомления.

В конце 2013 года было объявлено, что Правительство КР начало разработку Национальной стратегии по внедрению электронных услуг, вклю-

чающую создание национального интегратора по ИКТ. Данная работа была инициирована Аппаратом Правительства КР<sup>1</sup>, через Государственный центр электронного управления. В это же время аналогичные действия осуществляются отдельно и Министерством транспорта и коммуникаций КР, которое также претендует на роль национального интегратора по ИКТ. Это еще раз подчеркивает разобщенность действий государства в данной сфере.

Итак, проблем, связанных с развитием э-правительства, множество. Основными барьерами для полноценного функционирования э-правительства, не позволяющими в полной мере соблюдать права граждан, являются:

- коррупция при проведении тестирования государственных служащих, позволяющая сохранить низкий уровень кадрового потенциала государственных структур в использовании ИКТ;
- неэффективная система образования в государственных учебных заведениях по использованию ИКТ как на региональном, так и центральном уровнях;
- отсутствует практика применения административной ответственности к государственным и муниципальным служащим за халатное отношение и/или неисполнение служебных обязательств по сбору, обработке и содержанию информационных систем, а также обеспечению обратной связи при электронном запросе информации;
- отсутствует методика оценки эффективности исполнения поставленных задач при работе с цифровыми данными, информацией и оборудованием;
- отмечается недостаток нормативно-правовой базы в части требований к информационной безопасности;
- отсутствует комплексный подход к созданию э-правительства как на уровне государства в целом, так и на уровне отдельных министерств и ведомств; наблюдается межведомственное противоборство за контроль над техническими ресурсами;
- отрицательно сказывается низкий уровень социальной готовности, информированности и доверия населения к использованию электронных методов взаимодействия с властью.

### ***Общие выводы и предложения***

- Необходим единый национальный интегратор ведомственных автоматизированных информационных систем с функцией координации, контроля внедрения и оценки эффективности использования.

<sup>1</sup> См. постановление Правительства КР от 3 июня 2013 года № 310.

- Необходимы технические стандарты и единая политика для определения процесса межведомственного обмена данными и взаимодействия в электронном формате, в том числе в форме открытых данных. На данном этапе в правовой практике страны нет документов, регулирующих стандарты и требования к программным обеспечениям и их совместимости для межведомственного обмена данными с учетом безопасности передачи и хранения информации.
- Не установлены требования к квалификации государственных служащих в части цифровой грамотности и знаний, включая разработку ключевых показателей эффективности их работы для оказания качественных услуг в интерактивном режиме. Отсутствуют типовые квалификационные требования, включающие административную и персональную ответственность государственных и муниципальных служащих в сборе, обработке и хранении электронных данных и информации.
- Не прописаны четко квалификационные требования для преподавателей учебных заведений по работе с цифровыми технологиями как минимум на базовом уровне обычного пользователя ИКТ. До тех пор, пока преподаватели не способны пользоваться цифровым оборудованием и/или использовать с пониманием значения э-правление, как инструмент борьбы с коррупцией, эффективность любых инициатив едва ли будет возможной.
- Не определен механизм контроля и ответственности за взаимодействием органов исполнительной власти и гражданского общества путем информационного охвата всех социальных и возрастных групп населения.
- Наблюдается несовершенство и несоответствие современным реалиям положений нормативно-правовой базы, касающихся определения э-правления, электронного управления, электронной информационной услуги, информационной безопасности, конфиденциальности информации, предоставляемой в электронном виде, и др.

## ***Рекомендации***

### **Правительству Кыргызской Республики**

1. В ст. 2 Закона КР «Об информатизации» от 8 октября 1999 года № 10 включить понятия «электронное правительство» и «электронное управление», а также требования к электронным реестрам, содержащим персональные данные (порядок и процедура регистрации, доступа, хранения и передачи данных, защита данных).

2. Статью 3 («Предназначение и режим электронной цифровой подписи») Закона КР «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» от 17 июля 2004 года № 92 (в редакции Закона КР от 2 ноября 2009 года № 290) дополнить определением, в какой разрешительной форме будет выдаваться сертификат на открытый ключ.
3. В Законе КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 28 декабря 2006 года № 213:
  - а) дать четкое определение, что именно понимается под «официальной информацией» (нормативные правовые акты, иные документы в электронной форме, имеющиеся в распоряжении государственного органа, органа местного самоуправления);
  - б) в ст. 31 включить требования к информации, касающиеся опубликования в сети Интернет в формате открытых данных;
  - в) дать четкое определение, к какого рода информации устанавливается ограниченный доступ;
  - г) предусмотреть включение в обязанность государственных предприятий и хозяйствующих субъектов, имеющих государственную долю и финансируемых за счет средств государственного бюджета, предавать гласности информацию о своей деятельности, включая размеры финансирования из государственного бюджета, которые предоставляются от имени государственных услуг.
4. В Закон КР «Об информации персонального характера» от 14 апреля 2008 года № 58 внести следующие дополнения:
  - а) включить в перечень держателей персональных данных физические лица;
  - б) в ч. 2 ст. 8 предусмотреть безопасность и уровень защищенности персональных данных при обработке данных в автоматизированном режиме, обработке биометрических данных, с учетом принципов, изложенных в Директиве защиты данных 95/46/ЕС от 24 декабря 1995 года<sup>1</sup> в отношении меры обеспечения национальной безопасности, обороны, общественной безопасности, предотвращения расследования, раскрытия и обвинения по уголовным преступлениям или нарушений этики в регулируемых профессиях и др.;

<sup>1</sup> Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. Доступно на сайте [http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/data\\_protection/114012\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/data_protection/114012_en.htm)

- в) установить порядок регистрации перечней персональных данных, предусмотренных п. 3 ст. 18 данного Закона;
- г) предусмотреть порядок осуществления межведомственного взаимодействия, в том числе при оказании услуг в электронном формате;
- д) предусмотреть процедуру, форму и порядок уведомления субъекта персональных данных о факте передачи его персональных данных третьей стороне, согласно ч. 2 ст. 24.
- е) определить, за кем будет закреплено ведение Реестра массивов персональных данных и держателей этих массивов, а также порядок их регистрации.

*М. Джаманкулов,  
эксперт отдела правового  
обеспечения Аппарата Правительства  
Кыргызской Республики*

## Численность тюремного населения в Кыргызстане за последние 30 лет: динамика и причины колебаний

Количество заключенных увеличивается во всех регионах мира. По некоторым оценкам эта цифра в 2009 году составляла около 10 млн человек<sup>1</sup>. При этом реальное число заключенных гораздо больше, поскольку по ряду стран, особенно с авторитарными политическими режимами, достоверные сведения отсутствуют. Увеличение числа заключенных возлагает огромное финансовое бремя на правительства всех стран. Вместе с тем растет осознание того, что тюремное заключение в большинстве случаев оказывает вредное воздействие на правонарушителей, их семьи, а также, в долгосрочной перспективе, на общество в целом.

В Кыргызстане, как, впрочем, и в большинстве других стран мира, пенитенциарные учреждения перестали выполнять функции по исправ-

<sup>1</sup> Тюремное население в странах мира. Международный центр тюремных исследований. Доступно на сайте <http://www.kcl.ac.uk/>

лению осужденных. И тому есть множество причин. Так, в современных условиях тюрьмы создают условия для дальнейшего вовлечения заключенных в преступную деятельность, подталкивая их к совершению повторных правонарушений. В результате чего, лица, оказавшиеся на свободе, в скором времени снова попадают за решетку, что никак не способствует уменьшению переполненности тюрем или повышению безопасности в обществе.

Большинство отбывающих наказание в местах лишения свободы до совершения преступления находились в экономически и социально неблагоприятных условиях. Бедность, безработица, отсутствие жилья, проблемы в семье, злоупотребление наркотиками и алкоголем являются реалиями жизни большинства преступников. Многие из них приговаривают к тюремному заключению за совершение ненасильственных или мелких преступлений. Применение тюремного заключения в качестве ответа на все правонарушения, совершенные такими лицами, не только не решает проблему устойчивого обеспечения безопасности в общине, но и способствует сохранению условий, в которых обнищание, потеря работы, уменьшение шансов на трудоустройство, ухудшение взаимоотношений, осложнение психологических и психических заболеваний и длительное или более частое употребление наркотиков циклически сменяют друг друга. Кроме того, здоровье заключенных подвергается многочисленным рискам, связанным с переполненностью тюрем, включая распространение таких инфекционных заболеваний, как туберкулез и ВИЧ. Во многих странах, особенно там, где тюрьмы переполнены, насилие становится обычным элементом тюремной жизни.

Состояние пенитенциарных учреждений является тем индикатором, который отражает степень гуманности уголовной политики государства. Если в пенитенциарных учреждениях наблюдается тенденция роста численности заключенных, то можно заключить, что государство проводит жесткую и репрессивную уголовную политику и, наоборот, – снижение численности тюремного населения указывает на гуманизацию и либерализацию уголовной политики.

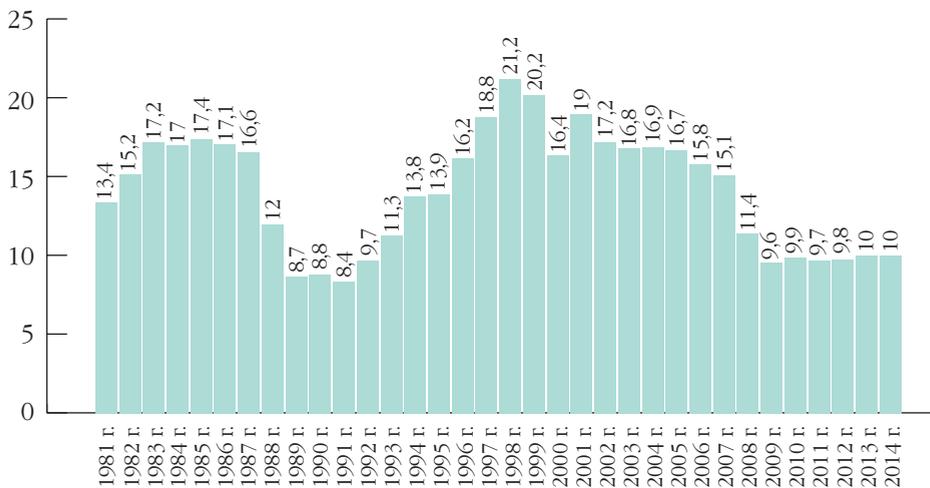
В подтверждение данного тезиса обратимся к статистическим данным по Кыргызстану. В пенитенциарных учреждениях уголовно-исполнительной системы нашей страны на начало 2014 года находилось 9977 человек. Согласно данным The International Centre for Prison Studies/Международного центра тюремных исследований (Лондон)<sup>1</sup> на сегодняшний день

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://www.prisonstudies.org>

тюремный индекс Кыргызстана составляет 181 заключенного<sup>1</sup> на 100 тыс. населения, и по этому показателю государство занимает 82 место среди 221 стран мира (в 2007 году тюремный индекс составлял 284, в 2004 году – 329, в 2001 году – 369, а в 1998 году – 446).

Для наглядного сравнения и определения тенденций в уголовной политике Кыргызстана за годы суверенитета обратимся к показателям численности тюремного населения, приведенным в таблице 1 (см. стр. 56). Для большей наглядности динамика изменения численности заключенных с 1981 года представлена на диаграмме 1.

**Диаграмма 1. Численность заключенных в Кыргызской Республике в 1981-2014 гг. (на 1 января 2014 года).**



Так, в 1991 году в пенитенциарных учреждениях Кыргызстана содержалось около 8,4 тыс. чел., а уже через 5 лет численность тюремного населения возросла почти в 2 раза – до 16,2 тыс. чел.<sup>2</sup> В 1998 году, когда был введен в действие новый Уголовный кодекс Кыргызской Республики

<sup>1</sup> Под заключенными следует понимать как осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, так и лиц, заключенных под стражу, содержащихся в следственных изоляторах Государственной службы исполнения наказаний при Правительстве КР (далее – ГСИН). Статистика приведена без учета данных о численности заключенных в Следственных изоляторах (далее – СИЗО) Государственного комитета национальной безопасности КР (далее – ГКНБ КР).

<sup>2</sup> Согласно данным, предоставляемым ГСИН на 1 января каждого года.

(далее – УК КР), в стране численность тюремного населения составляла 21,2 тыс. чел., причем эта цифра в нашей республике стала в этом плане рекордной за последние 25 лет.

Примечательно, что в связи с принятием нового УК КР численность заключенных начала стремительно падать, в 1999 году – до 20,2 тыс. чел., в 2000 году – до 16,4 тыс. чел. В 2002 году, когда уголовно-исполнительная система была передана из Министерства внутренних дел КР в ведение Министерства юстиции КР, численность тюремного населения составляла 17,2 тыс. чел., и последующие 5 лет в целом оставалась неизменно стабильной, претерпевая некоторое сокращение за счет принимаемых амнистий. В 2007 году численность заключенных составила 15,1 тыс. чел., и уже в следующие два года происходит значительный скачок в сторону уменьшения – до 11,4 тыс. чел. в 2008 году и до 9,6 тыс. чел. в 2009 году. Причиной такого снижения данного показателя стали результаты применения Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики, в Законах Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», «О прокуратуре Кыргызской Республики», «О порядке и условиях содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению и обвинению в совершении преступлений», «Об общих принципах амнистии и помилования», «О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Кыргызской Республики» и «О введении в действие Уголовного кодекса Кыргызской Республики», от 25 июня 2007 года № 91. После чего на протяжении последних пяти лет численность более или менее остается стабильной.

*Таблица 1. Численность тюремного населения в 1981-2014 гг., (данные на 1 января 2014 года)*

Год	Количество заключенных (тыс.)
1981	13,4
1982	15,2
1983	17,2
1984	17

Год	Количество заключенных (тыс.)
1985	17,4
1986	17,1
1987	16,6
1988	12
1989	8,7
1990	8,8
1991	<b>8,4</b>
1992	9,7
1993	11,3
1994	13,8
1995	13,9
1996	16,2
1997	18,8
1998	<b>21,2</b>
1999	20,2
2000	16,4
2001	19
2002	17,2
2003	16,8
2004	16,9
2005	16,7

Год	Количество заключенных (тыс.)
2006	15,8
2007	15,1
2008	11,4
2009	9,6
2010	9,9
2011	9,7
2012	9,8
2013	10
2014	10

Приведенные данные указывают на то, что существенного снижения заключенных удалось добиться в годы принятия нового УК КР, а также пакета серьезных поправок в уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство<sup>1</sup>.

Анализ данных, приведенных в таблице 1 и на диаграмме 1, наглядно подтверждает ранее приведенный тезис о том, что существенным фактором, влияющим на численность тюремного населения в Кыргызской Республике, является смена векторов уголовной политики государства.

Также в числе факторов, влияющих на изменение числа заключенных, некоторые специалисты выделяют динамику преступности в стране.

<sup>1</sup> См. Закон КР «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики, в Законы Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», «О прокуратуре Кыргызской Республики», «О порядке и условиях содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению и обвинению в совершении преступлений», «Об общих принципах амнистии и помилования», «О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Кыргызской Республики» и «О введении в действие Уголовного кодекса Кыргызской Республики» от 25 июня 2007 года № 91.

Действительно, зачастую, сталкиваясь с постоянно растущим числом преступлений, государство склонно реагировать на это ужесточением уголовной политики и прежде всего расширением применения тюремного заключения к возможно большему числу своих сограждан, преступивших закон. В результате, это может привести к увеличению числа заключенных.

Однако, как отмечает российский ученый Т. А. Орлов: «Существует спорное мнение о том, что при любой попытке уменьшить уровень преступности должно увеличиться и число заключенных. К сожалению, не так уж много примеров, когда увеличение числа заключенных соответствует снижению уровня преступности»<sup>1</sup>.

Для выявления параллелей между уровнем преступности и количеством заключенных в Кыргызской Республике проанализируем статистические данные, приведенные в таблице 2.

**Таблица 2. Изменение количества преступлений и количества заключенных в пенитенциарных учреждениях в 1981-2013 гг.<sup>2</sup>**

Год	Число преступлений на 1 января каждого года (тыс.)	Кол-во заключенных на 1 января каждого года (тыс.)
1981	11,7	13,4
1982	12,6	15,2
1983	12,3	17,2
1984	14,4	17
1985	18,3	17,4
1986	14,1	17,1

<sup>1</sup> Социальные и правовые проблемы зарубежной пенитенциарной науки и практики. Материалы научно-практической конференции. – М., 2004. – С. 100.

<sup>2</sup> При составлении таблицы использовались данные, предоставленные Национальным статистическим комитетом КР, ГСИН, а также данные, приведенные к. ю. н. А. К. Шагивалиевым. См. Шагивалиев А. К. Гуманизация уголовного законодательства Кыргызской Республики: проблемы теории и практики (комментарий к закону). – Бишкек, 2009. – С. 154.

Год	Число преступлений на 1 января каждого года (тыс.)	Кол-во заключенных на 1 января каждого года (тыс.)
1987	13,8	16,6
1988	14,5	12
1989	19,2	8,7
1990	25,5	8,8
1991	29,7	<b>8,4</b>
1992	32,1	9,7
1993	<b>43,9</b>	11,3
1994	42,5	13,8
1995	41,2	13,9
1996	41	16,2
1997	39,6	18,9
1998	37,3	<b>21,3</b>
1999	34,3	20,2
2000	40	16,4
2001	38,6	19
2002	40	17,3
2003	37,2	16,8
2004	35,6	16,9
2005	32,6	16,7
2006	33,3	15,7

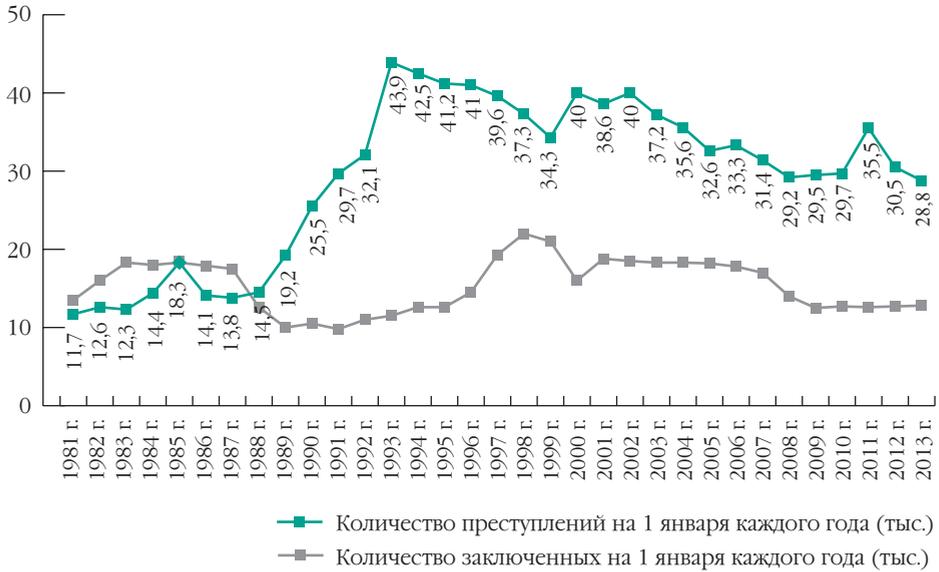
Год	Число преступлений на 1 января каждого года (тыс.)	Кол-во заключенных на 1 января каждого года (тыс.)
2007	31,4	15,1
2008	29,2	11,4
2009	29,5	9,6
2010	29,7	9,9
2011	35,5	9,7
2012	30,5	9,8
2013	28,8	10

Так, в 1991 году было зарегистрировано рекордно минимальное количество заключенных – 8,4 тыс. чел., при том, что в стране было зарегистрировано 29,7 тыс. преступлений. Примечательно, что через 2 года было зарегистрировано максимальное количество преступлений – 43,9 тыс., а численность заключенных составила – 11,3 тыс. чел. То есть за 2 года число преступлений выросло на 14 тыс., а количество заключенных – на 3 тыс. С 1993 по 1998 гг. отмечается тенденция ежегодного снижения числа преступлений при противоположной тенденции – увеличении числа заключенных. При этом, в 1998 году было зарегистрировано максимально высокое количество заключенных – 21,3 тыс. чел., в то же время число преступлений оказалось рекордно низким за указанные 5 лет – 37,3 тыс.

С 2009 по 2012 гг. наблюдается относительно стабильная численность тюремного населения. Сравнивая эти данные с числом зарегистрированных преступлений за аналогичный период, приходим к выводу, что, несмотря на серьезный рост числа преступлений в 2010 году (почти на 6 тыс.), численность заключенных в пенитенциарных учреждениях серьезно не увеличилась. Далее, в 2011-2012 гг. число преступлений вновь вернулось к уровню преступности, зафиксированной в 2009 году (снизилось на 5-7 тыс.), но и в этот период численность заключенных не изменилась и осталась примерно на том же уровне.

Процессы изменения количества преступлений и количества заключенных в пенитенциарных учреждениях отражены на диаграмме 2.

**Диаграмма 2. Изменение количества преступлений и количества заключенных в пенитенциарных учреждениях в 1981-2013 гг.**



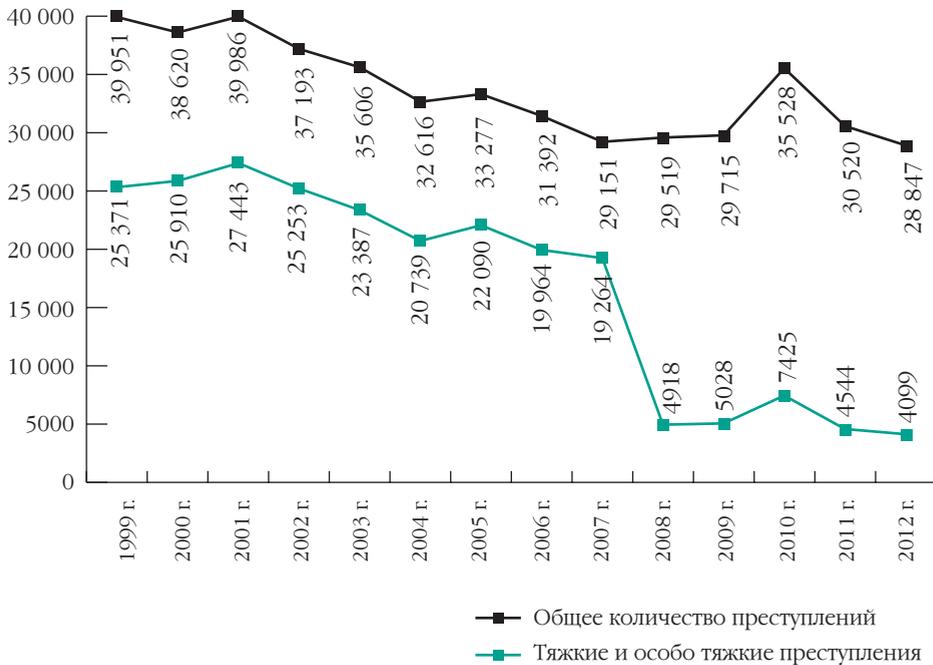
Даже на первый взгляд заметно, что кривые, отраженные на данной диаграмме, не повторяют друг друга, как этого следовало бы ожидать. Считаем, что объяснение этих процессов потребует специального анализа.

В рамках данной статьи интерес представляет и анализ соотношения тяжких и особо тяжких преступлений к общему числу зарегистрированных преступлений в Кыргызской Республике. На диаграмме 3 видно, что значительное снижение числа тяжких и особо тяжких преступлений произошло за один год (с 19 264 преступлений в 2007 году до 4918 – в 2008 году, т. е. почти в 4 раза!).

Чем можно объяснить такое снижение показателя? Неужели в стране улучшилось социально-экономическое положение, что в итоге повлияло на изменение криминогенной ситуации, или были достигнуты качественные результаты в профилактике преступлений? Статистические данные за 2007-2012 гг. не позволяют прийти к такому выводу. Картина по числу преступлений, за исключением 2010 года<sup>1</sup>, в целом не менялась.

<sup>1</sup> Напомним, что в 2010 году произошли события, существенно повлиявшие на криминогенную ситуацию в стране: революция в апреле, межэтнические столкновения в мае, июне и т. д.

**Диаграмма 3. Соотношение тяжких и особо тяжких преступлений к общему числу зарегистрированных преступлений в Кыргызской Республике**



Самым распространенным преступлением в этот период, как, впрочем, и за последние 20 лет, остается кража (число краж в эти годы колебалось от 10,5 тыс. до 13,5 тыс.). В «тройку лидеров» в этот период можно включить и другие имущественные преступления – грабеж и мошенничество (колебания каждого преступления за этот период составили от 2 тыс. до 2800 и 1400 до 2400 соответственно).

Тенденцию снижения числа тяжких и особо тяжких преступлений, по нашему мнению, можно связать с изменениями в уголовной политике, обусловившими принятие в июне 2007 года уже упомянутого Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики, в Законы Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», «О прокуратуре Кыргызской Республики», «О порядке и условиях содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению и об-

винению в совершении преступлений», «Об общих принципах амнистии и помилования», «О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Кыргызской Республики» и «О введении в действие Уголовного кодекса Кыргызской Республики». В результате данных поправок, внесенных в санкции статей, предусматривающих ответственность за совершение имущественных преступлений, были значительно снижены сроки лишения свободы, что в свою очередь повлекло перевод данных преступлений из категории тяжких в категорию менее тяжких. Как известно, при совершении менее тяжких преступлений уголовное законодательство предусматривает различные механизмы применения к преступникам альтернатив тюремному заключению. Поэтому не исключаем, что эта законодательная новелла позволила многим избежать тюремного заключения и по отношению к ним были применены альтернативные наказания или иные меры уголовно-правового воздействия.

Анализ этой ситуации является еще одним аргументом в пользу тезиса о наличии прямой связи уголовной политики государства и числа лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях. При этом очевидно и то, что между уровнем преступности и количеством заключенных нет прямых параллелей. Причем это характерно не только для Кыргызстана, но и для других стран мира.

В этой связи профессор Варшавского университета М. Платек отмечает, что «между количеством совершенных преступлений и количеством заключенных прямой зависимости не существует»<sup>1</sup>. Известный норвежский профессор криминологии Н. Кристи также считает, что «количество заключенных имеет очень слабую связь с уровнем преступлений. Количество заключенных определяется, скорее, общим уровнем уверенности в обществе и равновесием политических сил»<sup>2</sup>. Казахстанский ученый Е. А. Саламатов считает, что «динамика численности заключенных в пенитенциарных учреждениях не обязательно параллельна динамике зарегистрированных в стране преступлений»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Платек М. Тюремная реформа – небольшой обзор истории тюремной системы // Руководство по обучению сотрудников исправительных учреждений. – Варшава, 2000. – С. 7.

<sup>2</sup> Кристи Н. Борьба с преступностью как индустрия. Вперед, к Гулагу западного образца / Пер. с англ. А. Петрова, В. Пророковой. Предисл. Я. Гилинского. 2-е изд. – М.: РОО «Центр содействия реформе уголовного правосудия», 2001. – С. 45-46.

<sup>3</sup> Саламатов Е.А. Проблемы сокращения и численность «тюремного населения» Казахстана за последние 10 лет: динамика и причины ее колебаний. – Астана, 2012. – С. 18.

## ***Тенденции в уголовной политике Кыргызской Республики: законодательство и правоприменительная практика***

Как отмечалось выше, положение дел в тюремной системе является зеркальным отражением проводимой государством уголовной политики. Сегодняшняя политика Кыргызстана в данной сфере отражена в УК КР 1997 года, Уголовно-процессуальном кодексе (далее – УПК КР) 1999 года, Уголовно-исполнительном кодексе (далее – УИК КР) 1999 года, которые пришли на смену кодексам, действовавшим во время существования Кыргызской ССР.

УК КР (до изменений, внесенных в июне 2007 года) предусматривал следующие основные виды наказаний:

- привлечение к общественным работам;
- штраф;
- тройной айып;
- лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- содержание в дисциплинарной воинской части;
- арест;
- лишение свободы;
- смертная казнь.

К дополнительным видам наказаний относились:

- лишение специального или воинского звания;
- конфискация имущества.

При этом, штраф и лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью могли применяться в качестве как основных, так и дополнительных наказаний.

Затем система наказаний претерпела существенные изменения благодаря принятию Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики, в Законы Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», «О прокуратуре Кыргызской Республики», «О порядке и условиях содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению и обвинению в совершении преступлений», «Об общих принципах амнистии и помилования», «О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Кыргызской Республики» и «О введении в действие Уголовного кодекса Кыргызской Республики»».

Теперь система наказаний включает в себя 10 основных и 2 дополнительных видов наказаний. К основным относятся:

- привлечение к общественным работам;
- штраф;
- тройной айып;
- лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- публичное извинение с возмещением ущерба;
- исправительные работы;
- ограничение свободы;
- содержание в дисциплинарной воинской части;
- лишение свободы;
- пожизненное лишение свободы.

К дополнительным видам наказаний отнесены:

- лишение специального, воинского, почетного звания, классного чина, специального классного чина, дипломатического ранга и государственных наград;
- конфискация имущества.

При этом в качестве дополнительных наказаний могут применяться также штраф, публичное извинение с возмещением ущерба, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Таким образом, указанный Закон дал возможность расширить систему наказаний путем совершенствования механизмов применения имеющихся альтернативных лишению свободы видов наказаний, а также введения новых видов наказаний, таких как ограничение свободы, исправительные работы, публичное извинение с возмещением причиненного ущерба.

Кроме того, законодатель, в силу недостаточной исследованности эффективности, а также отсутствия финансовых средств на строительство арестных домов, отказался от такой меры уголовного наказания как арест.

Самым значимым достижением вышеупомянутого Закона является то, что он позволил Кыргызстану отказаться от наказания в виде смертной казни, не только «де-факто»<sup>1</sup>, но и «де-юре», а в качестве ее альтернативы был введен новый вид наказания – пожизненное лишение свободы.

Таким образом, из 10 наказаний, предусмотренных УК КР, 3 связаны с изоляцией от общества (содержание в дисциплинарной воинской части, лишение свободы, пожизненное лишение свободы), остальные 7 наказаний не связаны с изоляцией от общества.

<sup>1</sup> В Кыргызстане согласно Указу Президента КР «О мероприятиях, связанных с 50-летием Всеобщей декларации прав человека», от 4 декабря 1998 года № 369 действовал мораторий на исполнение смертной казни.

Рассмотрим подробнее, как перечисленные выше виды наказаний представлены в санкциях статей «Особенной части» УК КР. По состоянию на 1 января 2014 года в «Особенной части» УК КР предусмотрено 290 статей, с учетом того, что с момента введения его в действие, 16 статей признаны утратившими силу, а 37 статей были в него включены.

В 290 статьях «Особенной части» УК КР насчитывается 1372 санкции, предусматривающие различные виды наказаний. Большинство (550, или около 40 %) санкций предусматривают наказание в виде лишения свободы, 314 санкциями (около 23 %) предусмотрен штраф, а еще 150 санкциями (около 11%) – наказание в виде лишения права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью. Именно в такой последовательности эти наказания занимают «пьедестал» представленности их в санкциях «Особенной части» УК КР.

Подробная информация о представленности отдельных видов наказаний в санкциях «Особенной части» УК КР изложена в таблице 3.

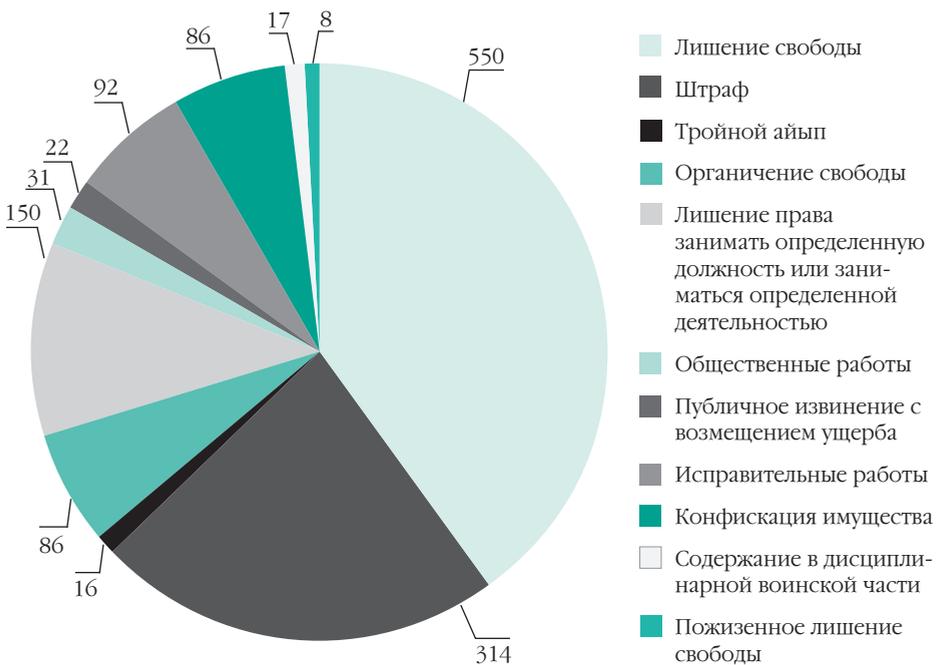
*Таблица 3. Виды наказаний в санкциях «Особенной части» УК КР (по состоянию на 1 января 2014 года)*

Виды наказаний в санкциях «Особенной части» УК КР	Общее количество примененных наказаний	В %
Всего	1372	100
Лишение свободы	550	40,08
Штраф	314	22,88
Тройной айып	16	1,16
Ограничение свободы	86	6,26
Лишение права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью	150	10,93
Общественные работы	31	2,25
Публичное извинение с возмещением ущерба	22	1,6

Виды наказаний в санкциях «Особенной части» УК КР	Общее количество примененных наказаний	В %
Исправительные работы	92	6,7
Конфискация имущества	86	6,26
Содержание в дисциплинарной воинской части	17	1,23
Пожизненное лишение свободы	8	0,58

Для большей наглядности эти данные приведены на диаграмме 4.

**Диаграмма 4. Виды наказаний в санкциях «Особенной части» УК КР (по состоянию на 1 января 2014 года)**



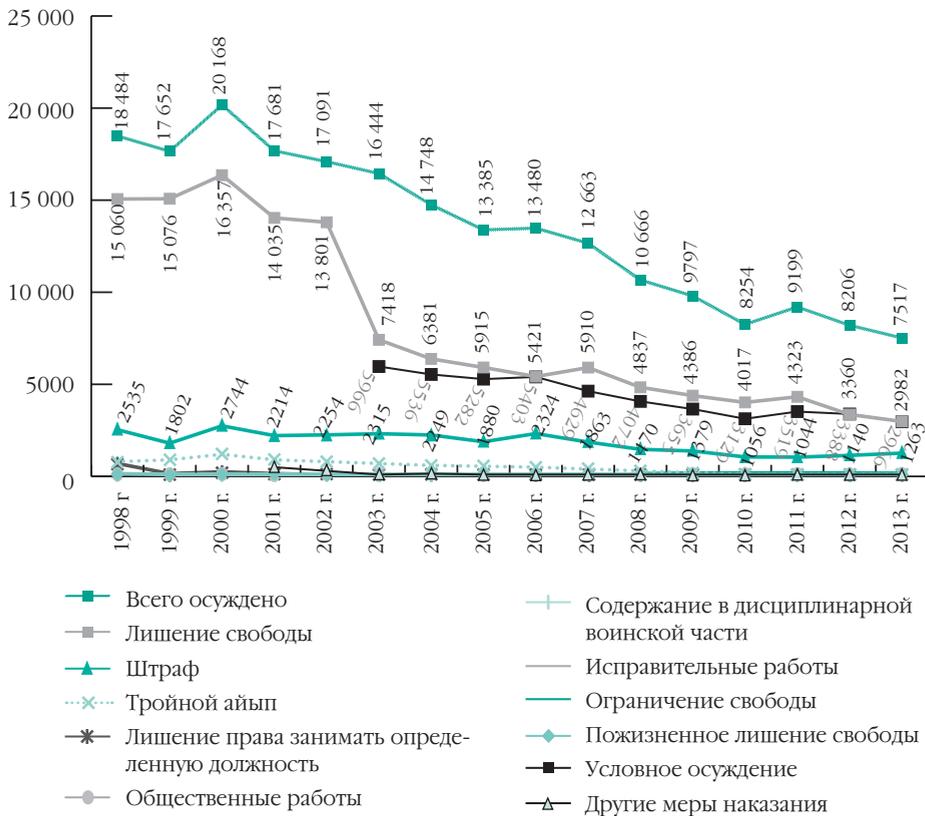
Таким образом, наказания, связанные с изоляцией от общества (лишение свободы, содержание в дисциплинарной воинской части, пожиз-

ненное лишение свободы), в общей сложности составляют почти 42 % от общего числа санкций, предусмотренных «Особенной частью» УК КР. Остальные 58 процентов составляют санкции, предусматривающие наказания, не связанные с изоляцией от общества.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что законодательством Кыргызской Республики заложены неплохие предпосылки для широкого применения наказаний, альтернативных лишению свободы. Однако альтернативные меры пока еще не получили должного применения (см. таблицу 4).

Наглядно динамика изменения числа осужденных по видам наказания за период 1998-2013 гг. отражена на диаграмме 5.

**Диаграмма 5. Динамика изменения количества осужденных по видам наказаний с 1998 по 2013 гг. (на 1 января 2014 года)<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Согласно статистическим данным, предоставленным Судебным департаментом при Верховном суде КР.

Таблица 4. Количество осужденных по видам наказаний в 1998-2013 гг. (на 1 января 2014 года)

Виды наказаний	Год															
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Всего осуждено	18 484	17 652	20 168	17 681	17 091	16 444	14 748	13 385	13 480	12 663	10 666	9797	8254	9199	8206	7517
Лишение свободы	15060	15076	16357	14035	13801	7418	6381	5915	5421	5910	4837	4386	4017	4323	3360	2982
Штраф	2535	1802	2744	2214	2254	2315	2249	1880	2324	1863	1470	1379	1056	1044	1140	1263
Тройной айып	480	616	879	696	574	595	399	244	246	183	134	70	20	8	21	13
Лишение права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью	19	9	20	25	4	1		1	3	5		2	2	3	5	2
Общественные работы	24	3					1	4	15	11	18	42	11	14	10	16
Содержание в дисциплинарной части	293	113	126	55	48	25	21	26	25	10	33	17	11	10	14	6



Анализ данных, представленных на диаграмме 5, указывает на то, что в целом с 1998 года – момента введения в действие УК КР – отмечается тенденция снижения числа лиц, осуждаемых к различным видам наказаний (за исключением 2000 и 2011 гг.), при этом наблюдается и тенденция снижения числа осужденных к лишению свободы.

С чем связана тенденция снижения числа осужденных к лишению свободы и отражает ли официальная статистика реальное положение дел с преступностью в нашей стране? Ответить на эти вопросы помогут дополнительные комплексные исследования.

Изучение динамики изменения числа осужденных по видам наказаний за период с 1995 по 2013 гг. говорит о том, что лишение свободы как вид наказания превалировало на протяжении последних 18-ти лет. По объективным причинам нам были доступны данные только за этот период, но представляется, что в случае наличия статистики за период до 1995 года, в целом картина совпала бы с проанализированным нами отрезком времени.

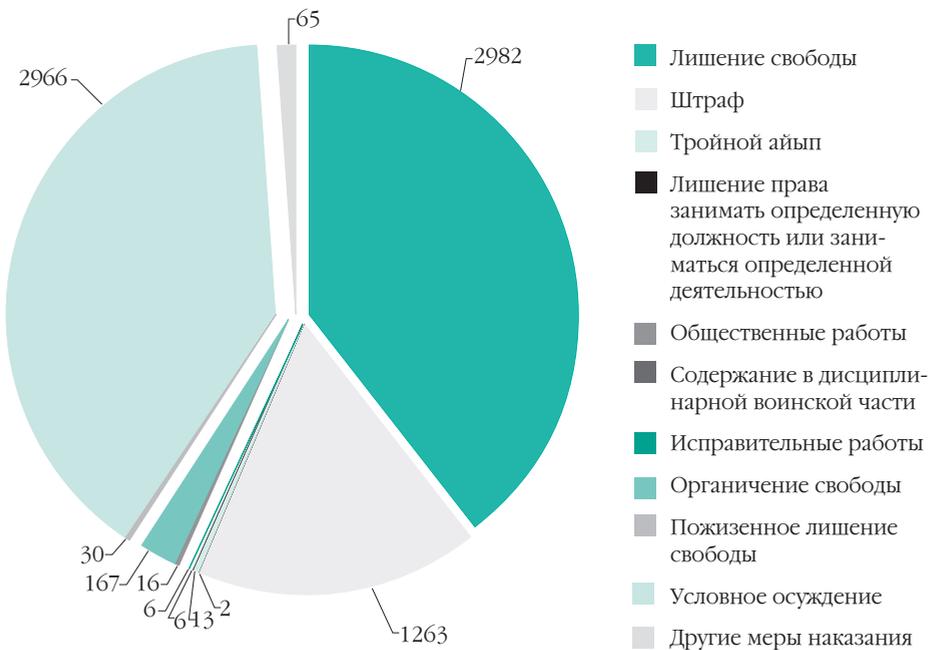
Справедливости ради отметим, что такая ситуация сложилась не только в Кыргызстане, но и в других постсоветских государствах, где, несмотря на законодательные шаги по расширению возможности применения альтернативных лишению свободы наказаний, правоприменительные органы также относились к ним весьма осторожно. В этой связи заслуживает внимания мнение международного эксперта проекта Евросоюза и Управления ООН по наркотикам и преступности (UNODC/ЮНОДК) «Поддержка реформы пенитенциарной системы в Кыргызской Республике», возглавившего в 2013 году Государственную службу пробации Латвии М. Папсуевича, который отметил определенную схожесть ситуации в Латвии, Грузии, Украине и Кыргызстане в том, что «попытки улучшить ситуацию с расширением применения альтернатив лишению свободы изначально направлялись в основном на реформирование уголовного законодательства (материальных норм), но недостаточно внимания уделялось вопросам регулирования их назначения и исполнения. Суды не располагали достоверной информацией, характеризующей подсудимого, позволяющей объективно оценить применение альтернативного лишению свободы наказания, и просто не верили в целесообразность и эффективность применения этих новых наказаний, а нормативные акты позволяли выбирать привычное наказание в виде лишения свободы»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Папсуевич М. Организационная и правовая модель института пробации в Кыргызской Республике: состояние и перспективы развития. Аналитический обзор. – Бишкек, 2011. – С. 9.

Отметим, что данные о числе осужденных по видам наказаний за 2013 год, предоставленные Судебным департаментом при Верховном суде КР, подтверждают выводы данного эксперта.

Так, в 2013 году в Кыргызской Республике было осуждено 7517 чел., из них к наказаниям, связанным с изоляцией от общества – 3018 чел. или 40 % (2982 – лишение свободы, 30 – пожизненное лишение свободы, 6 – содержание в дисциплинарной воинской части), 2966 чел. осуждены с условным неприменением наказания (39,5 %). К альтернативным лишению свободы видам наказания приговорены 1468 лиц или 20,5 % (см. диаграмму 6).

*Диаграмма 6. Количество осужденных по видам наказаний в 2013 году*



Таким образом, несмотря на изменения, направленные на гуманизацию уголовной политики, принятые Законом КР «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики, в законы Кыргызской Республики «О Вер-

ховном суде Кыргызской Республики и местных судах», «О прокуратуре Кыргызской Республики», «О порядке и условиях содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению и обвинению в совершении преступлений», «Об общих принципах амнистии и помилования», «О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Кыргызской Республики» и «О введении в действие Уголовного кодекса Кыргызской Республики», согласно которым перечень наказаний, не связанных с изоляцией от общества, расширен с 4-х до 7-ми, действующая судебная практика по-прежнему предпочитает наказание в виде лишения свободы, и число таких осужденных остается неизменно высоким.

В качестве причин сложившейся ситуации можно назвать и то, что в Кыргызской Республике недостаточно внимания уделяется переоценке составов преступлений с целью определения реального уровня их общественной опасности в современных условиях. К сожалению, работа в этом направлении если и ведется, то носит преимущественно количественный, а не качественный характер. При этом, иногда непонятно, исходя из каких соображений законодатель применяет ту или иную санкцию за преступление. Говорить о каком-либо системном и научном подходе в данной сфере также не приходится.

В целом же сравнительный анализ действующего законодательства и правоприменительной практики указывает на то, что модель уголовной политики Кыргызской Республики, ориентированная на гуманизацию, избрана верно, но требует дальнейших шагов в этом направлении. При этом решение вопросов расширения практики применения альтернативных видов наказания требует не только законодательных новаций, но и практических и организационных мероприятий. Создание отлаженного механизма исполнения альтернативных видов наказания играет также важную роль в осуществлении более широкого его применения.

В настоящее время в целях реализации Указа Президента КР «О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике» от 8 августа 2013 года № 147 созданы экспертные группы по разработке новых редакций Уголовного, Уголовно-процессуального и Уголовно-исполнительного кодексов Кыргызской Республики.

### ***Общие выводы и предложения***

- Экспертной группе по разработке нового Уголовного кодекса Кыргызской Республики, Совету по судебной реформе при Президенте Кыргызской Республики, Жогорку Кенешу Кыргызской Республики необходимо выработать научно обоснованную методику отнесения преступлений к той или иной категории тяжести преступления; рас-

ширить сферу применения альтернативных лишению свободы видов наказания путем внесения изменений и дополнений в санкции отдельных статей за преступления, не представляющие большой социальной опасности; продумать вопросы расширения круга лиц, к которым могут быть назначены альтернативные виды наказания; откорректировать цели наказания с включением в них ресоциализацию осужденных лиц.

- Правительству Кыргызской Республики при создании службы пробации на базе действующих уголовно-исполнительных инспекций особое внимание следует уделить следующим вопросам:
  - формированию персонала службы пробации на конкурсной основе, при этом приоритет необходимо отдать специалистам в области психологии, социологии, юриспруденции;
  - возложению на службу пробации, помимо функций, предусмотренных действующим законодательством, дополнительных функций по подготовке для суда социально-психологического портрета клиента службы пробации, который позволит применить альтернативное лишению свободы наказание («досудебного доклада»), оказанию социально-правовой помощи при условном осуждении и условно-досрочном освобождении;
  - выделению помещений в зданиях муниципальных, судебных или других гражданских органов (исключив из этого числа РОВД), транспортных средств и необходимой техники и оборудования для территориальных служб пробации;
  - функционированию территориальных органов службы пробации в качестве самостоятельных юридических лиц;
  - финансированию службы пробации из республиканского бюджета, предусмотрев в нем отдельную статью;
  - определению перечня организационных и других мероприятий по созданию и развитию волонтерского движения в службе пробации;
  - созданию системы постоянной подготовки и переподготовки персонала службы пробации;
  - возможности взаимодействия службы пробации с органами местного самоуправления, службами занятости, социальными службами.

## ***Рекомендации***

**Экспертной группе по разработке нового Уголовного кодекса Кыргызской Республики, Совету по судебной реформе при Президенте Кыргызской Республики, Жогорку Кенешу Кыргызской Республики**

1. Рассмотреть вопрос об уменьшении верхнего предела лишения свободы (к примеру, до уровня, предусмотренного Уголовным кодексом Кыргызской ССР – 15 лет).
2. Провести фундаментальный анализ УК КР с целью определения соответствия составов преступления с точки зрения их социальной опасности в современных реалиях.

### **Правительству Кыргызской Республики**

1. Рассмотреть вопрос о создании единого государственного органа, ответственного за исполнение всех наказаний, состоящего из 3 крупных, относительно самостоятельных департаментов, с отдельным финансированием из республиканского бюджета.
2. В рамках проведения реформы системы государственного управления рассмотреть вопрос о передаче функций по выработке отраслевой политики в сфере развития системы исполнения наказаний в Министерство юстиции КР (по примеру передачи функций выработки политики Государственной регистрационной службы).
3. По мере выполнения предыдущей рекомендации в дальнейшем рассмотреть вопрос о передаче Департамента пробации в ведение Министерства юстиции КР с целью создания гражданской, демилитаризованной, социально ориентированной на клиента пробации, службы.
4. Определить одной из самых приоритетных задач реформирования уголовно-исполнительной системы создание службы пробации на базе действующих уголовно-исполнительных инспекций.
5. Изучить опыт внедрения системы электронного надзора за осужденными к альтернативным видам наказаний, провести финансово-экономический анализ, определив преимущества и недостатки внедрения такого надзора в сопоставлении с наказанием в виде лишения свободы; провести работу с донорами по изысканию средств для апробации пилотных проектов по внедрению системы электронного надзора.

### **Государственной службе исполнения наказаний при Правительстве Кыргызской Республики совместно с ее Общественным наблюдательным советом и другими партнерами**

1. На постоянной основе проводить широкую просветительскую кампанию в СМИ о негативных последствиях наказания в виде лишения свободы и преимуществах альтернативных видов наказаний.

**Верховному суду Кыргызской Республики, Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики, Общественному фонду «Учебный центр адвокатов»**

1. Ввести в учебные программы Учебного центра судей при Верховном суде КР, Учебного центра при Генеральной прокуратуре КР, ОФ «Учебный центр адвокатов» курсы «Альтернативы тюремному заключению», «Служба пробации».

**Национальному институту стратегических исследований совместно с Государственной службой исполнения наказаний Кыргызской Республики при Правительстве Кыргызской Республики**

1. Провести исследование соотношения ежегодных затрат на функционирование тюремной системы и действия службы пробации.

**Министерству образования и науки Кыргызской Республики**

1. Ввести в учебные программы всех юридических вузов изучение специализированного курса «Альтернативы тюремному заключению».

**Международным организациям, донорам, неправительственным организациям**

1. Акцентировать свое внимание на вышеназванных рекомендациях и включить соответствующие мероприятия в свои планы деятельности.
2. Рассмотреть возможности финансирования проведения в крупных городах республики ряда пилотных проектов, предусматривающих проведение исследований и практических мероприятий по расширению применения наказания в виде общественных работ.

*Р. Жеенбаева,  
вице-президент ОО «Центр  
помощи женщинам», к. ф. н.*

## Препятствия на пути продвижения сельских женщин Кыргызстана к политической и общественной жизни своих сообществ

Согласно п. 1 ст. 2 Конституции КР народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в республике. Свою власть народ осуществляет непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления. Одним из ключевых условий истинного народовластия является полное и равное участие женщин в политической, гражданской, экономической, общественной и культурной жизни на международном, национальном и местном уровнях, т. е. соблюдение принципов гендерного равенства – неотъемлемая часть государственной политики и стратегий развития.

Государственная гендерная политика Кыргызстана основывается на правовой базе, включающей нормы международного и национального законодательства. Это прежде всего Конституция КР, законы и нормативные правовые акты, ряд официальных документов и программ, а также вступившие в силу для Кыргызской Республики в установленном законом порядке международные конвенции, направленные на установление в республике гендерного равенства (см. приложение).

Ключевым документом, направленным на достижение гендерного равенства, является **Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW)**, которую Кыргызстан ратифицировал 10 февраля 1997 года (вступила в силу от 12 марта 1997 года). В 1999, 2004, 2008 гг. Кыргызстан представил в Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин<sup>1</sup> свои периодические доклады

<sup>1</sup> Осуществляет контроль за выполнением положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин государствами-участниками.

(один раз в 4 года) и на каждый доклад получил от Комитета заключительные рекомендации<sup>1</sup>.

Статья 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин допускает принятие государствами-участниками «временных специальных мер» по ускорению достижения фактического равенства мужчин и женщин в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской и любой другой сфере жизни (такие меры иногда называют «позитивной дискриминацией»). Так, например, в п. 3 ст. 60 Конституционного Закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 была введена квота для женщин, баллотирующихся в Жогорку Кенеш КР: «При определении списка кандидатов политическая партия обязана учесть представительство: не более 70 процентов лиц одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политических партий, не должна превышать трех позиций». Такая же квота была введена для женщин, баллотирующихся в депутаты местных кенешей, но здесь разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин не должна превышать двух позиций (см. ч. 7 ст. 49 Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98).

Однако к числу местных кенешей относятся городские и айылные кенешы. Причем, согласно Закону КР «О выборах депутатов местных кенешей» выборы депутатов городских кенешей проводятся по пропорциональной системе, а выборы депутатов айылных кенешей – по мажоритарной системе (ст. 47).

В рекомендации № 12<sup>2</sup> Третьих заключительных замечаний Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин по Кыргызстану от 7 ноября 2008 года указано, что Комитет CEDAW настоятельно призывает принять неотложные меры для проведения правового анализа законодательства с точки зрения гендерной специфики, с тем чтобы ликвидировать положения об открытой и скрытой дискриминации<sup>3</sup>. Комитет настоятельно призывает государство-участника создать механизм

<sup>1</sup> Рекомендации Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин отчитывающемуся государству по улучшению положения женщин в сфере, в которой нарушаются права женщин. Доступно на сайте *wsc.kg/36*

<sup>2</sup> Доступно на сайте *wsc.kg/36*

<sup>3</sup> **Скрытая дискриминация** подразумевает ситуацию, когда существующая политика или практика кажется нейтральной по отношению к правам женщин и мужчин, но на самом деле лишает женщин возможности использовать свои политические права.

для систематического проведения анализа с учетом гендерного фактора для разработки законов и программ в соответствии со стандартами Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

Согласно ст. 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин Кыргызстан принял на себя обязательства привести свое законодательство в соответствие с принципами данной Конвенции, а также проводить гендерную экспертизу вновь принимаемых законов.

Несмотря на принятие таких мер, в Кыргызстане наблюдается значительная недопредставленность женщин на уровнях принятия решений в сфере политики, особенно на местном уровне. Причем в последние годы наметилась тенденция к постоянному сокращению числа женщин в политической и общественной жизни. Так, число женщин, избранных в местные кенешы, составило 19 % в 2004 г., 17 % – в 2007г., 13 % – в 2012 г.<sup>1</sup>

Избирательный процесс в местные кенешы включает в себя и выборы новых глав исполнительных органов местного самоуправления. Результаты этих выборов показали, что из 453 глав сельских органов местного самоуправления мужчины составляют более 94 % (426 человек), и только 6 % – женщины (27 человек)<sup>2</sup>. Статистика указывает на то, что представительство женщин в органах местного самоуправления за последние 4 года также сократилось. Так, в 2008 году женщины в органах местного самоуправления составляли 36,5 %, в 2009 году – 36,1 %, в 2010 году – уже 35,8 % и в 2011 году – 35,1 %<sup>3</sup>.

Причинами такого нарушения политических прав женщин, в частности сельских, является существование ряда барьеров на пути их продвижения в сферу политики.

Жогорку Кенешем КР был принят Закон КР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 25 апреля 2013 года № 59, а именно в Законы КР «О статусе депутатов местных кенешей» от 13 января 2000 года № 3 и Закон КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101.

Так, ст. 5 Закона КР «О статусе депутатов местных кенешей» была дополнена ч. 2 следующего содержания: «Депутатские полномочия также нельзя совмещать с должностью руководителя государственного или

<sup>1</sup> Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Национальный статистический комитет КР. – Бишкек, 2012. – С. 31.

<sup>2</sup> *Добрецова Н.* Местное самоуправление на задворках политического сознания, или «Кыргызстан» не равняется «Бишкек». // Журн. «Муниципалитет», 2013, № 4 (17). – С. 9-11.

<sup>3</sup> Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Национальный статистический комитет КР. – Бишкек, 2012. – С. 31.

муниципального предприятия, государственного или муниципального учреждения образования и здравоохранения, оказывающих услуги населению соответствующего айыльного аймака или города за счет средств республиканского и местного бюджетов».

В ст. 22 Закона КР «О местном самоуправлении» указано о несовместимости статуса депутата местного кенеша с некоторыми должностями и видами деятельности: «Депутатские полномочия также нельзя совмещать с должностью руководителя государственного или муниципального предприятия, государственного или муниципального учреждения образования и здравоохранения, оказывающих услуги населению соответствующего айыльного аймака или города за счет средств республиканского и местного бюджетов».

Из содержания текста данного дополнения в перечне должностей различия по полу не усматриваются. Однако эти изменения повлияют на выбывание женщин из состава местных кенешей во время следующих выборов, которые состоятся в 2015 году. Это связано со следующими факторами: еще с советских времен изначально сложилось так, что в сфере образования и здравоохранения в подавляющем большинстве работают женщины. Так, в 2012 году доля женщин, работающих в сфере образования, составила 76,6 %, в здравоохранении – 85,9 %<sup>1</sup>.

Результаты исследования «Нарушение политических прав женщин в выборных процессах в Кыргызской Республике», проведенного ОО «Центр помощи женщинам» в 2013 году, показали, что во время выборов в местные кенешы в 2012 году 32 % кандидатов в депутаты являлись работниками сфер образования (среди них 11 % директора школ) и здравоохранения (6 %). При этом женщины-кандидаты имели более высокий образовательный уровень (81 % с высшим образованием, в основном директора школ, заведующие фельдшерско-акушерскими пунктами, детсадами и т. д.), чем мужчины-кандидаты (среди мужчин больше тех, кто закончил только общеобразовательную школу – 9 %, а доля таких женщин – 1 %), тех, кто закончил средне-специальное учебное заведение – 20%, а доля таких женщин – 13 % и т. д.<sup>2</sup> Выходит, что женщины лучше знают проблемы своей местности, такие как система образования, здравоохранения, домохозяйство/семья, коммунальные услуги и т. д. Они являются основными

<sup>1</sup> Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Национальный статистический комитет КР. – Бишкек, 2013. – С. 92.

<sup>2</sup> Отчет по результатам исследования «Нарушение политических прав женщин в выборных процессах в Кыргызской Республике», проведенного ОО «Центр помощи женщинам». Доступно на сайте <http://wsc.kg/public/files/library/fb555b779ebb090cecb8d99c33b1e543.pdf>

пользователями и потребителями этих услуг и, соответственно, могут быть более заинтересованы в результатах местной политики и лучше подготовлены к решению проблем в соответствующей области. Тем самым женщины-депутаты местных кенешей более образованны и могут быть более компетентны в решении вопросов местного значения.

Однако теперь рассматриваемые нами изменения, внесенные в законодательство, будут ставить женщин перед выбором: баллотироваться в депутаты (неоплачиваемая работа) либо оставаться работать директором школы или фельдшерско-акушерского пункта (получать зарплату и кормить семью). Такое обстоятельство неизбежно приведет к нарушению избирательных прав женщин, к выбыванию женщин-депутатов из местных кенешей. Таким образом, казалось бы нейтральная норма, касающаяся запрета на совмещение депутатских полномочий с должностью руководителя в сфере образования и здравоохранения, отражается на количестве женщин депутатов айылных кенешей. Это и есть **скрытая дискриминация в отношении женщин** на законодательном уровне.

Принятие еще одного Закона КР «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 16 октября 2013 года № 192 также привело к скрытой (косвенной) дискриминации в отношении женщин в избирательной системе. Речь идет о дополнении, введенном в ст. 52 Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей», где говорится, что в случае досрочного прекращения полномочий депутата местного кенеша его мандат передается не следующему кандидату, получившему наибольшее число голосов избирателей, а «кандидату, представленному руководящим органом политической партии», т. е. руководство партии само решает, кому из включенных в список передать мандат, причем нигде не оговаривается, женщина это или мужчина. Как показала практика, руководство политических партий чаще всего включает в список состоятельных, влиятельных и угодных ему людей. Как правило, женщины менее богаты, менее влиятельны и менее угодны, именно поэтому освободившиеся мандаты в основном передаются мужчинам. Это также влияет на уменьшение представительства женщин в составе местных кенешей, что влечет за собой нарушение норм о квотах, а это, в свою очередь, приводит к ухудшению качества работы местных кенешей (есть опасность, что интересы и потребности женщин, детей не полностью или совсем не будут представлены в повестке дня). Это также является **скрытой дискриминацией в отношении женщин** со стороны политических партий. Таким образом, в вышеуказанных дополнениях к законам скрыта «мина замедленного действия», которая в будущем отрицательно скажется на гендерном балансе представленности в ветвях власти.

Напомним, что мужчины и женщины имеют неодинаковый жизненный опыт в связи с существованием физиологических и гендерных различий между ними. Такие явления, как бедность, конфликты, социальная и политическая неустойчивость, природные катаклизмы, эпидемии (например, ВИЧ, туберкулез) могут по-разному воздействовать на представителей разного пола. Это приводит к тому, что мужчины и женщины имеют разные специфические нужды, потребности, степень уязвимости и возможности. Если подходить с этой точки зрения, то свой женский опыт, взгляд, знания женщины могли бы с успехом применить при разработке и принятии законов, программ, распределении бюджета, будучи депутатом Жогорку Кенеша КР или местных кенешей, находясь на должности главы органов местного самоуправления и даже в должности президента (страна уже имела такой положительный опыт). Однако исторически сложилось так, что женщины не допускались на уровень принятия решений (в советское время это носило сугубо формальный характер). И только после обретения суверенитета женское движение Кыргызстана стало поднимать вопросы гендерного равенства. В настоящее время Кыргызстан довольно успешно решает вопросы равенства мужчин и женщин, которые затрагивают все сферы жизни, в том числе, и политическую.

Однако, несмотря на наличие юридических возможностей, позволяющих женщинам принимать участие в политических процессах, они, тем не менее, не могут реализовать свои права в полном объеме. Причиной тому становится существование незаметных на первый взгляд препятствий и барьеров на пути продвижения женщин в политику. Так, рассмотренные нами дополнения к законам являются одной из форм скрытой дискриминации. Принимая эти дополнения, Жогорку Кенеш КР преследовал цель уменьшить коррупцию в деятельности местных кенешей и айыл окмоту. Однако при этом не была проведена гендерная экспертиза этих дополнений, что и привело к дискриминации электоральных прав женщин. Пути борьбы с коррупцией имеют разную форму. Например, здесь можно было взять на вооружение то, что местный кенеш является выборным, **коллегиальным** органом местного самоуправления. Путем коллективного и свободного обсуждения можно было бы рассматривать вопросы в соответствии с компетенцией, установленной законодательством, и принимать решения на сессиях путем голосования. Именно принципы коллегальности принятия решений, коллективного и свободного обсуждения вопросов **не позволят депутату местного кенеша** (который совмещает должности в государственных и муниципальных учреждениях образования и здравоохранения) монополизировать, либо иным образом кардинально влиять на принятие решений кенеша.

В ст. 5 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года № 184 запрещается проявление косвенной дискриминации женщин.

Согласно ст. 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин Кыргызстан принял на себя обязательство провести гендерную экспертизу действующего гражданского, уголовного и трудового законодательства, а также вновь принимаемых законов, чтобы ликвидировать правовую основу дискриминации.

Кроме того, в рекомендации № 12 Третьих заключительных замечаний Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин от 7 ноября 2008 года указано, что Кыргызская Республика должна вести работу по выявлению и устранению скрытой дискриминации женщин.

Таким образом, согласно нормам национального и международного законодательства Жогорку Кенеш КР обязан проводить гендерную экспертизу вновь принимаемых законов, выявлять и устранять скрытую дискриминацию в отношении женщин. Кыргызстан пока не в полной мере соблюдает нормы международного и национального законодательства. Политика, разрабатываемая только мужчинами, и решения, принимаемые только мужчинами, отражают лишь часть опыта и потенциала общества. Концепция демократии будет иметь реальное и эффективное значение и стабильное воздействие только в том случае, если в процессе принятия политических решений будут одновременно участвовать женщины и мужчины и когда будет обеспечен полный учет интересов этих равноправных частей населения. Сбалансированное участие их в структурах управления не является самоцелью, а лишь средством достижения оптимального уровня управления. Именно поэтому соблюдение политических прав женщин для участия их в системе принятия решений так важно в новом контексте развития демократического Кыргызстана.

### ***Общие выводы и предложения***

- Законодательному органу необходимо выявлять и устранять в принимаемых законах скрытую дискриминацию в отношении женщин на законодательном уровне.
- Исполнительные органы должны содействовать выполнению положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW).
- Всем политическим партиям Кыргызстана необходимо провести гендерную экспертизу своих уставов и программ; придерживаться

квот для представительства женщин, установленных законом; не допускать изменения списка кандидатов от политических партий после дня голосования по усмотрению политических советов партий.

## **Рекомендации**

### **Жогорку Кенешу Кыргызской Республики**

1. Пересмотреть нормы Закона КР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 25 апреля 2013 года № 59 и вернуться к прежней редакции Закона КР «О статусе депутатов местных кенешей» (ч. 2 ст. 5) и Закона КР «О местном самоуправлении» (ст. 22).
2. Проводить обязательную гендерную экспертизу вновь принимаемых законов.

### **Правительству Кыргызской Республики**

1. Предусмотреть поощрение политических партий, победивших на выборах, за создание благоприятных условий для представленности женщин в списках кандидатов.

### **Политическим партиям Кыргызской Республики**

1. Ввести следующий механизм гарантированного представительства в списке кандидатов: «В случае, если кандидат со дня голосования до распределения депутатских мандатов обратится в соответствующую территориальную избирательную комиссию с заявлением об исключении его из списка кандидатов и отказе от мандата депутата, то его место в списке замещается следующим кандидатом в списке того же пола».

## Меры, предпринятые Кыргызстаном в области гендерной политики за годы независимости

Год	Шаги	Меры
1993	Принята Конституция КР	Запрещение дискриминации по половому, конфессиональному и этническому признакам
1995	Кыргызстан присоединился к принятой на IV Всемирной конференции по положению женщин в Пекине Платформе действий (ППД)	Выявление проблемных направлений и разработка плана действий по улучшению положения женщин
1996	<p>Жогорку Кенешем КР ратифицированы четыре международные конвенции ООН и одна конвенция МОТ о положении женщин:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Конвенция о политических правах женщин;</li> <li>■ Конвенция о согласии на вступление в брак, о брачном возрасте и о регистрации брака;</li> <li>■ Конвенция о гражданстве замужней женщины;</li> <li>■ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW);</li> <li>■ Конвенция об охране материнства (МОТ)</li> </ul> <p>Указом Президента КР 1996 год объявлен годом женщин</p>	<p>Обеспечение прав женщин на международном уровне и введение международных правовых стандартов в этой области</p> <p>Признание вопроса об улучшении положения женщин как одной из приоритетных задач государства</p>

Год	Шаги	Меры
1998	Упразднена Государственная комиссия по делам семьи, женщин и молодежи при Правительстве КР и создан Национальный совет по гендерной политике при Президенте КР	Смещение фокуса деятельности Национального совета по гендерной политике при Президенте КР с «женского» вопроса на решение гендерных проблем
1999	В Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин – представлен Первый национальный периодический отчет о выполнении Конвенции по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	Подведение итогов работы за 4 года по выполнению положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
2000	Указом Президента КР Национальный совет по гендерной политике при Президенте КР преобразован в Национальный совет по вопросам женщин, семьи, и гендерному развитию при Президенте КР	Создание координационно-консультативного органа, обеспечивающего государственную политику в отношении женщин, семьи и гендерного развития
2002	<p>Указом Президента КР от 2 марта 2002 года № 52 утвержден Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2002-2006 годы</p> <p>Указ Президента КР «О дальнейшем совершенствовании кадровой политики по привлечению женщин-лидеров к государственному управлению Кыргызской Республики» от 27 августа 2002 года № 240</p>	<p>Внедрение гендерных подходов в политику, как приоритетной деятельности государства и общества</p> <p>Введение гендерных подходов в кадровую политику Кыргызской Республики через выделение квот для женщин на уровне управления</p>

Год	Шаги	Меры
2004	В Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин Кыргызстан представил Второй периодический национальный отчет о выполнении Конвенции по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	Подведение итогов работы за прошедшие 4 года по выполнению положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
2005	Введена позиция Специального представителя Президента КР в Жогорку Кенеше КР по гендерным вопросам	В условиях отсутствия представительства женщин в Жогорку Кенеше КР, представитель Президента КР проводит гендерную экспертизу принимаемых Жогорку Кенешем КР законов
2008	<p>Принят Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года № 184</p> <p>Постановление Жогорку Кенеша КР «Об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики» от 18 января 2008 года № 75-IV</p> <p>В Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин Кыргызстан представил Третий периодический национальный отчет о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин</p>	<p>Гарантии равных избирательных прав</p> <p>В число обязательных включено 5 видов экспертиз: правовая, правозащитная, антикоррупционная, гендерная и экологическая</p> <p>Получены Заключительные рекомендации Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин</p>

Год	Шаги	Меры
2009	Принято постановление Правительства КР «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Заключительных рекомендаций Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин к Третьему периодическому докладу Кыргызской Республики по выполнению Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» от 19 июня 2009 года № 387	Разработан План мероприятий по реализации Заключительных рекомендаций Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин к Третьему периодическому докладу Кыргызской Республики по выполнению Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
2011	Принят Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68	Приняты временные специальные меры поддержки женщин на выборах в Жогорку Кенеш КР
2012	Принято постановление Правительства КР «О Национальной стратегии Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2020 года и Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2012-2014 годы» от 27 июня 2012 года № 443	Утверждена долгосрочная стратегия по достижению гендерного равенства до 2020 года и краткосрочный план до 2014 года
2012	Принят Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 12 октября 2012 года № 172	Приняты временные специальные меры поддержки женщин на выборах в местные кенешы

## Дискриминация: нарушение прав уязвимых групп населения

**О. Коржова,**

координатор Программы по защите  
прав детей ОО «Молодежная  
правозащитная группа»

### Выполнение Кыргызской Республикой обязательств в сфере защиты прав ребенка: международная отчетность

Защита прав ребенка является одним из приоритетных направлений внутренней и внешней политики Кыргызской Республики. Это подтверждается теми международными обязательствами в области прав человека, которые Кыргызстан обязался выполнять после того, как стал полноправным членом Организации Объединенных Наций (2 марта 1992 года).

С 1994 года Кыргызстан присоединился к 13 международным соглашениям<sup>1</sup> в сфере защиты свобод и прав человека, подписал Конвенцию о правах инвалидов (не ратифицирована). Не подписаны и не ратифицированы Кыргызстаном 3 соглашения: Третий Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка (документ предусматривает возможность подачи индивидуальных жалоб в случаях нарушения прав

<sup>1</sup> Из них 7 конвенций и пактов, 6 факультативных протоколов к ним. Доступно на сайте [http://tbinternet.obchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx](http://tbinternet.obchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx).

ребенка), Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов и Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений<sup>1</sup>.

В рамках мандата специальных процедур Совета ООН по правам человека (до 2006 года Комиссия по правам человека) с 2001 года Кыргызстан посетили 7 специальных докладчиков. В их числе и специальные докладчики, которые рассматривали вопросы защиты прав ребенка: Специальный докладчик по вопросам насилия в отношении женщин (8-17 ноября 2009 года), Специальный докладчик по вопросу о пытках (5-13 декабря 2011 года), Специальный докладчик по вопросам торговли детьми, детской проституции и детской порнографии (15-26 апреля 2013 года)<sup>2</sup>.

С 2006 года Кыргызстан является участником Универсального периодического обзора (далее – УПО), механизма мониторинга прав человека Совета ООН по правам человека. В 2010 году Кыргызская Республика прошла первый цикл УПО, по результатам которого приняла 30 рекомендаций, касающихся защиты прав ребенка<sup>3</sup>. В январе 2015 года Кыргызстан будет проходить второй цикл УПО и отчитываться по принятым обязательствам в сфере прав человека.

Уставные и договорные органы ООН к настоящему времени дали Кыргызстану ряд важных рекомендаций по вопросам соблюдения и защиты прав ребенка в ходе периодической отчетности государства.

Комитет ООН по правам ребенка свои последние рекомендации для Кыргызстана вынес в 2004 году по результатам рассмотрения Второго национального доклада<sup>4</sup>. Представление и рассмотрение Консолидированного третьего и четвертого доклада Кыргызской Республики, подготавливаемого в соответствии с положениями Конвенции о правах ребенка, было начато в октябре 2013 года и закончится в мае 2014 года<sup>5</sup>.

В 2013 году Кыргызстан отчитывался в Комитете ООН по ликвидации расовой дискриминации<sup>6</sup> и в Комитете ООН против пыток<sup>7</sup>. В марте 2014 года будет рассмотрено выполнение Кыргызстаном обязательств по

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://www.obchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/KGIndex.aspx>

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Доступно на сайте <http://www.upr-info.org>

<sup>4</sup> Доступно на сайте [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rkyrgyzstan\\_2004.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rkyrgyzstan_2004.html)

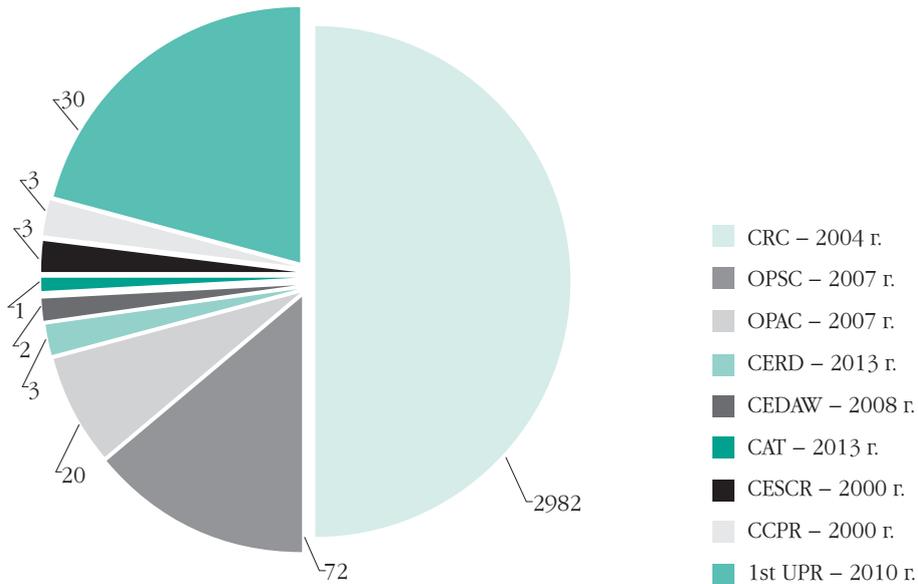
<sup>5</sup> Доступно на сайте <http://www.obchr.org/RU/Countries/ENACARegion/Pages/KGIndex.aspx>

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Там же.

Международному пакту о гражданских и политических правах и в декабре 2014 года – по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах<sup>1</sup>.

*Диаграмма 1. Рекомендации, данные Кыргызстану органами ООН по защите прав ребенка<sup>2</sup>*



Ключевые рекомендации в сфере прав ребенка, данные Кыргызстану органами ООН к настоящему моменту, включают изменения в сфере законодательства, укрепление политики в области защиты прав и интересов детей, принятие специальных мер для уязвимых групп детей,

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CESCR](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CESCR)

<sup>2</sup> CRC – Комитет ООН по правам ребенка, OPSC – Факультативный протокол, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, OPAC – Факультативный протокол об участии детей в вооруженных конфликтах, CERD – Комитет ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации, CEDAW – Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, CAT – Комитет ООН против пыток, CESC – Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, CCPR – Комитет ООН по правам человека, 1st UPR – первый цикл Универсального периодического обзора.

указание на необходимость принятия срочных мер в ситуации грубых нарушений прав ребенка (таких как свобода от пыток и жестокого обращения) и др. (см. диаграмму 2).

**Диаграмма 2. Сферы рекомендаций, данных органами ООН по правам ребенка**



## ***Выполнение Кыргызской Республикой отдельных рекомендаций уставных и договорных органов ООН по правам ребенка. Общие меры***

### **а) Национальное законодательство**

Соответствие национального законодательства международным стандартам прав человека закладывает основу для стратегий и практики реализации прав человека. Поэтому Комитетом ООН по правам ребенка и Советом по правам человека в рамках УПО рекомендовано Кыргызстану провести всесторонний обзор национального законодательства с целью обеспечения его полного соответствия принципам и положениям международных стандартов. В 2012 году была принята новая редакция Кодекса КР о детях. В Кодекс были внесены существенные изменения и дополнения, направленные на улучшение защиты и соблюдение наилучших интересов детей. Были введены разделы по ювенальной юстиции, механизмы защиты ребенка от насилия и обеспечения семейного окружения<sup>1</sup>. В целом нормы Кодекса КР о детях в новой редакции соответствуют принципам и положениям Конвенции о правах ребенка. Однако не отражают, например, запрет на применение телесных наказаний, не устанавливают процедур подачи жалоб детьми на ненадлежащее с ними обращение. По данным Ассоциации НКО по продвижению и защите прав детей<sup>2</sup> во исполнение Кодекса КР о детях были разработаны и приняты 11 нормативных правовых актов (3 Закона, 7 постановлений Правительства КР), 2 механизма защиты детей. Однако процессы имплементации международных стандартов до сих пор не затронули подзаконных нормативных актов, например Типовых положений о детском доме Министерства образования и науки КР, доме ребенка Министерства здравоохранения КР, школе-интернате Министерства образования и науки КР<sup>3</sup>. Их несоот-

<sup>1</sup> Алишьева А. О процессе реализации Кыргызской Республикой рекомендаций Универсального периодического обзора Совета по правам человека ООН. Аналитический отчет. 2010-2012 гг. Доступно на сайте <http://www.centasia.org/?p=500>

<sup>2</sup> См.: Результаты мониторинга исполнения Кодекса КР о детях. Ассоциация НКО по продвижению и защите прав детей, ноябрь 2013 года. – С. 5.

<sup>3</sup> Типовое положение о доме ребенка утверждено приказом Министерства здравоохранения КР от 1 июня 2004 года № 259; Типовое положение о специальных образовательных учреждениях для детей и подростков с недостатками в умственном или физическом развитии, утверждено постановлением Правительства КР от 21 декабря 1995 года № 555; Типовое положение о государственных интернатных общеобразовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утверждено постановлением Правительства КР от 21 декабря 1995 года № 556.

ветствие нормам Конституции КР, национального законодательства и международных стандартов неоднократно обсуждалось, однако должных мер со стороны государства предпринято не было.

В правоприменительной практике по реализации положений Кодекса КР о детях наблюдается ряд проблем, а именно:

- не внедрены механизмы своевременного выявления и социального сопровождения детей и семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;
- отсутствует четкое разделение функциональных обязанностей и механизмов взаимодействия между специалистами по социальным вопросам органов местного самоуправления и социальными работниками районных управлений социального развития;
- отмечается слабая методическая поддержка деятельности территориальных органов социальной защиты, органов местного самоуправления, местных государственных администраций;
- не определены процедуры разработки и утверждения планов индивидуальной работы с семьей;
- судебные органы не имеют достаточной квалификации и специализации в сфере защиты прав ребенка (к примеру, при принятии решения о судьбе ребенка суды ориентируются только на заключения территориальных подразделений Министерства социального развития КР, но не рассматривают законность этих заключений);
- местные суды не осуществляют контроль за исполнением своих актов<sup>1</sup>.

## **б) Координация деятельности и сбор данных**

В целях совершенствования механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, реализации международных обязательств в сфере прав человека Правительство КР постановило образовать Координационный совет по правам человека при Правительстве КР<sup>2</sup>. Одной из главных задач новой структуры является содействие государственным органам в исполнении рекомендаций ООН в сфере прав человека. Однако

<sup>1</sup> *Усаров М.* Право ребенка жить и воспитываться в семье // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2008 год. – Бишкек, 2009; *Коржова О.* Право ребенка на семейное окружение // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2009 год. – Бишкек, 2010.

<sup>2</sup> Постановление Правительства КР «О Координационном совете по правам человека при Правительстве Кыргызской Республики» от 18 ноября 2013 года № 630.

до сих пор остается неясным, будут ли у Координационного совета полномочия по разработке и мониторингу исполнения политики, стратегий и мероприятий в области прав человека, в том числе и прав ребенка. Очевидно, что такие полномочия необходимо вводить, поскольку имеющихся механизмов по защите прав детей у Министерства социального развития КР недостаточно, особенно для межведомственной координации вопросов защиты детей<sup>1</sup>.

В результате отсутствия координации в деятельности различных государственных ведомств, ответственных за сферу защиты прав ребенка, их функции зачастую дублируются, нет единой и полной системы сбора статистической информации о лицах младше 18-ти лет. А эффективное управление системой защиты детей невозможно без наличия полных, четких данных о несовершеннолетних. К примеру, Национальный статистический комитет КР до сих пор не имеет точных данных о количестве учреждений для детей в Кыргызстане и количестве детей в данных учреждениях в силу того, что они находятся в ведении различных государственных органов (Министерства образования и науки КР, Министерства социального развития КР, Министерства здравоохранения КР, Министерства внутренних дел КР, Государственной службы исполнения наказаний при Правительстве КР)<sup>2</sup>.

### **в) Независимый контроль, наличие ресурсов, подготовка кадров**

Важные шаги были сделаны государством для осуществления независимого контроля над правами человека, а именно:

- усилен человеческими ресурсами детский отдел Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) КР (в каждом регионе теперь действует представитель по защите прав ребенка);
- начал свою работу Национальный центр Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания, который имеет широкие полномочия по контролю над закрытыми учреждениями;
- при государственных ведомствах начали функционировать общественные наблюдательные советы;

<sup>1</sup> Согласно Кодексу КР о детях данное министерство является уполномоченным органом по защите детей, определяющим национальную политику в сфере защиты детей.

<sup>2</sup> Альтернативный доклад в Комитет ООН по правам ребенка, 2013. Доступно на сайте [http://tbinternet.obchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/KGZ/INT\\_CRC\\_NGO\\_KGZ\\_15751\\_R.pdf](http://tbinternet.obchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/KGZ/INT_CRC_NGO_KGZ_15751_R.pdf)

- с 2011 года успешно исполняются положения Меморандума о сотрудничестве в сфере прав и свобод человека, заключенного между международными организациями, НПО и государственными ведомствами; основной целью данного документа является мониторинг соблюдения прав человека в закрытых учреждениях.

Тем не менее, необходимо отметить недостаточность этих усилий, поскольку эффективное осуществление контроля за соблюдением прав ребенка требует учитывать уязвимость и зависимость детей от взрослых. Так, до сих пор в Закон КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года № 136 не включены полномочия по рассмотрению индивидуальных жалоб от детей. Отсутствуют механизмы осуществления общественного контроля над закрытыми учреждениями для детей в виде попечительских советов.

У Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) КР, общественных наблюдательных советов при государственных ведомствах нет достаточных ресурсов (как профессиональных, так и материальных) для постоянного, независимого контроля за детскими учреждениями.

Вопрос достаточности материальных ресурсов, выделяемых на нужды детей, заложенных в национальном бюджете, также остается актуальным. Неоднократно в течение нескольких последних лет гражданским обществом поднимается вопрос об адекватности способов финансирования системы защиты детей. Так, на содержание одного ребенка в резиденциальном учреждении уходит от 7 до 11 тысяч сомов в месяц. Причем лишь 40 % от этой суммы идет непосредственно на удовлетворение потребностей ребенка, остальное уходит на поддержание инфраструктуры учреждения<sup>1</sup>.

Государство не уделяет должного внимания обучению сотрудников государственных органов, занимающихся вопросами защиты прав ребенка, как правило, оно не носит целенаправленного и системного характера, особенно в области подготовки различных профессиональных групп. Реализация большинства образовательных программ обеспечивается усилиями международных и неправительственных организаций<sup>2</sup>. Так, за

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://www.knews.kg/society/32681\\_detey\\_v\\_kyrgyzstane\\_zaschischayut\\_tolko\\_1\\_itymya/](http://www.knews.kg/society/32681_detey_v_kyrgyzstane_zaschischayut_tolko_1_itymya/)

<sup>2</sup> Альтернативный доклад НПО по соблюдению обязательств Кыргызской Республики по Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания в отношении несовершеннолетних, 2013. Доступно на сайте [http://tbinternet.obcbr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fNGO%2fKGZ%2f15552&Lang=en](http://tbinternet.obcbr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fNGO%2fKGZ%2f15552&Lang=en)

период с 2000 по 2013 гг. сотрудники органов внутренних дел Кыргызстана не проходили квалифицированной образовательной подготовки по вопросам соблюдения прав ребенка, запрещению пыток и жестокого обращения<sup>1</sup>.

### ***Общие принципы защиты прав ребенка***

Конвенция о правах ребенка построена на четырех основных принципах защиты прав детей:

- 1) недискриминация;
- 2) соблюдение наилучших интересов ребенка;
- 3) уважение взглядов ребенка;
- 4) право ребенка на жизнь, выживание и развитие.

Все эти принципы нашли свое отражение в Конституции КР и Кодексе КР о детях, а также иных законодательных актах Кыргызской Республики. Однако практика обеспечения этих принципов показывает, что необходимы изменения как в законодательстве, так и механизмах реализации этих прав.

#### **а) Недискриминация**

Основными дискриминируемыми группами среди детей являются следующие категории: дети с ограниченными возможностями здоровья; дети мигрантов; дети из семей, находящихся в сложной жизненной ситуации; дети с ЛГБТ<sup>2</sup> статусом; дети, находящиеся в закрытых учреждениях<sup>3</sup>. Одной из наиболее распространенных форм дискриминации детей является дискриминация по признаку отсутствия регистрации места жительства. Во внутреннем законодательстве Кыргызской Республики, регулирующем вопросы миграции, установлен ряд требований, носящих разрешительный, а не уведомительный характер. Отсутствие регистрации лишает детей и их семьи доступа к медицинским, образовательным, социальным, правовым услугам<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ответ Министерства внутренних дел КР от 1 августа 2013 года № 11/1361 на запрос ОО «Молодежная правозащитная группа».

<sup>2</sup> ЛГБТ – лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры.

<sup>3</sup> Альтернативный доклад в Комитет ООН по правам ребенка, 2013. Доступно на сайте [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/KGZ/INT\\_CRC\\_NGO\\_KGZ\\_15751\\_R.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/KGZ/INT_CRC_NGO_KGZ_15751_R.pdf)

<sup>4</sup> Там же.

## **б) Наилучшие интересы ребенка**

Несмотря на то, что Кодекс КР о детях вводит определение наилучших интересов ребенка, однако само определение не дает исчерпывающего понимания этого принципа, которое необходимо для специалистов, принимающих решение о судьбе ребенка. Согласно Руководящим указаниям по альтернативному уходу за детьми<sup>1</sup>, определение наилучших интересов ребенка должно быть нацелено на выявление методов действий в интересах детей, которые лучше всего подходят для удовлетворения их потребностей и прав, с учетом всестороннего и индивидуализированного развития их прав в своей семье, своем социальном и культурном окружении. Процесс такого определения должен учитывать, в частности, право ребенка на то, чтобы к нему прислушивались и принимали во внимание его взгляды сообразно с его возрастом и зрелостью.

Анализ работы специалистов, принимающих решения о судьбе ребенка, показывает, что эти решения часто не соответствуют его наилучшим интересам<sup>2</sup>. Так, в работе с семьей, оказавшейся в трудной жизненной ситуации, основным способом разрешения ее проблем является направление ребенка в интернатное учреждение, т. е. разлучение с семьей. Причем эта мера применяется даже в тех случаях, когда родители не демонстрируют асоциального поведения, а испытывают временные материальные затруднения<sup>3</sup>.

Основными причинами нарушения принципа соблюдения наилучших интересов ребенка является недостаточность подготовки кадров, отсутствие ресурсов у государственных органов, принимающих решение о судьбе ребенка, недостаточно четкая интерпретация данного принципа в национальном законодательстве.

## **в) Уважение взглядов ребенка**

Кодекс КР о детях в ст. 11 устанавливает основные гарантии права ребенка на свободное выражение своего мнения по всем вопросам, затрагивающим его интересы. Однако в подавляющем большинстве случаев мнение ребенка не принимается во внимание. Мониторинг деятельности комиссий по делам детей<sup>4</sup> показал, что данные комиссии рассматривают материалы без присутствия ребенка, в то время как его возраст позволяет

<sup>1</sup> Руководящие указания по альтернативному уходу за детьми. Резолюция, принята Генеральной Ассамблеей ООН, 24 февраля 2010 года.

<sup>2</sup> Акматова А. К., Воцлава Ю. Н. Отчет по результатам мониторинга деятельности комиссии по делам детей. – Бишкек, 2011. – С. 11.

<sup>3</sup> Там же, с. 12-13.

<sup>4</sup> Там же, с. 9-11.

осознанно относиться к происходящему и высказывать свое мнение по рассматриваемому вопросу. Особенно часто такое нарушение встречается при рассмотрении вопросов о получении разрешения на продажу, залог доли ребенка в движимом (недвижимом имуществе), направлении ребенка в учреждение опеки, снижении брачного возраста, постановке ребенка на учет в Инспекции по делам несовершеннолетних.

## ***Гражданские права и свободы***

### **а) Свобода от пыток и ненадлежащего обращения**

По рекомендациям Комитета ООН по правам ребенка, Комитета ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания и УПО, касающимся пыток и жестокого обращения в отношении несовершеннолетних, государством до сих пор не было предпринято достаточных усилий для изменения ситуации.

Применение пыток и жестокого обращения в отношении лиц младше 18-ти лет остается достаточно распространенным явлением. Так, по данным Коалиции НПО против пыток за 2010 распространенность пыток в отношении несовершеннолетних, содержащихся под стражей, составляет 5 % от общего числа выявленных во время мониторинга фактов пыток<sup>1</sup>.

Данные совместного мониторинга НПО и Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) КР, проведенного в 2012 году в учреждениях ювенальной юстиции, также подтверждают высокий уровень пыток и жестокого обращения в отношении несовершеннолетних, состоящих в конфликте с законом (24 факта пыток в отношении несовершеннолетних мальчиков, причем в отношении 5-ти детей пытки применялись неоднократно). В 21 случае несовершеннолетние сталкивались с физическими избиениями и словесными угрозами, оскорблениями, в 7-ми случаях – с «сенсорной пыткой» (стояние на солнце, обливание холодной водой лежащего на снегу подростка, лишение сна), в 6-ти случаях – допросы в ночное время суток в течение длительного времени, 6 несовершеннолетних пытали «фиксированной позой» или ограничением передвижения, в 4-х случаях применялось «сухое» удушение (надевание полиэтиленового пакета на голову), в 4-х случаях несовершеннолетних пытали с помощью электрошокера, 2-х лишали контакта с семьей в течение длительного времени (до 1,5 лет)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Азимов У.Х., Саякова Д.Ш., Эсенманова Э.А.* Предупреждение пыток в изоляторах временного содержания органов внутренних дел Кыргызской Республики. – Бишкек, 2011. – С. 12.

<sup>2</sup> *Утешева Н., Коряжова О.* Защита детей от пыток и жестокого обращения в контексте ювенальной юстиции. Отчет по результатам исследования 2012 года. – Бишкек, 2013. – С. 25.

Широкая распространенность практики применения пыток в отношении несовершеннолетних в местах предварительного задержания говорит о том, что существующие процессуальные гарантии при отправлении правосудия не обеспечивают необходимого предупреждения пыток как на законодательном уровне, так и на практике, в частности:

- моментом лишения свободы считается момент оформления протокола (см. ст. 95 УПК КР), а не момент ограничения свободы передвижения задержанного;
- доступ к адвокату предоставляется не сразу, либо вообще не обеспечивается (так, анализ 1141 судебного дела в отношении несовершеннолетних за 2009-2010 гг. показал, что в 159 случаях в деле отсутствуют сведения об участии адвоката, к тому же качество бесплатной помощи дежурных адвокатов очень низкое)<sup>1</sup>;
- несовершеннолетние могут содержаться в изоляторах временного содержания до 1-го месяца<sup>2</sup>, хотя по закону срок содержания не должен превышать 24-х часов;
- в 99 % дел в отношении несовершеннолетних сотрудник уполномоченного органа по защите детей не присутствует ни на следствии, ни на судебном разбирательстве<sup>3</sup>;
- ни в одном из 1141 судебного дела в отношении несовершеннолетних за 2009-2010 гг. не содержалось сведений о мерах реабилитации или проведенной социальной работы после вынесения приговора в отношении 1528 несовершеннолетних<sup>4</sup>;
- только в 19,1 % случаев по делам несовершеннолетних принимают участие педагоги или психологи<sup>5</sup>.

Помимо пыток, в отношении несовершеннолетних могут применяться различные формы ненадлежащего обращения. Некоторые из них, к сожалению, закреплены законодательно.

Так, **совместное содержание взрослых и несовершеннолетних**<sup>6</sup> закреплено в ст. 31 Закона КР «О порядке и условиях содержания под

<sup>1</sup> Анализ судебной практики по делам несовершеннолетних в Кыргызской Республике за 2009-2010 гг. – ОО «Центр права». Бишкек, 2011. – С. 32-35.

<sup>2</sup> Утешева Н., Коржова О. Защита детей от пыток и жестокого обращения в контексте ювенальной юстиции. Отчет по результатам исследования 2012 года. – Бишкек, 2013. – С. 77.

<sup>3</sup> Анализ судебной практики по делам несовершеннолетних в Кыргызской Республике за 2009-2010 гг. – ОО «Центр права». Бишкек, 2011. – С. 32-35.

<sup>4</sup> Там же, с. 45-59.

<sup>5</sup> Там же, с. 6.

<sup>6</sup> Является формой жестокого обращения согласно п. 29 Правил ООН, касающихся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, приняты Резолюцией 45/113 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 года.

стражей лиц, задержанных по подозрению и обвинению в совершении преступлений» от 31 октября 2002 года № 150 (в исключительных случаях с письменного согласия прокурора). Мониторинг общественных наблюдательных советов при Государственной службе исполнения наказаний при Правительстве КР за 2012 год показал, что применяется практика совместного содержания в СИЗО детей со взрослыми. Из-за переполненности камер эта практика наиболее распространена в изоляторах временного содержания. Такая ситуация способствует криминализации мест лишения свободы для несовершеннолетних.

**Одиночное заключение**<sup>1</sup> в отношении несовершеннолетних в учреждениях пенитенциарной системы закреплено в ст. ст. 87, 107 Уголовно-исполнительного Кодекса КР как наказание сроком до 7-ми суток в штрафном изоляторе. Условия содержания в штрафном изоляторе могут быть приравнены к жестокому обращению<sup>2</sup>.

**Неопределенное по времени лишение свободы** в отношении детей может проявляться в случаях, когда не указывается срок наказания и не пересматриваются вопросы дальнейшего пребывания ребенка в учреждении. Практика помещения ребенка в закрытые учреждения Кыргызстана такова, что дети направляются в учреждения вплоть до их совершеннолетия или окончания школы-интерната, без указания сроков пребывания и периодических пересмотров необходимости дальнейшего пребывания ребенка в учреждении<sup>3</sup>.

**Телесные наказания** являются одной из самых распространенных практик наказания и обращения с детьми, как в учреждениях различного типа, так и в семьях. Уголовным законодательством ответственность за применение телесных наказаний не предусмотрена и в обществе их применение воспринимается как допустимый метод воспитания детей. Кодекс КР о детях также не содержит нормы, запрещающей применение телесных наказаний.

<sup>1</sup> Является формой жестокого обращения согласно п. 67 Правил ООН, касающихся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, приняты Резолюцией 45/113 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 года.

<sup>2</sup> Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы Кыргызской Республики, п. 2.

<sup>3</sup> Процедуры, прописывающие, как это необходимо делать, в национальном законодательстве не предусмотрены. Например, в судебных постановлениях в отношении подростков, направленных в Специальную школу-интернат в 2013 году, не обозначены сроки помещения ребенка в данное исправительное учреждение. И вне зависимости от поведения ребенка и осознания им своего проступка, администрация учреждения и представители уполномоченных государственных органов по защите детей принимают решение о продлении срока пребывания ребенка в учреждении с ограничением свободы для несовершеннолетних.

На фоне такой широкой практики применения пыток и жестокого обращения против детей **отсутствуют эффективные механизмы защиты ребенка от всех форм насилия** в закрытых учреждениях.

Согласно установленным правовым нормам, во всех учреждениях ювальной юстиции отсутствуют процедуры подачи жалоб, учитывающие специфику учреждений для детей. Так, информирование ребенка о правах и правилах поведения в учреждении не является обязанностью персонала, информация не всегда излагается в простой и доступной форме, отсутствует немедленная регистрация жалоб, а жалобы на действия персонала рассматриваются администрацией учреждения, которая может быть не заинтересована в ее тщательном рассмотрении. Аналогичная ситуация с процедурами и практикой подачи жалоб существует и во всех иных интернатных учреждениях<sup>1</sup>.

Защита детей от пыток также предполагает, что все виновные лица понесут ответственность за совершенное преступление. Тем не менее, система расследований и судебных разбирательств преступлений до сих пор неэффективна. Определение пыток в ст. 305-1 Уголовного кодекса КР не указывает исчерпывающий круг виновных лиц, ограничиваясь только должностными лицами. Это противоречит ст. 1 Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов наказания и обращения, которая определяет исчерпывающий круг виновных лиц, включая в них и тех, кто выступает в официальном качестве. Таким образом, в отношении лиц, которые потенциально могут применять пытки и жестокое обращение в отношении несовершеннолетних, ответственность не предусмотрена.

В мае 2013 года была проведена проверка случаев пыток и жестокого обращения с воспитанниками Покровского реабилитационного дома-интерната для детей с особыми нуждами. Были подтверждены факты телесных наказаний со стороны персонала в отношении воспитанников, применения психотропных препаратов в наказание за побеги детей. Однако сотрудники прокуратуры ограничились лишь выговором в отношении администрации учреждения<sup>2</sup>.

### *Семейное окружение и альтернативный уход*

За период с 2004 года, когда Кыргызстану были даны очередные Заключение рекомендации Комитета ООН по правам ребенка, государством были предприняты усилия по обеспечению семейного окружения

<sup>1</sup> Обобщенные данные мониторингов, проведенных ОО «Молодежная правозащитная группа» и Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в 2009, 2010, 2011, 2012 и 2013 гг.

<sup>2</sup> Ответ прокуратуры Таласской области от 29 мая 2013 года № 11-19-13.

и реформированию системы защиты детей. Сохранение семейного окружения и обеспечение необходимых услуг для детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, являются главными целями текущей реформы системы защиты детей. В рамках этих целей в 2012 году были разработаны и приняты новый Кодекс КР о детях, а также Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы, План по оптимизации управления и финансирования детских учреждений интернатного типа на 2013-2016 годы.

В Кодекс КР о детях была введена норма (см. ст. ст. 36-37), согласно которой решение о помещении ребенка в интернатное учреждение принимается судом<sup>1</sup>. Однако данные Министерства социального развития КР за 9 месяцев 2013 года (в сравнении с тем же периодом 2012 года) показывают, что число детей, направленных в интернатные учреждения, увеличилось на 46 %<sup>2</sup>.

Целенаправленное сокращение числа детей в интернатных учреждениях требует, во-первых, усиления территориальных служб социальной защиты человеческими и материально-техническими ресурсами; во-вторых, внедрения разработанных и научно обоснованных социальных технологий работы с семьей, находящейся в трудной жизненной ситуации; в-третьих, поддержки на институциональном уровне – развитие альтернативных форм устройства детей: национальное и международное усыновление, развитие практики приемных (фостерных) семей, временные центры пребывания детей, специализированные медико-психолого-социальные центры для детей с ограниченными возможностями здоровья и т. д.

<sup>1</sup> Норма о судебном контроле за помещением детей в учреждения для детей с ограниченными возможностями здоровья. Результаты мониторингов таких учреждений говорят о том, что часто там находятся дети, которые должны обучаться либо в массовых общеобразовательных школах, либо в других специализированных учреждениях. Так, мониторинг вспомогательной школы-интерната (г. Сулюкта), проведенный в 2011 году ОО «Молодежная правозащитная группа» совместно с Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР показал, что там находятся как минимум 7 детей с сохранным интеллектом. Мониторинг, проведенный в 2013 году ОО «Молодежная правозащитная группа» совместно с Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР во вспомогательной школе-интернате г. Талас, выявил как минимум 2-х детей с сохранным интеллектом (психолого-психиатрическое обследование прошли 5 детей). Мониторинг, проведенный в 2012 году ОО «Молодежная правозащитная группа» совместно с Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в Реабилитационном доме-интернате (с. Покровское) показал, что 3 ребенка должны обучаться во вспомогательной школе.

<sup>2</sup> См.: Результаты мониторинга исполнения Кодекса КР о детях. Ассоциация НКО по продвижению и защите прав детей. – Бишкек, 2013. – С. 8.

Для развития альтернативных форм ухода за детьми и инициации процесса деинституализации государством был принят План оптимизации и финансирования детских учреждений интернатного типа на 2013-2016 годы<sup>1</sup>, направленный на снижение числа интернатных учреждений и реорганизацию 19 уже существующих учреждений. К настоящему времени в ходе реализации Плана была проведена трансформация детского дома в г. Майлуу-Суу в Центр по социальной поддержке семьи и детей<sup>2</sup>.

Были предприняты и другие меры по обеспечению детей семейным окружением, так:

- для развития практики национального усыновления в 2013 году Министерство социального развития КР объявило конкурс социальных проектов «Открытие информационно-ресурсных центров по усыновлению в городах Бишкек и Ош». Согласно Плану мероприятий по повышению информированности населения (Приказ Министерства социального развития КР № 64 от 12 июля 2013 года) Управление по защите детей, районные, городские управления социального развития должны ежеквартально проводить информационную кампанию по разъяснению процедуры усыновления детей, оставшихся без попечения родителей<sup>3</sup>;
- для развития международного усыновления была ратифицирована Гагская конвенция 1993 года о защите детей и сотрудничестве в области международного усыновления и принято Положение о порядке аккредитации иностранных организаций по осуществлению на территории Кыргызской Республики межгосударственного усыновления (удочерения) детей-граждан Кыргызской Республики<sup>4</sup>; в настоящее время Министерство социального развития КР объявило о регистрации и аккредитации организаций, занимающихся процедурами международного усыновления;
- разработано и принято Положение о приемной (фостерной) семье<sup>5</sup>.

Тем не менее, проблема сохранения для детей семейного окружения по-прежнему остается одной из наиболее трудноразрешимых. Низкие размеры государственных пособий свидетельствуют о слабых мерах

<sup>1</sup> Утвержден постановлением Правительства КР от 7 декабря 2012 года № 813.

<sup>2</sup> Постановление мэрии г. Майлуу-Суу от 8 июня 2012 года.

<sup>3</sup> Кыргызстан и рекомендации ООН по правам человека в сфере верховенства права: анализ статуса по выполнению. УВКПЧ при поддержке ЕС // Утешева Н.А. Исследование по правам ребенка. – Бишкек, ноябрь 2013. – С. 14.

<sup>4</sup> Утверждено постановлением Правительства КР от 6 декабря 2013 года № 660.

<sup>5</sup> Утверждено постановлением Правительства КР от 1 октября 2012 года № 670.

государственной поддержки детей из семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, так:

- детям из малообеспеченных семей полагается 468 сомов в месяц – 12 % от прожиточного минимума;
- детям с ограниченными возможностями здоровья – 3000 сомов в месяц – 76 % от прожиточного минимума;
- детям-сиротам (по потере кормильца) – 1000 сомов в месяц – 25 % от прожиточного минимума<sup>1</sup>.

Труд родителей или лиц, ухаживающих за детьми с ограниченными возможностями здоровья, не приравнен к оплачиваемым формам трудовой деятельности. Размещение детей в приемные (фостерные) семьи не осуществляется. Не предусмотрены судебные механизмы защиты имущественных прав детей, находящихся в интернатных учреждениях<sup>2</sup>.

Необходимо увеличить число мер, направленных на внедрение механизмов альтернативного ухода за детьми.

## ***Социальные и культурные права***

### **а) Базовое медицинское обслуживание и социальное обеспечение детей-инвалидов**

Комитет по правам ребенка выразил озабоченность числом детей-инвалидов, не получающих образования, а также сохранением тенденции помещения детей-инвалидов в специализированные учреждения<sup>3</sup>. В Периодическом докладе Кыргызской Республики по выполнению Конвенции ООН о правах ребенка указывается, что государством предпринимаются усилия в этом направлении<sup>4</sup>. В частности, государственная политика в отношении лиц с ограниченными возможностями здоровья отражена в Законе КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» от 3 апреля 2008 года № 38.

<sup>1</sup> Результаты мониторинга исполнения Кодекса КР о детях // Ассоциация НКО по продвижению и защите прав детей. – Бишкек. 2013. – С. 8.

<sup>2</sup> Там же, с. 8-9.

<sup>3</sup> Заключительные рекомендации Комитета ООН по правам ребенка: Кыргызстан, CRC/C/15/Add.244, 2004 г., п. 288. Доступно на сайте [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rkyrgyzstan\\_2004.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rkyrgyzstan_2004.html)

<sup>4</sup> Объединенный третий и четвертый доклад Кыргызской Республики, представляемый в соответствии со ст. 44 Конвенции ООН о правах ребенка, подлежащий представлению в 2010 году. – С. 53. Доступно на сайте [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fKGZ%2f3-4&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fKGZ%2f3-4&Lang=en)

Также государством для реализации прав детей с ограниченными возможностями здоровья был принят новый Закон КР «О гарантированных государством минимальных социальных стандартов» от 26 мая 2009 года № 170, а для развития и улучшения качества предоставления социальных услуг принят и реализуется Закон КР «О государственном социальном заказе» от 21 июля 2008 года № 162. Для методического и нормативного обеспечения деятельности инклюзивных образовательных учреждений был создан Республиканский ресурсный центр инклюзивного образования при Министерстве образования и науки КР<sup>1</sup>. В декабре 2011 года Министерство образования и науки КР направило письма руководителям образовательных учреждений республики о необходимости установления пандусов во всех учреждениях образования до конца 2014 года. В 2010 и 2011 гг. при поддержке международных организаций (Межгосударственный фонд государств стран-участниц СНГ, Азиатский банк развития) были получены учебные и учебно-методические пособия для детей с ограниченными возможностями здоровья, введен курс «Инклюзивное образование» в учебные планы вузов, проведены ремонтно-строительные работы в 39 образовательных организациях (пандусы, комнаты гигиены, система отопления и т. д.), а также оказана иная материально-техническая поддержка<sup>2</sup>.

Однако ситуация в отношении здоровья детей-инвалидов ухудшилась<sup>3</sup>. Количество детей-инвалидов в стране растет, что связано как с дефектами развития, так и с внешними причинами. В первом случае речь идет о недоступности медико-генетической помощи и слабости служб планирования семьи. Приводящий к инвалидности травматизм связан с безнадзорностью, отсутствием внимания и надлежащего обучения детей. Развитию инклюзивного образования препятствуют нехватка учителей, ограниченный доступ к услугам логопедов, дефицит адекватных учебных материалов и оборудования. Одним из главных барьеров в совместном

<sup>1</sup> Объединенный третий и четвертый доклад Кыргызской Республики, представляемый в соответствии со ст. 44 Конвенции ООН о правах ребенка, подлежащий представлению в 2010 году. – С. 56. Доступно на сайте [http://tbinternet.obchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fKGZ%2f3-4&Lang=en](http://tbinternet.obchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fKGZ%2f3-4&Lang=en)

<sup>2</sup> Кыргызстан и рекомендации ООН по правам человека в сфере верховенства права: анализ статуса по выполнению. УВКПЧ при поддержке ЕС. // Утешева Н.А. Исследование по правам ребенка. – Бишкек, 2013.

<sup>3</sup> Объединенный третий и четвертый доклад Кыргызской Республики, представляемый в соответствии со ст. 44 Конвенции ООН о правах ребенка, подлежащий представлению в 2010 году. – С. 53. Доступно на сайте [http://tbinternet.obchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fKGZ%2f3-4&Lang=en](http://tbinternet.obchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fKGZ%2f3-4&Lang=en)

обучении является отсутствие индивидуальных учебных программ – все дети обучаются по общей программе, не учитывающей обучение детей с особыми потребностями<sup>1</sup>.

### **б) Право на образование и его цели**

Стратегия развития образования в Кыргызской Республике на 2012-2020 годы, утвержденная постановлением Правительства КР от 23 марта 2012 года № 201, предусматривает реализацию ряда задач по обеспечению доступа к образованию. По официальным данным на 2011 год охват детей основным общим образованием составляет 97,1 %, при отсутствии гендерного, регионального или этнического неравенства, а также отмечается рост охвата дошкольным образованием с 9,8 % в 2005 году до 14,5 % в 2011 году<sup>2</sup>.

По данным ЮНИСЕФ в Кыргызской Республике в 2008 году насчитывалось 39 тыс. необучающихся детей. По данным национальной статистики в 2009 году неграмотность детей в возрасте от 10-ти до 17-ти лет в стране составила 2117 детей, из них 1251 мальчиков и 866 девочек<sup>3</sup>.

В настоящее время ни один государственный орган страны не отвечает за пропуски детьми занятий в школе, а координация усилий различных школ и местных департаментов образования, а также органов милиции остается недостаточной для решения этой проблемы. По статистике 23,5 тыс. детей бросают учебу. Большинство из них проживают в сельской местности. Основными причинами, по которым дети не посещают школу, являются: состояние здоровья ребенка; необходимость трудиться в домашнем хозяйстве; невозможность оплатить школьные взносы; беспокойство родителей за безопасность ребенка, связанная со школьным racketом; необходимость зарабатывать для семьи; отсутствие школьных принадлежностей; посещение религиозных учреждений в качестве замены школьного образования<sup>4</sup>.

Кыргызстаном не была выполнена рекомендация ООН о прекращении практики «добровольной» платы за образование детей. По заключению

<sup>1</sup> Объединенный третий и четвертый доклад Кыргызской Республики, представляемый в соответствии со ст. 44 Конвенции ООН о правах ребенка, подлежащий представлению в 2010 году. – С. 59. Доступно на сайте [http://tbinternet.obchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fKGZ%2f3-4&Lang=en](http://tbinternet.obchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fKGZ%2f3-4&Lang=en)

<sup>2</sup> Дети Кыргызстана. Статистический сборник. – ЮНИСЕФ, 2012. – С. 15.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Альтернативный отчет в Комитет ООН по правам ребенка, 2013. Доступно на сайте [http://tbinternet.obchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/KGZ/INT\\_CRC\\_NGO\\_KGZ\\_15751\\_R.pdf](http://tbinternet.obchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/KGZ/INT_CRC_NGO_KGZ_15751_R.pdf)

Межведомственной комиссии, изучавшей в 2009 году вопрос законности денежных сборов с родителей учащихся в учреждениях Чуйской области, городах Бишкек и Ош, доступ детей к образованию ограничен тем, что учеников, родители которых не в состоянии внести установленную денежную плату в различные «общественные объединения» и «фонды», действующие при школах, к занятиям часто не допускают<sup>1</sup>.

## **в) Специальные меры защиты. Проблема детского труда**

В Объединенном третьем и четвертом докладе Кыргызской Республики в Комитет по правам ребенка отмечено, что в Кыргызстане проблема детского труда напрямую связана экономическими трудностями родителей. В 2007 году Национальным статистическим комитетом КР совместно с Международной программой по искоренению детского труда МОТ-ИПЕК было проведено исследование проблемы детского труда. Исследованием было охвачено 7080 детей в возрасте 5-17-ти лет. По оценкам результатов проведенного исследования уровень детского труда среди исследуемой возрастной категории оказался довольно высоким и составил 40,3%<sup>2</sup>. Как правило, трудовую деятельность дети начинают с 10-ти лет. Более 68 % детей, начавших работать, работают без выходных дней. Продолжительность рабочего дня варьируется от рода занятий ребенка, чаще всего дети начинают работу в 9, а заканчивают в 19 часов, т. е. средняя продолжительность рабочего дня составляет не менее 10-ти часов.

Несмотря на то, что подавляющее большинство учеников 7-8-х классов работают, около 45 % детей не слышали о существовании каких-либо законодательных актов, затрагивающих вопросы детского труда. Среди опрошенных учителей и сотрудников органов местного самоуправления лишь 6 из 31 (19 %) знакомы с Конвенцией МОТ о наихудших формах детского труда и 10 – с Конвенцией МОТ о минимальном возрасте для приема на работу.

Часто во время работы дети подвергаются физическому, эмоциональному и сексуальному насилию. Согласно данным исследования МОТ<sup>3</sup> более 16 % опрошенных детей ответили, что их бьют те, кто нанимает на

<sup>1</sup> Кыргызстан и рекомендации ООН по правам человека в сфере верховенства права: анализ статуса по выполнению. УВКПЧ при поддержке ЕС. // Утешева Н.А. Исследование по правам ребенка. – Бишкек, 2013. – С. 62.

<sup>2</sup> Работающие дети в Кыргызстане: Результаты обследования детского труда в 2007 году. Международная организация труда/Национальный статистический комитет КР. – Бишкек, 2009. – С. 10-11.

<sup>3</sup> Там же, с. 12-14.

работу, а 4,2 % респондентов указали, что к ним приставали на работе с домогательствами сексуального характера. Около 23 % респондентов указали, что их обманывали работодатели. Одной из причин такого обмана является то, что договор о работе согласован, как правило, только устно, а не закреплён документально.

С 2008 по 2011 гг. в Кыргызстане действовала Государственная программа действий социальных партнеров по искоренению наихудших форм труда несовершеннолетних в Кыргызской Республике на 2008-2011 годы<sup>1</sup>. Однако многие задачи Программы оказались по сути нереальными для исполнения, поскольку нередко мероприятия Программы, проводимые в сельской местности, не находили поддержки со стороны местного сообщества, т. к. детский труд воспринимается родителями как норма: трудовое воспитание и помощь ребенка семье. Еще одной существенной проблемой являлось отсутствие государственного финансирования Программы, хотя ответственность за ее реализацию должно было нести именно государство. К примеру, отделы по поддержке семьи и детей не имели средств даже для того, чтобы доехать до сельских (айыльных) округов в целях реализации мероприятий Программы<sup>2</sup>.

Действующее законодательство, нормы которого затрагивают вопросы предотвращения и искоренения детского труда, так же во многом является декларативным. Отсутствуют реальные механизмы привлечения к ответственности работодателей или воздействия на родителей за привлечение ребенка к труду. По данным Судебного департамента КР дела по преступлениям и правонарушениям в области трудового законодательства, торговли людьми, использования рабского труда в отношении детей за период с 2007 по 2012 гг. судами Кыргызстана не рассматривались.

До настоящего времени наихудшие формы детского труда используются не только населением, но также и образовательными государственными учреждениями. В течение 2009-2012 гг. организациями гражданского общества и Акыйкатчы (Омбудсменом) КР была получена информация об использовании принудительного и часто непосильного детского труда в следующих учреждениях: Таласская общеобразовательная школа-интернат (с. Кызылсай Таласской области), Специальная школа-интернат для детей, нуждающихся в особых условиях воспитания (с. Беловодское Чуйской области). Как правило, при масштабном использовании детского труда

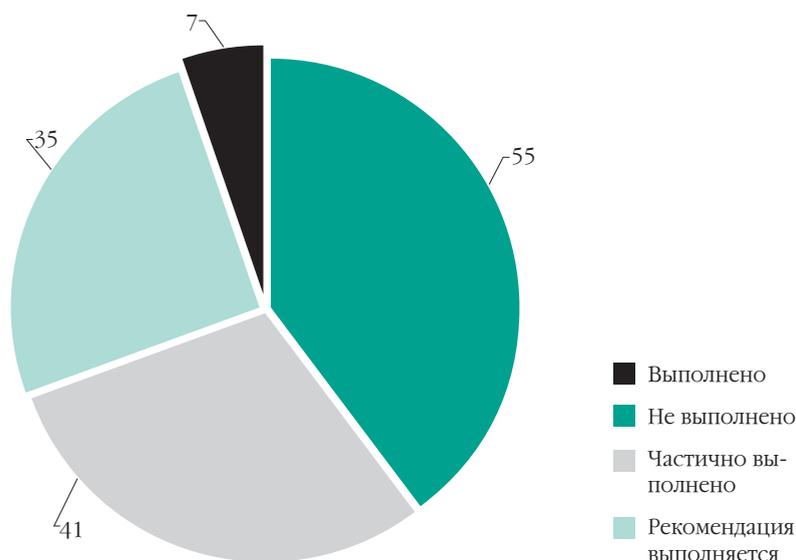
<sup>1</sup> Утверждена постановлением Правительства КР от 22 января 2008 года № 20.

<sup>2</sup> Отчет по результатам мониторинга и оценки Государственной программы действий социальных партнеров по искоренению наихудших форм труда несовершеннолетних в Кыргызской Республике на 2008-2011 годы. – С. 9.

интернатными учреждениями администрация учреждения оправдывает свои действия необходимостью трудового воспитания детей<sup>1</sup>.

Подводя итоги сказанному, отметим, что анализ исполнения Кыргызской Республикой рекомендаций органов ООН по защите прав ребенка, подготовленный в конце 2013 года УВКПЧ, показывает, что необходимо усилить внимание государства к вопросам выполнения международных обязательств в сфере прав человека<sup>2</sup>.

**Диаграмма 3. Статус рекомендаций механизмов ООН по правам ребенка**



Большинство рекомендаций имеют статус не выполненных либо выполняющихся. Выполненные рекомендации в подавляющем большинстве относятся к сфере законодательства, а разработка и реализация механизмов соблюдения прав ребенка пока еще в Кыргызстане находятся в процессе имплементации.

<sup>1</sup> Альтернативный отчет в Комитет ООН по правам ребенка, 2013. Доступно на сайте [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/KGZ/INT\\_CRC\\_NGO\\_KGZ\\_15751\\_R.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/KGZ/INT_CRC_NGO_KGZ_15751_R.pdf)

<sup>2</sup> Кыргызстан и рекомендации ООН по правам человека в сфере верховенства права: анализ статуса по выполнению. УВКПЧ при поддержке ЕС // Утешева Н. А. Исследование по правам ребенка. – Бишкек, 2013. – С. 14.

Наибольшее количество не выполненных рекомендаций приходится на сферы защиты ребенка от всех форм насилия, в том числе от пыток, сексуальной и экономической эксплуатации, предупреждения вовлечения детей в вооруженные конфликты. Не выполнены обязательства в сфере образования, досуга и культурной деятельности, недискриминации, права ребенка на семейное окружение и альтернативный уход, права на здоровье и в других сферах права.

Таким образом, очевидна недостаточность усилий Кыргызстана по выполнению своих обязательств в сфере защиты прав ребенка.

## ***Рекомендации***

### **Правительству Кыргызской Республики**

1. Для реализации рекомендаций органов ООН в рамках обязательств Кыргызской Республики необходимо создать межсекторальный механизм по защите детей, имеющий достаточные полномочия для координации и контроля деятельности всех государственных органов, затрагивающих вопросы защиты прав ребенка.
2. Для продолжения реформ в системе защиты детей данному межсекторальному механизму необходимо произвести оценку эффективности деятельности государства в системе защиты детей, выделить приоритетные направления в изменении системы защиты детей и разработать систему мероприятий для решения существующих проблем в области защиты прав ребенка.
3. В качестве основы для разработки системы мероприятий предлагается использовать анализ статуса исполнения рекомендаций в области прав ребенка, проделанный УВКПЧ в 2013 году<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Кыргызстан и рекомендации ООН по правам человека в сфере верховенства права: анализ статуса по выполнению. УВКПЧ при поддержке ЕС // *Утешева Н. А.* Исследование по правам ребенка. – Бишкек, 2013.

**Н. Утешева,**  
специалист по защите прав ребенка,  
член Координационного совета  
Национального центра Кыргызской  
Республики по предупреждению пыток

## Защита детей-жертв и свидетелей пыток, жестокого обращения и семейного насилия

### ***Проблема насилия как социальный феномен***

Единой теории, способной полностью объяснить все случаи и причины насилия над детьми в семье, как отмечают социологи, не существует. Различные современные объяснения причин насилия над детьми имеют два концептуальных подхода: теория социобиологического насилия и теория его социального происхождения. Сторонники социобиологического подхода утверждают, что агрессия и вызванное ею насилие являются неотъемлемыми характеристиками живых организмов. Согласно такой логике, насилие неустранимо полностью в силу его биологической обусловленности. Сторонники же теории социального происхождения феномена насилия склонны считать проявления насилия следствием влияния факторов социальной среды, следовательно насилие может быть устранено с помощью целенаправленных мер<sup>1</sup>. Независимо от того, устранимо насилие полностью или нет, возможность воздействия на личность и общество для снижения распространенности насилия в отношении детей является смыслом действий государства в сфере защиты прав детей.

Очевидно, что без глубокого понимания причин проявления насилия в обществе разработать эффективные подходы к решению данной проблемы невозможно. Анализируя ситуацию в сфере защиты детей от

<sup>1</sup> См.: *Беседина О. А.* Феномен «жестокое обращение с детьми» как научная категория: сущность, формы и основные факторы // Дискуссия. – Журнал научных публикаций, 2013, № 3 (33). Доступно на сайте <http://www.journal-discussion.ru/publication.php?id=150>

насилия необходимо принимать во внимание самые разные аспекты данной проблемы:

- **социально-политические факторы:** частые политические кризисы в стране, межэтнические конфликты, появление большого числа детей-сирот и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, криминализация общества, отсутствие превентивной государственной политики в области защиты детей от жестокого обращения;
- **социально-правовые факторы:** отсутствие механизмов выявления фактов насилия, эффективного расследования, безнаказанность применения насилия в отношении детей, низкая правовая грамотность населения, низкий уровень профессиональной подготовки специалистов, работающих с детьми;
- **социально-экономические факторы:** сложное экономическое положение страны, безработица, бедность значительной части населения, низкий уровень образования граждан;
- **социально-культурные факторы:** традиционные нормы морали, страх перед общественным мнением, стереотипы восприятия насилия, негативное влияние СМИ и массовой культуры;
- **социально-психологические факторы:** негативный жизненный опыт родителей, пережитые ими проявления насилия в детстве, высокий уровень конфликтности в семье, алкоголизм и наркомания<sup>1</sup>.

В данной статье мы не ставим задачей проанализировать все существующие факторы, влияющие на уровень распространенности насилия в отношении детей. Остановимся лишь на анализе социально-правовых факторов, поскольку одним из основных элементов защиты детей от насилия является наличие эффективных механизмов защиты, установленных нормами законодательства и обеспеченных соответствующей инфраструктурой и ресурсами.

Учитывая криминальную составляющую насилия, основное внимание в статье будет уделено проблеме ребенка, оказавшегося в сложной и опасной жизненной ситуации, а также возможности получения им своевременной и эффективной защиты от государства.

<sup>1</sup> См.: *Беседина О. А.* Феномен «жестокое обращение с детьми» как научная категория: сущность, формы и основные факторы // Дискуссия. – Журнал научных публикаций, 2013, № 3 (33). Доступно на сайте <http://www.journal-discussion.ru/publication.php?id=150>

***Обзор международных стандартов, рекомендаций Комитета ООН по правам ребенка и списка вопросов, направленных в ноябре 2013 года Правительству Кыргызской Республики, касающихся защиты детей от насилия***

Согласно ст. 19 Конвенции о правах ребенка<sup>1</sup> защита ребенка от насилия должна включать необходимые законодательные, административные, социальные и просветительные меры, а именно:

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

Конвенция о правах ребенка в ст. 37 устанавливает стандарт защиты детей от пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, а также гарантии гуманного обращения и уважения неотъемлемого достоинства ребенка, лишённого свободы.

Нормы Конвенции раскрываются в рекомендациях и замечаниях общего порядка Комитета ООН по правам ребенка, а также во многих документах мягкого права, разработанных и признанных в системе ООН. Эти документы определяют специфику гарантий и механизмов, необходимых для обеспечения эффективности существующей системы защиты детей от любых видов насилия. Наиболее значимыми документами для понимания международных стандартов защиты ребенка от насилия являются:

- 1) Замечания общего порядка № 8 Комитета ООН по правам ребенка «Право на защиту от телесных наказаний и других жестоких или

<sup>1</sup> Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1402-ХII.

- унижающих достоинство видов наказания» (документ касается мер и механизмов, необходимых для полной реализации данного права, как в условиях семейного окружения, так и в различного рода учреждениях);
- 2) Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, приняты Резолюцией 45/113 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 года (целью документа является установление минимальных стандартов процедур защиты и условий содержания детей в заключении в какой бы то ни было форме);
  - 3) Руководство ООН по альтернативному уходу за детьми, принято Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 64/142 от 24 февраля 2010 года (документ в числе прочего рассматривает вопросы обеспечения поддержки семьи, изъятия ребенка из опасной ситуации в случае необходимости, обеспечение для ребенка альтернативного ухода, контроль над деятельностью учреждений по уходу за детьми);
  - 4) Руководящие принципы ООН, касающиеся правосудия в вопросах, связанных с участием детей-жертв и свидетелей преступлений, приняты Резолюцией 2005/20 ЭКОСОС от 22 июля 2005 года (документ определяет Минимальные стандарты для обеспечения защиты детей, находящихся в трудных ситуациях во время процесса отправления правосудия и гарантии достойного обращения с ребенком на стадии расследования и судебного разбирательства).

Комитет ООН по правам ребенка в своих рекомендациях, адресованных Кыргызской Республике, неоднократно ссылался на вышеуказанные документы, как на ориентир для разработки государственных стратегий по улучшению системы защиты детей в стране.

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

- 1) введения запрета на применение телесных наказаний в семье, школах, учреждениях и других местах по организации ухода за детьми<sup>1</sup>;
- 2) обеспечения всесторонней правовой защиты детей от физического и психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, беспризорности или безнадзорности, грубого обращения или эксплуатации, включая телесные наказания в любых условиях, и

<sup>1</sup> Комитет ООН по правам ребенка, Заключительные замечания, 2004, параграф 46.

дальнейших практических мер по пресечению случаев насилия в отношении детей<sup>1</sup>;

- 3) пропаганды и поощрения позитивных, ненасильственных форм поддержания дисциплины, особенно в семьях, школах и учреждениях по уходу за детьми<sup>2</sup>;
- 4) обеспечения соблюдения Закона о защите против насилия<sup>3</sup> и установления строгого контроля за его выполнением<sup>4</sup>;
- 5) подготовки сотрудников милиции;
- 6) мер по расследованию, преследованию в судебном порядке и применению санкций в отношении лиц, причастных к совершению актов пыток и применению бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в отношении детей и молодых людей;
- 7) создания процедур для расследования поступающих от детей жалоб в случае физических и эмоциональных злоупотреблений в учреждениях;
- 8) создания программ в области реабилитации и реинтеграции жертв;
- 9) защиты детей-жертв и свидетелей на всех стадиях уголовного судопроизводства, принимая во внимание принятые ООН Руководящие принципы, касающиеся правосудия в вопросах, связанных с участием детей-жертв и свидетелей преступлений (Резолюция 2005/20 Экономического и Социального Совета)<sup>5</sup>.

В ноябре 2013 года Комитет ООН по правам ребенка направил Правительству КР список вопросов, значительная часть которых (30 %) касалась вопросов защиты детей от насилия и пренебрежения. В частности, Комитет просил предоставить следующую информацию:

- 1) о мерах, принятых для предотвращения всех форм насилия и жестокого обращения с детьми в местах лишения свободы, в школах и детских учреждениях, о механизмах и процедурах подачи жалобы в таких случаях, а также о том, как часто такие механизмы были использованы и какие результаты были достигнуты;
- 2) о существующих процедурах подачи жалобы, когда насилие совершается самим законным представителем, и о механизмах для

<sup>1</sup> Универсальный периодический обзор, 2010, рекомендации Швеции, параграф 76.56.

<sup>2</sup> Комитет ООН по правам ребенка, Заключительные замечания, параграф 46.

<sup>3</sup> Закон КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» от 25 марта 2003 года № 62.

<sup>4</sup> Комитет ООН по правам ребенка, Заключительные замечания, параграф 44.

<sup>5</sup> Комитет ООН по правам ребенка. Заключительные замечания по второму Факультативному протоколу к Конвенции о правах ребенка, 2007, параграф 20.

немедленного удаления ребенка из опасной ситуации или окружающей среды;

- 3) о мерах, принятых для решения проблемы нехватки питания и медицинских услуг, и плохих условий жизни в детских учреждениях;
- 4) о механизмах подачи жалоб для детей в детских учреждениях;
- 5) численные данные в разбивке по возрасту, полу, социально-экономическому положению, этническому происхождению и географическому положению на 2011, 2012 и 2013 гг., касающиеся:
  - случаев пыток и жестокого обращения с детьми, особенно в местах лишения свободы, учреждениях по уходу и школах, а также преследования преступников и приговоров, вынесенных в государстве-участнике;
  - расследования гибели детей во время июньских событий 2010 года, в том числе преследования и наказания правонарушителей, а также возмещения ущерба и компенсации семьям жертв;
  - детей, работающих в неформальном секторе и безнадзорных детей;
  - детей в местах содержания под стражей и пенитенциарных учреждениях, в том числе в предварительном заключении;
  - детей в Центре адаптации и реабилитации несовершеннолетних, и Беловодской специальной школе-интернате<sup>1</sup>.

Ответы на данные вопросы должны быть даны Кыргызстаном Комитету ООН по правам ребенка до 1 марта 2014 года. Документ с предоставленной государством информацией будет размещен на официальном сайте ООН. Представителям гражданского общества Кыргызстана Комитетом будет предоставлена возможность дать свои комментарии к ответу Правительства КР.

### ***Уголовная наказуемость насилия в отношении детей согласно действующему законодательству Кыргызской Республики***

Опираясь на результаты исследований, проведенных неправительственными и международными организациями, можно отметить, что в Кыргызстане определяются две основные социальные зоны распространения насилия в отношении несовершеннолетних: насилие в семье и насилие в учреждениях для детей – в школах, детских садах, интернатах. К сожалению, в большинстве случаев дети не получают какой-либо защиты

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://tbinternet.obchcr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fKKGZ%2fQ%2f3-4&Lang=en](http://tbinternet.obchcr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fKKGZ%2fQ%2f3-4&Lang=en)

от государства, что обусловлено неэффективностью системы выявления насилия в отношении детей, высоким уровнем терпимости общества к данному явлению, отсутствием достаточных ресурсов у уполномоченных государственных органов по защите детей, а также существенными проблемами в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве страны.

Согласно исследованиям, проведенным ЮНИСЕФ, распространенность насилия в отношении детей чрезвычайно высока. Так, 72,7 % детей приходилось сталкиваться с проявлениями насилия в семье и/или безнадзорностью со стороны родителей. Из 2132 опрошенных детей 51 % сталкивались с устными оскорблениями, 38,7 % – с психологическим насилием, 36,6 % подвергались физическому, а 1,6% – сексуальному насилию. Во всех случаях насилие совершали члены семьи<sup>1</sup>. В учреждениях ювенальной юстиции также распространены различные формы жестокого обращения и пренебрежения, более того, нередки случаи, когда насилие проявляется в своей крайней форме – в виде пыток. Так, в 2012 году было выявлено 24 факта пыток в отношении несовершеннолетних, 12 из которых совершались в учреждении интернатного типа<sup>2</sup>.

В ст. 16 Кодекса КР о детях предусмотрены гарантии обеспечения защиты детей от физического и/или психического, сексуального насилия, жестокого, грубого или унижающего человеческое достоинство обращения, вовлечения в преступную деятельность и совершения антиобщественных действий. Одним из необходимых условий для выполнения этих гарантий является криминализация преступлений в отношении несовершеннолетних и установление норм ответственности, соразмерных их тяжести.

### **а) Телесные наказания и иные формы жестокого обращения**

Комитет ООН по правам ребенка определяет телесное наказание как любое наказание с применением физической силы и которое призвано причинить некоторую степень боли и дискомфорта, какими бы легкими они не являлись. В национальном законодательстве определение термина «жестокое обращение» дано в ст. 5 Кодекса КР о детях. Это «... любые действия по отношению к ребенку, нарушающие или ставящие под угрозу его физическое или психическое развитие». Данное определение является достаточно широким и в целом соответствует нормам, закрепленным в ст. 19 Конвенции о правах ребенка.

<sup>1</sup> Жестокое обращение с детьми и пренебрежение их нуждами в семье в Кыргызской Республике. ЮНИСЕФ. – Бишкек, 2010. – С. 9.

<sup>2</sup> Защита детей от пыток и жестокого обращения. Отчет по результатам исследования. ЮНИСЕФ. – Бишкек, 2012. – С. 6.

Комитет ООН по правам человека отмечает, что в большинстве случаев телесное наказание воспринимается как нанесение детям ударов рукой или предметом, но пинки, встряхивание, швыряние ребенка, царапанье, щипание, кусание, выдергивание волос, принуждение детей оставаться в неудобном положении в течение долгого времени, нанесение ожогов, принудительное заглатывание (например, промывка рта мылом или принуждение к заглатыванию острых специй) также относятся к телесным наказаниям<sup>1</sup>.

Согласно результатам исследования ЮНИСЕФ, проведенного в Кыргызстане, 11,0 % родителей признали, что они когда-либо безостановочно били своих детей изо всех сил; 7,1 % родителей ответили, что серьезно избивали своего ребенка в прошлом месяце; 4,5 % родителей бросали или сбивали с ног своих детей; 1,3 % родителей прижигали детей сигаретами или другими горячими предметами; 1,3 % запирали ребенка в небольшом закрытом помещении, связывали его или приковывали к чему-либо для того, чтобы дисциплинировать<sup>2</sup>. К сожалению, результаты проведенных исследований указывают на многообразие различных видов жестокого обращения в отношении детей, многие из которых могут не иметь очевидных последствий для физического здоровья ребенка, однако оказывают существенное и долгосрочное негативное влияние на его психику и развитие.

---

*«Детей никогда нельзя оставлять без присмотра. Был случай, когда я постирала белье и ушла на работу, а когда вернулась, дети сожгли все белье. Я узнала об этом только на следующий день. На мой вопрос, кто это сделал, дети сказали, что это был мой сын. Я отшлепала его и заперла на балконе. Я держала его там до следующего дня. Поэтому я считаю, что детей не надо оставлять одних дома без присмотра»<sup>3</sup>.*

---

Данные исследования, проведенного ЮНИСЕФ, показали, что в Кыргызстане многие родители признают, что умеренное и тяжелое физическое насилие часто используется в отношении детей для того, чтобы приучить их к дисциплине, а некоторые родители воспринимают

<sup>1</sup> Замечание общего порядка № 8 Комитета ООН по правам ребенка, параграф 11.

<sup>2</sup> Жестокое обращение с детьми в семьях. Отчет по результатам исследования. ЮНИСЕФ. – Бишкек, 2010. – С. 92.

<sup>3</sup> Там же, с. 95.

насильственные формы воспитания как норму и называют применение телесных наказаний традиционными и эффективными методами воспитания детей.

Настойчивость различных международных органов по защите прав человека относительно рекомендаций по запрету телесных наказаний связана, прежде всего, с необходимостью формирования неприятия широко распространенной практики телесных наказаний, воспитания к ней нетерпимого отношения и ее искоренения. Такой запрет также является частью принципиальной стратегии уменьшения и предупреждения всех форм насилия в обществе. К сожалению, Уголовный кодекс Кыргызской Республики (далее – УК КР) не предусматривает норм ответственности за применение телесных наказаний в отношении детей, но, в то же время, содержит некоторые нормы, которые могут применяться для защиты детей от жестокого обращения:

- ответственность за невыполнение обязанностей по воспитанию ребенка, сопряженная с жестоким обращением, предусматривает штраф в размере до 100 расчетных показателей либо (максимально) лишение свободы на срок до 2-х лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3-х лет или без такового (ст. 161 УК КР);
- ответственность за «истязания» – причинение физических или психических страданий путем систематического нанесения побоев либо иными насильственными действиями, если это не повлекло тяжкого или менее тяжкого вреда здоровью несовершеннолетнего или лица, заведомо для виновного находящегося в беспомощном состоянии либо в материальной или иной зависимости от виновного – предусматривает штраф в размере до 100 расчетных показателей либо (максимально) лишение свободы на срок до 5-ти лет (ст. 111 УК КР).

Необходимо учитывать, что ребенок и в своем семейном окружении, и в любом закрытом учреждении полностью зависит от решений, принимаемых взрослыми. Однако указанные выше преступления относятся к категории менее тяжких, следовательно, становится возможным применение процедуры примирения сторон, что на практике поддерживает безнаказанность насилия в отношении детей. Поэтому предусмотренные УК КР виды наказания не могут считаться соразмерными тяжести указанных преступлений, и в полной мере отвечать целям защиты детей от различных видов жестокого обращения.

Необходимо отметить, что в настоящее время существует лишь одна норма, устанавливающая прямой запрет телесных наказаний. Согласно приказу Министерства образования КР от 14 апреля 2009 года № 264/1

«...В образовательных организациях не допускаются телесные наказания в отношении детей. В случае телесного наказания лицо, совершившее наказание, и руководитель образовательной организации несут персональную ответственность, предусмотренную законодательством Кыргызской Республики». Данный приказ был издан в связи с фактом применения учителем одной из школ г. Майлуу-Суу телесных наказаний в отношении своих учеников. К сожалению, остается очевидным, что данный приказ содержит ссылку на фактически отсутствующие нормы законодательства по установлению ответственности за применение телесных наказаний.

## **б) пытки**

В закрытых учреждениях для детей насилие может проявляться в своей наихудшей форме – в виде различного рода пыток. Согласно исследованию ЮНИСЕФ за 2012 год<sup>1</sup>, виды пыток, применяемых к детям в закрытых учреждениях, включают физическое избиение (в том числе с помощью различных предметов), сухое удушение полиэтиленовым пакетом или руками, сенсорные пытки в виде закапывания в снег или длительного пребывания на солнце, а также многочисленные виды психологических пыток. Часто разные виды пыток применяются к ребенку в совокупности, что усиливает страдания жертвы.

Независимо от причины помещения ребенка в учреждение и характера этого учреждения, общими для всех закрытых учреждений являются, по крайней мере, два основных фактора:

- 1) любой «групповой» ситуации внутренне присущ высокий риск насилия как со стороны персонала по отношению к ребенку, вследствие неспособности справиться с ситуацией, так и со стороны одного ребенка по отношению к другому ребенку;
- 2) чем более «закрытым» является учреждение, тем меньше вероятность огласки фактов насилия, и больше вероятность злоупотребления властью<sup>2</sup>.

С точки зрения международного права, основными критериями, отличающими пытки от иных видов жестокого, бесчеловечного, унижающего достоинство обращения и наказания, являются:

<sup>1</sup> Защита детей от пыток и жестокого обращения в контексте ювенальной юстиции. Отчет по результатам исследования. ЮНИСЕФ, 2012 г. – Бишкек, 2013. – С. 26-30.

<sup>2</sup> Гаврилова Т.В., Диденко-Чинтмур Д.С. Социальные аспекты распространения насилия в отношении несовершеннолетних // Криминологический журнал, 2012, № 3 (21).

- 1) причинение сильной физической или душевной боли и страданий;
- 2) наличие умысла на причинение сильной боли и страданий (иными словами, ясное понимание того, что действие или бездействие приведут к страданиям жертвы);
- 3) цели причинения такой боли и страданий, которыми могут быть: получение сведений или признания, наказание за действие, запугивание или принуждение, дискриминация любого характера;
- 4) связь с должностным или иным лицом, выступающим в официальном качестве, которая может выражаться в виде:
  - непосредственного причинения пытки должностным лицом;
  - подстрекательства;
  - молчаливого согласия/с его ведома на применение пытки<sup>1</sup>.

Статья 305-1 УК КР определяет пытку как «умышленное причинение какому-либо лицу физических или психических страданий, совершенное с целью получить от него или от другого лица сведения или признания, наказать его за деяние, которое совершило оно или другое лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или другое лицо к совершению определенных деяний, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такое деяние совершается должностным лицом либо по его подстрекательству, или с его ведома или молчаливого согласия». Применение пыток в отношении несовершеннолетнего или совершенного в отношении лица, находящегося в беспомощном состоянии, наказывается лишением свободы на срок от 10-ти до 15-ти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от 1-го года до 3-х лет.

Отметим, что определение понятия «пытка» в УК КР **не полностью** соответствует стандартам, установленным Конвенцией ООН против пыток и иных видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. В национальном законодательстве (ст. 305-1 УК КР) указано, что ответственность за применение пыток и ненадлежащего обращения возлагается на должностное лицо. К должностным лицам относятся лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные,

<sup>1</sup> Замечание общего порядка № 20 Комитета ООН по правам человека, Конвенция ООН против пыток и иных видов жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения или наказания. Доступно на сайте [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

контрольно-ревизионные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах КР и иных воинских формированиях. Таким образом, круг лиц, которые могут понести уголовную ответственность за применение пыток, ограничен «должностными лицами» и не предусматривает (как это установлено Конвенцией ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания) уголовную ответственность за применение пыток другими лицами, действующими в официальном качестве, но при этом не относящимися к категории должностных лиц. К сожалению, в случае закрытых учреждений, вина<sup>1</sup> за применение пыток может лежать не только на руководстве учреждения, но также и на его персонале. Если в отношении ребенка представитель персонала, не являющийся должностным лицом, применяет пытки, то в настоящее время уголовную ответственность по ст. 305-1 УК КР понесет исключительно руководство учреждения. Это также может создавать дополнительную мотивацию руководства скрывать применение пыток со стороны персонала учреждения.

### **в) Преступления сексуального характера**

Преступления сексуального характера – еще один вид преступлений, криминализация которого крайне необходима. В ст. ст. 129, 130, 132, 133 УК КР предусмотрены нормы защиты детей от сексуального насилия и злоупотребления. К сожалению, необходимо отметить, что установленные специальные нормы ответственности для защиты детей, хотя и определяют насильственные действия сексуального характера как тяжкие преступления, но относятся исключительно к несовершеннолетним лицам женского пола, а также вводят возрастные различия. Так, норма ответственности за изнасилование девочек до 14-ти лет – лишение свободы от 15-ти до 20-ти лет, а в отношении девочек старше 14-ти лет – от 8-ми до 15-ти лет. Для защиты мальчиков от сексуального насилия могут применяться те же нормы, что и для совершеннолетних, хотя данное различие в защите мальчиков и девочек рационально не обоснованно и по существу может быть приравнено к дискриминации по гендерному признаку.

<sup>1</sup> Вина – в уголовном праве психическое отношение лица к совершаемому общественно опасному действию или бездействию и его последствиям, выражающееся в форме умысла или неосторожности // Энциклопедический юридический словарь/Под общ. ред. В. Е. Крутских. – М.: ИНФА-М, 1998. – С. 40.

## ***Неэффективность защиты детей-жертв и свидетелей насилия***

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

По официальным данным Министерства внутренних дел КР за 2011 год по фактам преступлений в отношении несовершеннолетних было возбуждено 1243 уголовных дела, из них 84 касались половой неприкосновенности несовершеннолетних, причем 683 дела было передано в суд<sup>1</sup>. За 10 месяцев 2012 года было возбуждено 1114 уголовных дел, из них 142 по преступлениям против половой неприкосновенности несовершеннолетних, в суд было направлено 618 уголовных дел<sup>2</sup>.

За период с 2010 по август 2012 гг. в Генеральную прокуратуру КР поступило 2 жалобы о применении пыток в отношении несовершеннолетних (1 жалоба в г. Ош, 1 в г. Бишкек), при этом уголовных дел по факту применения пыток в отношении несовершеннолетних (ст. 305-1 УК КР) возбуждено не было<sup>3</sup>. Жалоб о пытках в отношении несовершеннолетних Министерством внутренних дел КР за указанный период зарегистрировано не было<sup>4</sup>. По данным Судебного департамента КР уголовные дела, касающиеся пыток и жестокого обращения в отношении несовершеннолетних, судами не рассматривались<sup>5</sup>.

## ***Механизмы выявления фактов насилия в отношении детей***

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

<sup>1</sup> Ответ Министерства внутренних дел КР № 11/1829 от 19 ноября 2012 года на запрос Ассоциации НКО по защите прав и продвижению интересов детей.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Ответ Генеральной прокуратуры КР № 17-9 от 10 мая 2012 года на запрос ОО «Молодежная правозащитная группа».

<sup>4</sup> Ответ Министерства внутренних дел КР № 1/2504 от 2 мая 2012 года на запрос ОО «Молодежная правозащитная группа».

<sup>5</sup> Ответ Верховного суда КР № 01-11/861 от 27 сентября 2012 года на запрос ОО «Молодежная правозащитная группа».

**1. Независимый мониторинг и контроль.** Данный механизм должен предусматривать:

- систему регулярных посещений закрытых учреждений государственными органами;
- достаточную открытость учреждений для общественного контроля;
- систему оперативной передачи информации от медицинских или общеобразовательных учреждений о признаках насилия в отношении детей в уполномоченные органы по защите детей и в правоохранительные органы;
- наличие гарантий проведения немедленного разбирательства и предоставление защиты ребенку, включая, в случае угрозы его здоровью, его незамедлительное размещение вне семьи или вне учреждения, где он находился.

К сожалению, систематический независимый от ведомств контроль закрытых учреждений всех типов в Кыргызской Республике не проводится. Единственная межведомственная комплексная проверка, которая была направлена на изучение ситуации с соблюдением и защитой прав ребенка в учреждениях опеки всех типов и наименований, была проведена в период с 17 марта по 24 апреля 2008 года в 28 учреждениях республики. В соответствии с материалами, представленными в справке по результатам данной проверки, в большинстве учреждений были выявлены множественные нарушения законодательства Кыргызской Республики и прав ребенка. Межведомственной комиссией были вынесены конструктивные рекомендации для Правительства КР, министерств, органов местного самоуправления, поставлены вопросы о профессиональном соответствии некоторых представителей администраций учреждений опеки<sup>1</sup>. Тем не менее, преобладающее большинство рекомендаций на начало 2011 года и до настоящего времени остались нереализованными, что обесценивает затраченные на проверку ресурсы и говорит о неэффективности деятельности государственных органов в сфере защиты прав ребенка.

Недостаток соответствующего наблюдения за деятельностью учреждений является общей проблемой для учреждений всех типов, где проживают дети. Но даже в случае выявления неправительственными организациями или Акыйкатчы (Омбудсменом) КР случаев пыток и жестокого обращения

<sup>1</sup> Справка по итогам комплексной проверки деятельности детских домов, школ-интернатов всех типов и наименований по вопросам содержания и ухода за детьми, предоставления образовательных услуг и целевого использования средств из государственного бюджета, находящихся на территории Кыргызстана, согласно распоряжению руководителя Администрации Президента Кыргызской Республики от 6 марта 2008 года № 60.

с детьми, государственные органы, как правило, ограничиваются выговором администрации, либо увольнением руководителя учреждения, что фактически не решает проблему безнаказанности насилия в детских учреждениях. Территориальные подразделения уполномоченного органа по защите детей, имея функциональную обязанность и полномочия осуществлять контроль за деятельностью всех учреждений, предоставляющих услуги детям, независимо от их подведомственности, не используют свои полномочия в полной мере в связи с недостатком ресурсов.

**2. Подача жертвой насилия прямой жалобы в уполномоченные государственные органы.** Для действенности данного механизма, как в случае семейного насилия, так и в учреждениях, необходимо:

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

Специальных, доступных детям процедур подачи жалобы, в настоящее время в Кыргызстане не существует. В закрытых учреждениях пенитенциарной системы (колонии, СИЗО) и учреждениях Министерства внутренних дел КР законодательством предусмотрены лишь общие, как для взрослых, так и для несовершеннолетних, процедуры подачи жалобы на применение пыток или жестокое обращение. Согласно результатам исследований, проведенных неправительственными организациями, ЮНИСЕФ, Акыйкатчы (Омбудсменом) КР за период с 2009 по 2013 гг. в учреждениях интернатного типа и учреждениях ювенальной юстиции, ни в одном из учреждений для детей, находящихся в конфликте с законом, в настоящее время не предоставляется информация о праве ребенка на подачу жалобы и об уполномоченных государственных органах, которые могут их рассматривать. В учреждениях интернатного типа, а также для детей, находящихся в ситуации семейного насилия, процедуры подачи жалоб отсутствуют полностью. Министерство образования и науки КР, которому подведомственно большинство интернатных учреждений, сообщило<sup>1</sup> Акыйкатчы (Омбудсмену) КР, что в случае жестокого обращения воспитанники Беловодской специальной школы-интерната

<sup>1</sup> Письмо Министерства образования и науки КР от 25 мая 2012 года № 02-7/2739.

могут подавать жалобы путем обращения в администрацию учреждения, используя почту доверия (которая вскрывается администрацией), а также обратившись к психологу учреждения (который находится в прямом подчинении администрации учреждения). Безусловно, такая процедура не может обеспечить эффективность и своевременность защиты детей от насилия со стороны персонала или представителей администрации ввиду наличия очевидного конфликта интересов.

### ***Обеспечение защиты ребенка, пострадавшего от насилия***

В соответствии с нормами Кодекса КР о детях в экстренных случаях, когда имеется прямая угроза жизни и здоровью ребенка (применение физического, психологического, сексуального насилия, жестокое обращение или эксплуатация), территориальное подразделение уполномоченного органа по защите детей совместно с органами внутренних дел обязано принять неотложные меры по защите ребенка, вплоть до размещения его вне семьи. Порядок размещения ребенка вне семьи должен быть определен Правительством КР, но, согласно данным Министерства социального развития КР, до настоящего времени процедуры по изъятию ребенка из семьи в случае угрозы его жизни и здоровью не разработаны. Более того, территориальные подразделения уполномоченного органа, находящиеся в регионах страны, часто не имеют в своем распоряжении центров временного размещения для несовершеннолетних, а порой не имеют возможности для транспортировки пострадавшего несовершеннолетнего в учреждение, где ему может быть оказана необходимая помощь.

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

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

*При выявлении фактов пыток и жестокого обращения в отношении несовершеннолетних в Беловодской специальной школе-интернате в 2012 году, директор и еще 4 должностных лица, по словам детей, применявших пытки и жестокое обращение, в течение 2-х недель после подачи жалобы еще находились в данном учреждении, запугивали детей и пытались скрыть следы преступлений. Через две недели от должности был временно отстранен только директор учреждения<sup>1</sup>.*

### **Принципы и подходы к работе с детьми-жертвами насилия**

Согласно нормам Кодекса КР о детях способы, методы, а также иная деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по выяснению и установлению обстоятельств, в связи с которыми ребенок оказался жертвой насилия или преступления, должны отвечать наилучшим интересам ребенка (см. ст. 102). Однако на практике, при выявлении жестокого обращения или насилия в отношении несовершеннолетних, методы работы с детьми-жертвами преступлений или детьми-свидетелями, применяемые государственными органами, не предусматривают каких-либо специальных дружественных детям подходов.

В Руководящих принципах ООН, касающихся правосудия в вопросах, связанных с участием детей-жертв и свидетелей преступлений, изло-

<sup>1</sup> Защита детей от пыток и жестокого обращения в контексте ювенальной юстиции. Отчет по результатам исследования. ЮНИСЕФ, 2012 г. – Бишкек, 2013. – С. 113.

жены наилучшие виды практики отправления правосудия, включающие предоставление услуг для поддержки детей. Основные принципы, которые должны соблюдаться на стадии следствия и суда, гласят:

- 1) для того, чтобы избежать создания для ребенка дополнительных трудностей, опрос, допрос и иные формы расследования должны проводиться подготовленными специалистами, предпринимаями такие действия с учетом, уважением, всесторонним изучением интересов ребенка, участвующего в данном процессе;
- 2) специалисты должны пройти специальную подготовку и, с целью обеспечить наилучшие интересы ребенка и защитить его от любых проявлений дискриминации, быть осведомлены о необходимости учета всех особых потребностей ребенка;
- 3) возраст ребенка не должен препятствовать осуществлению им права в полной мере участвовать в процессе отправления правосудия. Общение с любым ребенком должно происходить как с дееспособным свидетелем, который может быть допрошен и показания которого не должны считаться недействительными или недостоверными лишь по причине его возраста, если возраст и степень зрелости ребенка позволяют ему давать ясные и заслуживающие доверия показания с использованием или без использования вспомогательных средств общения и других видов помощи;
- 4) дети-жертвы и свидетели и их законные представители с момента первого контакта с процессом отправления правосудия и в течение всего этого процесса должны безотлагательно получать надлежащую информацию в той мере, в которой это практически возможно и уместно по таким вопросам, как:
  - наличие медицинских, психологических, социальных и других соответствующих служб;
  - юридическое или иное консультирование, представительство, компенсация и чрезвычайная финансовая поддержка;
  - процедуры отправления уголовного правосудия, включая роль детей-жертв и свидетелей, значение, сроки и способ дачи показаний, а также порядок допроса в ходе расследования и судебного разбирательства;
  - существующие механизмы поддержки в процессе подачи жалобы и участия в расследовании и судебном разбирательстве;
  - конкретные сроки и место проведения слушаний и других соответствующих мероприятий;
  - наличие мер защиты, особенно в трудных ситуациях;
  - существующие механизмы обжалования решений, затрагивающих детей-жертв и свидетелей;

- ход и порядок рассмотрения конкретного дела, включая задержание, арест и содержание под стражей обвиняемого лица и любые стоящие на рассмотрении изменения в этом отношении, а также решение органов прокуратуры и соответствующие события по завершении судебного разбирательства и результаты производства по соответствующему делу;
  - имеющиеся возможности для получения возмещения от лица, совершившего преступление, или государства, будь то в рамках процесса отправления правосудия или при использовании альтернативных гражданско-правовых или иных процедур;
- 5) специалисты, работающие с детьми, должны предпринимать все меры, с тем чтобы дать возможность детям-жертвам и свидетелям выражать свое мнение относительно предпочтительного для них порядка дачи свидетельских показаний и их отношения к заключениям, сделанным в ходе процесса, а также высказывать опасения за свою безопасность от действий обвиняемого лица;
- б) в тех случаях, когда безопасность детей-жертв и свидетелей может быть подвергнута риску, должны быть предприняты меры, предусматривающие уведомление соответствующих компетентных органов о рисках в отношении безопасности и защиту ребенка от таких рисков в течение и по завершении процесса отправления правосудия. Следует обеспечить подготовку специалистов по вопросам, связанным с выявлением и предупреждением запугивания, угроз, причинения вреда детям-жертвам и свидетелям<sup>1</sup>.

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

<sup>1</sup> Руководящие принципы ООН, касающиеся вопросов отправления правосудия с участием детей-жертв и детей-свидетелей преступлений. Доступно на сайте [www.obchr.org](http://www.obchr.org)

и учета интересов ребенка. Часто ребенок, являющийся жертвой, испытывает повторный стресс в ходе проведения расследования, а затем и во время судебного процесса.

*«Я представляла интересы девочки, которая была изнасилована. Девочку неоднократно допрашивали сначала в ходе расследования, затем в ходе судебного разбирательства в первой и второй инстанции. Во время допросов ребенка заставляли снова и снова описывать все подробности произошедшего, задавали множество уточняющих вопросов, которые далеко не всегда звучали корректно. Для ребенка это было мучительно. Я считаю, что необходимо перенять практику проведения допроса несовершеннолетних в других странах, где он проводится подготовленным специалистом один раз и сопровождается видеозаписью, которая потом используется и на стадии следствия, и в суде, чтобы не подвергать пострадавшего ребенка дополнительным страданиям».*

*Из интервью с практикующим юристом, 2013 г.*

### **Доступ детей к правосудию**

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

Согласно ст. 5 Закона КР «О гарантированной государством юридической помощи» от 17 июля 2009 года № 227 бесплатная юридическая помощь предоставляется несовершеннолетним, исключительно в случаях совершения ими общественно опасных деяний, предусмотренных УК КР. Если же несовершеннолетний находится в местах лишения свободы по приговору суда, либо в учреждении интернатного типа, или закрытом лечебном учреждении, и является жертвой насилия, то бесплатная юридическая помощь для него не предусмотрена.

Согласно нормам ст. 193 УПК КР предусмотрены лишь некоторые специальные процедуры для несовершеннолетних свидетелей или потерпевших, включая:

- гарантии присутствия при допросах законного представителя или, в случае его отсутствия, представителя территориального подразделения уполномоченного органа по защите детей;
- для несовершеннолетних в возрасте до 14-ти лет обеспечивается присутствие на допросе педагога или психолога;
- присутствующим при допросе лицам разъясняется право делать подлежащие занесению в протокол замечания о нарушении прав и законных интересов допрашиваемых, а также, с разрешения следователя – задавать вопросы допрашиваемому; следователь вправе отвести вопрос, однако должен занести его в протокол и указать причину отвода;
- в возрасте до 16-ти лет несовершеннолетние не предупреждаются об ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний;
- несовершеннолетним разъясняется право отказаться от дачи показаний, уличающих в совершении преступления их самих или близких родственников; о разъяснении прав и обязанностей делается отметка в протоколе, которая удостоверяется подписью свидетеля или потерпевшего.

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

Полномочия представлять интересы ребенка на стадии следствия и в суде также есть у прокуратуры и территориальных подразделений уполномоченного органа по защите детей. К сожалению, практика показывает, что случаи защиты прокуратурой детей-жертв жестокого обращения единичны, защита осуществляется, как правило, только на основании заявления и часто носит формальный характер. Сотрудники территориальных подразделений уполномоченного органа по защите детей по

своей квалификации являются чаще всего педагогами или социальными работниками и не имеют подготовки в сфере права, что не позволяет им эффективно представлять интересы пострадавших несовершеннолетних в ходе следствия и суда.

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

Согласно принятым Кыргызской Республикой международным обязательствам, механизмы защиты детей от всех форм насилия должны включать не только прямой запрет на его применение, но также и предусматривать меры и достаточные ресурсы для выявления, сообщения, передачи на рассмотрение, расследования, возмещения вреда, лечения, а также для осуществления иных форм защиты, вплоть до судебной. К сожалению, в настоящее время система защиты детей не предусматривает ни адекватных установленных законодательством норм ответственности за насильственные преступления в отношении детей, ни ясных процедур, обеспечивающих фактическую защиту ребенка, пострадавшего от насилия или являющегося свидетелем преступления, ни приемлемых ресурсов для эффективной работы уполномоченных государственных органов по защите детей. Такая ситуация усугубляется существующим в обществе восприятием насилия в отношении детей, как необходимой нормы воспитания. Все это в итоге приводит к высокой степени безнаказанности насилия в отношении детей как в семьях, так и в различных учреждениях для детей.

## ***Рекомендации***

### **Жогорку Кенешу Кыргызской Республики**

1. Внести следующие изменения в Уголовный кодекс Кыргызской Республики:
  - предусмотреть прямую ответственность за применение телесных наказаний к несовершеннолетним;
  - исключить возможность процедуры примирения сторон по делам с участием несовершеннолетних, возбужденным по ст. ст. 111, 161 УК КР;
  - пересмотреть нормы ответственности, касающиеся защиты детей от преступлений сексуального характера, для обеспечения равной защиты несовершеннолетних лиц мужского и женского пола;

- внести изменения в ст. 305-1 УК КР, позволяющие гарантировать, что все лица, виновные в применении пыток или жестоком обращении в отношении детей, независимо от того, являются ли они должностными лицами или нет, понесут ответственность.
2. Имплементировать нормы Руководящих принципов, касающихся правосудия в вопросах, связанных с участием детей-жертв и свидетелей преступлений (Резолюция 2005/20 Экономического и Социального Совета), в национальное законодательство и национальные программы, касающиеся защиты детей.
  3. На уровне закона предусмотреть право несовершеннолетнего, в случае, если он является жертвой пыток или жестокого обращения, выбирать общественного защитника для участия в интересах несовершеннолетнего на всех стадиях уголовного процесса, если законные представители ребенка являются нарушителями его прав, не заинтересованы в защите его прав, или не имеют фактической возможности обеспечить его своевременную защиту. Разработать процедуры, устанавливающие правовой статус такого общественного защитника.

### **Правительству Кыргызской Республики**

1. Разработать и ввести во всех закрытых учреждениях (включая места содержания под стражей до суда, а также исправительные и специальные воспитательные учреждения, школы-интернаты любой подведомственности) независимый от администрации данного учреждения, эффективный и доступный для несовершеннолетних механизм, позволяющий им подавать жалобы и обеспечить защиту от репрессий в случае ее подачи.
2. Пересмотреть существующие ресурсы территориальных подразделений уполномоченного органа по защите детей и обеспечить адекватную поддержку их деятельности для выполнения ими функций по защите детей, страдающих от насилия и жестокого обращения.
3. Обеспечить профессиональную подготовку специалистов, работающих с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации, и детьми-жертвами жестокого обращения.
4. В любом учреждении в спектр обязанностей руководства и персонала должно входить разъяснение каждому несовершеннолетнему, в доступной его пониманию форме, правил, регулирующих внутренний распорядок учреждения, дисциплинарных требований и процедур, способов получения информации и подачи жалоб. Свободный и постоянный доступ к такой информации должен быть обеспечен каждому несовершеннолетнему в любое время и при любых обстоятельствах.

**Б. Барыктабасова,**  
консультант Министерства  
здравоохранения Кыргызской Республики  
по вопросам доказательной  
медицины и разработке клинических  
стандартов, руководств  
и протоколов, к. м. н.

## Сексуальное насилие в отношении детей

Благополучие и соблюдение наилучших интересов детей являются основополагающими ценностями общества. Предотвращение сексуальных преступлений против детей становится актуальной задачей для всего человеческого сообщества. Сексуальное насилие встречается в семьях богатых и бедных, семьях любой расы и национальности, в любом городе и в любом селе<sup>1</sup>. Исходя из того, что это зло приняло во многих странах угрожающие размеры, правительства и общественность стран проводят широкие кампании против любого рода сексуального насилия над детьми и несовершеннолетними. Каждый ребенок имеет право на такие меры защиты со стороны семьи, общества и государства, которые необходимы в силу его положения как несовершеннолетнего. Международные договоры и документы<sup>2</sup>, международные встречи, такие как Всемирный конгресс

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://www.akusberstvo.ru/comment.php?what=article&cid=7&id=343>

<sup>2</sup> Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия (СЕТС № 201), Лансароте, 25 октября 2007 года; Конвенция о правах ребенка, принята Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года; Дополнительный протокол к Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, касающийся предотвращения торговли людьми, особенно женщинами и детьми, ее пресечения и наказания за нее, принята Резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 ноября 2000 года; Конвенция Международной организации труда о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда; Стокгольмская декларация и План действий, приняты на Первом всемирном конгрессе против сексуальной эксплуатации детей в коммерческих целях, 27-31 августа 1996 года; Йокогамские глобальные обязательства, приняты на Втором всемирном конгрессе против сексуальной эксплуатации детей в коммерческих целях, 17-20 декабря 2001 года; Будапештские

против сексуальной эксплуатации детей в Стокгольме (1996 г.), а также научные исследования<sup>1</sup> помогли общественности, профессионалам, органам правосудия и властям более пристально взглянуть в причины этого страшного явления. Стало очевидным, что многие дети становятся жертвами сексуального насилия и более того, в основном тех, кого дети знают, тех, кто обязан их защищать.

Точных данных о частоте насилия на сексуальной почве нет, так как не все пострадавшие сообщают о случившемся. По данным детских правозащитных организаций еще меньше число выявленных и доказанных случаев и лиц, осужденных за сексуальное насилие в отношении детей.

Анализ криминальной хроники, освещаемой в СМИ, и отчетов детских больниц Кыргызстана указывает на то, что случаи сексуального насилия над детьми в нашей стране в последние годы участились, но официально регистрируются лишь единичные факты. В 2013 году кыргызстанцы стали свидетелями шквала сообщений в СМИ<sup>2</sup> о вопиющих фактах сексуального

---

обязательства и План действий, приняты на конференции по подготовке Второго всемирного конгресса против сексуальной эксплуатации детей в коммерческих целях, 20-21 ноября 2001 года; Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН S-27/2 «Мир, пригодный для жизни детей», принята Резолюцией 62/88 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2007 года. Трехгодичная Программа «Строим Европу для детей и вместе с детьми», принята по итогам Третьего саммита и открыта на конференции в Монако, 4-5 апреля 2006 года; План действий, прилагаемый к Варшавской декларации (итоговая декларация саммита), принята в г. Варшаве 16-17 мая 2005 года.

<sup>1</sup> *Karin Helweg-Larsen*. Framework for Nordic youth surveys on child sexual abuse and exposure to violence outside and in the family, Tema Nord 2009; p. 540, Copenhagen. Доступно на сайте <http://www.norden.org/is/utgafa/utgefideni/2009-540/publicationfile>; Halperin DS, Bouvier P, Jaffe PD, Mounoud RL, Pawlack CH, Laederach J et al. Prevalence of child sexual abuse among adolescents in Geneva: results of cross-sectional survey. *BMJ* 1996; p. 312 (7042); 1326-1329. Доступно на сайте <http://www.popline.org/node/309332>; Paul Bouvier, Daniel Halpérin, Hélène Rey, Philip D Jaffé, Jérôme Laederach, Roger-Luc Mounoud, Claus Pawlak. Typology and correlates of sexual abuse in children and youth: multivariate analyses in a prevalence study in Geneva. *Child Abuse & Neglect*, Volume 23, Issue 8, August 1999, Pages 779–790. Доступно на сайте <https://www.zotero.org/uppl/items/itemKey/G9TB2WQK>

<sup>2</sup> Доступно на сайтах <http://vof.kg/?p=11041> <http://news.tj/ru/news/prezident-kirgizii-otklonil-zakon-o-khimicheskoi-kastratsii-pedofilov/>; <http://ktrk.kg/ru/content/dvizhenie-soobsbcha-i-predstaviteli-npo-obrashchayutsya-k-prezidentu-kr; nedoobfily-kastratsiya-zakonoproekt-nprezident-otkloneniye>; [http://www.vesti.kg/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=22076&Itemid=80](http://www.vesti.kg/index.php?option=com_k2&view=item&id=22076&Itemid=80) [Мероприятия](http://rus.kg/news/events/11128-parlament-kirgizii-odobril-zakon-o-bimicheskoy-kastratsii-pedofilov.html); <http://rus.kg/news/events/11128-parlament-kirgizii-odobril-zakon-o-bimicheskoy-kastratsii-pedofilov.html>

насилия над детьми и горячей дискуссии представителей общественности по поводу необходимости ужесточения наказания за это преступление. Прошедший год стал также точкой отсчета для активизации гражданского сектора по инициированию пристального изучения проблемы сексуального насилия над детьми в масштабах страны. Стала очевидной крайняя необходимость проведения серьезных исследований в этой области, активизации превентивной работы среди населения на уровне государственных структур.

Активисты гражданского движения (ГД) «СООБЩА», широко поддерживаемые общественностью Кыргызстана, настойчиво отстаивали необходимость ужесточения наказания за сексуальное насилие в отношении детей в виде максимальных сроков лишения свободы, инициировали эффективные и важные меры по реабилитации и восстановлению детей-жертв насилия. Были проведены масштабные информационные кампании и акции по всей стране. Одной из наиболее эффективных мер, предлагаемых ГД «СООБЩА», стало создание ответственными органами скоординированного механизма быстрого реагирования, предотвращения и профилактики таких преступлений, с привлечением женских НПО, женсоветов на местах и включением компонента регулярной отчетности, соблюдения этики и принципов прав человека, прав ребенка, декларированных Конституцией КР и Конвенцией о правах ребенка<sup>1</sup> (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1402-ХII). ГД «СООБЩА» горячо поддержало предложенные Правительством КР поправки, внесенные в Уголовный кодекс Кыргызской Республики (далее – УК КР) об ужесточении наказания за сексуальные преступления над детьми в виде лишения свободы сроком до 20-ти лет. Общественность активно приветствовала приверженность Президента КР А. Атамбаева к искоренению насилия, а также все инициативы и усилия по продвижению и защите прав человека на национальном и международном уровне, включая права женщин и детей. Однако резонанс, обусловленный обсуждением общественности, и поправки, внесенные в УК КР об ужесточении наказания, не являются достаточными мерами для решения всех вопросов, связанных со своевременной реализацией обязательств и мер по эффективному реагированию. Конкретных результатов по принятию системных эффективных мер противодействия сексуальным преступлениям над детьми на данном этапе не достигнуто.

<sup>1</sup> Принята Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года.

## **Эффективность химической кастрации как меры наказания**

Депутатами Жогорку Кенеша КР в качестве наказания и профилактики сексуального насилия над детьми предлагалась химическая кастрация (далее – ХК). Это химическая процедура, осуществляемая при помощи препаратов-антиандрогенов, снижающих выработку мужских половых гормонов, с целью подавить либидо у педофилов и насильников. Использовать такие методы борьбы с педофилами уже давно пытаются в ряде стран Европы и Америки, однако результаты неоднозначны, а выбор и условия применения ХК в странах сильно различаются. Иногда ХК является альтернативой наказанию в виде лишения свободы, основанием для досрочного освобождения или сокращения сроков заключения. Принудительной ХК становится в ряде стран при рецидиве сексуальных преступлений. В отдельных случаях ХК проводится в добровольном порядке по просьбе самих насильников при невозможности справиться со своим состоянием. В единственной стране мира – в Чехословакии более 40 лет применяется хирургическая кастрация, которая служит альтернативой 25-летнему пребыванию в тюрьме.

Как бы то ни было, во всех государствах, узаконивших ХК, предпринимаются системные комплексные меры по противодействию сексуальным преступлениям над детьми и жертве уделяется адекватное внимание со стороны государства. Зачастую ХК выступает как дополнительная, но не основная мера<sup>1</sup>.

В нашей стране беспокойство вызывает ограниченность видения масштабов проблемы на фоне почти отсутствующей системы оказания помощи жертве, при том, что ХК позиционировалась некоторыми политиками как решающая проблему мера. Однако способов реабилитации и восстановления жертв насилия со стороны законодателей и борцов за ХК предложено не было. При этом нужно отметить, что во главу угла был поставлен термин «педофилия», хотя в современной юриспруденции он

<sup>1</sup> *Grubin Don, Beech Anthony*. Chemical castration for sex offenders *BMJ* January 12, 2010 340: c74. Доступно на сайте <http://www.bmj.com/content/340/bmj.c74>; *Maletzky B., Tolan A., McFarland B.* The Oregon depo-provera program: a five-year follow-up. *Sex Abuse* 2006;18:303-16. Доступно на сайте <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/16988893>; *Prentky R. A.* Arousal reduction in sexual offenders: a review of antiandrogen interventions. *Sex Abuse* 1997;9:335-47. Доступно на сайте [http://sax.sagepub.com/content/9/4/335?ikey=acf08ea4f38dbe5b18fecffa8daba5234aabc0fc&keytype2=if\\_ipsecsba&linkType=ABST&journalCode=spsax&resid=9/4/335&atom=/bmj/340/bmj.c74.atom](http://sax.sagepub.com/content/9/4/335?ikey=acf08ea4f38dbe5b18fecffa8daba5234aabc0fc&keytype2=if_ipsecsba&linkType=ABST&journalCode=spsax&resid=9/4/335&atom=/bmj/340/bmj.c74.atom)

не применяется и УК КР такого состава преступления не предусматривает. Отметим, что термин «педофилия» не является синонимом понятия сексуального насилия над детьми. Далеко не все зависимые от педофилии склонны к преступным действиям, напрямую проявляющим их сексуальное отклонение, к совершению половых преступлений против детей. Вместе с тем не всякий преступник, совершивший сексуальное насилие над ребенком, зависим от педофилии.

В российских экспертных изданиях<sup>1</sup> отмечалось, что осуществление ХК в отношении лиц, совершивших сексуальные преступления против несовершеннолетних, по сути, носит членовредительский характер. Следуя логике «обезвреживания частей тел преступника», можно было бы ввести также дополнительные, фактически средневековые, «принудительные меры» и в отношении, например, осужденных за кражу (в виде введения им препаратов, нарушающих полноценное функционирование рук, или в виде их отсечения), разгласивших государственную тайну (в виде отрезания языка) и т. п. То есть рассматриваемый подход к вопросу о предупреждении совершения сексуальных преступлений против несовершеннолетних путем проведения процедуры ХК лишен логической основы. Кроме того, такая мера противоречит стандартам защиты прав человека. А главное, подобное «обезвреживание частей тел преступника», к сожалению, никак не влияет на истинные причины и условия, способствовавшие совершению сексуального преступления.

Более определенное и, можно сказать, однозначное отношение к ХК сложилось в мировой научной медицине. Научно-медицинские обсервационные исследования на протяжении многих десятилетий подтверждают неэффективность ХК как меры химически-обратимой, временной, легко и быстро нейтразуемой и, что самое главное, не влияющей на исход наказания<sup>2</sup>. Обзор научных данных указывает на то, что антиандрогенное

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://www.blog.servitutis.ru/?p=1069>

<sup>2</sup> *Grubin Don, Beech Anthony*. Chemical castration for sex offenders BMJ January 12, 2010 340: c74. Доступно на сайте <http://www.bmj.com/content/340/bmj.c74>; *Maletzky B, Tolan A, McFarland B*. The Oregon depo-provera program: a five-year follow-up. *Sex Abuse* 2006;18:303-16. Доступно на сайте <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/16988893>; *Prentky R. A*. Arousal reduction in sexual offenders: a review of antiandrogen interventions. *Sex Abuse* 1997;9:335-47. Доступно на сайте [http://sax.sagepub.com/content/9/4/335?ikey=acf08ea4f38d8e5b18fecffa8daba5234aabc0fc&keytype2=tf\\_ipsecsha&linkType=ABST&journalCode=spsax&resid=9/4/335&atom=/bmj/340/bmj.c74.atom](http://sax.sagepub.com/content/9/4/335?ikey=acf08ea4f38d8e5b18fecffa8daba5234aabc0fc&keytype2=tf_ipsecsha&linkType=ABST&journalCode=spsax&resid=9/4/335&atom=/bmj/340/bmj.c74.atom); *Tony Delamothe*. Why a hospital? *BMJ* 2013;347:f5548. Доступно на сайте <http://www.bmj.com/content/347/bmj.f5548?etoc=>; *Serious mental disorder in 23 000 prisoners: a systematic review of 62 surveys; Seena Fazel, John Danesh*. Department of Psychiatry, University of Oxford, Warneford, Hospital, Oxford

лечение не должно быть исключительно единственным методом лечения агрессивного сексуального поведения и подходит не для всех преступников. Есть существенные доказательства того, что антиандрогены в общем снижают общее количество тестостерона и набухание полового члена, но нет достаточных доказательств того, что антиандрогены могут влиять на сексуальные отклонения в поведении и/или снижать риск сексуального рецидива у преступников. То есть такие изначальные цели, как исправление, отсутствие дальнейшего насилия над детьми ХК не достигается и сексуальное поведение преступника в дальнейшем гарантированно не меняется. В данном случае, медицинский мир активно оппонирует мнению борцов за ХК, доказывая несостоятельность решений о применении такого рода наказания.

В рутинной медицине препараты, обладающие свойствами подавлять действие мужских половых гормонов и предлагаемые для ХК (например Декапептил, Ципроперона ацетат, Леупрорелин и др.), используют для больных со строгими показаниями некоторых видов рака простаты или при гормональных расстройствах, когда дальнейшая выработка тестостерона губительна для организма. Эффект от медикаментов не является необратимым, он действует только на момент его приема. Исследования эффективности и безопасности назначения этих препаратов при данных заболеваниях доступны в информационном научном пространстве. И наоборот, доказательства эффективности ХК отсутствуют, имеющиеся исследования эффект не подтверждают. Напомним, применение препаратов, подавляющих выработку тестостерона, – дело далеко не безобидное. Антиандрогены, по сути, меняют пол, вызывая серьезные гормональные изменения в организме, включая целый ряд заболеваний и побочных эффектов, которые медики потом обязаны наблюдать и лечить.

Таким образом, предлагаемая политиками ХК, лишенная правовой, логической и этической основы, не может рассматриваться даже как часть ответа на вызовы, связанные с проблемой сексуального насилия над детьми.

### ***Этические медицинские дилеммы в вопросе о химической кастрации***

Нужно отметить, что в вопросе применения ХК с целью наказания медики Кыргызстана столкнулись и с этической дилеммой. При том, что медицинское сообщество открыто выражает свою нулевую терпимость

---

OX3 7JX, UK (S Fazel MRCPsych); and Department of Public Health and Primary Care, Institute of Public Health, University of Cambridge, Forvie Site, Cambridge CB2 2SR, UK, (Prof J Danesh DPhil), Correspondence to: Dr Seena Fazel THE LANCET. Vol 359. February 16, 2002. Доступно на сайте [www.thelancet.com](http://www.thelancet.com)

к сексуальным преступлениям над детьми, согласно врачебной этике медики не должны использовать свои знания в негуманных целях ни при каких обстоятельствах<sup>1</sup>. Существует очевидная прямая связь между концептуальными понятиями прав человека и прочно утвердившимся принципом соблюдения этических норм в области здравоохранения. В правозащитных кругах кастрация однозначно признается действием против самой человеческой природы.

Как и в юридической профессии, нравственный долг и обязанности специалистов в области здравоохранения отражаются в документах ООН и международных медицинских профессиональных организаций, что указывает на наличие в медицинском сообществе полного консенсуса по вопросам, касающимся защиты прав человека. Таким образом, основным постулатом медицинской этики, независимо от того, в какую форму он облечен, является стоящая превыше всего обязанность всегда действовать в наилучших интересах пациента, невзирая на любые препятствия, затруднительные обстоятельства или договорные обязательства. В Токийской декларации о независимости и профессиональной свободе врача Всемирной медицинской ассоциации<sup>2</sup> подтверждается запрещение любых форм участия медицинских работников в актах пыток или жестокого обращения либо их присутствия при совершении таких актов. Врачам прямо запрещено предоставлять информацию или какие-либо инструменты или вещества, которые могут способствовать жестокому, бесчеловечному обращению. Этот запрет подкрепляется тем обстоятельством, что в принятых ООН Принципах медицинской этики<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Руководство по эффективному расследованию и документированию пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Стамбульский протокол), 9 августа 1999. Доступно на сайте <http://www.obcbr.org/Documents/Publications/training8Rev1ru.pdf>; Karen Harrison, Legal and Ethical issues when using Antiandrogenic Pharmacotherapy with Sex Offenders, University of the West of England – Bristol, Sexual Offender Treatment, Volume 3 (2008), Issue 2. Доступно на сайте [http://www.sexual-offender-treatment.org/2-2008\\_01.html](http://www.sexual-offender-treatment.org/2-2008_01.html); Heim N, Hursch CJ. Castration for sex offenders: treatment or punishment? A review and critique of recent European literature. Arch Sex Behav. 1979 May;8(3):281-304. Доступно на сайте [http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/485816?dopt=Abstract&access\\_num=485816&link\\_type=MED](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/485816?dopt=Abstract&access_num=485816&link_type=MED)

<sup>2</sup> Руководящие принципы для врачей, касающиеся пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в связи с задержанием и тюремным заключением (Токийская декларация, 1975 г.)

<sup>3</sup> Принципы медицинской этики, относящиеся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных и задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения. Доступно на сайте <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instreet/Rb3pmerhp.html>

относящихся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных и задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных, или унижающих достоинство видов обращения, делается специальная ссылка на Токийскую декларацию. Аналогичное положение содержится и в принятой на Международной конференции по исламской медицине Кувейтской декларации (1981 г.), в которой врачам запрещается позволять использовать свои специальные знания «для нанесения вреда, расстройства или ущерба телу, разуму или духу человека как по военным, так и по политическим соображениям»<sup>1</sup>. Работники здравоохранения также обязаны оказывать поддержку коллегам, выступающим против нарушений прав человека. Неоказание такой поддержки может не только привести к нарушению прав пациентов и положений вышеперечисленных деклараций, но и подорвать репутацию медицинской профессии как гуманной. В принятой Всемирной медицинской ассоциацией Резолюции о правах человека содержится призыв ко всем национальным медицинским сообществам принимать все меры к тому, чтобы врачи не скрывали доказательств нарушений даже под угрозой репрессий и давления. В Резолюцию включено требование выработать четкие инструкции – особенно для врачей – выступать с протестом против допускаемых нарушений прав человека, а также обеспечить наличие эффективных механизмов для расследования поведения и действий врача, противоречащих нормам этики в отношении прав человека.

Принцип профессиональной независимости требует от работников здравоохранения постоянно помнить об основной цели медицины – облегчать страдания и боль и избегать причинения вреда, невзирая на любое постороннее давление, как бы оно не проявлялось. Врачи всегда должны делать то, что в наибольшей степени отвечает интересам пациентов. Нередко эта обязанность выражается в понятии профессиональной независимости, в соответствии с которой врачи должны применять наилучшие методы лечения и эффективные и безопасные медицинские вмешательства, несмотря на любого рода давление, которое может быть на них оказано со стороны немедицинской среды.

Согласно Токийской декларации о независимости и профессиональной свободе врача врачи должны настаивать на том, что они свободны в своих действиях в интересах пациента, несмотря на все прочие соображения, в т. ч. на указания работодателей, политические или экономические

<sup>1</sup> Руководство по эффективному расследованию и документированию пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Стамбульский протокол), 9 августа 1999. Доступно на сайте <http://www.obchr.org/Documents/Publications/training8Rev1ru.pdf>

средства давления. Только при полной профессиональной свободе и независимости врачи смогут защищать потребности пациентов в медицинской помощи перед всеми, кто будет отказывать в необходимой помощи или ограничивать ее. Во всех случаях, когда положения законодательства или действия правительства либо любого иного административного органа или учреждения препятствуют реализации этих прав пациентов, врачи должны стремиться всеми надлежащими средствами восстановить их и обеспечить их соблюдение. Таким образом, врач – это лицо в государстве, выполняющее свой долг вне политики, национальности, религиозных побуждений, единственным допустимым критерием различий между пациентами является степень срочности медицинской помощи.

Практика взаимодействия гражданского сектора, правозащитников и Министерства здравоохранения КР по вопросу о ХК показала, что врачи могут и обязаны отстаивать результаты научных исследований для принятия научно обоснованных решений об адекватности и применимости тех или иных медицинских вмешательств.

С другой стороны, обзор последних событий привел к пониманию того, что только усилиями системы здравоохранения решить все проблемы, связанные с сексуальным насилием над детьми, не представляется возможным. Перекалывание ответственности исключительно на систему здравоохранения резко сужает масштабы проблемы и ограничивает многоаспектное решение на государственном уровне вопроса о противодействии сексуальным преступлениям. В реальности, решения по вопросам защиты детей выносятся на основе частичной фрагментарной информации, которая постоянно меняется. Медицинская общественность активно протестует, сталкиваясь с несовершенными решениями политиков. Особенно в тех случаях, когда политики и лица, принимающие решения, не демонстрируют своей готовности и приверженности обеспечить адекватную безопасность и защиту детям от сексуального насилия.

### ***Оценка риска в области защиты детей***

Оценка риска сексуального насилия может послужить основанием для конкретных действий в области защиты детей, но что при этом считать за риск?

Когда речь заходит об оценке риска в области защиты детей, можно было бы автоматически полагать о риске для ребенка. Живет ли ребенок в безопасности? Если нет, то что должно быть сделано родителями, другими взрослыми, обществом, государством, чтобы дети жили в безопасной среде? Если угроза или насилие идет со стороны семьи и родителей, то что будет меньшим злом – оставить ребенка с родителями или изъять у

них ребенка в целях его безопасности? Существуют объективные факторы, такие как уровень жизни, экономическое благосостояние страны, в частности бедность, преступность, неблагополучные семьи, безработица, которые увеличивают риски небезопасной среды для жизни детей. Правительство в своей законотворческой деятельности может сформировать социальную политику, которая снижает такие риски, но в реальности это не приводит к их полному устранению. Согласно ст. 14 Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» от 25 марта 2003 года № 62 защита прав человека в случае насилия в семье предполагает доступ пострадавших к комплексу услуг, обеспечивающих экстренную помощь и долгосрочную поддержку со стороны правоохранительных органов, медицинской, психологической, социальной служб, включая право на бесплатное проживание в социальной гостинице/убежище. Причем поддержка и услуги должны распределяться равномерно, охватывая сельские и городские регионы с учетом языковых и других социальных различий пострадавших. Однако, несмотря на то, что сексуальное насилие совершено в отношении детей, наблюдается значительный разрыв в сфере реализации законодательных актов<sup>1</sup>. В реальности, получить необходимую поддержку со стороны государства крайне сложно из-за отсутствия минимальных гарантий социальных услуг для детей-жертв насилия и анализа хода расследования и рассмотрения такого рода дел. В результате, в большинстве случаев сексуального насилия дети, нуждающиеся в защите и правосудии, остаются наедине со своей трагедией. Целенаправленный сбор и анализ данных о семейном насилии на национальном уровне начался после принятия Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье». Однако качество сбора официальных данных остается очень низким и не отражает реальной ситуации.

В глобальном масштабе предотвращение сексуальной эксплуатации, сексуального насилия в отношении детей и борьба с ними требуют не только скоординированных действий всех ответственных структур внутри страны, но и международного сотрудничества. Учитывая необходимость подготовки всеобъемлющего странового документа, посвященного профилактическим, защитным и уголовно-правовым аспектам борьбы со всеми формами сексуальной эксплуатации и сексуального насилия в отношении детей, и создания особого механизма мониторинга, следует также должным образом принимать во внимание другие соответствующие международные документы и программы в этой сфере, активнее

<sup>1</sup> Молдошева А. Сексуальное насилие в отношении женщин и права человека. Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2012 год. – Бишкек, 2013. – С. 106.

присоединяться к международному сообществу в борьбе против любого рода насилия над детьми.

Одним из последних современных международных документов в области защиты детей является Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия (СЕТС № 201), Лансароте, 25 октября 2007 года<sup>1</sup>. Преисполненные решимости эффективно содействовать достижению общей цели по обеспечению детей надлежащей защитой от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия, кто бы их ни совершал, и по оказанию помощи жертвам, более 50 стран ратифицировали данную Конвенцию, включая 9 стран СНГ. Целью принятия Конвенции является: предотвращение сексуальной эксплуатации и сексуального насилия в отношении детей и борьба с ними; защита прав детей-жертв сексуальной эксплуатации и сексуального насилия; развитие национального и международного сотрудничества в борьбе с сексуальной эксплуатацией и сексуальным насилием в отношении детей.

Назрела настоятельная необходимость совершенствовать политику государства в области защиты детей от сексуального насилия путем активизации и консолидации усилий всех заинтересованных сторон, общества в целом и прежде всего законодательной и исполнительной власти. Ключевым аспектом в государственной политике должна стать разработка комплексных мер, направленных прежде всего на защиту и поддержку детей, а также развитие профилактических программ в различных сферах, включая просвещение детей и взрослых об опасностях сексуального насилия, сексуальной эксплуатации детей и способах их защиты.

### ***Общие выводы и предложения***

- Необходимо принять законодательные и иные меры, направленные на повышение уровня информированности в области защиты и обеспечения прав детей лиц, регулярно вступающих в контакт с детьми в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты, правосудия и правоохранительной деятельности, а также в областях, связанных со спортом, культурой и досугом. Указанные лица должны обладать законодательно контролируруемыми достаточными знаниями в сфере сексуальной эксплуатации и сексуального насилия в отношении детей, владеть способами выявления таких правонарушений. Условия допуска к профессиональной деятель-

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://www.coe.int/t/dgbl/standardsetting/children/Source/LanzaroteConvention\\_ru.pdf](http://www.coe.int/t/dgbl/standardsetting/children/Source/LanzaroteConvention_ru.pdf)

ности, предусматривающей регулярные контакты с детьми, должны быть такими, чтобы кандидаты на занятие такой профессиональной деятельностью не были ранее судимы за деяния, связанные с сексуальной эксплуатацией или сексуальным насилием в отношении детей.

- Следует разработать правила соблюдения конфиденциальности, закрепленные внутренним законодательством в отношении некоторых специалистов, работающих с детьми, чтобы не было препятствий для возможности сообщать службам, ответственным за защиту детей, о любой ситуации, когда они имеют разумные основания полагать, что ребенок стал жертвой сексуальной эксплуатации или сексуального насилия.
- Необходимо принять меры по обеспечению координации на национальном и местном уровнях деятельности различных ведомств, занимающихся защитой детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия, их предупреждением и борьбой с ними, в частности, системы образования, здравоохранения, социальных служб, правоохранительных и судебных органов.
- Необходимо принять меры по поощрению усилий частного сектора, в частности сектора информационных и коммуникационных технологий, индустрии туризма и путешествий, банковского, финансового бизнес-сектора, а также гражданского общества в целом, к их участию в разработке и реализации мер политики, направленных на предупреждение сексуальной эксплуатации и сексуального насилия в отношении детей на основе саморегулирования или совместного регулирования.
- Рассмотреть возможности стимулирования СМИ к распространению оперативной информации обо всех аспектах сексуальной эксплуатации и сексуального насилия в отношении детей при должном соблюдении независимости СМИ и свободы печати.
- Необходимо методично и непрерывно принимать меры, рассчитанные на широкую общественность: проведение разъяснительных кампаний, направленных на распространение информации о случаях сексуальной эксплуатации и сексуального насилия в отношении детей и о тех предупредительных мерах, которые могут быть предприняты.
- Создать условия для активизации участия неправительственных организаций, СМИ и гражданского общества в разработке и осуществлении мер государственной политики, программ и мероприятий в области борьбы с сексуальной эксплуатацией и сексуальным насилием в отношении детей.

- Расследование, уголовное разбирательство, судебное преследование и процессуальное законодательство должны осуществляться с учетом наилучших интересов ребенка и с соблюдением его прав. Необходимо исходить из защитного подхода к жертвам, обеспечивая условия для того, чтобы расследование и уголовное разбирательство не усугубляли нанесенную ребенку травму.

## **Рекомендации**

### **Жогорку Кенешу Кыргызской Республики**

1. Законодательно закрепить все возможные меры, направленные на оказание в краткосрочной и долгосрочной перспективе помощи жертвам в их физическом выздоровлении и психосоциальной реабилитации, в наилучших интересах потерпевшего ребенка. С этой целью усилить мониторинг и контроль за исполнением и реализацией всех нормативных правовых актов в этой области путем проведения обязательных мониторингов.
2. Обеспечить законодательно установки на наличие эффективных программ, а также мер оперативного вмешательства в целях предотвращения и минимизации опасности совершения повторных преступлений сексуального характера в отношении детей. Такие программы и меры должны быть доступны в любое время в течение разбирательств как в местах лишения свободы, так и за их пределами, в соответствии с условиями, установленными внутренним законодательством.
3. Законодательно закрепить процедуры, включающие возможность изоляции предполагаемого правонарушителя и/или возможность изоляции жертвы от ее семейной среды, когда родители или иные лица, осуществляющие опеку над ребенком, причастны к его сексуальной эксплуатации или сексуальному насилию. Условия и продолжительность такой изоляции должны устанавливаться исходя из наилучших интересов ребенка. В свою очередь, лица, близкие к жертвам, также должны иметь возможность получать, в случае необходимости, терапевтическую помощь, в частности, неотложную психологическую помощь.

### **Правительству Кыргызской Республики**

1. Создать на республиканском и местном уровнях:
  - а) независимые компетентные органы с необходимыми полномочиями по развитию и защите прав ребенка, обеспечивая их соответствующими ресурсами;

- б) механизмы сбора данных или координационные центры для мониторинга и оценки фактов сексуальной эксплуатации и сексуального насилия в отношении детей (при соблюдении требований о защите личных данных), функционирующие во взаимодействии с гражданским обществом.
2. Разработать и принять социально-исследовательские проекты и программы по изучению и анализу ситуации, связанной с сексуальным насилием над детьми, с учетом особенностей, характерных для Кыргызстана.
  3. Уделить должное внимание финансированию, в том числе, при необходимости, с помощью учреждения фондов, проектов и программ, осуществляемых совместно с гражданским обществом и направленных на предупреждение и защиту детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия.
  4. Содействовать деятельности информационных служб, таких как линии помощи, предоставление консультаций по телефону или в системе Интернет, в том числе в конфиденциальном порядке или с должным обеспечением анонимности; организовать горячие линии и межведомственное взаимодействие для облегчения доступа ко всем видам помощи.

#### **Министерству социального развития Кыргызской Республики**

1. Разработать эффективные социальные программы и межведомственные структуры с целью оказания необходимой и исчерпывающей помощи жертвам, их близким родственникам, а также любым иным лицам, ответственным за опеку над ними.

#### **Министерству образования и науки Кыргызской Республики**

1. В целях просвещения детей в рамках школьного образования, включить в программы начального и среднего школьного образования информацию для детей и родителей об опасностях, связанных с сексуальной эксплуатацией и сексуальным насилием в отношении детей, а также информацию о способах защиты себя, адаптированной к их развивающимся способностям. Такую информацию, предоставляемую, при необходимости, во взаимодействии с родителями, доводить до детей в более широком контексте полового воспитания, уделяв особое внимание ситуациям повышенной опасности, в особенности связанным с использованием новых информационных и коммуникационных технологий.

### Министерству здравоохранения Кыргызской Республики

1. Предусмотреть повышение квалификации медицинских работников на всех уровнях здравоохранения по оказанию своевременной адекватной медицинской помощи детям, подвергшимся сексуальному насилию, согласно научно обоснованной практике, включая правильное документирование следов насилия с учетом объективного психологического и физического состояния жертвы.
2. Разработать и распространить среди медицинских работников все необходимые стандарты и алгоритмы действий по оказанию качественной медицинской помощи детям, подвергшимся сексуальному насилию, на всех уровнях здравоохранения.

**С. Баитовенко,**

*президент ОО «Ресурсный центр для пожилых»,  
координатор Международной сети  
«AgeNet International»*

## Нарушение прав пожилых людей в Кыргызстане

«Злоупотребления в отношении пожилых людей – широко распространенное не предаваемое гласности явление»

*Из доклада Генерального  
секретаря ООН<sup>1</sup>*

С каждым годом все больший процент уязвимых людей в Кыргызстане составляют именно пожилые граждане нетрудоспособного возраста, пенсионеры и лица с ограниченными возможностями здоровья (далее – ЛОВЗ).

На сегодняшний день в Кыргызстане проживает 552 тыс. пожилых граждан, что составляет чуть более 9 % от всего населения республики<sup>2</sup>. Продолжительность жизни составляет 74 года для женщин и 66 лет для мужчин.

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://www.un.org/ru/sg/messages/2012/elderabuse.shtml>

<sup>2</sup> Доступно на сайте <http://www.kyrtag.kg/news/detail.php?ID=672>

Минимальный размер заработной платы, пенсии, пособия и другие социальные выплаты поэтапно, с учетом экономических возможностей государства, должны быть приближены к главному социальному стандарту, т. е. к прожиточному минимуму.

Статистика показывает, что 38 % пожилых людей в Кыргызстане получают пенсию ниже прожиточного минимума, который на 1 декабря 2013 года составил 4890 сомов<sup>1</sup>. Средний размер пенсии в Кыргызстане на 1 октября 2013 года составляет 4555 сомов<sup>2</sup>.

Социальная политика государства должна быть направлена на развитие социальных услуг, оказываемых социально незащищенным категориям граждан, в том числе пожилым.

Гарантированный доход, предоставляемый государством пожилым гражданам в виде пенсий, не обеспечивает не только достойный, но даже необходимый в силу их возраста уровень жизни. В связи с низким уровнем жизни права пожилых людей в Кыргызстане нарушаются практически везде, будь то поход в поликлинику или на почту. А ежегодное повышение пенсий покрывает лишь инфляцию за счет роста цен на медикаменты, продукты питания, коммунальные услуги и предметы первой необходимости, не позволяя улучшить уровень жизни пожилых людей.

Население Кыргызстана в демографическом отношении достаточно молодое. Согласно исследованию «Население Кыргызстана в начале XXI века»<sup>3</sup>, проведенному Фондом ООН в области народонаселения в Кыргызстане, молодежь в возрасте 14-28 лет составляет 30,1 % населения страны, а 51,4 % населения – младше 25-ти лет. Несмотря на эти данные, согласно прогнозам Кыргызстан столкнется с процессом старения населения уже в 2030 году. На сегодняшний день население в Кыргызстане старше 60-ти лет составляет 8 %, в 2013 году оно увеличится до 13 %, а к 2015 году составит 21,1 %<sup>4</sup>.

Учитывая настоящие и прогнозируемые демографические процессы, необходимо обратить должное внимание на положение пожилых людей в Кыргызстане, защиту их прав и проблемы старения в целом.

Учитывая, что проблемы старения непосредственно связаны с вопросами правовой безопасности, социальной сферы, демографии, миграции, здравоохранения, общественно-культурного развития, экологии, уже сейчас чрезвычайно важно определить свою позицию в отношении по-

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://www.kyrtag.kg/news/detail.php?ID=672>

<sup>2</sup> Доступно на сайте [http://rus.azattyk.org/archive/ky\\_news\\_in\\_russian\\_ru/20131216/4795/4795.html?id=25201946](http://rus.azattyk.org/archive/ky_news_in_russian_ru/20131216/4795/4795.html?id=25201946)

<sup>3</sup> Доступно на сайте <http://www.unfpa.kg/ru/publications>

<sup>4</sup> Там же.

литики, направленной на старшее поколение, и срочно разрабатывать меры по защите прав пожилых людей с целью создания благоприятных условий для активного долголетия.

### ***Международные документы, направленные на защиту прав пожилых людей***

Начиная с 80-х годов прошлого столетия усилия, направленные на содействие правам человека и защиту прав пожилых людей, привели к признанию проблемы насилия в отношении пожилых людей как вопроса сферы прав человека.

Во Всеобщей декларации прав человека<sup>1</sup> отражены основополагающие права всех людей в гражданской, политической, социальной, экономической и культурной областях и говорится о том, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах».

Мадридский международный план действий в области старения<sup>2</sup> (далее – ММПД) направлен на обеспечение пожилому населению всех стран мира возможности жить в безопасных и достойных условиях и продолжать участвовать в жизни общества в качестве полноправных граждан. ММПД призван стать практическим инструментом, который должен помочь сосредоточить внимание государства на ключевых приоритетных задачах, связанных с процессами индивидуального и демографического старения. Гражданское общество Кыргызстана активно продвигало принципы ММПД в Кыргызской Республике. Так, в 2005 году Международная сеть «AgeNet International» совместно с государственными органами Кыргызской Республики разработала курс действий по реализации ММПД<sup>3</sup>.

Кроме того, Принципы ООН в отношении пожилых людей<sup>4</sup>, принятые Генеральной Ассамблеей ООН в 1991 году, обеспечивают права пожилых людей на независимость, участие, уход, реализацию внутреннего потенциала и обеспечение достойной старости.

Но, несмотря на то, что в Кыргызстане принимается довольно много различных международных соглашений, резолюций, деклараций, направ-

<sup>1</sup> Принята в 1948 году, в настоящее время признается в качестве обычного права, которое является обязательным для каждой страны мира. Доступно на сайте [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declbr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declbr.shtml)

<sup>2</sup> Принят Второй всемирной ассамблеей по вопросам старения, Мадрид, 8-12 апреля 2002 года. Доступно на сайте [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/ageing\\_program\\_ch1.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ageing_program_ch1.shtml)

<sup>3</sup> Доступно на сайте [http://agenet.org.kg/?page\\_id=433](http://agenet.org.kg/?page_id=433)

<sup>4</sup> Доступно на сайте [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/oldprinc.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/oldprinc.shtml)

ленных на защиту прав пожилых людей, они не обладают юридической силой для нашей страны, предполагая соблюдение только моральных обязательств. Одним из таких документов является ММПД.

### ***Права пожилых людей, закрепленные в законодательстве Кыргызстана***

Основным гарантом соблюдения прав и свобод граждан Кыргызстана является Конституция Кыргызской Республики. Так, в ст. 53 Конституции КР говорится:

1. Гражданам гарантируется социальное обеспечение в старости, в случае болезни и утраты трудоспособности, потери кормильца в случаях и порядке, предусмотренных законом.
2. Пенсии, социальная помощь в соответствии с экономическими возможностями государства обеспечивают уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума.

В 2002 году силами гражданского общества велась активная работа по привлечению внимания общественности и государства к целям и задачам ММПД. Были проведены ряд международных конференций, рабочих встреч с участием государственных структур. Результатом данной деятельности стало Распоряжение Правительства КР от 28 сентября 2007 года № 368-р, предписывающее в целях совершенствования нормативно-правовой базы в части социальной защиты пожилых граждан и пенсионеров и оказания им всесторонней поддержки создать рабочую группу для разработки Концепции «Старшее поколение» и Закона «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике».

Силами гражданского общества в Кыргызстане был принят Закон КР «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике» от 26 июля 2011 года № 133, в котором определен возраст пожилых граждан: для мужчин – 63 года, для женщин – 58 лет. Данный Закон определяет государственную политику в отношении пожилых граждан, направленную на создание им достойных условий, позволяющих вести полноценный образ жизни, участвовать в экономической и политической жизни общества, а также выполнять свои гражданские обязанности.

Еще одним важным документом, направленным на социальную поддержку уязвимых слоев населения, является Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы<sup>1</sup>, где предусмотрен раздел «Социальная защита пожилых граждан». Стратегия в качестве основных определяет следующие задачи:

<sup>1</sup> Утверждена постановлением Правительства КР от 13 декабря 2011 года № 755.

- обеспечение каждого пожилого гражданина достойным уровнем социальных выплат не ниже базовой части пенсии;
- предоставление качественных социальных услуг, исходя из их индивидуальных потребностей.

Однако в реальной жизни достижение задач Стратегии не реализуется в полном объеме, т. к. многие задачи не имеют необходимой финансовой поддержки из государственного бюджета.

### ***Возрастная дискриминация***

В последние годы проблема дискриминации пожилых людей в Кыргызстане приобрела особое значение. Оказывая влияние на многие, еще не фиксированные исследователями стороны жизни, дискриминация пожилых людей (эйджизм)<sup>1</sup> проявляется в новой, несвойственной для восточного менталитета форме **насилия над пожилыми людьми**, что вызывает необходимость комплексного изучения данного явления и рассмотрения его как социальной проблемы. Дискриминация в отношении пожилых людей проявляется со стороны государства, общества, в семье через нарушение прав и свобод пожилого человека, снижение его социального статуса и уровня жизни, ограничение возможностей участия в различных сферах жизнедеятельности и доступа к культурным и духовным ценностям. Особое беспокойство вызывает жестокое обращение с пожилым человеком в условиях семьи.

Возрастная дискриминация является одной из форм ущемления или нарушения общечеловеческих прав пожилых людей. Отрицательные стереотипы могут выражаться в отсутствии у общества интереса к проблемам пожилых граждан, возникновении опасности маргинализации и отказе в соблюдении принципа равенства доступа к возможностям, ресурсам и льготам. Возрастная дискриминация в области труда может вести к изоляции пожилых работников в сфере официальной занятости. В условиях современного рынка и повсеместной компьютеризации пожилым людям очень сложно адаптироваться к новым вызовам. В результате чего пенсионеры не могут трудоустроиться на хорошую работу и работают в сфере услуг, чаще всего дворниками или техническим персоналом. По словам пиар-менеджера ОО «Ресурсный центр для пожилых» Ю. Саломатиной: «В нашу организацию поступает много звонков от пожилых людей, с просьбой об обучении компьютерной грамотности. Это связано, прежде всего, с тем, что пожилые хотят научиться общаться через социальные

<sup>1</sup> Эйджизм (от англ. *ageism*) – дискриминация по возрасту.

сети и электронную почту со своими близким, находящимися в дальнем или ближнем зарубежье. Кроме того, очень много поступает звонков от пожилых людей, которым необходима поддержка, общение, т. к. зачастую они практически изолированы от общества в силу своего возраста и состояния здоровья».

Представления пожилых людей о социальной несправедливости общественного устройства порождают недоверие к власти, усиливают социальную напряженность, превращая данную возрастную категорию в наиболее дискриминируемую социальную группу, в группу риска, способствуя развитию процесса патологического старения.

### ***Проявление насилия в отношении пожилых граждан***

Сосредоточение внимания на вопросах насилия в отношении пожилых людей обусловлено недостаточной изученностью этой проблемы в Кыргызстане, необходимостью методологической разработки новых, более совершенных и научно обоснованных подходов к осмыслению проблем дискриминации указанной категории лиц, с целью совершенствования функционирующей системы социальной работы с гражданами пожилого возраста, подвергающихся насилию.

Сложившаяся в Кыргызстане ситуация определяет необходимость значительного изменения приоритетов социальной политики и конкретных практических действий в отношении пожилых людей, преобладающее большинство которых подвергаются системному и домашнему насилию.

Ситуация диктует необходимость проведения комплексного научного анализа заявленной проблемы, развития и совершенствования понятийного аппарата с целью разработки нормативно-правовой базы, ограничивающей насильственные действия над пожилыми членами общества.

Зачастую пожилые люди функционально безграмотны, ограничены в доступе к информации и практически не имеют возможности принимать решения и управлять собственной жизнью. Многие подвергаются дискриминации и плохому обращению даже со стороны близких им людей – родственников и тех, кто за ними ухаживает.

В настоящее время пожилые люди (особенно пожилые женщины) все чаще сталкиваются с проблемами ущемления и дискриминации своих прав и подвергаются различным формам насилия. Они живут среди нас почти в каждом доме, каждом дворе и часто становятся объектами вымогательства, вымещения накопившейся негативной энергии, отрицательных эмоций, мишенью для побоев. Кроме того, особое внимание следует

уделить «черному рейдерству», которое все сильнее набирает обороты, т. к. недвижимость пользуется на рынке большим спросом. Все больше пожилых людей оказываются на улице среди лиц без определенного места жительства.

В Кыргызстане действует Закон КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» от 25 марта 2003 года № 62, в котором заложены социально-правовые механизмы защиты от насилия в семье. Однако наличие данного Закона не защищает пожилых граждан от разных форм насилия.

Все чаще наблюдаются случаи, когда дети сдают своих пожилых родителей в дома престарелых.

---

*«К нам поступил один дедушка 1934 года рождения. Жена умерла у него три года назад. Жил со своим сыном, который часто пил и забирал у него пенсию на выпивку, а если он не давал деньги, то нередко и избивал его. У него еще есть дочка, но она говорит, что ей смотреть за отцом некогда. Вот соседи и привели его сюда».*

*«Пенсионерка Р., 70-ти лет, живет в маленьком двухкомнатном доме. В свое время дом не был оформлен. Несколько лет назад одна из сотрудниц айыл окмоту взялась помочь старушке с оформлением дома и забрала у нее документы. Однако с 1985 до настоящего времени дом так и не зарегистрирован на пенсионерку. В настоящее время на дом стала претендовать одна из родственниц пенсионерки. Жители сообщили, что в их селе это не первый случай, когда у стариков таким способом было отнято жилье»<sup>1</sup>.*

*«Алкоголизм тоже способствует насилию, когда дети-пьяницы обижают своих родителей. Хотя есть такие старики, которые сами выпивают, начинают конфликтовать, ругаются и не уживаются со снохой или с зятем. Вот детям и приходится сдавать их в дом престарелых».*

*Из интервью с директором дома престарелых*

---

<sup>1</sup> См.: Краткий обзор результатов исследования о насилии в отношении пожилых людей, подготовленный в 2011 году в рамках проекта «Право на жизнь без насилия в пожилом возрасте» международной организацией «HelpAge International» и Ассоциацией кризисных центров. Доступно на сайте <http://www.helpage.org/russian/resources/resources/publications/>

*Несколько дней назад в карете скорой помощи по дороге в больницу скончалась от многочисленных телесных повреждений пожилая женщина. О происшествии медики сообщили в местный отдел милиции. На место происшествия немедленно была направлена следственно-оперативная группа Таласского ГОВД. Вскрытие показало, что у 68-летней пенсионерки было сломано семь ребер. Кроме того, у женщины было 25 кровоподтеков и ссадин. Сотрудники милиции по подозрению в совершении тяжкого преступления задержали 42-летнего сына этой женщины. Скрыться он не успел<sup>1</sup>.*

*«У многих дети на заработках, оставляют внуков на полном попечении своих старых родителей, за которыми нужно ухаживать. Старики вынуждены заботиться о внуках, о хозяйстве. Зачастую, пожилые люди ко мне приходят замученные и грязные, им некогда лечиться, некогда ухаживать за собой. Я считаю, что это тоже насилие в отношении старых родителей».*

*Из интервью с сотрудником  
фельдшерско-акушерского пункта*

В настоящее время в Кыргызстане нет точных данных об уровне семейного насилия в отношении пожилых людей. Учитывая, что исследования, проводимые на международном и национальном уровнях, были направлены только на проблемы насилия в отношении женщин репродуктивного возраста, создается непреднамеренное, но довольно устойчивое впечатление, что женщины старше 50-ти лет не подвергаются насилию.

Как правило, о фактах насилия в семье в отношении пожилых не сообщается, и эти случаи не рассматривают как серьезное нарушение прав человека. Старики, испытывающие насилие, неохотно говорят об этом из-за чувства стыда, унижения и главное – боязни того, что, поделившись своей бедой, они только ухудшат свое и без того невыносимое положение

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://www.vb.kg/doc/253165\\_v\\_talase\\_pianyu\\_myjcbina\\_ybil\\_mat.html](http://www.vb.kg/doc/253165_v_talase_pianyu_myjcbina_ybil_mat.html)

в семье. Пожилые люди, пострадавшие от рук своих детей и внуков, не хотят рассказывать о своей беде, не желают наказывать виновных, более того, они зачастую пытаются всячески оправдать и выгородить виновников семейного насилия.

---

*«Иногда к нам поступают заявления от пожилых людей о насилии в семье, мы выезжаем, разбираемся. Но зачастую во время нашего разбирательства по факту семейного насилия родители начинают вести себя очень странно – защищают сына или сноху, опровергают факт любого насилия с их стороны. В таких случаях не знаешь, как себя вести дальше. Вначале напишут заявление, а потом отказываются от него».*

*Из интервью с представителем ОВД*

---

Результаты исследований, проведенных неправительственными организациями, говорят о том, что насилие в отношении пожилых людей в Кыргызстане существует и достаточно широко распространено. Так, исследование, проведенное в Кыргызской Республике в 2011 году международной организацией «HelpAge International» и Ассоциацией кризисных центров, показывает, что насилие в семье по отношению к пожилым гражданам существует. Об этом свидетельствуют 71% опрошенных граждан. По мнению 47 % респондентов, за последние 10 лет число случаев семейного насилия в отношении пожилых возросло. Кроме того, 35 % респондентам приходилось слышать о случаях насилия в отношении пожилых людей.

Данное исследование показало, что в Кыргызстане имеют место практически все формы семейного насилия в отношении пожилых людей, особенно в отношении пожилых женщин:

- 55 % опрошенных считают, что нуждами пожилых людей часто пренебрегают;
- по мнению 47 % опрошенных, пожилые люди часто испытывают психологическое насилие;
- 13 % опрошенных полагают, что пожилые люди подвергаются экономическому насилию, когда у них отбирают пенсии или лишают их дома;
- 6 % респондентов указали на то, что они часто становятся жертвами физического насилия;

- 1 % опрошенных ответили, что пожилые люди подвергаются сексуальному насилию<sup>1</sup>.

Многие пожилые люди подвергаются насилию со стороны своих снох или детей. Они бессильны остановить насилие, так как в большинстве случаев зависят от своих обидчиков. Существует много случаев, когда пожилых женщин после смерти мужа родственники выгоняют из дома или относятся к ним пренебрежительно. В связи с усилением миграционных процессов, особенно в сельской местности, все больше пожилых людей остаются одни или с внуками, в то время как их дети уезжают в дальнее или ближнее зарубежье на заработки. Известны случаи, когда дети, уезжая в трудовую миграцию, не возвращаются больше на свою родину. Нередко близкие отбирают пенсии у стариков или бросают своих детей на их попечение.

*В Кеминском районе Чуйской области в селе Каинды проживает пожилая семья, на попечении которой находится четверо внуков. Учитывая что глава семьи, Ж.Ш. не достиг еще пенсионного возраста (ему 59 лет), он не получает пенсию. После смерти сына, невестка оставила двоих детей и уехала из дома к своим родителям. Вот уже на протяжении 3-х лет невестка получает пособие за детей, но помощи детям не оказывает. Что-либо предпринять в отношении невестки старики не могут, т. к. бояться, что она заберет внуков. Кроме того, в Бишкеке на заработках находится дочь Ж.Ш., она разведена, но у нее нет возможности содержать двоих детей, поэтому она была вынуждена оставить их на попечение стариков-родителей. Тех денег, которые высылает дочь, на содержание внуков не хватает. По словам Ж.Ш., «Внуков поднимать сложнее, т. к. это большая ответственность»<sup>2</sup>.*

<sup>1</sup> См. Абитова Г. Права пожилых людей в Кыргызстане: законодательство и практика. – Бюллетень по правам человека в Кыргызской Республике, 2013, № 2 (8). –С. 12.

<sup>2</sup> Данный пример был зафиксирован в рамках проекта «Продвижение прав семей, затронутых миграцией», реализуемого ОО «Ресурсный центр для пожилых» (2012-2014 гг.) Доступно на сайте <http://www.rce.kg/2014/02/28/%D1%80%D1%83%D0%B1%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B8/istorii-uspexa/vnukov-podnimat-slozhnee-tak-kak-eto-bolschaya-otvetstvennost/>

И таких примеров, когда пожилые в одиночку воспитывают внуков, довольно много, причем помощи со стороны государства нет, а единственным доходом является пенсия. Причем все внимание в этом случае сосредоточено на том, чтобы суметь прокормить и обучить внуков, а вопрос здоровья и стариков, и детей отходит на второй план.

Согласно прогнозам Фонда ООН в области народонаселения и международной организации «HelpAge International» к 2025 году население планеты в возрасте 60-ти лет и старше увеличится вдвое и составит 1,2 млрд человек<sup>1</sup>. Процесс старения населения не обойдет стороной и Кыргызстан.

Ускоренное старение обусловлено снижением рождаемости и повышенной смертностью населения трудоспособного возраста, а также его миграционным оттоком.

Со старением населения все большее число пожилых людей будет подвергаться риску нарушения прав, гарантированных государством, что требует принятия срочных надлежащих мер, чтобы остановить потенциальный рост правонарушений в отношении пожилых людей.

Социальные услуги пожилым гражданам Кыргызстана, предоставляемые им в стационарных учреждениях, на дому, в центрах дневного пребывания и т. д., крайне недостаточны, необходимо создание геронтологических<sup>2</sup> центров, досуга и ухода. В Кыргызской Республике стоит проблема острой нехватки специально разработанных программ старения. Оказание доступных и качественных социальных услуг, необходимой медицинской поддержки пожилых людей должно быть направлено на обеспечение им достойного образа жизни, долголетия, условий для полноценного участия в жизни общества, что в свою очередь позволит сократить правонарушения в отношении этой категории граждан.

В настоящее время процесс вовлечения лиц пожилого возраста в социальную, экономическую, политическую, культурную жизнь носит в Кыргызстане непостоянный характер. Недостаточно изучен потенциал пожилых людей для развития общества, в результате чего он остается слабо востребованным.

<sup>1</sup> Глобальный индекс ЭйджВотч, 2013. Доступно на сайте <http://agenet.org/kg/wp-content/uploads/2013/10/Ageing-Index-Summary-RU.pdf>

<sup>2</sup> Геронтология – наука, изучающая биологические, социальные и психологические аспекты старения человека, его причины и способы борьбы с ним (омоложение).

## **Рекомендации**

### **Президенту Кыргызской Республики, Правительству Кыргызской Республики, Жогорку Кенешу Кыргызской Республики**

1. Разработать национальную программу по проблемам старения в Кыргызской Республике, опираясь на рекомендации, выработанные в ходе Международной конференции по старению (декабрь 2013 г.)<sup>1</sup>.
2. При разработке национальных программ и стратегий учитывать вопросы демографии и гендерный аспект.
3. Внести изменения в Закон КР «О социально-правовой защите от насилия в семье», включив пожилых людей в отдельную категорию лиц, которые в силу своего возраста особо уязвимы к насилию.
4. Установить прожиточный минимум с учетом реальных расходов на коммунальные услуги и обеспечить пенсионерам достойный уровень жизни.
5. Обеспечить причастность общественности (неправительственные организации, представители групп самопомощи пожилых людей (ГСП), эксперты) к принятию важных государственных решений: законов, стратегий, планов действий и т. д. посредством участия в общественных Советах, слушаниях, в работе межведомственных комиссий и др.
6. Содействовать участию Кыргызской Республики в обсуждении на разных уровнях (национальном, региональном) интересов пожилых людей в рамках партнерства с Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ МПА).
7. Обеспечить соблюдение конституционных прав и свобод пожилых людей путем проведения опросов, заседаний общественных слушаний и других форм контроля над исполнением законов, обеспечив доступ к услугам и их адресность.

### **Министерству внутренних дел Кыргызской Республики, Национальному статистическому комитету Кыргызской Республики, Национальному совету по гендерному равенству**

1. Обеспечить сбор данных о фактах насилия в отношении людей свыше 49-ти лет с градацией по возрасту и полу.

### **Министерству социального развития Кыргызской Республики**

1. Разработать минимальные стандарты для центров дневного пребывания; осуществлять мониторинг предоставляемых услуг.

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://www.wb.kg/254453>

2. Обеспечить развитие социальных услуг с применением новых социальных моделей для лиц пожилого возраста, особенно услуг по долговременному уходу, предоставляемых в домашних условиях. Уход за нуждающимися лицами старших возрастов должен поощряться и поддерживаться государством, т. к. возможности неправительственных и частных программ ограничены.
3. Внедрить систему повышения квалификации социальных работников.

#### **Министерству здравоохранения Кыргызской Республики и мэрии г. Бишкек**

1. Открыть кабинеты геронтологии в центрах семейной медицины, провести пилотный этап совместно с мэрией г. Бишкек на базе пансионата для пожилых людей «Ардагер».
2. Учитывать возрастные подходы при реформировании системы здравоохранения.
3. Совершенствовать подготовку, переподготовку медицинских и социальных работников, геронтологов, а также других специалистов для работы с пожилыми людьми, предпринять меры для привлечения в эту сферу специалистов и их поощрения.

#### **Министерству финансов Кыргызской Республики**

1. Разработать и внедрить механизмы финансирования центров дневного пребывания для пожилых граждан, изложенные в Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы.

#### **Министерству образования и науки Кыргызской Республики**

1. Создать специализированные центры образования, повышения функциональной грамотности и анализа для людей пенсионного возраста.

#### **Социальному фонду Кыргызской Республики**

1. Улучшить эффективность и прозрачность накопительной системы Социального фонда КР, в частности, накопительных фондов (2 %).
2. Установить единый размер базовой пенсии для всех пенсионеров.
3. Довести базовую часть пенсии до уровня прожиточного минимума.
4. В связи с увеличением потока трудовой миграции в соседние страны необходимо улучшить существующую систему поступления страховых взносов от трудовых мигрантов за счет проведения информационно-разъяснительных акций, либо данные отчисления сделать обязательными для всех трудовых мигрантов.

**Ч. Омурканова,**  
директор ОФ «Эгль»

## Права человека и пенитенциарная система Кыргызской Республики

Государственное управление пенитенциарной системой Кыргызской Республики на сегодняшний день нуждается в качественном профессиональном менеджменте и серьезных изменениях в контексте реалий современности.

События, происходящие в тюремной системе, являются зеркальным отражением ситуации в обществе.

Ни для кого не секрет, что именно проблемы, связанные с крайне низкой государственной поддержкой, а также неэффективным и коррумпированным управлением тюремной системой в Кыргызстане обусловили общеизвестные события 2005 года, когда были убиты депутат Жогорку Кенеша КР Т. Акматбаев, начальник тюремной системы Кыргызстана И. Полотов и еще два государственных чиновника. Отсутствие должного управления тюрьмами, самоотстранение некоторых руководителей тюремной системы привели к тому, что вместо положенного государственного руководства управление тюрьмами фактически перешло в руки криминалитета<sup>1</sup>.

Помимо управления, структурные проблемы (нехватка персонала, отсутствие инфраструктуры и др.) также должны решаться при полноценной поддержке государства. Но если государство не в состоянии осуществлять эффективный контроль и надзор за местами лишения свободы, то это обязательно сделает криминалитет, т. к. пенитенциарные учреждения всех видов, в особенности для несовершеннолетних, являются своеобразной школой и источником, постоянно подпитывающим и усиливающим противозаконную преступную деятельность криминалитета. Приходится констатировать, что в настоящее время влияние криминалитета на тюрьмы остается в силе.

В последние годы повышенное внимание стало уделяться соблюдению прав человека, предоставлению заключенным гарантированных прав и свобод, становлению механизмов гражданского контроля. Получили раз-

<sup>1</sup> См.: Тюремный кошмар Кыргызстана. Отчет Интернешнл Крайсис Групп, 2006. Доступно на сайте [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)

вите такие направления деятельности, как исправительное воздействие и социальная реабилитация осужденных. Значительным шагом в этом направлении стало широкое внедрение в уголовно-исполнительную практику программ снижения спроса на наркотики и вреда от их употребления. Усилилась поддержка и со стороны донорского сообщества.

Отметим, что 68 процентов от общего числа исправительных учреждений и следственных изоляторов (далее – СИЗО) расположены в Чуйской долине.

Современные проблемы кыргызской пенитенциарной политики являются следствием общего кризисного состояния уголовной юстиции. Затянувшаяся реформа судебной и правоохранительной систем, которая в своей основе продолжает ориентироваться на карательные методы борьбы с преступностью и обвинительный уклон, способствуют искусственной криминализации и так называемой «призонизации» общества. Кризис уголовной юстиции превратился в один из факторов самовоспроизводства преступности, превращения криминальной субкультуры в одну из доминирующих макросоциальных субкультур кыргызского общества, ключевыми характеристиками которой является отрицание ценности государства и права как таковых<sup>1</sup>.

### ***Институциональные модели систем исполнения наказаний***

В современном мире существует несколько различных институциональных моделей систем исполнения наказаний. В зависимости от принадлежности системы исполнения наказаний к тому или иному государственному ведомству можно выделить 5 моделей организации таких систем:

- 1) система исполнения наказаний полностью подотчетна министерству внутренних дел или его эквиваленту;
- 2) система исполнения наказаний полностью управляется министерством юстиции;
- 3) система исполнения наказаний находится под управлением объединенного министерства юстиции и внутренних дел (полиции);
- 4) система исполнения наказаний находится в ведении отдельного государственного департамента, неподконтрольного ни министерству юстиции, ни министерству внутренних дел;
- 5) смешанная модель, при которой различные виды наказаний или

<sup>1</sup> См.: Тюремный кошмар Кыргызстана. Отчет Интернешнл Крайсис Групп, 2006. Доступно на сайте [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)

меры процессуального принуждения находятся в ведении различных ведомств (например, пенитенциарные учреждения, в которых содержатся осужденные лица, находятся в ведении министерства юстиции, а места предварительного заключения – в ведении Министерства внутренних дел КР)<sup>1</sup>.

В советскую эпоху и после обретения Кыргызстаном независимости уголовно-исполнительная система Кыргызстана (далее – УИС) находилась в ведении Министерства внутренних дел КР, сначала как Управление исправительных дел Кыргызской Республики (далее – УИД КР). В 1995 году в рамках начальной стадии реформ в пенитенциарной системе УИД КР было преобразовано в Главное управление исполнения наказаний Министерства внутренних дел Кыргызской Республики (далее – ГУИН). В составе Министерства внутренних дел КР тюремная система функционировала до 2002 года. Затем, в целях проведения системного и комплексного реформирования судебной системы и правоохранительных органов, а также реализации Концепции реформирования уголовно-исполнительной системы, утвержденной постановлением Правительства КР «О Концепции реформирования пенитенциарной системы Кыргызской Республики на период до 2010 года» от 9 декабря 2002 года № 833 и в целях гуманизации и демилитаризации, система исполнения наказаний была передана из ведения Министерства внутренних дел КР в ведение Министерства юстиции КР.

Следующим важнейшим этапом в деятельности УИС стало преобразование ее в 2009 году в отдельную Государственную службу исполнения наказаний при Правительстве Кыргызской Республики (далее – ГСИН).

В настоящее время в функции ГСИН входят следующие основные компоненты:

- содержание под стражей подследственных лиц (СИЗО);
- исполнение наказаний в виде лишения свободы и без изоляции от общества (колонии, колонии-поселения, уголовно-исполнительные инспекции);
- охрана исправительных учреждений, конвоирование осужденных и лиц, заключенных под стражу (Департамент охраны исправительных учреждений и конвоирования осужденных и лиц, заключенных под стражу).

<sup>1</sup> См. подробнее: *Ковалев Н.П.* Аналитическая записка: Пенитенциарные системы: сравнительный анализ институциональных моделей систем исполнения наказаний в разных странах мира. Доступно на сайте [lprc.kz/files/library/121/rus/ЕЖЕГОДНИК%202008.pdf](http://prc.kz/files/library/121/rus/ЕЖЕГОДНИК%202008.pdf)

Общее число сотрудников и военнослужащих УИС составляет около 3700 человек.

Соотношение сотрудников по полу: женщины – 27,1%, мужчины – 72,8 %. Большинство сотрудников УИС составляют лица молодого и среднего возраста. Начальствующий состав УИС в основном представлен сотрудниками с высшим и средним специальным образованием. Показатели уровня образования среди сотрудников выглядят следующим образом: высшее образование имеют 56,6 % сотрудников; среднее специальное образование – 14,2 %; среднее образование – 29,2 % сотрудников.

Более половины сотрудников УИС имеют стаж работы от 1-го года до 5-ти лет, что не может не сказываться на уровне профессионализма деятельности учреждений.

На 1 января 2013 года в исправительных учреждениях республики содержалось около 7 тыс. человек, на учете в Уголовно-исполнительной инспекции состоит свыше 5 тыс. человек, всего около 12 тыс. человек.

### ***Международные и национальные стандарты политики и практики пенитенциарной системы Кыргызской Республики***

Кыргызстан присоединился к ряду международных правовых документов ООН: к Международному пакту о гражданских и политических правах<sup>1</sup>, к Конвенции о правах ребенка<sup>2</sup>, к Стандартам ООН по отправлению правосудия в отношении несовершеннолетних<sup>3</sup>, к Конвенции по предотвращению пыток и Факультативному протоколу к ней<sup>4</sup>. Кыргызстан, как государство-участник ОБСЕ, принял на себя обязательства по запрещению пыток и жестокого обращения, а также соблюдению Правил, регулирующих процедурные и предупредительные гарантии прав лиц, находящихся в заключении (Заключительный документ Венской встречи

<sup>1</sup> Принят Резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года. Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-ХII.

<sup>2</sup> *Принята* Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года. Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1402-ХII.

<sup>3</sup> Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила). Приняты Резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 года.

<sup>4</sup> Принят Резолюцией 57/199 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 2002 года.

ОБСЕ, 1989; Копенгагенская встреча ОБСЕ, 1990; Московское совещание ОБСЕ, 1991). Данные правила подтверждаются и Минимальными стандартными правилами обращения с заключенными<sup>1</sup>, где четко прописаны следующие основные принципы:

- каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами без какого бы ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения;
- все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности;
- при выполнении своих обязанностей должностные лица по поддержанию правопорядка защищают и уважают человеческое достоинство и поддерживают и защищают права человека по отношению ко всем лицам;
- должностные лица при исполнении своих обязанностей и управлении не совершают какие-либо акты коррупции и злоупотребления властью;
- органы тюремного управления должны заботиться о тщательном отборе персонала всех категорий, ибо эффективное управление и работа в тюрьме зависят от их добросовестности, гуманности, компетентности и личных качеств;
- управление и персонал учреждений должны обладать всеми необходимыми высокопрофессиональными качествами – соответствующее образование, опыт и стаж, регулярная переподготовка, знание языков и высокие морально-этические качества;
- определенные группы заключенных являются уязвимыми в силу своих физических или психологических недостатков или потребностей; женщины, несовершеннолетние, душевнобольные, престарелые, а также физически неполноценные и страдающие какими-либо заболеваниями заключенные вправе требовать особого обращения, дополнительные услуги и безопасность; приговоренные к смертной казни, насильники подвергаются дискриминации в силу вида назначенного наказания или преступления, в совершении которого они обвиняются – такие заключенные также нуждаются в защите, охране и безопасности;

<sup>1</sup> Приняты на Первом конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, проходившем в Женеве в 1955 году. Одобрены Экономическим и Социальным Советом в его Резолюциях 663 С (XXIV) от 31 июля 1957 года и 2076 (LXII) от 13 мая 1977 года.

- каждый человек имеет право на такой жизненный уровень (включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание), который требуется для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам;
- меры, применяемые в рамках закона и предназначенные специально для защиты прав и особого статуса, не должны рассматриваться как дискриминационные.

### ***Ситуация в пенитенциарной системе Кыргызской Республики***

Заклученные достаточно часто попадают в экстремальные ситуации, которые обусловлены любого рода несоответствием требований психосоциальной среды и возможностями человека. Такое несоответствие может проявляться в форме различного рода препятствий, отсутствия средств реализации целей, внешнего требования интенсификации деятельности, угрозы самооценке, утраты собственного престижа, депривации (отсутствие того объема информации, к которому привык заключенный, находясь на свободе). Вышеуказанные факторы препятствуют процессу ресоциализации, т. е. приспособлению по окончании срока заключения к более динамичным, быстро меняющимся условиям жизни «на воле», адекватному поведению в обществе.

Пенитенциарное учреждение может функционировать должным образом только в том случае, если правила и их реализация (то есть правоприменение, принудительное применение права, закона) обеспечиваются руководством пенитенциарного учреждения (тюрьмы), а не заключенными.

В настоящее время в пенитенциарных учреждениях Кыргызстана наблюдается слабое стимулирование процессов социальной адаптации и ресоциализации в силу особенностей тюремных условий, недостатка финансовых ресурсов, отсутствия профессиональных навыков по специальностям, пользующимся спросом на современном рынке (программист и др.). Это влечет за собой невозможность полноценной социально-психологической деятельности заключенных после освобождения.

Многие из заключенных не имеют конкретного адреса следования, средств для передвижения, документов. Работа по социальной адаптации

заклученных находится в стадии развития, а следовательно, превентивные меры против дальнейшей криминализации оказывают очень слабое воздействие. Для того, чтобы свести к минимуму разрушительное влияние тюрьмы, криминального окружения, осужденного нужно убедить пересмотреть свое преступное поведение и помочь ему использовать предлагаемые возможности принятия на себя социальной ответственности при вхождении в нормальную жизнь после освобождения.

Довольно слабая государственная защита сотрудников УИС становится одной из серьезных причин профессиональной деформации (потеря способности к сопереживанию чужому горю) и формирования установки на ужесточение содержания и наказания. В то время как социальная насыщенность воспитательных программ, профессионализм, гибкость, толерантность сотрудников могли бы оказать содействие в достижении хороших результатов в работе с заключенными.

Одной из серьезных проблем является отсутствие у более чем 4 тыс. заключенных паспортов. В августе 2011 года председатель ГСИН подписал приказ «О порядке оформления, выдачи, обмена паспорта граждан Кыргызской Республики осужденным, отбывающим наказание в исправительных, воспитательных колониях и тюрьмах». В настоящее время сотрудниками Государственной регистрационной службы КР совместно с проектами неправительственных организаций в исправительных учреждениях проводится работа в данном направлении.

По-прежнему актуальной остается проблема доступа к качественному медицинскому обслуживанию заключенных. Причиной является не только недостаток медицинского персонала, но зачастую и несвоевременная медицинская помощь. Временное содержание до этапирования больных с тяжелой лекарственноустойчивой формой туберкулеза не в специализированном противотуберкулезном учреждении, а совместно с другими заключенными может также повлиять на режимную обстановку учреждения в целом, так как возрастает риск инфицирования других заключенных и персонала.

Особая субкультура заключенных представляет собой проблему в любой тюрьме. Как правило, группа заключенных устанавливает свои собственные ценности и нормы поведения, отличающиеся от правил, принятых в обществе. Однако правила, принятые в обществе, действуют также и в пенитенциарном учреждении. Так, в пенитенциарном учреждении не должна существовать ситуация терпимости к насилию и злоупотреблению наркотиками. Это звучит довольно просто, но сработает только в том случае, если каждый сотрудник соблюдает данные правила и в целом пенитенциарное учреждение функционирует успешно, имеет четко поставленную организацию деятельности.

Несмотря на внешне стабильную ситуацию в системе, **оперативно-режимная обстановка** характеризуется как напряженно-выжидательная. Тому есть определенные причины и основными из них являются:

- нестабильная политическая обстановка в стране;
- недостаточная государственная поддержка пенитенциарных учреждений в части условий содержания и медицинского обслуживания осужденных.

В республике в последние годы участились случаи телефонного мошенничества и шантажа, осуществляемых осужденными, находящимися в пенитенциарных учреждениях. В рамках пресечения и предупреждения данных видов преступлений ГСИН проводит постоянную работу среди осужденных. Так, в 2012 году у заключенных было изъято 3,5 тыс. мобильных телефонов<sup>1</sup>.

В рамках взаимодействия с гражданским обществом и усиления роли гражданского контроля за ГСИН активную и результативную работу проводят Координационный совет по реформированию Уголовно-исполнительной системы, Совет ветеранов Уголовно-исполнительной системы. Также, в соответствии с Указом Президента КР «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом» от 14 мая 2011 года при ГСИН был создан Общественный наблюдательный совет (далее – ОНС)<sup>2</sup>, в состав которого входят 14 членов, 10 из которых являются представителями неправительственных организаций, 1 ветеран УИС, 1 член Коллегии адвокатов г. Бишкек и 2 представителя академических кругов. ОНС при ГСИН совместно с национальными и международными партнерами из неправительственных

<sup>1</sup> «В 2012 году у заключенных было изъято 3,5 тыс. телефонов», – сообщил 30 января 2013 года начальник главного оперативно-режимного управления ГСИН О. Энтериев, отвечая на вопрос о том, как в ГСИН борются с шантажом и мошенничеством со стороны заключенных, осуществляемых с помощью мобильных телефонов. По его словам, мобильные телефоны у заключенных найти очень сложно, в большинстве случаев на один телефон приходится по 10-15 SIM-карт. «Найти очень трудно, – сказал он. – Однако проводится работа по заглушке телефонов, в этом году планируется установить заглушку в 4-х колониях. Деньги из государственного бюджета выделены, договор с израильской компанией заключен». Доступно на сайте [ca-news.org/news:1055779](http://ca-news.org/news:1055779)

<sup>2</sup> Ранее, в 2006 году, по инициативе Правозащитного центра «Граждане против коррупции» был создан Наблюдательный совет ГУИН при Министерстве юстиции КР.

организаций<sup>1</sup> ведет комплексную системную работу по улучшению прав уязвимых групп осужденных женщин, несовершеннолетних, приговоренных к пожизненному лишению свободы (далее – ПЛС), пожилых заключенных и т. д. (мониторинги, деятельность по улучшению условий содержания и прав заключенных, привлечение инвестиций на развитие учебно-производственной базы и программ по реабилитации, ресоциализации и реинтеграции осужденных).

В последнее время сформировались новые вызовы, связанные с ростом религиозного экстремизма. В связи с этим для ГСИН особенно острыми стали проблемы функционального характера: недостаток знаний по вопросам истории религий; отсутствие информационной, методической и тематической литературы; отсутствие у персонала навыков по противодействию распространению идеологии экстремистских течений среди заключенных.

Из общего числа заключенных необходимо выделить особо уязвимые группы – женщины, беременные и женщины с детьми до 3-х лет, несовершеннолетние, иностранцы, приговоренные к ПЛС, пожилые и др.

Несовершеннолетние мальчики, отбывающие наказание в виде лишения свободы, содержатся в единственной воспитательной колонии № 14 для мальчиков, а девочки – в женской колонии №2 ГСИН. Большая часть несовершеннолетних осужденных отбывают наказание за совершение насильственных преступлений. Среди этой категории отбывающих наказание сохраняется тенденция роста повторной преступности. По статистике около 40 % бывших воспитанников детской колонии в первые 3 года после освобождения совершают повторные преступления. Результаты мониторинга по соблюдению прав несовершеннолетних осужденных говорят о том, что подавляющая часть их нуждается в доступе к основным правам и особой социальной поддержке. Это дети, требующие особой помощи и заботы, как правило, из неблагополучных семей, многие имеют уровень развития ниже среднего. Освободившихся из заключения подростков общество рассматривает как потенциально опасных, они не

<sup>1</sup> Общественные объединения: Ассоциация «Сеть снижения вреда», «Ресурсный центр пожилых», «Бир Дуйно», Ассоциация тюремных служащих; Общественные фонды: «Эгль», «Ранар», «Кулукан», Фонд поддержки тюремной системы, Центр правовой поддержки заключенных; Международные организации: Международный Комитет Красного Креста (МККК), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Спид-фонд «Восток-Запад», Фонд «Сорос-Кыргызстан», «Фридом Хаус».

могут трудоустроиться, получить документы, не входят в сферу внимания государственных служб, которые могли бы взять их под социальный патронат хотя бы на первое время после освобождения.

В наиболее тяжелом положении находятся заключенные, приговоренные к ПЛС. Отметим, что в республике неуклонно растет численность этой категории осужденных. В 2013 году государством выделены средства для продолжения строительства учреждения для осужденных к ПЛС. Однако данная бюджетная поддержка недостаточна и в настоящее время из-за незавершенности строительства большая часть данной категории заключенных в настоящее время пребывает в тяжелых условиях. Особого внимания заслуживают следующие проблемы: тяжелые условия содержания; ограничение доступа к медицинскому обслуживанию, к социальной и психологической поддержке<sup>1</sup>.

В настоящее время в пенитенциарной системе Кыргызстана есть одна женская колония № 2, расположенная в с. Степное, вблизи г. Бишкек, в которой содержатся женщины независимо от возраста – от 14-ти лет и старше. Превалирующая часть осужденных женщин (65-70 %) отбывают наказание за тяжкие и особо тяжкие преступления. Около 35-40 % из них отбывают наказание за хранение и сбыт наркотиков. В 2011 году в СИЗО №1 (г. Бишкек) и СИЗО № 14 (с. Вознесенка Чуйской области) были созданы специальные камеры для беременных и родивших женщин. Это новая практика для тюремной службы Кыргызстана, ранее в республике специальных камер для рожениц не было.

На стадии внедрения и апробации находится также и такое важное направление деятельности, как внедрение принципов Стамбульского протокола<sup>2</sup> в правоприменительную практику медицинской службы ГСИН. Для эффективной деятельности в данном направлении необходимо продолжать работу с партнерами, представляющими гражданское общество и международные организации.

<sup>1</sup> Шаги к реформам: о правах граждан, приговоренных к пожизненному лишению свободы в Кыргызстане. Отчет Правозащитного центра «Граждане против коррупции». 13 сентября 2011 года. Доступно на сайте <http://www.anticorruption.kg/wp-content/uploads/2012-otchet-sizo.pdf>

<sup>2</sup> Руководство по эффективному расследованию и документированию пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Доступно на сайте [www.obcbr.org/Documents/Publications/training8Rev1ru.pdf](http://www.obcbr.org/Documents/Publications/training8Rev1ru.pdf)

## ***Реформирование и развитие пенитенциарной системы Кыргызской Республики***

Лишение свободы затрагивает не только права осужденных, но и членов их семей, местного сообщества. Первым программным документом в процессе реформирования системы исполнения наказаний стала Национальная программа реформирования пенитенциарной системы Кыргызской Республики до 2010 года «Умут»<sup>1</sup>. В рамках реализации данной программы была проделана работа по совершенствованию и гуманизации уголовно-исполнительного законодательства. Так, в 2007 году отменена исключительная мера наказания – смертная казнь, а вместо нее введен новый вид наказания – пожизненное лишение свободы (ПЛС). Стало возможным применение мер наказания, альтернативных изоляции от общества, с последующим созданием Уголовно-исполнительной инспекции. Однако отметим, что, несмотря на то, что, программой были охвачены практически все направления процесса реформирования, ею не были затронуты вопросы, касающиеся системы управления.

12 мая 2012 года Правительством КР было принято постановление № 297 «Об утверждении Национальной стратегии развития уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы Кыргызской Республики на 2012-2016 годы» (далее – Стратегия).

На предстоящие 5 лет намечен ряд приоритетных стратегических направлений деятельности УИС, а именно:

- совершенствование законодательной базы;
- улучшение условий содержания заключенных;
- кадровая политика и социальная защита сотрудников УИС;
- исправительное воздействие и социальная реабилитация заключенных;
- исполнение наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия, не связанных с изоляцией осужденных от общества;
- создание и развитие производства, профессионально-техническое обучение заключенных;
- развитие взаимодействия с государственными, международными, неправительственными, религиозными организациями и СМИ.

Реализация мероприятий в рамках стратегических направлений, изложенных в Стратегии и сосредоточенных на ключевых проблемах пенитенциарной системы, позволит достичь поставленных ею целей. Предусмотрено применение комплексного подхода, который позволит заложить основы для обеспечения устойчивости развития УИС. Определен

<sup>1</sup> Утверждена постановлением Правительства КР от 10 марта 2006 года № 149.

потенциал для выработки политики, дальнейших стратегий и планирования действий на системной основе для решения задач путем реализации конкретных мероприятий, которые необходимо реализовать, несмотря на имеющиеся трудности. Комплексный подход реформирования пенитенциарной системы охватывает также необходимость сокращения и стабилизации численности заключенных в целях улучшения условий содержания в местах лишения свободы, возможность ресоциализации заключенных, обеспечения охраны здоровья сотрудников и заключенных, наряду с разработкой стратегий и программ для привлечения дополнительных средств, востребованных для УИС<sup>1</sup>.

Реформирование и развитие тюремной системы неотделимо от таких факторов, как защита прав человека, конструктивный диалог с обществом, транспарентность и демократичность. Тюрьма, как часть общества, не может существовать в вакууме, следовательно и такой важный вопрос, как управление тюрьмами, не может рассматриваться в изоляции от остальных компонентов государственного управления.

Для успешного проведения реформы в управлении тюрьмами особое значение имеют 3 основных фактора:

- 1) обеспечение пенитенциарной системы соответствующими условиями труда и реформирование материально-технической базы;
- 2) соответствующая профессиональная подготовка персонала тюремной службы;
- 3) взаимоотношения между людьми в учреждениях.

Если последний фактор носит позитивный характер и обусловлен соображениями гуманности, уважения человеческого достоинства, соблюдения правозащитных стандартов в отношении содержащихся в тюрьмах, преданности делу перевоспитания и исправления заключенных, то, без сомнения, результаты будут более успешными и долговременными. В этом случае высокий профессионализм, гибкость, толерантность управленческого звена и сотрудников могут помочь добиться хорошего эффекта. Напомним, что тюремная система представляет собой не только место, где одни люди отбывают наказание, а другие осуществляют за ними надзор, охрану, воспитание, но и место, где существует особый мир взаимоотношений – между персоналом и осужденными и между самими заключенными.

Обобщая сказанное, следует выделить несколько основных аспектов деятельности ГСИН, на которые необходимо обратить особое внимание в рамках стратегического развития.

<sup>1</sup> См.: Национальная стратегия развития уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы Кыргызской Республики на 2012-2016 годы. Доступно на сайте <http://www.gov.kg/?p=10606>

**Сильные стороны:**

- политическая воля и благоприятная общественная среда, способствующие реформированию и развитию УИС;
- постоянное совершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность УИС в соответствии с международными стандартами;
- готовность и приверженность сотрудников УИС к сотрудничеству с государственными, международными, неправительственными и другими организациями, а также прозрачность, открытость к осуществлению гражданского контроля;
- в большинстве своем профессиональный, преданный своему делу и стремящийся к позитивным изменениям кадровый состав УИС;
- во всех учреждениях с помощью психологов и социальных работников реализуется программа подготовки заключенных к освобождению (в ряде учреждений осуществляются программы «Атлантис» и «Снижение вреда», направленные на реабилитацию лиц, зависимых от алкоголя и наркотиков);
- в некоторых учреждениях налажено производство и улучшено обеспечение заключенных питанием в соответствии с утвержденными нормами.

**Слабые стороны:**

- недостаточные материальные и инфраструктурные условия содержания заключенных и недофинансирование из республиканского бюджета;
- отсутствие возможности отдельного содержания заключенных по категориям и организации масштабной трудовой занятости заключенных путем развития производства;
- дефицит профессиональных кадров и отсутствие социального пакета государственных услуг для сотрудников УИС;
- ограниченные возможности и недостаточное оснащение медицинской службы для оказания квалифицированной и специализированной медицинской помощи заключенным, что сказывается на распространении социально опасных заболеваний.

**Риски и угрозы:**

- ограниченное финансирование УИС из республиканского бюджета на ремонт и строительство зданий, сооружений и производств, функционирующих в УИС;

- недостаточная численность медицинских работников в УИС и качество их обучения;
- нестабильная политическая и экономическая ситуация в стране и воздействие религиозных экстремистских организаций.

Управление тюрьмами – нелегкая работа на благо всего общества, а успешное управление пенитенциарным учреждением в экономическом плане является еще более трудной задачей. Это наглядно проявляется в ходе политических и административных перемен, особенно в условиях крайне ограниченных материальных и профессиональных ресурсов.

### ***Общие выводы и предложения***

- Правительству КР необходимо ускорить процесс реформирования судебной системы и правоохранительных органов; усилить государственную поддержку пенитенциарной системы для дальнейшего реформирования и развития, с последующим приведением ее в соответствие с национальным законодательством и международными стандартами.
- Генеральной прокуратуре КР необходимо усилить надзор за соблюдением прав человека, прав осужденных и предотвращения пыток и унижающего достоинства видов обращения и наказания, а также условий содержания в учреждениях УИС; усилить надзор за соблюдением законности в местах лишения свободы и содержания под стражей ГСИН.
- ГСИН необходимо повысить уровень защиты прав человека, защиты от пыток и дальнейшее обеспечение законности и прозрачности в тюремной системе Кыргызстана; следует продолжить дальнейшую адаптацию ментальности, позиций и традиционных взглядов сотрудников тюремной системы Кыргызстана к современным правозащитным стандартам правильного поведения представителей органов правопорядка; обеспечить соблюдение принципов добросовестного и эффективного государственного управления в тюремной системе Кыргызстана; укрепить профессионально-этический стандарт антикоррупционного поведения сотрудников тюремной системы и их профессиональную подготовку; улучшать на постоянной основе условия содержания осужденных в исправительных учреждениях, воспитательной и женской колонии и подследственных лиц в СИЗО, а также условия работы сотрудников ГСИН.
- Общественному наблюдательному свету при ГСИН необходимо содействовать обеспечению прозрачности бюджета ГСИН; оказывать

содействие ГСИН в улучшении взаимодействия с другими министерствами и ведомствами, гражданским сообществом, международными организациями; содействовать укреплению роли гражданского контроля за соблюдением принципов добросовестного управления тюрьмами, прав человека, прав ребенка, прав заключенных; содействовать усилению соответствия международным стандартам, прозрачности, подотчетности, повышению уровня профессионализма и ответственности сотрудников и тюремной системы Кыргызской Республики.

## ***Рекомендации***

### **Правительству Кыргызской Республики**

1. Оказать действенную финансовую поддержку реализации Национальной стратегии развития уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы Кыргызской Республики на 2012-2016 годы.
2. Ускорить решение вопроса о перепрофилировании здания и помещений в с. Беловодское для создания женского СИЗО и колонии для женщин с уклоном профессионально-технического обучения.

### **Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики**

1. Разработать конкретные предложения по повышению роли Специальной прокуратуры по борьбе с пытками и другими жестокими, бесчеловечными или унижающими достоинство видами обращения и наказания при Генеральной прокуратуре КР.

### **Государственной службе исполнения наказаний при Правительстве Кыргызской Республики**

1. Обеспечить заключенных правом на общение с внешним миром (родными, близкими и друзьями) путем установления в учреждениях ГСИН зарезервированных телефонных аппаратов, доступных для заключенных в местах, не препятствующих такому общению.
2. Усилить образовательный и профессиональный потенциал сотрудников УИС посредством специфического, интерактивного обучения для повышения профессионально значимых качеств и развития практических навыков.
3. В соответствии с нормами национального законодательства выявлять и привлекать к ответственности коррумпированных сотрудников.
4. Обеспечить сотрудников УИС методическими пособиями, руководствами, брошюрами по вопросам управления тюрьмами, антикор-

рупсионному поведению, специфическим особенностям уязвимых групп заключенных и актуальным аспектам работы в пенитенциарных учреждениях.

5. Обратиться в международные и донорские сообщества с целью привлечения дополнительного инвестирования для улучшения условий содержания в местах лишения свободы и содержания под стражей.

### **Общественному наблюдательному свету при Государственной службе исполнения наказаний при Правительстве Кыргызской Республики**

1. Осуществлять систематический мониторинг соблюдения прав человека в исправительных учреждениях, воспитательной и женской колонии, СИЗО, колониях-поселениях и Уголовно-исполнительной инспекции.
2. Организовать проведение общественных слушаний, конференций, круглых столов, рабочих встреч по соблюдению прав женщин, прав несовершеннолетних и других уязвимых групп в УИС, а также по другим стратегически важным для УИС проблемам.

## Нарушение социальных прав человека

**Гульзат Шамсутдин,**  
независимый эксперт  
по вопросам семьи и детства

### Детство: возможности для социокультурного развития

*...Воспитание ребенка – это не милая забава, а задание, требующее капиталовложений – тяжелых переживаний, усилий, бессонных ночей и много, много мыслей...*

*Я. Корчак<sup>1</sup>*

*...Каждый ребенок имеет право на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития...*

*Конституция  
Кыргызской Республики, ст. 36<sup>2</sup>*

Из года в год, из века в век, из тысячелетия в тысячелетие человечество сохраняется благодаря тому, что оставляет после себя потомство, надеясь и веря, что его жизненный путь будет менее тернист и зыбок, чем у предыдущего поколения.

<sup>1</sup> Диалоги о воспитании / Сост. Свердлова О. Г. – М.: Педагогика, 1982. – С. 92.

<sup>2</sup> Принята референдумом 27 июня 2010 года, введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года.

Второе десятилетие XXI века. Что сделано и делается для подрастающего поколения, для наших детей, чтобы они имели условия для развития как личности. Кем они будут – *homo sapiens* (человек разумный), *homo actívus* (человек действия) или *homo consumer* (человек потребитель)?

Основу и направление для социокультурного развития<sup>1</sup> ребенка создает социокультурная система<sup>2</sup>, формируемая из социокультурных характеристик (традиции, культурное наследие и т. д.), социокультурных норм (духовно-нравственные ценности и т. д.) семьи, общества и государства.

*Среди миллионов ты родила одного, одну – что? – былинку, пылинку – ничто...*

*Но это ничто – кровный брат морской волне, вихрю, молнии, солнцу и Млечному пути. Эта пылинка – сестра колосу, траве, дубу, пальме – птенцу, львенку и жеребенку, щенку.*

*В ней есть то, что чувствует и исследует, страдает и устремляется – радуется, любит, надеется, ненавидит – верит и сомневается, приемлет и отвергает.*

*Эта пылинка охватывает мыслью все: звезды и океаны, горы и пропасти. И чем является содержание нашей души, как не Вселенной – только взятой без протяжений?..*

*Ты говоришь: «Мой ребенок». Нет, это ребенок общей матери и отца, дедов и прадедов. Чье-то отдаленное «я», спавшее в веренице*

<sup>1</sup> Социокультурное развитие – процесс воспитания социально-значимых личностных качеств (целеустремленности, инициативности, самостоятельности в принятии решений, коммуникабельности, гражданской ответственности, сознательности, гуманности, духовности и др.), в ходе которого происходит приобретение учащимися знаний о социальных нормах и культурных ценностях; принятие ценностных установок по отношению к себе, труду, обществу, знаниям, другим людям; формирование коммуникативно-поведенческих навыков на основе взаимоуважения, сотрудничества. (См.: *Филатова М. Н.* Социокультурное развитие учащихся в контексте процессов стандартизации образования. Доступно на сайте [http://pedagogvsu.ru/fileadmin/Dep\\_pedagogical/Lerner2013/Filatova\\_-\\_statja.pdf](http://pedagogvsu.ru/fileadmin/Dep_pedagogical/Lerner2013/Filatova_-_statja.pdf)).

<sup>2</sup> Социокультурная система является важнейшим компонентом общественной жизни социума, целенаправленно выполняя функции культуросохранения, культуротворчества, просветительства, обучения и воспитания, социально-защитные, исследовательские, проектные, коммуникативные, рекреации, досуга и развлечений, информационно-рекламные и др. (См.: *Чижиков В. М., Чижиков В. В.* Теория и практика социокультурного менеджмента. – М.: МГУКИ, 2008. – С. 77).

*предков, – голос истлевшей, давно забытой гробницы вдруг заговорил в твоём ребенке...*

*Ребенок – это пергамент, сплошь покрытый иероглифами, часть которых ты сумеешь прочесть, а некоторые сможешь стереть или только перечеркнуть и вложить свое содержание. Страшный закон? Нет, прекрасный. В каждом твоём ребенке он видит первое звено бессмертной цепи поколений. Поищи в своём чужом ребенке эту дремлющую свою частицу. Быть может, и разгадаешь, быть может, даже и разовьёшь.*

*Ребенок и беспределность. Ребенок и вечность. Ребенок – пылинка в пространстве. Ребенок – момент во времени<sup>1</sup>.*

Функционирование социокультурной системы становится процессом, в котором слово «социальное» указывает на общественно направленный, значимый для человека характер деятельности, а слово «культурное» раскрывает содержательные культурно-ценностные смыслы этой деятельности<sup>2</sup>.

Многовековой социальный опыт убедительно демонстрирует людям, что экономика вне культуры приводит к разрушительным катаклизмам, а политика вне культуры – к бесчеловечным войнам<sup>3</sup>.

По мнению психолога высшей категории, доцента Санкт-Петербургской Академии постдипломного педагогического образования, Н. В. Пановой, в современную социокультурную систему воспитания детей входят:

- 1) **экономические реалии** (имущественное расслоение детей, как следствие имущественного расслоения общества, подмена товарищеских отношений отношениями «купли-продажи», раздутые потребности в материальной сфере при отсутствии духовных потребностей и необходимость для некоторых детей самим зарабатывать себе на жизнь);
- 2) **политические реалии** (появление в детской среде неуверенности в будущем, заикленности на негативном, отсутствия политико-эко-

<sup>1</sup> Педагогическое наследие. Пер. с польск. / Сост. Чулкова К. П. – М.: Педагогика, 1990. – С. 20-21.

<sup>2</sup> Чижиков В. М., Чижиков В. В. Теория и практика социокультурного менеджмента. – М.: МГУКИ, 2008. – С. 75.

<sup>3</sup> Рыженкова И. Г. Социокультурная политика государства: возможности взаимодействия с гражданским обществом в регионе. Доступно на сайте <http://rame-brf.ru/conference/2012>

- номических ориентиров, уход в неформальные молодежные объединения асоциального толка, националистические проявления);
- 3) **социальные реалии** (снижение уровня жизни, рост заболеваемости, увеличение детской смертности, безнадзорность, беспризорность, наркомания, преступность среди детей);
  - 4) **культурные реалии** (утрата приоритетов культуры, негативное влияние средств массовой информации, разрушение системы детских внешкольных учреждений);
  - 5) **моральные реалии** (переоценка ценностей с ориентацией подрастающего поколения на индивидуализм, нравственную раскованность вплоть до распушенности, уход в виртуальную сферу в Интернете)<sup>1</sup>.

Как показывает исторический опыт, и культурная, и моральная среда играли и играют определяющую роль в развитии ребенка, превращении его в зрелую личность. Ибо только зрелая личность способна любить и быть любимой, сопереживать, прощать, жить свободно и гармонично, при этом, не нарушая интересов другого человека, восставать из «пепла», уметь выстроить свой жизненный путь и, наконец, быть гражданином и патриотом своей страны. Представляется важным, что для гармоничного развития личности необходимы нравственная составляющая и умение нести ответственность.

### ***Национальное и международное законодательство в области социокультурной политики***

В преамбуле **Конституции КР** указано, что настоящая Конституция принимается народом Кыргызстана стремясь обеспечить социальную справедливость, экономическое благосостояние и духовное развитие народа, также исходя из заветов наших предков жить в мире и согласии, в гармонии с природой.

Согласно ст. 9 Основного закона страны Кыргызстан разрабатывает социальные программы, направленные на создание достойных условий жизни и свободное развитие личности. Статья 36 гласит, что семья – основа общества; семья, отцовство, материнство, детство – предмет заботы всего общества и преимущественной охраны законом.

<sup>1</sup> *Панова Н.В.* Социокультурная среда воспитания и современные реалии детства в обеспечении стандарта качества воспитанников детского дома. Доступно на сайте <http://mysbared.ru/slide/241697>

К основным принципам государственной политики в области охраны здоровья граждан (ст. 4 **Закона КР «Об охране здоровья граждан»** от 9 января 2005 года № 6) относятся активное участие населения в решении вопросов охраны здоровья, ответственность граждан за сохранение и укрепление своего здоровья, здоровья детей, родителей и окружающих, профилактическая направленность здравоохранения, формирование у населения приверженности к здоровому образу жизни.

Важно отметить, что **граждане обязаны** бережно относиться к собственному здоровью, здоровью детей, близких родственников и окружающих людей. Для сохранения здоровья и предупреждения заболеваний граждане должны повышать свои знания в области охраны здоровья, вести здоровый образ жизни (ст. 93 данного Закона).

В соответствии со ст. 2 **Закона КР «О физической культуре и спорте»** от 21 января 2000 года № 36 одними из основных принципов организации и управления физической культурой и спортом являются всестороннее гармоничное развитие личности и оздоровительная направленность занятий физической культурой и спортом. Физическое воспитание детей в дошкольных учреждениях, учащих общеобразовательных школ, учащихся профессиональных начальных и средних учебных заведений является одной из основных задач учреждений образования и дошкольных учреждений всех типов (ст. 13). **Педагоги-тренеры** по физической культуре и спорту **обязаны** развивать самостоятельность, творческое отношение к учебно-тренировочному процессу, нравственную гражданскую позицию и патриотизм обучающихся, стремление вести здоровый образ жизни (ст. 26).

В ст. 4 **Закона КР «Об образовании»** от 30 апреля 2003 года № 92 основными принципами государственной политики в области образования определены:

- гуманистический характер образования;
- приоритет общечеловеческих ценностей в сочетании с национальным культурным богатством;
- воспитание гражданственности, трудолюбия, любви к семье, Родине и окружающей среде, патриотизма и уважения к правам и свободам человека.

Дошкольное образование закладывает основы физического, интеллектуального и нравственного развития личности и осуществляется в семье и в дошкольных образовательных организациях (ст. 15). **Родители** (законные представители) **обязаны** заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка в дошкольном возрасте. Органы местного самоуправления организуют и координируют методическую, диагностическую и консультативную помощь семьям,

воспитывающим детей дошкольного возраста на дому. Государство гарантирует финансовую и материальную поддержку в воспитании детей дошкольного возраста.

Начальное общее образование имеет целью формирование личности ребенка, развитие его интеллектуальных способностей. Среднее общее образование обеспечивает фундаментальную теоретическую подготовку, формирование общей культуры личности и профильную углубленную подготовку по интересам и способностям обучающихся (ст. 16).

В целях более полного удовлетворения разносторонних интересов и потребностей детей и подростков, организации свободного времени и отдыха, укрепления здоровья, профессиональной ориентации, нравственного и интеллектуального развития личности организуется внешкольное образование (ст.18). Данный вид образования осуществляется сетью внешкольных образовательных организаций культурно-эстетического, естественно-научного, эколого-натуралистического, технического, спортивного и других направлений.

Согласно ст. 27 данного Закона КР **в обязанности родителей** (законных представителей) входит:

- создание детям надлежащих условий для жизни, учебы, развития их способностей, для получения ими основного образования, постоянная забота об их физическом и психическом здоровье;
- уважение достоинства ребенка, воспитание трудолюбия, чувства доброты, милосердия, почтительного отношения к семье, старшим по возрасту, государственному и родному языкам, народным традициям и обычаям;
- воспитание уважения к национальным, историческим, культурным ценностям народа, бережного отношения к историко-культурному наследию и окружающей среде, любовь к Отчизне;
- поддержание постоянного сотрудничества с общеобразовательной организацией (посещение родительских собраний, выполнение рекомендаций педагогов по обучению и воспитанию ребенка).

**Педагоги обязаны** развивать самостоятельность, творческое отношение к учебе, формировать высокие нравственные нормы поведения обучающихся (ст. 29).

К компетенциям государства в управлении образованием относятся формирование и осуществление государственной образовательной политики, информационное обеспечение системы образования, организация издания и выпуска учебной литературы, учебных пособий (ст. 35).

Согласно ст. 3 **Закона КР «О культуре»** от 7 апреля 2009 года № 119 основными принципами государственной политики в области культуры являются:

- признание культуры как одного из основополагающих факторов духовного развития, нравственного воспитания народа Кыргызстана;
- государственная поддержка культуры и искусства;
- обеспечение и защита прав граждан Кыргызской Республики на осуществление деятельности в области культуры и участие в культурной жизни.

К основным задачам относится также создание условий, способствующих духовному и культурному развитию личности и эстетическому воспитанию граждан (ст. 4).

Необходимо отметить, что согласно ст. 5 данного Закона устанавливаются дни бесплатного посещения для детей, учащихся, курсантов организаций культуры, деятельность которых связана с национально-культурным достоянием. Также граждане имеют право на доступ к культурным ценностям, государственным библиотечным, музейным, архивным фондам, иным собраниям во всех областях культуры. **В обязанности граждан** в области культурной деятельности входит забота об эстетическом воспитании детей и молодежи путем приобщения их к ценностям отечественной и мировой культуры (ст. 6).

**В компетенции уполномоченного государственного органа** в области культуры входит создание необходимых условий для приобщения граждан к национальному и мировому культурному наследию (ст. 15).

В соответствии со ст. 3 **Закона КР «Об охране окружающей среды»** от 16 июня 1999 года № 53 каждый **гражданин имеет право** на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу неблагоприятным воздействием на окружающую среду, в результате осуществления хозяйственной или иной деятельности.

В задачи Правительства КР в области охраны окружающей среды входит обеспечение экологического образования и воспитания граждан (ст. 40). Республиканский государственный орган охраны окружающей среды Кыргызской Республики участвует в организации системы всеобщего непрерывного экологического воспитания и образования граждан (ст. 41).

Согласно ст. 46 данного Закона **граждане** также:

- **имеют право** получать полную и достоверную информацию о состоянии окружающей среды и здоровья населения;
- **обязаны** бережно относиться к окружающей среде и природным ресурсам;
- **обязаны** соблюдать требования природоохранного законодательства.

В целях приобретения необходимых знаний и повышения экологической культуры общества обеспечивается непрерывное образование и воспитание в области охраны окружающей среды начиная с семьи и дошкольных учреждений (ст. 48).

В соответствии со ст. 1 **Закона КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике»** от 19 декабря 2001 года № 111, социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по оказанию социально-правовых услуг, материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.

К принципам социального обслуживания относятся гуманность, приоритетность предоставления социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации, лицам с ограниченными возможностями здоровья, профилактическая направленность (ст. 5).

Комплекс организаций социального обслуживания населения (ст. 7) состоит из системы организаций обязательного минимума и дополнительной сети организаций социального обслуживания (дома-интернаты, центры реабилитационные, социальной и психолого-педагогической помощи, приюты, социального обслуживания, социальные гостиницы и т. д.).

Согласно **Закону КР «О профилактике правонарушений в Кыргызской Республике»** от 25 июня 2005 года № 82 принципы организации профилактики правонарушений в Кыргызстане основываются на принципах системности, программно-целевого подхода, сочетания мер воспитательного и правового воздействия, контроля и учета профилактической работы (ст. 4).

**Органы и учебные заведения** системы образования **должны** взаимодействовать с государственными органами, органами местного самоуправления и общественными организациями по вопросам профилактики правонарушений среди учащихся, а также обеспечивать правовое обучение и воспитание учащихся, пропаганду юридических знаний среди населения (ст. 9).

Органы и учреждения здравоохранения совместно с заинтересованными ведомствами организуют работу медико-педагогических консультаций, в том числе анонимных, для подростков и их родителей, а также осуществляют пропаганду медицинских знаний среди населения (ст. 10).

Органы социальной защиты и трудоустройства населения создают приюты, центры адаптации и реабилитации для беспризорных несовершеннолетних детей-сирот и лиц, освобожденных из мест лишения свободы, потерявших связи с родственниками и не имеющих жилья, оказывают материальную поддержку малообеспеченным семьям (ст. 11).

В соответствии с положениями ст. 14 данного Закона местные государственные администрации, органы местного самоуправления и айыл окмоту на своей территории:

- развивают формы экономической, культурной и иной деятельности предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, общественных объединений, способствующих устранению (нейтрализации) причин и условий правонарушений, стимулирующих законопослушное поведение граждан;
- обеспечивают взаимодействие с органами социальной защиты, опеки и попечительства, образования, комиссией по делам несовершеннолетних в проведении различного рода акций по борьбе с преступностью и наркоманией, СПИДом и алкоголизмом.

Одними из принципов **Кодекса Кыргызской Республики о детях**<sup>1</sup> являются обеспечение государством уровня жизни, необходимого для физического, умственного, нравственного, духовного и социального развития детей. Государственная политика в сфере обеспечения прав и интересов детей направлена на содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей и ответственности родителей за обеспечение условий жизни, необходимых для развития ребенка, в пределах своих способностей и финансовых возможностей.

Необходимо отметить, что государственная политика в сфере обеспечения прав и интересов детей направлена на формирование сознательного отношения граждан к рождению здоровых, желанных детей путем воспитания у родителей чувства ответственности за их рождение и на содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей (ст. 6).

В соответствии со ст. ст. 7-10 Кодекса ребенок имеет право на всестороннее развитие, отдых и оздоровление, охрану здоровья, образование.

Однако в данном нормативном правовом акте не прописаны полномочия Правительства КР, местных государственных администраций, органов местного самоуправления в сфере обеспечения прав и интересов детей по физическому, умственному, духовному, нравственному и социальному развитию.

Согласно ст. 32 Кодекса профилактическая работа по недопущению трудных жизненных ситуаций у детей включает систему мер и услуг по поддержке семей с детьми, направленных на:

- предоставление семье необходимой помощи и поддержки в воспитании детей;

<sup>1</sup> Утвержден Указом Президента КР от 10 июля 2012 года УП № 100.

- обеспечение благополучия детей;
- предотвращение разлучения ребенка с семьей;
- укрепление родительских навыков;
- улучшение благосклонного отношения общества к ребенку и семье;
- усиление ответственности по защите ребенка.

Кроме упомянутых норм национального законодательства в Кыргызстане ратифицированы и действуют такие международные акты, как Всеобщая декларация прав человека<sup>1</sup>, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах<sup>2</sup>, Международный пакт о гражданских и политических правах<sup>3</sup>, Конвенция ООН о правах ребенка<sup>4</sup>.

В ст. 22 **Всеобщей декларации прав человека** отмечается, что **каждый человек**, как член общества, **имеет право** на осуществление необходимых для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях. Одним из направлений образования (п. 2 ст. 26) должно быть полное развитие человеческой личности.

Участники-государства **Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах** обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами, предусмотренными в настоящем Пакте (ст. 3). Статьей 15 признается **право каждого человека** на участие в культурной жизни.

В соответствии с п. 1 ст. 29 **Конвенции ООН о правах ребенка** государства соглашаются, что образование ребенка должно быть направлено на развитие личности, умственных и физических способностей ребенка в их самом полном объеме, воспитание уважения к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, и национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает <...>, воспитание и уважение к окружающей среде. Согласно п. 2 ст. 31 данной Конвенции государства-участники уважают и поощряют право ребенка на всестороннее участие в культурной и творческой жизни и содействуют предоставлению соответствующих и равных возможностей для культурной и творческой

<sup>1</sup> Принята на Третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 года.

<sup>2</sup> Принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года. Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-ХII.

<sup>3</sup> От 16 декабря 1966 года. Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-ХII.

<sup>4</sup> Одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года. Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-ХII.

деятельности, досуга и отдыха. Также государства-участники принимают необходимые меры для предоставления матерям надлежащих услуг по охране здоровья в дородовой и послеродовой периоды и развития просветительской работы и услуг в области профилактической медицинской помощи (ст. 24).

Решением Совета глав Правительств Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) от 19 мая 2011 года была одобрена **Концепция развития образования в сфере культуры и искусства государств-участников СНГ**, которая определяет стратегию и направление развития системы художественного образования на перспективу. Согласно разделу 3 целями образования в сфере культуры и искусства на современном этапе являются:

- признание на государственном уровне значения художественного образования как инструмента социализации личности, способствующего формированию ее нравственных принципов и идеалов;
- признание на государственном уровне роли художественного образования в формировании творческого мышления, а также инновационного потенциала общества;
- формирование культуры межнационального общения, воспитание толерантности и уважения друг к другу;
- повышение значимости культуры и искусства в общем образовании.

В целях реализации права ребенка на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития, в Кыргызской Республике также были приняты:

- Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы<sup>1</sup>;
- Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы<sup>2</sup>;
- Концепция экологической безопасности Кыргызской Республики до 2020 года<sup>3</sup>;
- Концепция развития образования в Кыргызской Республике до 2020 года<sup>4</sup>;
- Стратегия развития образования в Кыргызской Республике до 2020 года<sup>5</sup>;

<sup>1</sup> Утверждена Указом Президента КР от 21 января 2013 года УП № 11.

<sup>2</sup> Одобрена постановлением Правительства КР от 30 апреля 2013 года № 218.

<sup>3</sup> Утверждена Указом Президента КР от 23 ноября 2007 года УП № 506.

<sup>4</sup> Утверждена постановлением Правительства КР от 23 марта 2012 года № 201.

<sup>5</sup> Утверждена постановлением Правительства КР от 23 марта 2012 года № 201.

- Национальная программа реформирования системы здравоохранения Кыргызской Республики «Ден соолук» на 2012-2016 годы<sup>1</sup>;
- Национальная программа по сохранению, изучению и популяризации эпоса «Манас» на период 2012-2017 годы<sup>2</sup>;
- Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы<sup>3</sup>;
- Комплексная программа по поддержке семьи и материнства на 2012-2015 годы<sup>4</sup>;
- Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики<sup>5</sup>;
- Концепция укрепления единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике<sup>6</sup>.

Необходимо отметить, что 24 октября 2013 года на коллегии Министерства образования КР была принята **Концепция воспитания подрастающего поколения Кыргызстана**<sup>7</sup>. В основу разработки которой лег культурологический подход, обосновывающий идеи формирования и развития духовного мира личности на основе системы культурно-нравственных ценностей народа, гуманистических и морально-этических традиций других братских народов Кыргызстана, общечеловеческих ценностей. Стержневой целью данного методологического подхода является поддержка трансформации историко-культурного и нравственного опыта социума.

Важно отметить, что со времени обретения суверенитета Кыргызстан впервые принял такой жизненно важный и стратегический нормативный правовой акт. Однако данная Концепция нуждается в дополнениях, в частности, требуют раскрытия такие вопросы, как конкретизация возрастных групп детей, структурирование в соответствии со ступенями образования (дошкольное и школьное образование), остались непроработанными такие вопросы, как физическое и экологическое воспитание.

## ***Реалии***

По данным Национального статистического комитета КР<sup>8</sup> на 01.01.1991 года численность детей в возрасте от 0 до 17 лет составила 1923 тыс. чел., на 01.01.2012 года – 2033 тыс. чел. (рост показателя – 101,4 тыс.

<sup>1</sup> Утверждена постановлением Правительства КР от 24 мая 2012 года № 309.

<sup>2</sup> Утверждена постановлением Правительства КР от 31 мая 2012 года № 67.

<sup>3</sup> Утверждена постановлением Правительства КР от 13 декабря 2011 года № 755.

<sup>4</sup> Утверждена постановлением Правительства КР от 1 октября 2012 года № 666.

<sup>5</sup> Утверждена Указом Президента КР от 9 июня 2012 года УП № 120.

<sup>6</sup> Утверждена Указом Президента КР от 10 апреля 2013 года УП № 74.

<sup>7</sup> Доступно на сайте <http://pda.kabar.kg/society/full/66574>

<sup>8</sup> Дети Кыргызстана. Статистический сборник. – Бишкек, 2012.

чел. или 105,7 %)¹. Общий коэффициент рождаемости по территории на 1000 населения на 01. 01. 1991 года составил 29,1, на 01. 01. 2012 года – 27,1 (снизился на 2,0).

Число детей, рожденных женщинами, не состоявшими в зарегистрированном браке, на 01. 01. 1991 года составило 16,7 тыс. чел. (13 % в общем числе родившихся), на 01. 01. 2012 года соответственно 36,1 тыс. чел. (32,9 %). Важно отметить, что удельный вес детей, рожденных женщинами, не состоявшими в зарегистрированном браке, вырос за этот период в 2,5 раза.

Количество разводов на 01. 01. 1991 года составило 7,8 тыс. чел., на 01. 01. 2012 года – 8,7 тыс. чел. (рост на 0,9 тыс. чел.), всего детей осталось без одного из родителей – 7,0 тыс. чел. и 6,9 тыс. чел. соответственно.

Численность женщин, закончивших беременность, на 01. 01. 1991 года составила 102,7 тыс. чел, на 01. 01. 2012 года – 131,1 тыс. чел. Из них страдали анемией 25,2 тыс. чел. и 64,0 тыс. чел. соответственно (рост показателя в 2,5 раза), болезнями мочеполовой системы страдали 2,4 тыс. чел. и 21,0 тыс. чел. (рост показателя почти в 9 раз).

Родилось детей больными на 01. 01. 1991 года – 15,2 тыс. чел., на 01. 01. 2012 года – 20,7 тыс. чел. (рост показателя – 5,5 тыс. чел.), из них родились с внутриматочной гипоксией и асфиксией при родах 8,4 тыс. чел. и 6,7 тыс. чел. соответственно (снижение на 1,7 тыс. чел.). За рассматриваемый период вырос показатель прочих болезней плода и новорожденного (в 3 раза), который составил 4,1 тыс. чел. и 12,5 тыс. чел.

Выросла заболеваемость детей такими инфекционными заболеваниями, как острая кишечная инфекция (на 01. 01. 1991 года – 17,4 тыс. чел., на 01. 01. 2012 года – 23,8 тыс. чел., рост показателя на 6,4 тыс. чел. или на 37 %), активный туберкулез, установленный впервые (на 01. 01. 1991 года – 318 чел., на 01. 01. 2012 года – 504 чел., рост показателя на 186 чел. или на 58 %).

Среди детей в возрасте от 0 до 14-ти лет наблюдается рост показателя впервые установленных болезней мочеполовой (на 36 %) и нервной (на 40 %) систем (на 01. 01. 2008² года – 5,1 тыс. чел. и 8,1 тыс. чел., на 01. 01. 2012 года – 6,9 тыс. чел. и 11,4 тыс. чел. соответственно).

Численность детей в возрасте до 18-ти лет, впервые признанных инвалидами, составила на 01. 01. 2008 года 2,7 тыс. чел., на 01. 01. 2012 года –

¹ Для сравнения были взяты 1991 (как год обретения Кыргызстаном суверенитета) и 2012 год (т. к. на момент написания статьи Национальный статистический комитет КР отработал данные только на начало 2012 года).

² По данным показателям Национальный статистический комитет КР предоставил данные только за период: начало 2008-2012 гг.

4,3 тыс. чел. (рост показателя на 1,6 тыс. чел.). Соответственно вырос показатель детей – получателей пособий по инвалидности, состоящих на учете в отделах социальной защиты населения, – на 01. 01. 2012 года – 23,6 тыс. чел. или на 2,9 тыс. чел. (на 01. 01. 2008 года этот показатель составил 20,7 тыс. чел.). Доля детей-инвалидов в возрасте от 0 до 18-ти лет в общей численности населения составила на 01. 01. 2008 года 1,1 %, на 01. 01. 2012 года – 1,2 %.

В стране увеличилось количество детских оздоровительных учреждений (лагерей) с 176 в 2007 году до 191 в 2011 году, число отдохнувших в них детей составило 24,7 тыс. чел. и 28,5 тыс. чел. соответственно.

Численность детей, охваченным дошкольным обучением, составила на 01. 01. 1991 года 211,6 тыс. чел., на 01. 01. 2012 года – 98,7 тыс. чел., следовательно, уровень охвата дошкольным обучением детей возрастной группы 1-6 лет снизился и составил 30,2 % и 14,5 % соответственно. Число дошкольных организаций снизилось с 1,7 тыс. до 0,7 (на 1 тыс. или на 56 %), число мест в них снизилось с 151,5 тыс. до 88,3 тыс. (на 63,2 тыс. или на 42 %). Почти в 4 раза снизилась и численность воспитателей (с 13,7 тыс. чел. до 3,6 тыс. чел.).

На начало 1990/1991 учебного года количество дневных общеобразовательных организаций составило 1,8 тыс., на 2011/2012 учебный год – 2,2 тыс. Численность учащихся в дневных общеобразовательных организациях составила 942,9 тыс. чел. и 1015 тыс. чел. соответственно. Коэффициент охвата обучением в 1-11-х классах составил – 88,8 (1990/1991 уч. год) и 88,1 (2011/2012 уч. год). Численность учителей на начало 1990/1991 учебного года составила – 68,8 тыс. чел., на 2011/2012 – 75,5 тыс. чел.

Количество дневных общеобразовательных организаций, ведущих занятия в 2 смены, на начало 1990/1991 учебного года составляло 1,4 тыс., на 2011/2012 – 1,6 тыс. Численность детей соответственно составила 325,8 тыс. чел. и 353,7 тыс. чел.

Также необходимо отметить, что наблюдается рост организаций, ведущих занятия в 3 смены. Так, на начало 1990/1991 учебного года их число составляло 49, количество детей – 9,2 тыс. чел., в 2011/2012 учебном году – 83 и 11,9 тыс. чел. (рост в 1,7 и 1,3 раза соответственно).

По данным переписи населения 1999 года численность неграмотных детей в возрасте 10-17 лет составила 3,4 тыс. чел., а переписи 2009 года – 2,1 тыс. чел.

Количество организаций для детей с ограниченными возможностями здоровья на начало 1990/1991 учебного года составило 27, а численность детей – 5,7 тыс. чел., на 2011/2012 – 20 и 3,1 тыс. чел. соответственно. Из них учреждений для умственно отсталых (вспомогательных) – 20 и детей 3,9 тыс. чел., 14 и 1,7 тыс. чел. соответственно.

Количество школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на начало 1991 года составило 3, численность учащихся – 0,5 тыс. чел., на начало 2012 года – 5 и 0,5 тыс. чел. За этот период численность детей данной категории осталась на одном уровне.

Число детских домов на 01. 01. 1996 года составило 4, воспитанников – 0,4 тыс. чел., на 01. 01. 2012 года – 16 и около 1,0 тыс. чел. Число детских домов выросло в 4 раза, численность детей – в 2,5 раза.

На 01. 01. 2008 года численность работающих детей составила 688 тыс. чел. (по результатам Национального обследования детского труда в Кыргызской Республике в 2007 году). Из них на крайнюю усталость жаловались 3,4 % детей, получили любые болезни/ушибы во время работы – 6,2 % детей.

Уровень бедности детей в возрасте до 16-ти лет составил на 01. 01. 2008 года – 45,1 %, на 01. 01. 2012 года – 46,4 %.

Снизилось количество образовательных учреждений для дополнительного образования детей с 177 (на 01. 01. 2008 года) до 145 (на 01. 01. 2012 года), соответственно и численность занимающихся детей сократилась с 90,4 тыс. чел. до 76,7 тыс. чел. (почти на 14 тыс. чел.). В структуре дополнительного образования не представлены (либо представлены минимальным количеством) такие направления, как центры туризма и экологии, клубы юных моряков, станции юного техника, юного натуралиста, юного туриста.

Численность детей в возрасте от 7-ми до 16-ти лет, занимающихся спортом, увеличилась на 4,6 тыс. чел. (на 01. 01. 2008 года – 114,4 тыс. чел. и на 01. 01. 2012 года – 119,0 тыс. чел.). Чаще всего дети занимаются баскетболом (по 18 %), волейболом (22,8 % и 27 % соответственно) и футболом (15,6 % и 17 %). Совсем незначительное число детей занимаются танцевальным спортом (0,04 % и 0,02 %), современным пятиборьем (0,01 % и 0,05 %) и гандболом (0,2 % и 0,02 %). В целом, за рассматриваемый нами период, отмечено снижение числа детей, занимающихся акробатикой, спортивной гимнастикой, бадминтоном, биатлоном, велоспортом, пулевой стрельбой, тяжелой атлетикой, фехтованием, восточными единоборствами и т. д. Однако у детей повысился интерес к боксу, борьбе вольной, греко-римской, самбо и дзю-до, спортивному туризму, художественной гимнастике, теннису, настольному теннису и мини-футболу. Стабильно занимаются дети конным спортом, легкой атлетикой, плаванием, шахматами, куреш, ордо и тогуз-коргоол.

Количество детских библиотек в республике на 01. 01. 2008 года составило – 74, на 01. 01. 2012 года – 71. Численность читателей в возрасте до 15-ти лет возросла с 89,7 тыс. чел. до 379,0 тыс. чел. Однако число выданных книг снизилось с 6426, 0 тыс. экз. до 6397,1 тыс. экз. Таким

образом, если на начало 2008 года на 1 читателя в среднем приходилось 72 выданные книги, то на начало 2012 года – 17 книг.

В республике действует всего 1 театр юного зрителя, который в 2011 году провел 5 спектаклей, число зрителей составило – 4,2 тыс. чел. Два кукольных театра провели 414 спектаклей, посетило зрителей – 52,8 тыс. чел. (на 01. 01. 2008 года – 333 и 26,3 тыс. чел. соответственно). На начало 2008 года цирк посетили 1,5 тыс. чел. (4 спектакля) и на начало 2012 года – 143,3 тыс. чел. (117 спектаклей).

Увеличилось число киносеансов для детей с 4,2 тыс. до 8,3 тыс., однако снизилось число посещений с 156,7 тыс. до 134,8 тыс.

На прежнем уровне остается количество учреждений культуры клубного типа – около 0,7 тыс. Снизилось число клубных формирований – от 1,7 тыс. ед. в 2007 году до 1,6 тыс. ед. в 2011 году (численность участников составила 24,8 тыс. чел. и 23,7 тыс. чел. соответственно).

В республике действует всего 4 детских художественных школы (на начало 2008 года – 3), численность учащихся составила 0,5 тыс. чел. (на начало 2008 года – 0,2 тыс. чел.). Число детских музыкальных школ остается прежним – на 01. 01. 2008 года – 69, на 01. 01. 2012 года – 68. Численность учащихся выросла с 7,0 тыс. чел. до 9,7 тыс. чел. соответственно.

Число детских школ искусств за анализируемый период увеличилось с 14 до 15. Численность учащихся не изменилась – 2,6 тыс. чел.

С обретением суверенитета закрылся единственный в республике Малый планетарий<sup>1</sup>.

К сожалению, согласно данным статистики<sup>2</sup>, семьи, имеющие детей в возрасте до 16-ти лет, оплачивают услуги учреждений культуры в сумме 0,1 сома ежемесячно. Причем эта цифра остается стабильной на протяжении многих лет. Понятно, что такие затраты родителей на эстетическое и культурное развитие своих детей приводят к снижению уровня культуры, как среди детей, так и среди взрослого населения.

<sup>1</sup> Малый планетарий – республиканский центр естественнонаучной пропаганды. Был открыт в 1974 году в г. Фрунзе (ныне г. Бишкек). Проводил популярные лекции-сеансы по астрономии, физике, космонавтике, наукам о Земле и т. д. В планетарии было два зала: звездный (на 60 чел.), кинозал (на 120 чел.); оптическое оборудование, посредством которого демонстрировалось искусственное звездное небо, Солнце, Луна, планеты, спутники, космические корабли и станции. Ежегодно в планетарии читалось около 40 лекций для широкого круга посетителей и 30 – по абонементам для школьников. С 1976 года при планетарии работал астрономический кружок для учащихся 4-10-х классов, технических училищ и техникумов. Всего за 1974-1982 гг. планетарий посетили 607 тыс. человек. См.: Фрунзе: Энциклопедия. – Ф.: Главная редакция Киргизской Советской Энциклопедии, 1984. – С. 206).

<sup>2</sup> Дети Кыргызстана. Статистический сборник. – Бишкек, 2012. – С. 243-244.



*Внешний вид Малого планетария, г. Фрунзе (ныне г. Бишкек), 1978 год, фотограф И. Франк<sup>1</sup>*



*Внешний вид бывшего Малого планетария, г. Бишкек, январь 2014 года, фото автора*

<sup>1</sup> Фотография из фонда Центрального государственного архива кинофотофонодокументов Кыргызской Республики.

## ***Неутешительные выводы***

Анализ ситуации показывает, что разработанные в Кыргызстане нормативные правовые акты обязывают именно родителей воспитывать детей, а детские дошкольные, внешкольные учебно-воспитательные учреждения и школа отошли от воспитательного процесса, сосредоточив основное внимание на обучении.

Кодекс КР о детях не прописывает в полномочиях Правительства КР компетенции по физическому, умственному, духовному, нравственному и социальному развитию. Данная норма отсутствует также в Законе КР «О местной государственной администрации» от 14 июля 2011 года № 96, в Законе КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101, в «Положении о Министерстве образования и науки Кыргызской Республики»<sup>1</sup>, в «Положении о Министерстве социального развития Кыргызской Республики»<sup>2</sup>, в «Положении о Министерстве культуры и туризма Кыргызской Республики»<sup>3</sup>.

Вспомним, что в годы Великой Отечественной войны в Кыргызстан, как в глубокий тыл, прибыло 3438 воспитанников детских домов Ленинграда, Феодосии, Евпатории, Киева, Одессы, Херсона, Ростова<sup>4</sup>. По инициативе женщин г. Фрунзе массовый характер приняло в республике усыновление осиротевших детей. Огромным уважением пользовалась в г. Оше уйгурская семья аксакала Иманакуна Ахметова. Супруги Ахметовы взяли на воспитание 14 сирот: Арунжан – украинец, Гулчухра – чеченка, Зибихан – чуваш, Оморжан и Аггачук – русские, Исмаилжан – еврей, Мамыркан и Селимкан – кыргызы, Усупжаил и Долбаркан – татары, Розыжан – уйгур, Осмонжан, Керимжан, Касымжан – узбеки. Зууракан Кайназарова, дважды Герой Социалистического Труда, депутат Верховного Совета СССР, взяла девочку Маню, люди называли ее русокося Зууракан. Семья Омуралиевых из Пржевальска усыновила мальчика Ваню. Для детей-сирот польских граждан были открыты специальные детские дома, детские сады, польские школы. Польские дети были обеспечены трехразовым питанием, обувью, одеждой, учебниками, игрушками и детской литературой<sup>5</sup>.

Воспитатели дошкольных учреждений выступали на собраниях колхозниц с докладами и лекциями о воспитании детей. Они шли в се-

<sup>1</sup> Утверждено постановлением Правительства КР от 20 февраля 2012 года № 119.

<sup>2</sup> Утверждено постановлением Правительства КР от 20 февраля 2012 года № 121.

<sup>3</sup> Утверждено постановлением Правительства КР от 20 февраля 2012 года № 120.

<sup>4</sup> История Киргизии. Т. I. – Фрунзе, Киргизучпедгиз, 1963. – С. 485.

<sup>5</sup> Рахимова М. Р., Калошина Н. И. Дошкольное воспитание в Киргизии за годы Советской власти. – Фрунзе: Мектеп, 1967. – С. 52-53.

мы, приглашали женщин на семинары, присутствовали на партийных, комсомольских собраниях, вели переписку с руководителями колхозов, ушедшими на фронт<sup>1</sup>...

А что происходит в наши дни? Слабое здоровье и низкий образовательный уровень матерей, статус матери-одиночки, безответственность отцов дают детям в самом начале их жизненного пути трудный старт. С первых дней ребенок вынужден вступать в борьбу под названием Жизнь. И в этой битве, если родители не помогают ребенку выстроить внутренний стержень, он может легко сломаться и стать аутсайдером. К сожалению, в наше время, часто при живых родителях дети становятся сиротами, превращаются в преступников и изгоев общества, напомним, что число детей-сирот, находящихся в детских домах, возросла в 2,5 раза. Кто поймет израненную, истерзанную душу брошенного ребенка, кто объяснит ему, что такое Жизнь?..

Суровая реальность все чаще травмирует душу детей, у которой отсутствует защитный слой в виде мировоззрения и мировосприятия, которые формируются воспитательными усилиями и родителей, и государства.

Одним из важных направлений в развитии ребенка является культура. Именно через культуру у ребенка формируются межличностные отношения, трансляция социального опыта, знаний, воспитание, рефлексия мира, человека и межчеловеческих отношений, познание и систематизация знаний, система организованного досуга, спорта, туризма, происходит социализация и инкультурация личности<sup>2</sup>.

Вспомним, могущественный Древний Рим пал, когда нравственные законы сменились всеобщей распущенностью, а варвары, хуже вооруженные, но спаянные родовой организацией, его опрокинули.

Таким образом, если государство заинтересовано в том, чтобы подрастающее поколение было духовно-нравственным, образованным и трудолюбивым, то, согласно действующей Конституции КР, оно обязано помогать родителям в становлении ребенка как личности через принятие государственных программ по воспитанию в детях позитивных личностных качеств.

<sup>1</sup> Рахимова М. Р., Калошина Н. И. Дошкольное воспитание в Киргизии за годы Советской власти. – Фрунзе: Мектеп, 1967. – С. 55.

<sup>2</sup> Чижигов В. М., Чижигов В. В. Теория и практика социокультурного менеджмента. – М.: МГУКИ, 2008. – С. 74.

## ***Рекомендации***

**Жогорку Кенешу Кыргызской Республики, Комитету по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Комитету по образованию, науке, культуре и спорту Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Комитету по социальной политике Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Комитету по законности, правопорядку и борьбе с преступностью Жогорку Кенеша Кыргызской Республики**

1. Внести изменения в действующие нормативные правовые акты (Кодекс Кыргызской Республики о детях и т. д.) в сфере семьи и детства, определяющие уполномоченный государственный орган, ответственный за духовное и нравственное развитие детей.

### **Министерству образования и науки Кыргызской Республики**

1. Совместно с Министерством культуры и туризма КР, Министерством социального развития КР, Министерством здравоохранения КР, Министерством внутренних дел КР, Государственным агентством физической культуры и спорта при Правительстве КР, Государственным агентством по охране окружающей среды при Правительстве КР, Государственным агентством по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР внести дополнения и утвердить Концепцию воспитания подрастающего поколения Кыргызской Республики.

### **Министерству образования и науки Кыргызской Республики, Кыргызской академии образования**

1. В Кыргызской академии образования создать структуру для осуществления научно-исследовательской деятельности по проблемам института семьи и детства.

### **Министерству здравоохранения Кыргызской Республики, Государственному агентству по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики, органам местного самоуправления**

1. Активизировать деятельность медицинских работников фельдшерско-акушерских пунктов, групп семейных врачей, глав органов местного самоуправления, руководителей территориальных общественных

советов, айыл башчы по развитию и распространению «Школ материнства» для беременных женщин (на постоянной основе).

### **Министерству образования и науки Кыргызской Республики**

1. Совместно с Министерством культуры и туризма КР, Министерством социального развития КР, Министерством здравоохранения КР, Министерством внутренних дел КР, Государственным агентством физической культуры и спорта при Правительстве КР, Государственным агентством по охране окружающей среды при Правительстве КР, Государственным агентством по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР разработать и утвердить курсы «Школа родителей» (рабочее название) в соответствии с возрастными группами детей. Согласно ст. ст. 15, 24, 27 Закона КР «Об образовании» данные курсы в качестве дополнительного образования для взрослых могут действовать на платной основе. Курсы могут проводить социальные педагоги или психологи в свободных помещениях общеобразовательных организаций, местных государственных организаций, органов местного самоуправления, в клубах и т. д. (на постоянной основе).
2. Совместно с Государственным агентством по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР в зданиях дошкольных, общеобразовательных организаций, местных государственных администраций, органов местного самоуправления установить типовые информационные стенды для родителей, содержащие сведения о правах, обязанностях и ответственности родителей, рекомендации психологов, врачей, этнопедагогов. Обновление информации должно осуществляться ежемесячно.
3. Совместно с Кыргызской академией образования и Министерством здравоохранения КР организовать для социальных педагогов и психологов общеобразовательных организаций курсы повышения квалификации по профилактике табакокурения, употребления алкогольных и энергетических напитков, наркотических, токсикологических и психотропных веществ среди детей школьного возраста (7-18 лет).

### **Министерству культуры и туризма Кыргызской Республики, Кыргызской академии образования**

1. Совместно с творческими союзами, деятелями культуры, психологами разработать тематический план спектаклей, концертов и выставок в городах Баткен, Бишкек, Джалал-Абад, Каракол, Нарын, Ош, Талас для

посещения по абонементу детьми дошкольного и школьного возраста (на ежегодной основе).

**Министерству культуры и туризма Кыргызской Республики, Министерству образования и науки Кыргызской Республики, мэриям городов Баткен, Бишкек, Джалал-Абад, Каракол, Нарын, Ош, Талас, государственным администрациям Аламудунского района Чуйской области, Кара-Суйского района Ошской области**

1. С 2014/2015 учебного года организовать систему посещения по абонементу театров, музеев, концертов классической и фольклорной музыки детьми дошкольного и школьного возраста (на ежегодной основе).

**Государственному агентству по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики**

1. Согласно постановлению Правительства КР «Об общественных фондах “Билим, Эмгек, Маданият, Ден соолук, Спорт”» от 22 января 2003 года № 20 в целях решения социально-экономических и социокультурных проблем общества рекомендовать органам местного самоуправления инициировать создание в айыл окмоту юридическими лицами и гражданами общественных фондов «Билим, Эмгек, Маданият, Ден соолук, Спорт» (БЭМДС).

**Мэрии г. Бишкек, Министерству образования и науки Кыргызской Республики, Национальной Академии наук Кыргызской Республики**

1. Восстановить деятельность Малого планетария в г. Бишкек (лекции, астрономический кружок и т. д.). Организовать систему посещения по абонементу для детей.

*А. Исманов,  
независимый эксперт*

## ВИЧ-инфицированные дети: кто защитит их права?

Начиная с 2007 года, когда был зафиксирован первый случай массового внутрибольничного заражения ВИЧ-инфекцией детей, а также выявления ВИЧ-инфекции у новорожденных детей, в группе риска возможных носителей ВИЧ/СПИДа произошли серьезные изменения. Сегодня под прицелом ВИЧ/СПИДа оказались дети, включая новорожденных. Хотя в процентном соотношении их число еще не выглядит таким устрашающим, как число потребителей инъекционных наркотиков, также входящих в данную группу риска, цифры с каждым годом неуклонно растут. По данным Республиканского центра «СПИД», 64 % ВИЧ-инфицированных детей были заражены в медицинских учреждениях<sup>1</sup>.

В этой связи актуальными остаются вопросы защиты детей от ВИЧ/СПИДа, обеспечения безопасности во время внутрибольничных процедур, социальная защита ВИЧ-инфицированных детей, их социальная реабилитация, а также внесение корректив в информационную кампанию по борьбе с ВИЧ/СПИДом.

По данным Министерства социального развития КР из зарегистрированных в ведомстве 326 детей с ВИЧ-инфекцией и СПИДом лишь 65 % получают ежемесячное социальное пособие. Следует отметить, что в Министерстве социального развития КР собраны данные только о тех детях, которые официально зарегистрированы и чьи родители подали документы на оформление пособия.

Информационное агентство «24.kg», ссылаясь на Министерство социального развития КР, уточняет, что родители остальных детей не обращались в территориальные органы социальной защиты за пособиями по этическим соображениям<sup>2</sup>.

На 1 февраля 2013 года антиретровирусную терапию получают 234 ребенка. По данным Министерства здравоохранения КР растет число случаев ВИЧ-инфицирования среди женщин – с 9,5 % в 2001 г. до 29,5 % на 1 января 2013 г. Причем возрастает доля передачи ВИЧ половым путем – с 3 %

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://rus.azattyk.org/content/article/25195548.html>

<sup>2</sup> Доступно на сайте <http://www.for.kg/news-210392-ru.html>

в 2001 г. до 29,7 % – на октябрь 2012 г. По этой же причине увеличилось число случаев передачи ВИЧ от матери ребенку<sup>1</sup>.

Отметим, что в Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы, утвержденной постановлением Правительства КР от 13 декабря 2011 № 755, года ничего не сказано о социальной защите ВИЧ-инфицированных детей, хотя ко времени принятия данного документа официально уже были зафиксированы случаи массового заражения ВИЧ-инфекцией детей во время прохождения ими лечения в государственных медицинских учреждениях.

Отметим, что в интервью корреспондентам СМИ некоторые родители ВИЧ-инфицированных детей подчеркивали, что они готовы отказаться от некоторых выплат и поддержки со стороны государственных органов, т. к. существующая практика социальной и медицинской поддержки ведет к еще большей стигматизации детей в обществе. Это обусловлено тем, что, начиная с 1990-х годов, считалось, что в группу риска входят лишь лица, занимающиеся проституцией или ведущие асоциальный образ жизни, а также потребители инъекционных наркотиков. Кстати, до сих пор во всех поликлиниках, центрах семейной медицины и больницах имеются настенные плакаты и брошюры, изображающие ярко накрашенные лица представителей из так называемой группы риска, описаны и возможные случаи заражения ВИЧ/СПИДом. Однако там вы не найдете упоминаний о случаях внутрибольничного заражения, и в группе риска дети не указаны. Поэтому успешно созданный за эти годы «сексуально-развлекательный» имидж этой болезни способствует все большей стигматизации ВИЧ-инфицированных детей. Матери ВИЧ-инфицированных детей из Ошской области в своих интервью признавались, что в первое время им всем пришлось доказывать окружающим, и в том числе близким, что случай заражения ВИЧ их детей никак не связан с проституцией и потреблением наркотиков родителями. Некоторые семьи распались, кому-то и вовсе пришлось покинуть места постоянного проживания.

В этой связи информационная кампания по борьбе с ВИЧ/СПИДом, проводимая в настоящее время, требует внесения в нее серьезных корректив и дополнений, учитывая, что все чаще в группу риска стали попадать дети, а в СМИ стали появляться сообщения о новых случаях внутрибольничного заражения.

Еще одной проблемой является сбор необходимых для получения социального пособия документов, что сопровождается бюрократической волокитой и необходимостью постоянно доказывать статус ребенка.

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://www.for.kg/news-214801-ru.html>

В связи с этим, эксперты Министерства социального развития КР предлагают внести изменения в Закон КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» от 29 декабря 2009 года № 318<sup>1</sup>. Предлагается не разделять детей на категории: дети с ограниченными возможностями здоровья; больные детским церебральным параличом; дети с ВИЧ-инфекцией или больные СПИДом; дети, рожденные от матерей, живущих с ВИЧ/СПИДом, а объединить их в единую категорию – дети с ограниченными возможностями здоровья<sup>2</sup>.

Учитывая специфическую особенность ситуации, возникли определенные трудности с ведением достоверной статистики по количеству ВИЧ-инфицированных детей в Кыргызстане. В неформальных разговорах врачи и представители гражданских организаций после нашумевшего случая массового заражения ВИЧ в Ноокатской районной больнице признавались, что не все родители были готовы открыто заявить о статусе своих детей, привлечь к этой проблеме широкое общественное внимание. Учитывая особенности проблемы, можно предположить, что реальное число ВИЧ-инфицированных детей может значительно отличаться от официальных данных.

На 1 октября 2013 года в Кыргызстане зарегистрировано 488 ВИЧ-инфицированных детей. По данным Республиканского центра «СПИД» 313 (64 %) из них заражены в медицинских учреждениях и 112 заразились от своих матерей.

По данным Министерства здравоохранения КР необходимое лечение получают 200 детей. Лекарственные препараты на их лечение закупаются за счет Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией в Кыргызстане<sup>3</sup>.

К слову, по данным Министерства социального развития КР на 2013 год 4733 ребенка в Кыргызстане не имеют свидетельства о рождении. По словам пресс-секретаря Министерства социального развития КР К. Кадыралиевой, в основном это связано с тем, что у родителей самих нет либо паспорта, либо свидетельства о браке. Хотя по закону это не является препятствием для получения свидетельства о рождении, но отсутствие этих документов у родителей влечет за собой бюрократическую волокиту, а также крайне отрицательно сказывается на эффективности оказания социальной помощи и регистрации детей, нуждающихся в лечении.

<sup>1</sup> Введен в действие с 1 января 2010 года.

<sup>2</sup> Доступно на сайте <http://www.for.kg/news-210392-ru.html>

<sup>3</sup> Доступно на сайте [http://www.knews.kg/society/16213\\_minzdrav\\_400\\_detey\\_v\\_kyrgyzstane\\_infitsirovani\\_vich/](http://www.knews.kg/society/16213_minzdrav_400_detey_v_kyrgyzstane_infitsirovani_vich/)

«Статистика статистикой, а в реальности может быть значительно больше больных, потому что не все проходят медицинское обследование. Люди едут в другие страны работать, привозят сюда инфекцию, в результате чего заражается вся семья. По последним данным 44 процента ВИЧ-инфицированных – это женщины. Кыргызстан по-прежнему относится к числу стран, где уровень распространения ВИЧ не очень высок, но нам нужно этот показатель сократить до нуля», – отметил постоянный представитель ПРООН в Кыргызстане А. Аванесов на пресс-конференции в Бишкеке в декабре 2012 года.<sup>1</sup>

По данным Секретариата Странового координационного комитета по борьбе с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и малярией при Правительстве КР на 1 марта 2013 года в целом по Кыргызстану насчитывается 4480 носителей ВИЧ-инфекции.

По уточненным данным Министерства здравоохранения КР, из общего числа носителей ВИЧ-инфекции 4541 – граждане Кыргызстана. Мужчин среди них 3182, женщин – 1359, потребителей инъекционных наркотиков – 2681, больных СПИДом – 560 человек. Всего за время распространения ВИЧ-инфекции в Кыргызстане умерло 742 человека, в их числе 255 больных СПИДом.

Наибольший процент заразившихся отмечен в Чуйской области – 1320 человек, далее следует Ошская область – 918 человек. В Оше зарегистрировано 828 больных.

На коллегии Министерства здравоохранения КР (декабрь 2013 года), где подводились итоги деятельности учреждений здравоохранения республики за 2013 год, вице-премьер-министр К. Талиева подвергла жесткой критике работу министерства по профилактике ВИЧ/СПИДа в стране. Негативно оценивалась и деятельность руководства Республиканского центра «СПИД» (г. Бишкек): «Сегодня мы наблюдаем, что по стране в целом показатели по заболеваемости не уменьшаются, а увеличиваются, в особенности среди молодежи. При таком темпе через несколько лет ситуация станет и вовсе угрожающей», – заявила она<sup>2</sup>.

Стоит отметить, что особенно остро проблема обеспечения социальными пособиями ВИЧ-инфицированных детей в Кыргызстане встала после массового заражения детей в районной больнице Ноокатского района в 2007 году.

В ст. 3 Закона КР «О ВИЧ/СПИДе в Кыргызской Республике» от 13 августа 2005 года № 149, принятом еще в 2005 году, четко указано, что государство гарантирует обеспечение доступа ко всем видам медико-санитарной

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://for.kg/news-202037-ru.html>

<sup>2</sup> Доступно на сайте <http://www.gov.kg/?p=29954>

помощи и лекарственному обеспечению лицам, живущим с ВИЧ/СПИДом, в организациях здравоохранения бесплатно и на льготных условиях в соответствии с Программой государственных гарантий по согласованию с соответствующим комитетом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и социальную защиту ЛЖВС<sup>1</sup> и ЛПВС<sup>2</sup> в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Об этих же гарантиях упоминается и в других статьях данного Закона. Так, в ст. 11 указано, что лицам, живущим с ВИЧ/СПИДом, которым установлена инвалидность, назначается пенсия по инвалидности, а при отсутствии права на пенсионное обеспечение – социальное пособие в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Один из родителей детей в возрасте до 14-ти лет, живущих с ВИЧ/СПИДом, либо лицо, осуществляющее фактический уход за ними, имеют право на совместное пребывание в стационарах с выплатой пособия по временной нетрудоспособности в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке (ст. 11).

В ст. 12 вышеуказанного Закона говорится, что дети в возрасте до 2-х лет, которым установлен диагноз ВИЧ/СПИД, признаются детьми-инвалидами: «Детям с ВИЧ-инфекцией и больным СПИДом устанавливается государственное пособие с момента регистрации, а детям, рожденным от матерей, живущих с ВИЧ/СПИДом, – с момента рождения до достижения 18-ти месяцев в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики. Дети, рожденные от матерей, живущих с ВИЧ/СПИДом, обеспечиваются заменителями грудного молока до достижения возраста 1-го года за счет средств республиканского и местного бюджетов».

Дети старше 2-х лет, живущие с ВИЧ/СПИДом, проходят освидетельствование в медико-социальной экспертной комиссии на общих основаниях. Кроме этого, в Законе особо прописано, что дети, живущие с ВИЧ/СПИДом, находящиеся в клиниках, реабилитационных центрах или по состоянию здоровья в домашних условиях, имеют право на обучение по специальным программам курса средней общеобразовательной школы и начального профессионального образования, утвержденным Министерством образования, молодежной политики и науки КР<sup>3</sup> и Министерством труда и социальной защиты КР<sup>4</sup>. Также указано, что не допускается отказ в приеме в детские дошкольные учреждения, школы, интернаты и санаторно-оздоровительные учреждения детей, живущих с ВИЧ/СПИДом.

<sup>1</sup> ЛЖВС – лицо, живущее с ВИЧ/СПИДом.

<sup>2</sup> ЛПВС – лицо, перемещенное внутри страны.

<sup>3</sup> С 2007 года – Министерство образования и науки КР.

<sup>4</sup> С 2010 года – Министерство социального развития КР.

Но, несмотря на эти гарантии, на практике продолжается скрытая стигматизация ВИЧ-инфицированных детей при приеме в детские сады и школы, если по каким-либо причинам становится известно об их особом статусе. Чаще всего такой форме дискриминации подвергаются те семьи, которые открыто заявили о статусе своего ребенка.

В 2012 году несколько родителей обратились за помощью к журналистам радио «Азаттык», указав на то, что их детей под разными предлогами не берут в дошкольные учреждения и школы. По словам родителей, одной из основных причин руководители городских школ г. Ош называют возможность заражения остальных детей ВИЧ-инфекцией. Однако городской отдел образования г. Ош наличие таких фактов отрицает<sup>1</sup>.

---

*Пять лет назад моего сына заразили ВИЧ-инфекцией в медицинском учреждении. Я надеялась, что в сентябре сын, как все его ровесники, сможет сесть за школьную парту. Но в нескольких городских школах Оша, каким-то образом узнав о диагнозе сына, нам указали на дверь.*

*Руководители школ прикрывались стандартным ответом, что в школе нет мест. Раньше такая ситуация была с детским садом, а теперь повторяется со школой. В нескольких школах мне дали отказ по самым разным причинам, а где-то прямо сказали, что другие родители против этого. Мол, вдруг дети заиграются, нечаянно покалечат друг друга, поранят и заразятся. В других, не скрывая, сразу сказали, что боятся заражения»<sup>2</sup>.*

---

В интервью журналистам женщина рассказала о том, что многие семьи переезжают в сельскую местность из города, чтобы скрыть статус своего ребенка. Некоторые родители говорили о том, что некоторые семьи, где есть больной ребенок, уезжают в Россию на заработки и постоянное место жительства.

Таким образом, по мнению экспертов, основной причиной такого сложного положения этих семей является все-таки не социальная незащищенность, а стигматизация и дискриминация со стороны чиновников и граждан.

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://rus.azattyk.org/articleprintview/24658328.html>

<sup>2</sup> Там же.

*«Еду как-то в маршрутке и слышу разговор пассажиров: «В этом году, оказывается, большинство ВИЧ-инфицированных детей пойдут в школы. Кажется, придется отдельно учителей нанимать, чтоб дети могли учиться». Люди до сих пор не понимают, что невозможно заразиться через поцелуи, если дети вместе играют или просто находятся рядом. В этой ситуации тяжелее всего нашим детям!»*

Согласно официальным данным, в Ошской области и в г. Ош проживают около 300 ВИЧ-инфицированных детей. В 2012 году около 100 из них должны были пойти в школы. Некоторые скрывают свой статус, чтобы избежать неудобных вопросов и дискриминации, а тем, чей статус открыт, приходится сталкиваться со множеством нарушений своих прав. Учитывая эти обстоятельства и существование стигматизации в отношении в этих детей, не всегда представляется возможным, как уже указывалось, владеть точными статистическими данными в этой сфере.

Возвращаясь к ноокатскому случаю внутрибольничного заражения детей ВИЧ-инфекцией, следует отметить, что он не единственный. В 2008 году было зарегистрировано уже 80 таких случаев, причем 26 грудных детей были инфицированы от матерей. В 2009 году из-за халатного отношения медицинского персонала учреждений ВИЧ-инфекцией были заражены 35 детей, из них 15 грудных детей заразились от матерей. В 2010 году выявлено 44 ВИЧ-позитивных детей, 22 из них заразились по вине врачей. Заместитель директора Республиканского центра «СПИД» А. Исмаилова считает, что большинство случаев заражения детей произошло в Ноокатской больнице<sup>2</sup>.

В 2011 году умерли 24 ВИЧ-инфицированных ребенка и выявлено 33 новых случая с диагнозом «ВИЧ-инфекция». По предварительной версии, 11 грудных детей были инфицированы от своих матерей, а 22 ребенка – по вине медицинского персонала<sup>3</sup>.

На совещании в Министерстве здравоохранения КР (февраль 2012 года) Генеральный директор Республиканского объединения «СПИД» Ж. Курманалиева, сообщая о текущей ситуации по выявлению ВИЧ-инфекции у

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://rus.azattyk.org/articleprintview/24658328.html>

<sup>2</sup> Доступно на сайте [http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan\\_biv\\_child\\_nookat\\_protest/24396832.html](http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan_biv_child_nookat_protest/24396832.html)

<sup>3</sup> Там же.

детей, родившихся в период с 2004 по 2009 гг. в Ошской и Джалал-Абадской областях, инфицирование которых произошло внутрибольничным путем, отметила, что из 56 808 детей, подлежащих обследованию в Джалал-Абадской области на 30 января 2012 года и наличие ВИЧ-инфекции, был обследован 48 001 ребенок (84,4 %), у 10-ти обследованных реакция оказалась положительной.

В Ошской области и г. Ош из подлежащих обследованию 92 574 детей были обследованы 58 263 ребенка (62,9 %), выявлено 60 ВИЧ-инфицированных<sup>1</sup>. Известно, что ноокатский случай 2007 года стал достоянием общественности только после того как одного из пациентов этой больницы привезли в столицу для дальнейшего обследования. Таким образом, все первые случаи выявления ВИЧ в организме пострадавших детей были зафиксированы в Бишкеке, а не в регионах.

До сегодняшнего дня неясно, о каких других больницах в данном случае идет речь. В сообщениях Министерства здравоохранения КР названия этих больниц и центров семейной медицины не упоминаются есть только скупое напоминание, что первые такие факты были зафиксированы в 2007 году в Ноокате. С тех пор прошло ровно 7 лет, но случаи внутрибольничного заражения не прекращаются, а, наоборот, увеличиваются.

---

*Об одном из таких случаев рассказало радио «Свобода». В интервью журналисту жительница шахтерского города Кызыл-Кыя по имени Гуля рассказала, что три года назад ее сын был заражен ВИЧ-инфекцией во время переливания крови в больнице. По этому факту в 2011 году было возбуждено уголовное дело, но судебные разбирательства продолжаются до сих пор.*

*«Врачи мне поставили диагноз «бесплодие», я не могла родить. Однако в 2009 году, в 30 лет я родила сына и была бесконечно счастлива. Злоключения начались в августе 2010 года, когда моя мама нечаянно уронила моего годовалого сына. Мы сразу отвезли его в реанимационное отделение Кызыл-Кийской больницы. Мальчик получил сотрясение мозга, другие травмы и был в бессознательном состоянии. Через два дня, не спросив у меня, ему сделали операцию с трепанацией черепа. Несколько раз ему переливали кровь. Я понимаю, врачи делали все, что могли и не могли. Однако из-за неправильно сделанной операции правая часть тела сына была парализована.»*

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://www.vb.kg/177629>

*Чтобы спасти жизнь своего мальчика женщина привезла его для дальнейшего лечения в Бишкек, где в одной из клиник у ребенка выявили наличие ВИЧ-инфекции.*

*В 2011 году следствием был доказан факт заражения ВИЧ-инфекцией в больнице. Как сейчас вспоминает мама мальчика, врачи убедили ее, что плазма крови лучше любого антибиотика, и в итоге в организм мальчика было произведено 11 вливаний плазмы.*

*Во время следствия было выявлено, что именно в первой дозе и содержался вирус иммунодефицита, работники лаборатории по приему крови допустили очень много ошибок. Руководитель отделения, не посмотрев документы, подписал их. Позже они пытались переложить всю вину на пожилого врача, который страдал онкологическим заболеванием, и ему оставалось жить недолго.*

*С июня 2012 года это дело пылится в городском суде г. Кызыл-Кыя. По словам Гули, к ней приходил сотрудник городского суда и предлагал 400 тысяч сомов за прекращение дела<sup>1</sup>.*

Пресс-служба Генеральной прокуратуры КР, комментируя данное уголовное дело, сообщила, что его расследованием занимался следователь по особо важным делам Генеральной прокуратуры КР М. Карашев. По данным следствия, в 2010 году, в день поступления мальчика в больницу, в ее отделении трансфузиологии сдавали кровь 11 доноров. У одного из них, приехавшего из России, впоследствии была обнаружена ВИЧ-инфекция. Кровь каждого донора перед сдачей должна быть тщательно исследована. Причем врачам должно было быть известно, что донором в течение нескольких месяцев не может быть человек, приехавший из-за рубежа.

Депутат фракции СДПК Д. Ниязалиева, выступая на заседании Жогорку Кенеша КР, вскользь упомянула, что не все случаи выявлены исключительно в Ноокатском районе. «Среди пострадавших детей есть случаи заражения ВИЧ-инфекцией в других клиниках. Это доказательство тому, что до сих пор продолжают новые случаи заражения ВИЧ-инфекцией», – цитирует парламентария радио «Азаттык»<sup>2</sup>.

Заместитель министра здравоохранения К. Мамбетов в интервью радио «Азаттык» также подтвердил, что эти дети заразились по вине вра-

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://rus.azattyk.org/content/article/25195548.html>

<sup>2</sup> Доступно на сайте [http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan\\_biv\\_child\\_nookat\\_protest/24396832.html](http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan_biv_child_nookat_protest/24396832.html)

чей: «Случаи, не имеющие отношения к Ноокатской больнице, сейчас также проверяются. Выявляются новые случаи заражения ВИЧ-инфекцией среди детей. Вирус в их организм попал во внутрибольничных условиях. Это наша вина, что врачи допустили во время лечения заражение ВИЧ-инфекцией. Несоблюдение медицинских правил привело к таким печальным последствиям»<sup>1</sup>.

Отметим, что в ходе бурных обсуждений вопросов защиты прав ВИЧ-инфицированных детей часть депутатов даже предлагала лишать виновных в допущении такой халатности свободы на 15 лет, приравнивая их деяния к убийству человека.

*В интервью местным СМИ одна из родительниц рассказала о получаемых пособиях по уходу за ВИЧ-инфицированными детьми: «Детям выделяется пособие в 3-3,5 тысячи сомов. Мы его получаем, но этого едва хватает на питание ребенка, 23 родителя детей, зараженных ВИЧ, нуждаются в жилье. Мы озвучили свои требования вице-премьер-министру К. Талиевой, но она лишь успокоила нас словами: «Как будут деньги в бюджете, так сразу выделим, мы всегда о вас помним». Мы уже наслушались таких обещаний и хотим попросить, чтобы наши проблемы решили как можно скорее»<sup>2</sup>.*

В 2011 году, после серии акций протеста родителей ВИЧ-инфицированных детей, привлечших внимание общественности и СМИ, Жогорку Кенеш КР принял постановление<sup>3</sup>, в котором были предусмотрены конкретные меры по оказанию помощи детям, живущим с ВИЧ-инфекцией. Это постановление было чем-то вроде эмоциональной реакции на выступление матерей ВИЧ-инфицированных детей у стен парламента.

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan\\_biv\\_child\\_nookat\\_protest/24396832.html](http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan_biv_child_nookat_protest/24396832.html)

<sup>2</sup> Доступно на сайте [http://rus.azattyk.org/archive/ky\\_News\\_in\\_Russian\\_ru/20130208/4795/4795.html?id=24896428](http://rus.azattyk.org/archive/ky_News_in_Russian_ru/20130208/4795/4795.html?id=24896428)

<sup>3</sup> «О выделении средств из резервного фонда Торага Жогорку Кенеша Кыргызской Республики для оказания материальной помощи ВИЧ-инфицированным детям» от 18 ноября 2011 года № 1342-V. Доступно на сайте [http://kenesh.kg/RU/Articles/9243-О\\_vydelenii\\_sredstv\\_iz\\_rezervnogo\\_fonda\\_Toraga\\_ZHogorku\\_Keneshi\\_Kyrgyzskoj\\_Respubliki\\_dlya\\_okazaniya\\_materialnoj\\_pomoshhi\\_VICHinficirovannym\\_detyam\\_1342V\\_ot\\_18112011\\_goda.aspx](http://kenesh.kg/RU/Articles/9243-О_vydelenii_sredstv_iz_rezervnogo_fonda_Toraga_ZHogorku_Keneshi_Kyrgyzskoj_Respubliki_dlya_okazaniya_materialnoj_pomoshhi_VICHinficirovannym_detyam_1342V_ot_18112011_goda.aspx)

В частности, было принято решение о выделении из резервного фонда спикера Жогорку Кенеша КР ВИЧ-инфицированным детям материальной помощи в размере 1,5 млн сомов. В местных СМИ упоминалось, что данная помощь была вручена родителям и попечителям 227 детей. В самом постановлении от 18 ноября 2011 года не упоминается, сколько детей должны получить материальную помощь. Спустя месяц после принятия Жогорку Кенешем КР этого постановления в газете «Вечерний Бишкек» был опубликован комментарий заведующего отделом парламентского комитета по здравоохранению, социальной политике, труду и миграции Е. Лященко. В нем представитель Аппарата Жогорку Кенеша КР отметил, что парламент еще не выполнил обещания перед семьями ВИЧ-инфицированных детей. Так, не утверждены постановления о выделении квартир в строящихся в городах Ош и Джалал-Абад домах и об увеличении пособий. По его словам, задержка происходит из-за каких-то неувязок между комитетами Жогорку Кенеша КР<sup>1</sup>. В свое время финансовая помощь была выделена также из резервного фонда Президента КР. В 2008-2009 гг. бывший глава государства К. Бакиев выделил 510 тыс. сомов на поддержку ВИЧ-инфицированных детей, проживающих в южном регионе.

В 2012 году Жогорку Кенеш КР поручил правительству детально разобраться с этим вопросом и решить проблему социального обеспечения ВИЧ-инфицированных детей. На этом фоне Министерство здравоохранения КР выносит на общественное обсуждение проект постановления Правительства КР «О Государственной программе по стабилизации эпидемии ВИЧ-инфекции в Кыргызской Республике на 2012-2016 годы», которое было опубликовано в феврале 2012 года на правительственном сайте, под ним значились несколько ссылок на важные документы по данному вопросу, но все они на сегодняшний день не активны<sup>2</sup>.

Ноябрьским днем 2011 года шел, не переставая, мелкий осенний дождь, у высокого забора Жогорку Кенеша КР не было привычных демонстрантов, только на бордюре тротуара сидели, сжимаясь от холода, трое малышей вместе с мамами, спрятав под медицинскими масками свои лица от вездесущих журналистов. Никто к ним тогда не вышел и только после того как вечером все телеканалы показали сюжеты на эту тему, а женщины пригрозили заночевать прямо у стен парламента, депутаты решили встретиться с ними и даже предоставили возможность выступить с парламентской трибуны.

История с реакцией властей на эту акцию весьма символична и в точности передает отношение власть имущих к проблемам и чаяниям

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://www.vb.kg/doc/174104\\_parlament\\_ne\\_vypolnil\\_obeshaniia\\_pered\\_detmi\\_vich\\_inficirovannymi\\_v\\_bolnicab.html](http://www.vb.kg/doc/174104_parlament_ne_vypolnil_obeshaniia_pered_detmi_vich_inficirovannymi_v_bolnicab.html)

<sup>2</sup> Доступно на сайте <http://www.gov.kg/?p=7522>

граждан. Ситуацию не спасли ни поздние раскаяния депутатов, ни громкие заявления, ни выделение разовой денежной помощи. «Заражение ВИЧ-инфекцией по вине медицинских работников – это преступление, за которые виновные должны нести равноценное наказание, а не условное», – отметил тогда депутат фракции «Ата-Журт» А. Келдибеков<sup>1</sup>. По словам депутатов, системное заражение детей в медицинских учреждениях может угрожать национальной безопасности страны. Лидер партии «Ар-Намыс» Ф. Кулов предложил создать комиссию по изучению возможностей увеличения социального пособия, в связи с тем, что таким детям необходимы особые условия. Но, к сожалению, этот вопрос так и остался без решения с того памятного обсуждения в Жогорку Кенеше КР.

Поэтому год спустя, в 2012 году, матери были вынуждены продолжить акцию протеста у стен парламента. «Вокруг все обвиняют нас, что мы виноваты в том, что наши дети ВИЧ-инфицированы. Но это не так. Раньше они были здоровыми. Почти все женщины находятся в разводе. Мы же мусульмане, вот и мужья, произнеся три раза слово «талак», прогнали некоторых из нас вместе с детьми, как только услышали о диагнозе. Хотя вчера любили и пылинки сдували. Есть семьи, где просто не общаются с женщиной, игнорируют ее, унижая своим пренебрежением», – рассказала журналистам одна из женщин.

В интервью радио «Азаттык» матери ВИЧ-инфицированных детей рассказали о своих требованиях. По их словам, они требуют от властей остановить распространение в стране ВИЧ/СПИДа, внесенной по халатности врачей, повысить социальные пособия ВИЧ-инфицированным детям и обеспечить жильем за счет государства те семьи, которые остро в нем нуждаются: «Мы хотим, чтобы власти приняли эффективные меры по предотвращению дальнейшего распространения ВИЧ-инфицирования внутрибольничным путем, чтобы матери больше не плакали, а семьи не распадались. У наших малышей тоже есть право на жизнь, право получить образование и, возможно, в будущем стать депутатами. Мы также, как и все родители, хотим встретить старость с ними. Мы нуждаемся в дополнительных лекарствах и лечении. Сейчас мы фактически остались наедине со своими проблемами, самая острая из них – отсутствие жилья, которого мы лишились после того, как ребенку был поставлен диагноз»<sup>2</sup>.

Одним из ответов властей на рост случаев внутрибольничного заражения ВИЧ-инфекцией стало внесение изменений в Уголовный кодекс

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://rus.azattyk.org/archive/ky\\_News\\_in\\_Russian\\_ru/20111126/4795/4795.html?id=24402571](http://rus.azattyk.org/archive/ky_News_in_Russian_ru/20111126/4795/4795.html?id=24402571)

<sup>2</sup> Матери детей с ВИЧ-инфекцией будут ночевать у ЖК. Доступно на сайте [http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan\\_piket\\_aids/24768341.html](http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan_piket_aids/24768341.html)

Кыргызской Республики, инициированных депутатами. Президент КР А. Атамбаев подписал Закон КР «О внесении изменений в Уголовный кодекс Кыргызской Республики» от 9 июля 2013 года № 125. Внесенные изменения в частности предусматривают ужесточение наказания в отношении медицинских работников и иных лиц, допустивших заражение других лиц ВИЧ-инфекцией. Так, например, заведомое заражение наказывается ограничением свободы на срок до 3-х лет, либо лишением свободы на срок до 3-х лет. Также заражение другого лица ВИЧ-инфекцией вследствие ненадлежащего исполнения медицинским работником своих профессиональных обязанностей наказывается лишением свободы на срок от 3-х до 5-ти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3-х лет<sup>1</sup>.

Но, к сожалению, пока такие изменения и коррективы не внесены в Закон КР «О ВИЧ/СПИДе в Кыргызской Республике», принятом еще в 2005 году.

Победой в придании гласности существующих проблем стало то, что, в отличие от 2007 года, представители Министерства здравоохранения КР открыто признаются о новых случаях внутрибольничного заражения детей ВИЧ-инфекцией. Напомним, что после массового случая заражения ВИЧ-инфекцией в больнице Нооката официальные структуры долго держали глухую оборону и отрицали сам факт такого заражения в государственном медицинском учреждении.

Однако, начиная именно с 2007 года, такие случаи все чаще стали встречаться в сводках, все чаще стали фигурировать дети, входящие в группу риска. К счастью, пока в статистическом плане дети еще не являются основной группой риска для данного заболевания, но постепенный рост числа заражения ВИЧ-инфекцией среди детей заставляет всерьез задуматься об этой проблеме. Государство должно принять неотложные меры в обеспечении безопасности здоровья детей, а также действенные меры по обеспечению социальной защиты ВИЧ-инфицированных детей.

### ***Общие выводы и предложения***

- Правительству КР необходимо внести изменения в социальную политику соответствующих государственных органов в отношении ВИЧ-инфицированных детей, учитывая рост внутрибольничного заражения этой инфекцией детей в Кыргызстане. В частности, усилить ответственность социальных работников за непредоставление своевременной социальной помощи или же стигматизацию в случае раскрытия статуса ребенка.

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://www.president.kg/files/docs/VICH.PDF>

- Следует расширить социальную защиту прав ВИЧ-инфицированных детей и матерей, живущих с такими детьми.
- Необходимо пересмотреть информационную политику и социальную ориентацию информационных массовых кампаний по профилактике ВИЧ/СПИДа. Рекомендуется прекратить эксплуатировать образы лиц, потребляющих инъекционные наркотики и ведущих асоциальный образ жизни, в медицинских бюллетенях и настенных средствах в государственных медицинских учреждениях, внести существенные изменения в информационные тексты о данной болезни с учетом изменения группы риска и ростом внутрибольничных случаев заражения ВИЧ-инфекцией детей. В частности, рекомендуется не использовать сексуальный подтекст в таких текстах.

## ***Рекомендации***

### **Жогорку Кенешу Кыргызской Республики**

1. В связи с существенным изменением ситуации по распространению ВИЧ/СПИДа в Кыргызстане, в частности с появлением в группе риска детей и матерей, помимо потребителей инъекционных наркотиков и лиц, ведущих асоциальный образ жизни, некоторые нормы действующего Закона КР «О ВИЧ/СПИДе в Кыргызской Республике» необходимо пересмотреть, в т. ч. ст. 12. Рекомендуем пересмотреть возраст детей, получающих социальное пособие в связи с наличием у них ВИЧ/СПИДа, независимо от того, каким способом они заразились данной болезнью, а также возраст ВИЧ-инфицированных детей, получающих заменители молока. Необходимо также включить в данный Закон нормы, защищающие социальные права женщин-матерей, вынужденных ухаживать за своими несовершеннолетними ВИЧ-инфицированными детьми.
2. Внести изменения в действующие законодательные акты, защищающие социальные права ВИЧ-инфицированных детей, обратив внимание на сумму социального пособия и назначение инвалидности, а также на возможности решения социальных аспектов, связанных с данным заболеванием.

### **Министерству здравоохранения Кыргызской Республики**

1. Вести постоянный мониторинг ситуации, связанной с внутрибольничным заражением ВИЧ-инфекцией, усилить контроль за донорской кровью и донорскими органами. Вся информация о случаях внутрибольничного заражения ВИЧ/СПИДом должна быть доступна общественности, в том числе путем оперативного размещения на сайтах соответствующих министерств и ведомств.

*Г. Султаналиева,  
президент ОО «Доор-Эли»,  
председатель Совета по правам человека*

## Социальное сиротство в современном Кыргызстане

Социальное сиротство является сегодня проблемой не только для Кыргызстана, но и для других развитых и развивающихся стран. Социально-экономические проблемы, бедность, безработица, миграция увеличили число социальных сирот. Политические и социально-экономические изменения в жизни Кыргызстана привели к тому, что социальных сирот стало в десятки раз больше, чем сирот в буквальном смысле слова.

В любом государстве и обществе всегда были, есть и будут проблемы в социальной сфере. Важным остается вопрос, касающийся детей, которые по разным причинам остаются без родителей, таких детей называют сиротами. В этом случае общество и государство берет на себя заботу по их воспитанию. Ребенок, потерявший родителей, – это особый, по-настоящему трагический мир. Иметь семью, отца и мать – одна из важнейших потребностей любого ребенка.

Наше время отличается еще и тем, что увеличивается число социальных сирот. Это дети у которых есть родители (или хотя бы один из них), но при этом они не выполняют своего долга по заботе о ребенке и его воспитанию. Социальное сиротство – явление в социальной жизни современного Кыргызстана, обусловленное наличием в обществе детей, оставшихся без попечения родителей вследствие лишения их родительских прав, признания родителей недееспособными, безвестно отсутствующими или тех, кто юридически не лишен родительских прав, но не несет ответственности за ребенка и его воспитание. Социальный сирота – это ребенок, который имеет биологических родителей, но которые не занимаются воспитанием ребенка и не заботятся о нем<sup>1</sup>.

Одним из условий стабильного развития общества и государства является контролируемый миграционный процесс, так как контролируя ситуацию, можно влиять на ее развитие, и, в частности, на положение социальных сирот. Ожидать снижения темпов и объема трудовой ми-

<sup>1</sup> *Абдылдаев Н., Алишева К.* Снижение роста количества социальных сирот. – Бишкек, 2012. – С. 3.

грации не приходится, так как внутренний рынок труда Кыргызстана на сегодняшний день не способен предоставить рабочие места всем, кто находится в поисках работы. Трудовая миграция в Кыргызстане – это процесс, в который вовлечена значительная часть трудоспособного населения страны. Родители оставляют детей в резиденциальных учреждениях или родственникам, а сами едут на заработки в Россию, Казахстан, другие страны. Практически пятая часть трудового населения Кыргызстана постоянно находится за пределами страны, масштаб трудовой миграции увеличивается с каждым годом, а проблемы детей трудовых мигрантов на протяжении многих лет остаются в числе наиболее актуальных для страны. Причем, в последнее время для многих родителей, особенно сельских жителей, стала нормой ситуация, когда ребенка помещают в резиденциальное учреждение на неопределенный период времени, пока они будут на заработках за пределами страны. Правозащитники, осуществляющие мониторинг ситуации в учреждениях для детей, лишенных родительской опеки, выявили многочисленные шокирующие факты, когда родители приобретали справки о недееспособности своих детей и отправляли их в специнтернаты, а сами в это время уезжали на заработки в другую страну<sup>1</sup>.

За более чем 20-летний период после обретения Кыргызстаном независимости, государству не удалось разработать и задействовать последовательную, устойчивую и перспективную стратегию развития страны. В результате, из-за отсутствия единой государственной политики остаются нерешенными проблемы по всем основным функциональным направлениям жизнедеятельности государства (политика, экономика, культура, образование и др.). Однако самым важным индикатором развития страны бесспорно является уровень воспитания и образования молодого поколения. Острое экономическое положение в семьях, которые вынужденно покидают страну с целью заработка, привело к росту числа социальных сирот, которое с каждым годом увеличивается, что влечет за собой деградацию общества. Так, по данным UNICEF с 2004 по 2007 гг. количество детей, находящихся в детских домах и интернатах, возросло с 17 230 до 20 750, при этом около 90 % из них имеют одного или обоих родителей. Основной причиной помещения детей в эти учреждения называется низкий доход семьи.

Согласно ч. 4 ст. 36 Конституции КР государство обеспечивает содержание, способствует воспитанию и обучению детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения. Однако часть родителей «забывают»,

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://www.baldar.kg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=339:2010-03-15-14-19-22&catid=68:2010-03-11-15-28-40&Itemid=173](http://www.baldar.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=339:2010-03-15-14-19-22&catid=68:2010-03-11-15-28-40&Itemid=173)

что ответственность за ребенка в первую очередь несут именно они. Так, в ст. 7 Кодекса КР о детях прописано, что ребенок имеет право на заботу со стороны родителей и лиц, их заменяющих, право на общение с родственниками, на защиту его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства.

### ***Дети, входящие в группу риска***

В отчете ЮНИСЕФ «Торговля детьми в Кыргызстане», подготовленном международным экспертом в сфере детской работорговли доктором Зоша Де СасКропивницки, указаны категории детей, подверженных риску:

- ребенок-мигрант;
- работающий ребенок;
- ребенок, помещенный в учреждение;
- ребенок, бросивший школу<sup>1</sup>.

Дети, которые попадают в одну из этих категорий, как правило являются социальными сиротами.

#### **а) Ребенок-мигрант**

Вопросы детской миграции в Кыргызстане системно не изучались. Одним из проведенных исследований, которым была отчасти затронута и эта тема, является исследование по уличным детям в городах Кыргызстана, осуществленное центром «Эл-Пикир» в 2003 году под эгидой ЮНЕСКО<sup>2</sup>. Многие из этих детей мигрировали самостоятельно или со своими семьями. В отчете по итогам исследования приведены причины, по которым дети покидали свои дома. Как правило, они были брошены своими родителями, пытались убежать от насилия и плохого отношения со стороны взрослых, не были удовлетворены своими школами, многие из них употребляли алкоголь, вместе с друзьями искали развлечений или надеялись заработать деньги, чтобы помочь своей семье. Миграция некоторых детей вместе с их родителями, братьями и сестрами была обусловлена экономической стратегией выживания семьи. В данном случае основной причиной такой миграции является бедность.

Миграция родителей оказывает негативное влияние на детей. Дети родителей-мигрантов оказываются в зоне многочисленных рисков: бросают школу; подвергаются жестокому обращению; родители отка-

<sup>1</sup> Торговля детьми в Кыргызстане. ЮНИСЕФ. – Бишкек, 2008. – С. 30.

<sup>2</sup> Илибегова Л., Илибегова А., Чекиров Г., Мусакожоева Г., Токтосунов Р. Проблемы уличных детей в городах Кыргызстана. – Бишкек, 2003.

зываются от своих детей; имеет место эксплуатация и продажа детей. Если родители-мигранты оставляют своих детей своим родственникам, в частности бабушкам и дедушкам, то в случае смерти старших родственников, возникновения напряженных отношений между представителями разных поколений и сложностей общения с родственниками, дети могут оказаться брошенными или принять решение уйти жить на улицу, где они подвергаются еще большим рискам.

### **б) Работающий ребенок**

Известно, что детский труд, как правило, менее производителен, детей легче подвергать жестокому обращению, они менее уверены в себе и в меньшей степени способны отстаивать свои права, а значит, их можно заставить работать сверхурочно при недостаточном питании, в плохих жилищных условиях и не выплачивать при этом компенсации.

На основании данных, приведенных в единственном официальном источнике по детскому труду в Кыргызстане, можно сделать вывод о том, что в 2007 году в стране работали более 40 % детей. Число детей, вовлеченных в какой-либо вид экономической деятельности в возрасте от 5-ти до 17-ти лет, составляет 67 1752 человек, или 45,8 % детей этой возрастной группы и 21,9 % всех работающих в Кыргызстане. Среди работающих больше мальчиков (49,6 %), чем девочек (41,5 %), при этом девочки больше (78,1 %) занимаются неоплачиваемой домашней работой (помогают родителям по дому) по сравнению с мальчиками (59,6 %)<sup>1</sup>.

В Кыргызстане детский труд запрещен Конституцией КР (п. 4 ст. 20). Нанимать на работу детей разрешается лишь с 16-ти лет (в исключительных случаях – с 15-ти лет). Ратифицировав 182-ю Конвенцию МОТ о наихудших формах детского труда<sup>2</sup>, Кыргызстан тем самым принял обязательства защищать детей моложе 18-ти лет от опасных форм труда. Но в условиях неформальной экономики детям платят меньше, чем взрослым, и они меньше знают свои права. Часть детей вынуждены заниматься такими опасными видами трудовой деятельности, как добыча угля или металла на свалках отходов закрытых урановых производств; другие нанимаются тачечниками на базарах, дворниками, уличными торговцами, мойщиками машин или домашней прислугой; собирают

<sup>1</sup> Работающие дети в Кыргызстане: результаты обследования детского труда в 2007 году. Международная организация труда и Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, сентябрь 2008 года. Доступно на сайте <http://www.ilo.org/global/publications/lang--en/index.htm>

<sup>2</sup> Конвенция Международной организации труда (о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда, 1999 год (№ 182).

бутылки и коробки для сдачи в утиль; работают в кафе, на заправочных станциях, стройках, прядильной фабрике (г. Токмок); собирают фрукты, овощи и листья табака на плантациях; просят подаяние или чистят обувь, нередки и случаи сексуальной эксплуатации. Большинство детей, живущих в сельской местности, заняты работой на полях, особенно в весеннее и осеннее время, но в этих случаях зачастую сложно установить – это добровольная помощь родителям либо вынужденные прогулы занятий в школе в пользу тяжелой ненормированной работы. Эксперты отмечают изменения в характере детского труда, произошедшие из-за хронической бедности населения страны. Если раньше дети получали определенные навыки, которые могли бы пригодиться им во взрослой жизни, то в настоящее время они просто ежедневно выполняют неоплачиваемую работу. Несмотря на наличие норм национального законодательства в данной сфере, и у местных органов власти, и у руководства страны недостаточно политической воли, необходимой для воздействия на фермеров и предпринимателей, а также для борьбы с детским трудом.

*Сын моего родственника, в то время ученик 7-го класса, в течение года работал на кофейной плантации под Калугой (Россия). Его жестоко эксплуатировали, а в конце заплатили всего триста долларов и вышвырнули<sup>1</sup>.*

*Из-за бедности и неспособности прокормить свою семью родители часто заставляют ребенка уехать из села в столицу, чтобы работать на базарах, их особо не беспокоит, в какие трудные ситуации может попасть их ребенок. Один мальчик жил на квартире со взрослым мужчиной, работал на базаре и, в конце концов, стал объектом гомосексуализма. У него не оказалось другого выхода. Он беспомощен<sup>2</sup>.*

*У нас был мальчик из Токмока. Его подобрал один человек на роскошной машине, который пообещал ему хорошие жилищные условия и отвез его к своим родителям в Сокулукский район (Чуйская область). Родители этого человека взяли его с собой в горы для того, чтобы он работал там пастухом и на ферме. Как только он делал попытки уехать, его жестоко избивали. Он провел несколько дней в сарае после побоев, затем ему удалось убежать, мы нашли его около магазина «Народный». Кто-то из жалости дал ему матрац и маленькое одеяло.*

<sup>1</sup> Торговля детьми в Кыргызстане. – Бишкек, 2008. – С. 47.

<sup>2</sup> Там же, с. 24.

*Мы очень долго лечили его и, в конце концов, отвезли домой, куда он с готовностью согласился возвратиться. Его семья имела свои трудности с отцом-алкоголиком, избивающим своих детей<sup>1</sup>.*

Как известно, государства-члены МОТ поставили перед собой задачу положить конец использованию наихудших форм детского труда к 2016 году. Этот ориентир был определен в 2006 году на основании выводов предыдущего Глобального доклада<sup>2</sup>, авторы которого отметили позитивные тенденции в сфере искоренения детского труда. Как было сказано выше, данная тема актуальна и для Кыргызской Республики.

### **в) Ребенок, помещенный в учреждение**

В ходе исследования «Анализ ситуации в детских резиденциальных учреждениях в Кыргызской Республике», проведенного ОФ «Моя семья» по инициативе и при поддержке Детского фонда ООН в сотрудничестве с Министерством социального развития в КР и Министерством образования и науки КР в период с сентября 2010 по январь 2012 г., было выявлено 117 детских резиденциальных учреждений (84 государственных и 33 негосударственных), где проживают 10 908 детей.

Результаты исследования показали, что наиболее распространенной причиной помещения ребенка в детское резиденциальное учреждение является потеря одного из родителей. Второй по распространенности причиной является тяжелое материальное положение семьи<sup>3</sup>.

Воспитатели, принявшие участие в интервью, отметили ряд проблем, с которыми они сталкивались при общении с родителями воспитанников детского дома. Наиболее часто встречающиеся из них – алкоголизм родителей («Если семья асоциальная, то родители не желают идти на контакт. Приходят в нетрезвом состоянии, не сдают документы»<sup>4</sup>); безответственность и равнодушие родителей («Родители совсем не беспокоятся о своих детях, не задумываются об их будущем, не понимают, какой пример они подадут своим детям, когда навещают их в пьяном и грязном виде»<sup>5</sup>). Но,

<sup>1</sup> Торговля детьми в Кыргызстане. – Бишкек, 2008. – С. 79.

<sup>2</sup> Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда. Международная конференция труда, 93-я сессия 2005 г., Женева.

<sup>3</sup> Анализ ситуации в детских резиденциальных учреждениях в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2012. – С. 31.

<sup>4</sup> Там же, с. 57.

<sup>5</sup> Там же.

в любом случае, «ребенок искренне радуется, когда приезжают родители, какими бы они ни были и в каком бы виде и состоянии они не приехали»<sup>1</sup>.

Ответы на вопрос «Где ты жил до того, как попал в детский дом, с кем?» показали, что в большинстве своем (68 %) дети проживали с родителями, либо с одним из них. Некоторые дети указывали на причины их пребывания в детском резиденциальном учреждении («Жила с мамой, пока она не запила. Тогда меня забрали сотрудники ОПСД»<sup>2</sup>; «У меня есть родители. Они развелись. Я жила дома с мамой и папой. Когда они развелись, меня привезли в детский дом»<sup>3</sup>). Отметим, что 23 % опрошенных ответили, что проживали с близкими родственниками (бабушками, дедушками, сестрами, тетями), 9 % детей признались, что до детского дома их местожительство было неопределенным («Я жила на базаре, бомжевала. Сюда меня привел милиционер»<sup>4</sup>).

На вопрос, где ребенок чувствует себя более комфортно, 62 % детей ответили, что больше им нравится находиться в детском доме. Исследователи видят три основных причины таких ответов детей:

- 1) детям физически более комфортно и безопасно находиться в детском доме («Конечно, мне больше нравится здесь. Здесь кормят, учат, воспитатели поддерживают. Живя с родителями, я часто голодала. Не мылась, попрошайничала»; «Здесь мне хорошо, тепло, одевают и обувают. Я в школу хожу. Дома я оставалась голодная, нет света, я не ходила в школу»<sup>5</sup>; «Если честно, мне здесь хорошо – в детском доме, потому что у меня пьют бабушка и папа»<sup>6</sup>; «Уйдон огой мамам согуп уруша берчу. Папам дагы кол которчу. Балдар уйундо жашаган жагат. Себеби, эчким урбайт. Сокпойт». / «Когда жила дома, меня мачеха всегда избивала. Иногда даже папа избивал. Жить в детском доме мне нравится, потому что здесь меня никто не бьет»<sup>7</sup>);
- 2) осознание детьми того, что они являются обузой для своих родителей и, соответственно, им больше нравится находиться в учреждении («Мне в центре хорошо, здесь нам дают одежду и кормят три раза в день. А если я пойду к маме, то ей будет тяжело, будет денежная проблема»<sup>8</sup>);

<sup>1</sup> Анализ ситуации в детских резиденциальных учреждениях в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2012. – С. 58.

<sup>2</sup> Там же, с. 61.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же, с. 62.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Там же.

- 3) дети просто не помнят, как они жили с родителями, так как большую часть своей жизни они провели в детском резиденциальном учреждении («В детском доме жить лучше. Мне было трудно жить одной. Я здесь уже 7 лет»<sup>1</sup>).

### г) Ребенок, бросивший школу

Кроме бедности еще одной проблемой является нарушение права на доступ к образованию. Данные о не зачислении в школы и пропуске детьми занятий из-за необходимости работать недостаточно полно отражаются в национальной статистике. Согласно статистике процент детей, получающих школьное образование, относительно высокий – 94 % в 2010 году. Однако результаты исследования, проведенного при поддержке ЮНИСЕФ, показывают, что фактический охват детей школьным образованием гораздо ниже официальных статистических данных<sup>2</sup>.

В отчете ОО «Доор-Эли», занимающегося проблемами детей, работающих на рынке «Дордой», указано, что все дети, с которыми они работают в рамках проекта, переехали в Бишкек и оставили школу. Число детей, находящихся вне школьного образования, растет с каждым годом. Когда интервьюеры беседовали с ребятами об их сверстниках, они отвечали, что у них на работе все не ходят в школу. Отметим, что все эти дети до сих пор числятся или числились в сельских школах, откуда они приехали. По данным Министерства образования и науки КР каждый год около 5 тыс. детей не посещают школу, в реальности же их гораздо больше.

Всем известно, что дети-мигранты в основном живут в новостройках. А жилые массивы вокруг рынка «Дордой» имеют особое значение для мигрантов, так как именно рынок дает возможность небольшого (как правило, случайного) заработка каждый день, поскольку родители и дети без образования не могут найти более достойную работу. В связи с этим мигранты стараются разместиться поближе к работе, да и стоимость квартиры в этих новостройках для них более доступная<sup>3</sup>.

В ходе проведения мониторингов все родители указывали на то, что после приезда в Бишкек они обращались в школы, чтобы устроить своих детей. Но всем им было отказано по причине того, что у них нет прописки, либо ссылались на то, что в школах нет мест, а у родителей нет возмож-

<sup>1</sup> Анализ ситуации в детских резиденциальных учреждениях в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2012. – С. 62.

<sup>2</sup> Положение детей в Кыргызской Республике, ЮНИСЕФ, г. Бишкек, 2011 г. – С. 9.

<sup>3</sup> Султаналиева Г. Социальное сиротство и эксплуатация детского труда. Отчет по результатам проекта «Искоренение наихудших форм детского труда», осуществленного в рамках социального заказа Министерства социального развития КР. – Бишкек, 2011. – С. 7.

ности оплачивать вступительные и ежемесячные взносы. Но время не остановить, дети растут. Даже при желании, продолжить обучение со своими сверстниками они уже не смогут, потому что отстали от программы. Местная власть старается решить этот вопрос, открывая вечерние классы в школах, но складывающаяся вокруг таких классов атмосфера, рэкет и насилие со стороны местных по отношению к детям мигрантов, которые хотят продолжить обучение в вечерних классах, не позволяют детям выдержать это насилие и они вынуждены покидать такие школы. Самая ближайшая к новостройкам вокруг рынка «Дордой» школа расположена на улице Ленинградской (СШ № 10), на сегодня она не добирает детей<sup>1</sup>.

Дети, бросившие школу, и те, кто никогда не обучались, подвергаются многочисленным рискам, в том числе риску продажи и эксплуатации. Многие из них ничего не знают о своих правах или рисках торговли людьми, они могут не понимать истинного значения термина «эксплуатация». Кроме того, многие из таких детей не контактируют с учителями и другими взрослыми специалистами, которые могли бы помочь выявить такие проблемы, как домашнее насилие. В результате, дети могут уйти из дома и оказаться в группе риска.

### ***Несоблюдение родителями своих обязанностей и ответственности за ребенка***

Эта проблема обусловлена тем, что сегодня семья и семейные ценности, к сожалению, утратили свое былое значение. Разрушение моральных ценностей усугубляется бедностью значительного числа семей или потерей кормильца. Многие родители находят выход в миграции, решая таким образом материальные проблемы, в то время как ребенок остается без семьи, родительского/семейного воспитания и воспитывается в специальном учреждении или улице, которая является главной предпосылкой для увеличения риска для жизни детей.

Если не повысится ответственность со стороны родителей за своего ребенка, это приведет не только к росту числа социальных сирот, но и к деградации общества в целом, так как дети, оставшиеся без попечения родителей, выросшие вне семьи, лишены заботы и любви родителей, будут также безответственно относиться к своим детям. Связь социального сироты с семейным окружением прерывается, он лишен общения с детьми из обычных семей, так как находится в детском доме или интернате. Такие

<sup>1</sup> Султаналиева Г. Социальное сиротство и эксплуатация детского труда. Отчет по результатам проекта «Искоренение наихудших форм детского труда», осуществленного в рамках социального заказа Министерства социального развития КР. – Бишкек, 2011. – С. 7.

дети входят в группу риска, представляющую с собой необразованную, криминогенную субкультуру, которая негативно влияет на своих сверстников и общество в целом.

Таким образом, в числе непосредственных причин социального сиротства можно выделить следующие:

- социально-экономический кризис в стране;
- вынужденная миграция;
- прогрессирующие тенденции разрушения нравственных устоев семьи;
- увеличение случаев внебрачной рождаемости;
- прогрессирующие тенденции асоциального образа жизни (алкоголизация родителей, уклонение от обязанностей по воспитанию ребенка, насилие в семье);
- рост числа детей с отклонениями в развитии.

К сожалению, дети-сироты, не имеющие положительного опыта семейной жизни, проживающие в государственных учреждениях, воспитательные системы которых далеки от совершенства, часто повторяют судьбу своих родителей, как и они лишаясь впоследствии родительских прав, расширяя тем самым поле социального сиротства. Именно семья формирует у ребенка представление об окружающем мире, социальных связях, приобщает его к основным общественным ценностям. Именно в семье ребенок может научиться быть хорошим братом и сестрой, хорошим родителем. И только в повседневной жизни в кругу семьи можно приобрести этот позитивный опыт.

Все изложенное выше подтверждает, что проблема социального сиротства тесно связана с другими социальными проблемами, в частности с высоким уровнем неуправляемой миграции, которая наблюдается сегодня в Кыргызстане. А миграция, в свою очередь, обусловлена тем, что государство не может обеспечить гражданам достойную работу на своем рынке труда. Как следствие, страдают дети, которые также вынуждены мигрировать, работать, они помещаются в детские учреждения и не посещают школу. Решать эти задачи надо немедленно, так как государство может столкнуться с неразрешимой проблемой формирования «потерянного» поколения.

### ***Общие выводы и предложения***

- Необходимо четко понимать, что степень риска социального сиротства для ребенка в значительной степени зависит от окружающей среды. Риск социального сиротства ассоциируется с комплексным взаимодействием ряда факторов, проанализировав которые, можно прийти к

заклучению, что некоторые дети в большей степени подвержены риску стать социальными сиротами. В концептуальном плане эти факторы работают на макро-, межличностном и индивидуальном уровнях:

- а) к факторам **макроуровня** относятся: высокий уровень бедности и социально-экономических различий между гражданами внутри страны; социальная дислокация, обусловленная неустойчивостью политического и экономического развития; культурные ценности, допускающие использование насилия в отношении детей; нормы и обычаи, допускающие детский труд;
  - б) к факторам **межличностного уровня** относятся: высокий уровень насилия со стороны близких людей (домашнее насилие, применение телесных наказаний детей родителями и учителями); опасность физического, сексуального, экономического и психологического насилия; семья, где есть только один родитель; родительская миграция; отсутствие взаимопонимания между представителями разных поколений; негативное влияние сверстников; негативный опыт взаимоотношений с социальными работниками и школьными учителями, слабая социальная поддержка и непрофессиональная работа социальных служб; отсутствие доверия к сотрудникам правоохранительных органов;
  - в) к факторам **индивидуального уровня** относятся: низкие показатели уровня образования; проживание в учреждении или на улице; недостаточное восприятие или понимание рисков, связанных с вопросами трудоустройства, миграции и торговли людьми; нереалистичные представления о лучшей жизни в каких-то других частях света; недостаток воспринимаемых вариантов; низкая степень уверенности в себе; желание доверять и полагаться на незнакомцев; отчаяние; жажда к бегству, приключениям или развлечениям.
- Необходимо прилагать больше усилий к тому, чтобы с детьми работали профессионалы, с которыми они могут чувствовать себя комфортно, поделиться своими проблемами и опасениями без страха быть подвергнутыми наказанию или уронить себя в чьих-то глазах. Следует обучить персонал, работающий с детьми на первичном уровне, методикам работы с детьми группы риска.
  - Социальные работники и учителя также должны пройти курсы по программам проведения совместных мероприятий с детьми, где детям будут предоставлены возможность и место, чтобы высказать свои опасения, поделиться возникшими трудностями.
  - При участии Правительства КР, органов местного самоуправления, неправительственного сектора, работающих в области защиты прав

детей, необходимо разработать скоординированные действия по предупреждению социального сиротства и защиты прав детей группы риска.

- Следует постоянно наращивать потенциал организаций, работающих в области профилактики, в том числе социального сиротства.
- Необходимо своевременно оказывать помощь детям, подверженным различного рода рискам.
- Профилактические мероприятия не должны содержать элементы стигматизации, которые могут ассоциироваться со словом «сирота». С помощью различных критериев сотрудники должны судить об уместности использования выражения «социальная сирота» в сообществах, где оно может быть непонятым или неправильно воспринятым.
- Необходимы долговременные мероприятия для устранения действующих на макроуровне факторов риска, к которым относятся бедность, социальное неравенство, безразличие, патриархальные и геронтократические (взаимоотношения между поколениями) нормы, которые обуславливают подчинение и использование насилия против женщин и детей.
- Работе по повышению осведомленности ребенка необходимо уделять первостепенное внимание не только в части определений риска, но и в той части, как дети могут сами себя защитить.
- Территориальным подразделениям уполномоченного государственного органа по защите детей следует обеспечить доступ к услугам тем семьям и детям на местах, которые попали в трудную жизненную ситуацию, для сохранения ребенка в его привычной среде, предотвращения дополнительных психологических травм и сохранения детско-родительских отношений.
- Вопрос о целесообразности помещения ребенка в учреждение следует рассматривать с учетом потребностей каждого конкретного ребенка.
- При разработке индивидуальных мер помощи детям необходимо учитывать их нужды и желания. Все усилия, включая развитие потенциала, должны предусматривать участие ребенка. Это необходимо для того, чтобы взрослые прислушивались к мнению детей, попавших в группу риска.
- Особое внимание следует уделить работе над культурными конструкциями детства, чтобы специалисты, работающие с детьми, которые потенциально могут оказать поддержку и поддержать детей, были способны услышать детские опасения.
- Необходимо ввести контроль над биржей труда, где нанимают на работу несовершеннолетних.

- Инспекция труда должна усилить работу по контролю взаимоотношений работодателя и нанимаемого работника. Необходимо исключить случаи, когда вместе с родителями нанимают на работу и несовершеннолетних детей.
- Министерству социального развития КР необходимо проводить мониторинг по работающим детям на территории Кыргызстана, рассмотреть возможности разработки политики по предотвращению данного явления.
- Для разработки системных подходов к решению рассматриваемых проблем необходимо учитывать мнение семьи, ребенка, широких слоев общества.

## ***Рекомендации***

### **Аппарату Правительства Кыргызской Республики**

1. Разработать двусторонние межгосударственные соглашения для безопасной миграции родителей и детей.

### **Министерству социального развития Кыргызской Республики**

1. Разработать конкретные меры и методики выявления детей, подверженных риску социального сиротства, внедрив их в функциональные обязанности сотрудников территориальных подразделений уполномоченного государственного органа по защите детей.
2. Представители всех государственных и негосударственных структур, которые вступают в контакт с детьми, должны быть обучены методикам идентификации детей из группы риска и тем действиям, которые необходимо предпринять в случае их выявления.
3. Провести изучение реальной ситуации о количестве и положении социальных сирот в Кыргызской Республике. Создать базу данных о детях, подверженных риску социального сиротства. Данные использовать для разработки программ противодействия социальному сиротству.
4. Создавать новые и/или реорганизовать существующие государственные услуги таким образом, чтобы ориентировать их на обеспечение детей, лишенных родительского попечения, семейным окружением (например, внедрение института приемных семей, создание отделений дневного типа при детских учреждениях, центров поддержки семьи и детей, других форм альтернативного жизнеустройства детей).
5. Социальным сиротам предоставлять всестороннюю помощь, которая должна сосредотачиваться не только на их физических и медицинских нуждах, но включать и длительную психосоциальную поддержку.

Прежде чем вернуть детей домой после пребывания их в учреждении, необходимо тщательно изучать сложившиеся в семье условия.

#### **Министерству образования и науки Кыргызской Республики**

1. Повышать уровень осведомленности и навыки учителей в отношении идентификации детей, подверженных риску, своевременно принимать необходимые меры.
2. Активизировать работу школ по повышению осведомленности детей в вопросах практической реализации прав человека и прав ребенка.
3. Активизировать усилия по сокращению насилия в школах как со стороны сверстников, так и со стороны учителей.
4. Совместно с органами местного самоуправления рассмотреть возможности альтернативного обучения детей, которые не ходят в школу.

#### **Министерству труда, миграции и молодежной политики Кыргызской Республики**

1. Вести контроль за работой действующих бирж труда с целью анализа трудовых взаимоотношений работодателей и несовершеннолетнего, соблюдения трудовых прав подростков. Принять меры по недопущению вовлечения несовершеннолетних в наихудшие формы детского труда.
2. Инициировать проведение регулярных трудовых инспекций для контроля деятельности работодателей в отношении несовершеннолетних работников в частном секторе.

#### **Органам местного самоуправления**

1. Обеспечить детям-мигрантам и их родителям полный доступ ко всем социальным службам.
2. Отслеживать условия проживания, возможности обучения и доступа к медицинским услугам детей, чьи родители временно или постоянно находятся в трудовой миграции. Поддержка в этом случае должна оказываться родственникам, на чьем попечении находятся дети.

**Б. Суйуналиева,**  
*начальник управления по развитию  
социальных услуг лицам с ограниченными  
возможностями здоровья и пожилым  
гражданам Министерства социального  
развития Кыргызской Республики*

## Повышение доступности, адресности и качества предоставления социальной защиты: реальное состояние и пути решения проблем

Согласно ст. 9 Конституции КР одной из важных характеристик является социальная направленность деятельности нашего государства. Вопросы социальной защиты населения в государственной политике Кыргызстана занимают особое место.

Деятельность государственных органов и органов местного самоуправления должна быть направлена на реализацию права граждан на социальную защиту, на утверждение в обществе социальной справедливости. Анализ существующего социально-экономического положения страны, с учетом событий, которые произошли в последние годы, еще раз подтвердил, что социальная защита населения, обеспечение определенного уровня материального благополучия граждан, развитие социального согласия и солидарности в обществе должны стать приоритетами государства на длительный период времени.

Оказание действенной социальной защиты населения возможно при соблюдении ряда следующих основных принципов. Так, под системой социальной защиты населения в настоящее время понимается совокупность законодательно установленных экономических, социальных, юридических гарантий и прав социальных институтов и учреждений, обеспечивающих их реализацию и создающих условия для поддержания жизнеобеспечения и деятельного существования различных социальных слоев и групп населения, прежде всего, социально уязвимых.

В настоящее время в Кыргызской Республике более 15,5 % населения получают социальную помощь в виде предоставления государственных пособий, льгот и социальных услуг.

При предоставлении социальной защиты нуждающимся гражданам наиболее важными принципами являются гарантированность, доступность, адресность, прозрачность, справедливость, гуманность, конфиденциальность, компетентность. При этом учитывается профилактическая направленность, оперативное реагирование, стимулирование самопомощи, соблюдение прав гражданина.

Государственная политика Кыргызстана в отношении лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее – ЛОВЗ) основывается на следующих основных принципах: соблюдение прав человека и гражданина; недопущение дискриминации по причине ограниченных возможностей здоровья; гарантированность со стороны государства социальной защиты; обеспечение равных возможностей в получении социальных пособий, компенсаций и услуг, независимо от категорий и групп инвалидности; недопустимость ухудшения социального положения; ориентация социальной защиты на индивидуальные потребности ЛОВЗ; обеспечение реабилитации и охраны здоровья ЛОВЗ в соответствии с законодательством страны; доступность и равные права ЛОВЗ на образование, получение информации, свободный выбор рода деятельности (в т. ч. и трудовой); ответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц независимо от форм собственности, их должностных лиц, а также граждан за нарушение прав ЛОВЗ; сотрудничество и поддержка организаций, предоставляющих реабилитационные услуги ЛОВЗ.

Рассмотрим подробнее основные принципы социальной защиты. **Гарантированность** означает **обязательное** оказание социальной защиты всем лицам, имеющим на нее право. Для этого необходимо активное участие всех государственных, неправительственных организаций, а также гражданского сектора. Сотрудники органов местного самоуправления, учителя, медицинские работники, представители неправительственных организаций и просто граждане должны проявлять сострадание, чуткость и внимание к тем, кто нуждается в помощи. Следует оказывать всяческое содействие в получении статуса инвалидности лицам, нуждающимся в этом: помочь собрать и правильно оформить необходимые документы малообеспеченной семье для получения пособий детям, обратить внимание на одиноко проживающего пожилого человека, приняв меры по прикреплению за ним социального работника, бить тревогу при виде ребенка, оставшегося без попечения родителей, и т. д. По перечисленным и другим подобным случаям следует незамедлительно сообщать в органы местного самоуправления и социальной защиты.

**Доступность к социальной защите** – это создание необходимых условий для упрощенного получения социальных выплат и услуг.

Для решения этой задачи проводится постоянное совершенствование нормативных правовых актов, учитываются предложения независимых экспертов, специалистов территориальных управлений социальной защиты и положительный опыт других стран. Однако этого недостаточно, поскольку на практике возникает ряд проблем, которые необходимо решать на местном уровне.

Зачастую социальную поддержку в виде государственных пособий граждане не могут получить из-за отсутствия соответствующих документов, информации, безграмотности, равнодушия чиновников.

**Социальная поддержка** – это комплекс социальных услуг социально-экономического, правового и иного характера, предоставляемых лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации (см. ст. 3 Закона КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» от 19 декабря 2001 года № 111).

К примеру, в силу религиозных норм, исповедуемых частью населения нашей страны, молодые люди при вступлении в семейную жизнь юридически не оформляют брачные отношения, ограничиваясь только обрядом «нике». Учет брачных отношений на основании данного обряда никем не ведется. Информацией о лицах, вступивших в брак путем проведения обряда «нике», могут владеть органы местного самоуправления, но официально этими вопросами никто не занимается. В результате, отсутствие официально оформленного свидетельства о браке влечет за собой ряд проблем. Так, при рождении ребенка невозможно получить свидетельство о рождении, а социальная поддержка в виде социальных выплат предоставляется только на основании документов, удостоверяющих личность ребенка. Халатное отношение к своим гражданским обязанностям или неграмотность молодежи и их родителей ограничивает доступ этих граждан к социальной поддержке. По статистике в 2011 году число официально зарегистрированных браков составило 56 509, а число разводов – 8705, т. е. на 1000 населения 10,2 браков и 1,6 разводов.

Часто работников социальной защиты обвиняют в назначении социальных выплат не тем, кто в них действительно нуждается, тем самым не соблюдается **принцип адресности**. Исследования, проводимые с привлечением независимых экспертов при поддержке ЮНИСЕФ, показали, что имеются ошибки при включении и при исключении в случае назначения пособий по малообеспеченности. Это свидетельствует о том, что указанное пособие может назначаться вполне обеспеченным семьям, в то же время, те семьи, которым это пособие положено и крайне необходимо, остаются без помощи государства.

Предоставление социальной защиты конкретным категориям граждан производится с учетом их индивидуальных особенностей и иных

объективных причин, таких как возраст, состояние здоровья, размер совокупного среднедушевого дохода, отсутствие кормильца, отсутствие постоянного места жительства, трудная жизненная ситуация и др. Определение нуждаемости семьи в социальной поддержке, в том числе назначении государственных пособий, производится специальной комиссией при айыл окмоту, затем с целью соблюдения принципа адресности, рассматривается органами социальной защиты. Однако полностью исключить ошибки при включении граждан в данную категорию не представляется возможным в силу различных причин. Так, иногда граждане не получают государственное пособие из-за отсутствия необходимых документов. Бывают случаи, когда граждане просто не информированы о предусмотренных государством социальных выплатах.

Следует особо отметить влияние внутренней миграции граждан на возможность предоставления им социальной помощи. Меняя место жительства в поисках лучшей жизни, многие граждане сталкиваются с трудностями: отсутствие жилья, постоянной регистрации, работы. В итоге, они часто пополняют ряды малообеспеченных граждан. Учитывая, что социальная помощь из республиканского бюджета предоставляется по месту жительства, с целью охвата социальной защитой детей внутренних мигрантов, в действующие нормативные правовые акты были внесены соответствующие изменения, и в настоящее время детям, живущим в малообеспеченных семьях, ежемесячные пособия назначаются по месту фактического проживания. Для получения ежемесячного пособия гражданам, проживающим в сельской местности, необходимо обратиться по месту жительства в исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, т. е. в айыл окмоту. Граждане, проживающие в городах, обращаются в управление социального развития (см. постановление Правительства КР «Об утверждении Положения о порядке назначения государственных пособий» от 29 декабря 2009 года № 822).

**Принцип недискриминации** означает создание равных возможностей в доступе к социальным услугам и благам для всех лиц, независимо от социального, имущественного, возрастного, этнического, полового и других статусов. Отметим, что в Кыргызской Республики этот принцип соблюдается.

Принципы добровольности и комплексности являются сравнительно новыми для нашего законодательства. Так, **принцип добровольности** подразумевает право выбора социальных услуг. Например, получатель социальных услуг может на свое усмотрение, с учетом необходимости своих возможностей и желаний, пользоваться услугами, предоставляемыми в государственных или в негосударственных учреждениях. К сожалению, на сегодняшний день у потребителей социальных услуг практически

такого права выбора нет, так как в стране не развит рынок социальных услуг. Неправительственные организации предпочитают работать в центре, органы местного самоуправления не заинтересованы в создании условий устойчивости различных центров для социально уязвимых слоев населения. Возможно, что влияние оказывает и отсутствие мотивации руководителей государственных и местных органов власти. Кроме того, существует ряд проблем, которые необходимо решать на государственном уровне, с привлечением необходимых финансовых ресурсов.

**Принцип комплексности** подразумевает предоставление одновременно различных видов социальной поддержки: выплат, услуг, дополнительной материальной помощи. Для соблюдения данного принципа оказания социальной защиты необходима единая база данных получателей социальной помощи. Доступ к такой базе данных и ее ведение должно координироваться уполномоченными органами. На создание и ведение такой базы данных потребуются определенные ресурсы, не исключена техническая поддержка международных доноров.

Проблемой остается соблюдение **принципа оперативного реагирования**. Своевременная индексация размеров социальных выплат в зависимости от инфляционных процессов, пересмотр государственных гарантий с учетом приоритетных потребностей населения напрямую связаны с финансовыми возможностями страны. Отметим, что размеры социальных выплат с каждым годом увеличиваются.

За нарушение прав и интересов уязвимых слоев населения, причинение им вреда и нерешение их проблем (ЛОВЗ, малоимущих семей, пожилых граждан, детей, оставшихся без попечения родителей, и других социально незащищенных граждан) ответственность возложена на органы государственной власти и местного самоуправления, их сотрудников, а также на иные физические и юридические лица. Но для действенной реализации принципа оперативного реагирования необходимо проведение мониторинга и оценка деятельности указанных органов, нужны стандарты и методы осуществления контроля. В 2014 году перед Министерством социального развития КР стоит задача разработки и внедрения нормативных правовых актов по осуществлению мониторинга и оценки деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в реализации данного принципа и по предоставлению населению социальной защиты в целом.

Весьма остро стоит и вопрос о повышении качества и увеличении спектра социальных услуг, предоставляемых населению. Сегодня около 11 тыс. человек обслуживаются на дому. За каждым одиноко проживающим пожилым гражданином и ЛОВЗ закреплен социальный работник. Обслуживание оказывается на основании постановления Правительства

КР «Об утверждении Типового положения о социальном обслуживании на дому» от 5 июля 2011 года № 365.

В государственных социальных стационарных учреждениях для престарелых и ЛОВЗ, психоневрологических больных детей и взрослых проживают около 2300 человек. Социальные услуги в данных учреждениях оказываются на основании постановления Правительства КР «Об утверждении Минимальных социальных стандартов социальных услуг, предоставляемых лицам, находящимся в социальных стационарных учреждениях уполномоченного органа в сфере социального развития» от 17 мая 2013 года № 273.

Однако отметим, что в государственных учреждениях для престарелых и инвалидов, детей-сирот находятся лица, у которых есть совершеннолетние обеспеченные дети, родители, родственники. Так, более 70 % детей, находящихся в государственных учреждениях для сирот, имеют двух или одного родителя. Перед обществом стоит вопрос предотвращения разлучения детей, пожилых граждан, ЛОВЗ с семьей и обеспечение их права на семейное окружение.

Не секрет, что в настоящее время роль местного самоуправления в сфере оказания и финансирования услуг по социальной защите не является для них приоритетной задачей. Также можно отметить незаинтересованность руководителей местных органов государственной власти и органов местного самоуправления в развитии социальных услуг. Понятно, что на охват и доступность услуг влияет ограниченность ресурсов, отсутствие утвержденного списка социальных услуг, которые обязательно должны предоставляться на местном уровне, а также не установленный порядок их финансирования.

Основной задачей Правительства КР является создание системы социальной защиты, в которой ни один человек, нуждающийся в поддержке, не должен оказаться вне системы социальной защиты. При этом, деятельность государства не должна принимать форму государственного попечительства, ограничивающего экономическую свободу, активность и возможность гражданина самому достигать экономического благополучия для себя и своей семьи. Всем, кто может трудиться, следует оказывать содействие для самостоятельного выхода из трудной жизненной ситуации.

И только те, кто не может трудиться, – старики, ЛОВЗ и дети – должны подлежать социальному обеспечению, в том числе с использованием принципов социального страхования, которые необходимо развивать в дальнейшем.

Следует помнить (особенно главам органов местного самоуправления), что расходы государства на социальную защиту детей следует рассматривать как инвестиции в будущее. Государственная политика должна

быть направлена на формирование здорового и образованного молодого поколения, т. к. это обеспечение будущего страны, подготовка перспективного экономического актива общества. Необходимо помнить о том, что такая политика государства требует значительно меньших бюджетных расходов, чем лечение и реабилитация больных и оказание социальной поддержки неблагополучным гражданам впоследствии.

Безусловно, основная миссия государства в лице уполномоченного органа в сфере социальной защиты населения заключается в ее эффективном обеспечении и предоставлении доступных и качественных социальных услуг семьям (гражданам) и детям, находящимся в трудной жизненной ситуации. Но это в полной мере относится и к деятельности всех государственных и муниципальных служащих, которые должны грамотно использовать общественные ресурсы для предоставления населению качественных услуг социальной защиты.

## ***Рекомендации***

### **Правительству Кыргызской Республики**

1. Совместно с органами местного самоуправления повысить адресность и доступность государственных услуг на местном уровне путем усиления контроля за деятельностью комиссий по социальным вопросам при айыл окмоту, на которые возложены функции определения необходимости предоставления пособий детям из малообеспеченных семей.
2. Разработать и контролировать исполнение Государственных программ по предоставлению и созданию рабочих мест, в первую очередь на местном уровне. Проводить активную работу по привлечению инвестиций и созданию малых предприятий, способных трудоустроить представителей уязвимых слоев населения.
3. Создать необходимые условия (в том числе выделение денежных средств) для государственных органов и органов местного самоуправления для исполнения Закона КР «О государственном социальном заказе» от 21 июля 2008 года № 162. Для реабилитации ЛОВЗ, пожилых граждан, малоимущих семей создавать дневные центры через систему государственного социального заказа, с последующим принятием на баланс действующих реабилитационных центров.

**Территориальным подразделениям Министерства социального развития Кыргызской Республики, Министерства здравоохранения Кыргызской Республики, Министерства труда, миграции и**

**молодежи Кыргызской Республики, Министерства образования и науки Кыргызской Республики, Министерства культуры, информации и туризма Кыргызской Республики и других государственных органов, отвечающих за социальную сферу**

1. Совместно с органами местного самоуправления, местным сообществом, неправительственными организациями активизировать работу по выявлению реальных потребностей населения в социальных услугах.
2. Проводить информационно-просветительные мероприятия с сотрудниками органов местного самоуправления с целью повышения их осведомленности и развития понимания роли и места в повышении эффективности предоставления государственных и социальных услуг на местном уровне.
3. Рассмотреть возможности повышения потенциала специалистов, работающих в области социальной защиты населения, и активной части гражданского сектора для продвижения вопросов, направленных на улучшение ситуации в сфере социального обслуживания граждан, введение системного обучения специалистов социальной защиты.

**Государственному агентству по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики и органам местного самоуправления**

1. Активнее выявлять проблемы социально не защищенных граждан, оперативно реагировать на них и анализировать ситуацию на местном уровне.
2. Повысить ответственность и полномочия глав айыл окмоту в вопросах оказания качественных социальных услуг путем разработки соответствующих нормативных правовых актов и привлечения инвесторов для их реализации.
3. Рассмотреть все возможности эффективной борьбы с безработицей путем предоставления рабочих мест, привлечения инвестиций и создания малых предприятий, способных трудоустроить представителей уязвимых слоев населения.
4. Для реализации положений Закона КР «О государственном социальном заказе» способствовать созданию и развитию реабилитационных центров для лиц ЛОВЗ, пожилых граждан, семей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Обеспечить устойчивость действующих реабилитационных центров, созданных при поддержке донорских организаций.
5. Рассмотреть возможности создания муниципальных рынков и магазинов с ценами от производителей продукции, исключив участие посредников.

6. Содействовать кредитованию сельских инициатив, строительству жилья, школ, детских садов, дорог, систем водоснабжения и других объектов социально-культурного назначения на центральном уровне.
7. Активизировать совместную работу органов местного самоуправления и местного сообщества с Министерством социального развития КР, Министерством здравоохранения КР и другими государственными органами в решении проблем социально незащищенной категории населения путем привлечения общественности и неправительственных организаций.
8. Содействовать укреплению материально-технической базы органов местного самоуправления (компьютеризация, обеспечение транспортом, проведение ремонта) для оптимизации системы выявления и учета граждан, нуждающихся в социальной защите.
9. В целях оптимизации кадровой политики, повышения квалификации специалистов, проведения кампаний по информированию населения и повышения ответственности руководителей местного самоуправления на местах разработать программу повышения квалификации сотрудников органов местного самоуправления и местного сообщества по оказанию социальных услуг на местах.
10. Разработать механизмы сбора, учета, анализа информации о потребностях местного сообщества, определив четкие критерии оценки, обеспечения прозрачности и открытости предоставления социальных услуг.

*Рекомендации «Ежегодника  
по правам человека в Кыргызской  
Республике за 2012 год»  
и их исполнение органами  
государственной власти*

*А. Курманбекова,  
координатор издательского проекта  
Совета по правам человека*

Об исполнении рекомендаций  
«Ежегодника по правам человека  
в Кыргызской Республике  
за 2012 год»

С 2005 года Совет по правам человека (далее – СПЧ) публикует «Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике» (далее – Ежегодник) за каждый минувший год. Авторы Ежегодника анализируют ситуацию с правами человека в Кыргызстане, отслеживая тенденции в данной сфере, и на основе проведенного анализа разрабатывают рекомендации в адрес государственных органов, неправительственных организаций и СМИ.

В первые годы издания сборник вместе с сопроводительным письмом направлялся в адрес государственных органов лишь для изучения. Начиная с 2007 года, для более эффективной реализации рекомендаций Ежегодника СПЧ проводит Форум «Взаимодействие государства и гражданского общества в сфере реализации прав человека в Кыргызской Республике».

Исполнение рекомендаций «Ежегодника по правам человека в Кыргызской Республике» (далее – Форум) с участием представителей государственных органов, международных и неправительственных организаций, авторов Ежегодника.

С 2012 года для реализации главной цели СПЧ – создания диалоговой площадки по вопросам соблюдения прав человека – было принято решение отслеживать исполнение рекомендаций авторов Ежегодника, что также способствует более тесному сотрудничеству гражданского сектора с государственными органами. Для анализа исполнения государственных гарантий прав и свобод человека в Кыргызстане, совершенствования правового регулирования с учетом международных норм права и национального законодательства СПЧ использует новый механизм мониторинга исполнения рекомендаций. Теперь, наряду с Форумом, в течение года планируется проведение встреч с представителями каждого государственного органа, в адрес которого были сформулированы рекомендации на страницах Ежегодника. В ходе встреч будут обсуждаться возможности реализации той или иной рекомендации и отслеживаться ее исполнение.

Так, до Форума прошлого года СПЧ провел предварительные встречи с представителями государственных органов, в адрес которых авторами Ежегодника-2012 были разработаны рекомендации, возможность исполнения которых рассматривалась в ходе встреч, обсуждались вопросы дальнейшего сотрудничества в сфере прав человека.

Форум по исполнению рекомендаций Ежегодника-2012 состоялся 18 ноября 2013 года. В его работе приняли участие депутаты Жогорку Кенеша КР и члены Правительства КР, представители других государственных органов, в адрес которых были направлены рекомендации Ежегодника-2012, а также авторы статей, члены международных и неправительственных организаций, представители посольств и консульств в Кыргызской Республике, СМИ.

Отметим, что наиболее полную информацию об исполнении рекомендаций Ежегодника-2012 содержали выступления на Форуме министра образования и науки КР К. Ж. Садыкова, статс-секретаря Министерства социального развития КР Б. Ж. Жекшенова, начальника управления собственной безопасности Министерства внутренних дел КР Н. Т. Джумашева.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Закона КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года № 67 СПЧ направил в Жогорку Кенеш КР, Правительство КР, Верховный суд КР, Аппарат Президента КР, а также министерства и ведомства Кыргызской Республики письма о рассмотрении рекомендаций Ежегодника-2012 в качестве коллективного обращения граждан. В соответствии с п. 3 ст. 8 данного Закона сроки ответа на поступившее от граждан заявление (жалобу) не должны превышать 30-ти

дней. Однако необходимо отметить, что в установленный законодательством срок ответ поступил только от одного государственного органа – Военной прокуратуры КР. Позже установленного срока предоставили свой ответ об исполнении рекомендаций Ежегодника-2012 следующие государственные органы:

- 1) Аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) КР;
- 2) Верховный суд КР;
- 3) Генеральная прокуратура КР;
- 4) Государственная комиссия по делам религий КР при Президенте КР;
- 5) Государственная таможенная служба при Правительстве КР;
- 6) Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР;
- 7) Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР;
- 8) Комитет Жогорку Кенеша КР по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству;
- 9) Министерство внутренних дел КР;
- 10) Министерство иностранных дел КР;
- 11) Министерство образования и науки КР;
- 12) Министерство социального развития КР;
- 13) Министерство труда, миграции и молодежи КР;
- 14) Министерство юстиции КР.

На повторные запросы ответили Аппарат Президента КР и Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов КР.

Государственная служба исполнения наказаний при Правительстве КР предоставила информацию по исполнению рекомендаций сборника, изложенную на Форуме 18 ноября 2013 года. Однако официальный **ответ СПЧ получен не был.**

Отметим, что 24 декабря 2013 года Комитет по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству Жогорку Кенеша КР (далее – Комитет по правам человека), изучив Ежегодник-2012, вынес решение, в котором дает ряд поручений Правительству КР и рекомендаций Жогорку Кенешу КР. Копия данного решения была направлена в Правительство КР, Комитет Жогорку Кенеша КР по судебным-правовым вопросам и законности, Комитет Жогорку Кенеша КР по регламенту и депутатской этике, Комитет Жогорку Кенеша КР по социальной политике и Комитет Жогорку Кенеша КР по образованию, науке, культуре и спорту.

В связи с тем, что каждая статья Ежегодника содержит рекомендации по устранению тех или иных нарушений прав человека в нашей стране, а их общее количество в некоторых сборниках порой достигает двухсот, СПЧ принял решение утвердить перечень рекомендаций Ежегодника-2012, исполнение которых будет в обязательном порядке отслеживаться в тече-

ние следующего года. Однако в следующем году планируется более тщательное изучение рекомендаций в период подготовки публикации, чтобы был возможен контроль исполнения всех, без исключения, рекомендаций сборника. С этой целью все предложения авторов, не носящие характера адресных рекомендаций, но важные для исполнения, сформулированы в подразделах «Общие выводы и предложения».

В 2013 году в перечень рекомендаций, подлежащих обязательному мониторингу, было включено 25 рекомендаций, для контроля реализации которых были проведены лобби-встречи с ключевыми государственными органами. Информация об ответах государственных органов о возможности их исполнения приведена в таблице 1.

*Таблица 1. Ответы государственных органов об исполнении рекомендаций Ежегодника-2012, включенных в перечень подлежащих обязательному мониторингу*

Автор, название статьи, рекомендация	Ответ государственного органа
<b>Жогорку Кенешу Кыргызской Республики</b>	
<b>1</b>	<b>2</b>
<p><b>М. Тюлегенов «Избирательные права граждан»:</b></p> <p><b>п. 1.</b> Внести в нормативные правовые акты изменения, нацеленные на формирование единого реестра для систематической регистрации избирателей;</p>	<p><b>Комитет Жогорку Кенеша КР по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству<sup>1</sup></b> (далее – Комитет по правам человека) по <b>п. 1</b> рекомендаций, в адрес Жогорку Кенеша КР рекомендовал Комитету по правам человека рассмотреть возможность внесения в нормативные правовые акты изменения, нацеленные</p>

<sup>1</sup> Решение Комитета Жогорку Кенеша КР по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству по «Ежегоднику по правам человека в Кыргызской Республике за 2012 год» от 24 декабря 2014 года. Вх. № 31384/13 от 30 декабря 2013 года.

1

**п. 4.** Пересмотреть нормативные правовые акты, касающиеся избирательного права, с целью повышения ответственности за неправомерное использование государственных ресурсов во время выборов, а также закрепления социального представительства в окончательных партийных списках (к примеру, замена выбывшего кандидата лицом того же пола, другой этнической группы и т. д.).

**Т. Джумакадыров «Право граждан на свободу мирных собраний в Кыргызской Республике»:**

**п. 2.** Внести изменения и дополнения в Закон КР «О мирных собраниях» в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии (в части изменения названия на Закон «О свободе собраний», а также включения в понятийный аппарат закона термина «публичные мероприятия»).

**В. Юрьева «Нарушение прав ЛГБТ-граждан в Кыргызстане в контексте международных обязательств»:**

**п. 2.** Принять конкретные шаги по реализации рекомендаций, полученных Кыргызской Республикой от Совета ООН по правам человека

2

на формирование единого реестра систематической регистрации избирателей.

Комитет по правам человека по **п. 4** рекомендаций, изложенных в статье, рекомендовал Комитету по правам человека рассмотреть возможность пересмотра нормативных правовых актов, касающихся избирательных прав, с целью повышения ответственности за неправомерное использование административных ресурсов во время выборов, а также закрепления социального представительства в окончательных партийных списках.

Комитет по правам человека по **п. 2** рекомендаций в адрес Жогорку Кенеша КР рекомендовал Комитету по правам человека рассмотреть возможность внесения изменения и дополнения в Закон КР «О мирных собраниях» в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии (в части изменения названия на Закон «О свободе собраний», а также включения в понятийный аппарат закона термина «публичные мероприятия»).

Комитет по правам человека по **п. 2** рекомендаций в адрес Жогорку Кенеша КР рекомендовал Комитету Жогорку Кенеша КР по социальной политике принять конкретные шаги по реализации рекомендаций, полученных Кыргызской Республикой от Совета

1

в рамках УПО и Комитета по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, касающихся сексуальной ориентации и гендерной идентичности.

### **Н. Воробьёва «Защита прав детей в Кыргызстане – приоритет для государства?»:**

**п. 2.** Ратифицировать Конвенцию о правах инвалидов от 13 декабря 2006 года;

**п. 3.** Разработать новую государственную программу, направленную на предотвращение эксплуатации детского труда, которая должна преследовать следующие основные цели:

- недопущение вовлечения детей в наихудшие формы детского труда;
- освобождение детей от занятия наихудшими формами детского труда;
- обеспечение реабилитации и социальной интеграции детей, вовлеченных в наихудшие формы детского труда.

Для достижения этих целей необходимо работать по следующим основным направлениям:

- привлечение общественного внимания к данной проблеме;
- законодательная деятельность;
- исполнительная деятельность;
- образование;
- оказание поддержки детям и их семьям.

2

ООН по правам человека в рамках Универсального периодического обзора и Комитета по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, касающихся сексуальной ориентации и гендерной идентичности.

По **п. 2** рекомендаций **ответ получен не был.**

Комитет по правам человека по **п. 3** рекомендаций в адрес Жогорку Кенеша КР поручил Правительству КР разработать новую государственную программу, направленную на предотвращение эксплуатации детского труда, которая должна преследовать следующие основные цели:

- недопущение вовлечения детей в наихудшие формы детского труда;
- освобождение детей от занятия наихудшими формами детского труда;
- обеспечение реабилитации и социальной интеграции детей, вовлеченных в наихудшие формы детского труда.

1

При разработке данной программы следует учитывать ошибки, которые были допущены в ходе подготовки государственных программ, которые разрабатывались ранее и были призваны улучшить положение детей в Кыргызстане;

**п. 4.** Предусмотреть в законодательстве Кыргызской Республики механизмы доступа детей к образовательным и медицинским услугам в случае отсутствия документов (свидетельства о рождении, формы 063), прописки;

**п. 5.** Привести национальное законодательство в соответствие с Конституцией КР, а именно: в части установления наказания за использование детей на тяжелых и вредных работах и эксплуатации детского труда необходимо предусмотреть специальные нормы в Уголовном кодексе КР и Кодексе КР об административной ответственности в целях более точного и понятного исполнения взятых на себя обязательств по международным договорам;

**п. 6.** Ратифицировать Третий факультативный протокол к Конвенции ООН по правам ребенка.

2

Комитет по правам человека по **п. 4** рекомендовал Комитету Жогорку Кенеша КР по социальной политике предусмотреть в законодательстве Кыргызской Республики механизмы доступа детей к образовательным и медицинским услугам в случае отсутствия документов (свидетельства о рождении, формы 063), прописки.

По рекомендации, содержащейся в **п. 5**, Комитет по правам человека рекомендовал Комитету Жогорку Кенеша КР по социальной политике привести национальное законодательство в соответствие с Конституцией КР, а именно: в части установления наказания за использование детей на тяжелых и вредных работах и эксплуатации детского труда необходимо предусмотреть специальные нормы в Уголовном кодексе КР и Кодексе КР об административной ответственности в целях более точного и понятного исполнения взятых на себя обязательств по международным договорам.

По **п. 6** рекомендаций Жогорку Кенешу КР **ответ получен не был.**

## Правительству Кыргызской Республики

1

**З. Эргешов «Межэтнические отношения в Кыргызстане: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации как инструмент контроля за соблюдением прав человека»:**

**п. 3.** В целях реагирования на Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации разработать план мероприятий, а также выстроить механизмы проведения мониторинга и оценки.

2

По всем рекомендациям данной статьи в адрес Правительства КР в СПЧ поступил ответ от **Министерства иностранных дел КР<sup>1</sup>**, по **п. 3** указанных рекомендаций министерство сообщает о том, что защиту прошел Национальный доклад по ликвидации расовой дискриминации, рекомендации которого включены в План первоначальных действий по реализации Концепции укрепления единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике. Министерство информирует о том, что ожидает, что рекомендации Комитета ООН против пыток также будут приняты к исполнению.

**Т. Джумакадыров «Свобода совести и вероисповедания в Кыргызской Республике»:**

**п. 1.** Провести инвентаризацию нормативной правовой базы, регулирующей религиозную деятельность в Кыргызской Республике, привести ее в соответствие с Конституцией КР и международными нормами.

Несмотря на то, что **п. 1** рекомендаций адресован Правительству КР, от которого **ответ получен не был**, в СПЧ поступил ответ от **Государственной комиссии по делам религий КР при Президенте КР<sup>2</sup>**, которая информирует о том, что по результатам проведенной инвентаризации правовой базы, регулирующей религиозную деятельность в Кыргызской Республике, Государственная комиссия по делам религий при Президенте КР планирует в установленном законом порядке подготовить предложения о внесении изменений и дополнений в Закон КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике».

<sup>1</sup> Исх. № 14-025/3390 от 25 апреля 2014 года.

<sup>2</sup> Вх. № 04/05 от 10 апреля 2014 года.

1

**А. Исманов «Проблемы защиты прав женщин – трудовых мигрантов в формате «национально-патриотического» проекта развития общества»:**

**п. 1.** Разработать комплекс мер по усилению защиты прав трудовых мигрантов из Кыргызстана за границей;

**п. 3.** Увеличить число представительств миграционной службы Кыргызской Республики в российских городах;

2

**Министерство труда, миграции и молодежи КР<sup>1</sup>** в своем ответе по **п. п. 1, 3** рекомендаций в адрес Правительства КР сообщает о том, что на сегодняшний день основное внимание в работе министерства уделяется проблемам обеспечения соблюдения прав трудовых мигрантов, выезжающих за пределы страны.

Министерство информирует о том, что в настоящее время защитой прав и интересов граждан Кыргызстана за рубежом занимаются сотрудники дипломатических представительств и консульских учреждений Кыргызской Республики.

Однако защита прав трудовых мигрантов осложнена отсутствием представительства Министерства труда, миграции и молодежи КР в странах миграции. Большинство проблем, связанных с трудовыми мигрантами, можно оперативно решать именно на местах с помощью сотрудников таких представительств. В этой связи, министерство сообщает о подготовленном проекте постановления об открытии представительств за рубежом, который находится на согласовании и утверждении в государственных органах.

Министерство ведет работу по рассмотрению обращений граждан, осуществляет другие мероприятия в сфере регулирования миграционных процессов в Кыргызстане и за его пределами. К ним относятся подготовка информационно-аналитических материалов, заседания межправительственных комиссий по вопросам миграции и защиты трудовых и социальных прав мигрантов за рубежом.

Также министерством разработан ряд документов и проектов документов, направленных

<sup>1</sup> Исх. № 03-21/2551 от 17 апреля 2014 года.

1

2

на усиление защиты прав трудовых мигрантов из Кыргызстана за границей: Программа Правительства КР по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2013-2016 годы; проект Программы государственной поддержки соотечественников за рубежом; проект Закона о ратификации Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о правовом статусе представительства Федеральной миграционной службы Российской Федерации в Кыргызской Республике; проект Программы содействия занятости населения до 2017 года; Программа содействия занятости населения и регулирования внешней трудовой миграции до 2020 года; проект Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации об организованном наборе граждан Кыргызской Республики для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации. Кроме того, для обеспечения правовой защиты трудящихся-мигрантов совершенствуется законодательство страны в сфере противодействия незаконной миграции, а именно: вносятся изменения и дополнения в Закон КР «О внешней миграции» от 17 июля 2000 года № 61 и Кодекс КР об административной ответственности.

В ответе также отмечено сотрудничество с международными организациями в данной сфере по реализации совместных проектов в области миграционной и молодежной политики, труда, занятости населения, профессионально-технического образования.

Подчеркивается, что в целом работа министерства нацелена на сокращение числа нелегально трудоустроивающихся граждан.

1

**п. 2.** Разработать механизмы защиты женщин-мигранток, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, а также детей, оставленных женщинами-мигрантками из Кыргызстана, в российских домах малютки;

**п. 5.** Государственной миграционной службе вести постоянный мониторинг правовой ситуации в среде мигрантов, расширить сеть организаций по контролю территорий, где компактно проживают кыргызские диаспоры, поддерживать с ними тесную связь для предупреждения различного рода правонарушений.

2

**Министерство социального развития КР<sup>1</sup>** в своем ответе по **п. 2** рекомендаций в адрес Правительства КР сообщает о том, что в силу различных обстоятельств дети-граждане Кыргызской Республики остаются без попечения родителей на территории Российской Федерации. По данным посольства Кыргызской Республики в Российской Федерации только в г. Москва и Московской области в 2011-2013 гг. было выявлено более 70-ти детей, оставшихся без попечения родителей, оставленных гражданами Кыргызской Республики в лечебных учреждениях (родильных домах) и выявленных при других обстоятельствах.

На основании существующей проблемы постановлением Правительства КР от 21 октября 2013 года утверждено Положение о возвращении в Кыргызскую Республику детей-граждан Кыргызской Республики, оставшихся без попечения родителей и находящихся за пределами Кыргызской Республики. Данным Положением установлен порядок возвращения детей, находящихся за пределами страны.

**По п. 5 ответ получен не был.**

<sup>1</sup> Исх. № 12/1989 от 10 апреля 2014 года.

1

**Н. Воробьёва «Защита прав детей в Кыргызстане – приоритет для государства?»:**

**п. 1.** Признать труд матерей, ухаживающих за детьми с ОВЗ, как общественно полезный, и выплачивать им заработную плату;

2

По **п. 1** рекомендаций **Министерство социального развития КР**<sup>1</sup> сообщает о том, что в новой редакции Плана по реализации Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы предусмотрено обеспечение компенсации домашнего труда лицам, ухаживающим за ЛОВЗ, выполнение данного положения запланировано на 2014 год. Однако в ответе подчеркивается, что возможно продление сроков выполнения, что связано с дефицитом государственного бюджета. Министерство объясняет это тем, что предложения по обеспечению социальными надбавками родителей (опекунов, попечителей) по уходу за детьми с ОВЗ с необходимыми финансовыми расчетами не были включены в проект Программы мероприятий Среднесрочного прогноза бюджета на 2014-2016 годы.

Из-за дефицита бюджетных средств выплаты лицам, осуществляющим уход за детьми с ОВЗ, разработанные созданными рабочими группами, в форме оплаты труда и в форме социальных надбавок не утверждены.

Однако министерство заявляет о своем намерении проработать этот вопрос в дальнейшем.

В целях оказания социальной поддержки лицам, ухаживающим за ЛОВЗ, и соблюдения прав детей с ОВЗ на семейное окружение в Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы предусмотрены изучение международной практики и разработка предложений о механизмах оказания социальной поддержки лицам, ухаживающим за ЛОВЗ, с учетом возможностей бюджета (см. п. 31

<sup>1</sup> Исх. № 12/1989 от 10 апреля 2014 года.

1

2

Стратегии). Данные мероприятия запланированы на 2014 г. Основными исполнителями определены Министерство социального развития КР, Министерство труда, миграции и молодежи КР, Министерство здравоохранения КР, Министерство финансов КР, Социальный фонд КР и Фонд обязательного медицинского страхования при Правительстве КР.

По данному пункту также поступил ответ из **Министерства труда, миграции и молодежи КР**<sup>1</sup>, которое информирует, как и Министерство социального развития КР, о том, что согласно п. 31 Плана мероприятий по реализации Стратегии развития социальной защиты населения на 2012-2014 годы предусмотрено мероприятие по обеспечению компенсацией домашнего труда лиц, ухаживающих за ЛОВЗ.

В ответе также сообщается о том, что для выполнения данного пункта Плана была создана межведомственная рабочая группа по разработке системы оплаты труда лицам, ухаживающим за детьми с ОВЗ, состоящая из специалистов следующих министерств: Министерства социального развития КР, Министерства труда, молодежи и миграции КР, Министерства здравоохранения КР, Министерства финансов КР, Фонда обязательного медицинского страхования при Правительстве КР и Социального фонда КР.

Кроме того, ответ министерства содержит информацию о том, что в 2012 году рабочая группа провела заседание круглого стола с участием родителей, ухаживающих за детьми с ОВЗ, в ходе которого было предложено взять за основу расчета заработной платы 50 % размера прожиточного минимума (2400 сомов).

<sup>1</sup> Исх. № 03-21/2551 от 17 апреля 2014 года.

1

**п. 9.** Привести нормативные правовые акты в соответствие с положениями Кодекса КР о детях и разработать подзаконные акты (механизмы) исполнения положений Кодекса КР о детях.

2

Однако также было предложено установить этим родителям пособия, а не заработную плату за уход за детьми с ОВЗ. Это объясняется тем, что в дальнейшем, при расчете размера пенсий, «столь низкая оплата труда повлечет за собой и низкий размер пенсии».

По **п. 9** рекомендаций **Министерство социального развития КР**<sup>1</sup> сообщает, что в целях приведения нормативных правовых актов в соответствие с Кодексом КР о детях Законом КР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 16 июля 2012 года № 114 были внесены изменения и дополнения в Уголовный кодекс КР, Уголовно-процессуальный кодекс КР, Уголовно-исполнительный кодекс КР, часть I Гражданского кодекса КР, Семейный кодекс КР, в Закон КР «О профилактике правонарушений в Кыргызской Республике» от 25 июня 2005 года № 82, в Закон КР «О местной государственной администрации» от 14 июля 2011 года № 96, в Закон КР «Об актах гражданского состояния» от 12 апреля 2005 года № 60.

Постановлением Правительства КР от 8 мая 2013 года № 263 утверждена новая редакция Положения о порядке аккредитации и деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей-граждан Кыргызской Республики на территории Кыргызской Республики от 27 августа 2011 года № 522.

Кроме того, в целях реализации Кодекса КР о детях разработан и утвержден ряд нормативных правовых актов.

<sup>1</sup> Исх. № 12/1989 от 10 апреля 2014 года.

1

2

**У. Джаббаров «Права человека на свободу от пыток и жестокого обращения: вызовы и перспективы»:**

**п. 1.** Учредить следственный изолятор в Джалал-Абадской области.

По **п. 1** рекомендаций в адрес Правительства КР **ответ получен не был.**

**Министерству внутренних дел Кыргызской Республики,  
Министерству социального развития Кыргызской Республики**

1

2

**А. Молдошева «Сексуальное насилие в отношении женщин и права человека»:**

**п. 1.** Разработать и внести изменения в нормативные правовые акты, включая Закон КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» от 25 марта 2003 года № 62, Уголовный кодекс КР и Уголовно-процессуальный кодекс КР с целью закрепления следующих принципов:

- статьи о сексуальном насилии применяются

По рекомендациям долгосрочного характера (**п. 1**) в СПЧ поступили ответы от двух министерств, которым была адресована одна и та же рекомендация. **Министерство внутренних дел КР<sup>1</sup>** в своем ответе информирует о том, что для совершенствования указанного в рекомендации автора Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» от 25 марта 2003 года № 62 в Правительстве КР на утверждении находится проект распоряжения о составе межведомственной рабочей комиссии из числа заинтересованных министерств, в т. ч. Министерства внутренних дел КР. Рекомендации, изложенные в статье Ежегодника, будут учтены при рассмотрении изменений и дополнений в указанный Закон в рамках работы вышеупомянутой комиссии.

Министерство инициировало внесение изменения в Уголовный кодекс КР, касающееся

<sup>1</sup> Исх. № 30/217 от 9 апреля 2014 апреля.

1

**независимо от характера отношений** между виновником и потерпевшей;

- тяжесть доказательств сексуальных преступлений **не должна быть выше**, чем в случаях других преступлений;
- нарушение супружеской верности **не может** рассматриваться как причина для оправдания насилия в семье;
- запрет на унижение жертвы со стороны судей, адвокатов, родственников обвиняемых.

2

ст. 63 («Условное осуждение»), которое гласит о неприменении условно-досрочного освобождения в отношении лиц, осужденных за совершение преступлений против половой неприкосновенности малолетних и несовершеннолетних. Кроме того, Законом КР от 9 июля 2013 года № 126 ужесточено наказание за совершение преступлений, предусмотренных ст. ст. 129-131, 260, 261 и 262-1 Уголовного кодекса КР.

Также в 2013 году ужесточено наказание за совершение преступлений по ст. 154 и ст. 155. Внесены изменения и в Кодекс КР об административной ответственности.

**Министерство социального развития КР**<sup>1</sup> на рекомендацию, изложенную в п. 1 в адрес Правительства КР, указывает о разработке проекта распоряжения Правительства КР и о том, что после утверждения состава межведомственной комиссии будет начата работа по совершенствованию норм указанного закона.

Министерство отмечает, что в связи с тем, что с мая 2013 года оно наделено полномочиями по осуществлению государственной политики в сфере гендерного развития, его цели и задачи дополнены вопросами обеспечения гендерного развития в соответствии с законодательством страны.

<sup>1</sup> Исх. № 12/1989 от 10 апреля 2014 года.

## Министерству образования и науки Кыргызской Республики

1

**С. Дыйканбаева «Инклюзивное образование в Кыргызстане: проблемы и перспективы развития для включения детей с инвалидностью в образовательный процесс»:**

**п. 1.** Создать базу данных детей с ОВЗ, охваченных школьным образованием, включая гендерный показатель, степень инвалидности, уровень материального благосостояния семьи, а также указание формы обучения (на дому, в специализированных образовательных учреждениях (интернатах), в реабилитационных центрах). В случае невовлеченности ребенка с инвалидностью в образование необходимо выявление реальных причин. При проведении учета следует четко разграничивать количество детей, не охваченных образованием и охваченных образованием.

2

**Министерство образования и науки КР<sup>1</sup>** подчеркивает, что развитие инклюзивного образования в мире насчитывает почти 50-летнюю историю, в отличие от Кыргызстана, который находится в самом начале этого процесса.

Министерство приводит данные о количестве детей с ОВЗ и местах их обучения, ссылаясь на информацию, предоставленную Министерством социального развития КР. Из предоставленной статистики следует, что 46,4 % от общего количества детей с ОВЗ (10 925 из 23 567 детей) включены в образовательный процесс. Однако в ответе содержится информация только о количестве детей, обучающихся в 15-ти специальных школах-интернатах и 4-х специальных общеобразовательных школах – 2937 детей (по остальным параметрам, указанным в статье, данных нет), дополнительно приведены данные о 1536 детях, обучающихся в 14-ти специальных детских садах для детей с ОВЗ. В 673 общеобразовательных школах и детских садах программами инклюзивного образования охвачены более 4050 школьников и 2268 детей дошкольного возраста. Кроме того, в стране функционируют 16 психолого-медико-педагогических консультаций (ПМПК) для выявления детей с особыми потребностями здоровья, а именно: 1 – республиканская, 6 – областных, 9 районных и городских.

Информации относительно остальных аспектов рекомендации **в ответе не содержится**. Однако указаны другие достижения в данном направлении, в частности, приводится срав-

<sup>2</sup> Исх. № 10-1/2048 от 7 апреля 2014 года.

1

2

нительный анализ редакций Закона КР «Об образовании» от 2011 и 2013 гг. В последней редакции понятие «специальное образование» подразумевает обучение детей с ОВЗ, осуществляемое в специальных или общеобразовательных организациях<sup>1</sup>.

Министерство указывает ряд документов, которыми оно руководствуется в решении вопросов инклюзивного обучения, а именно: Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы; Программа Правительства КР по реализации Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы (раздел 8.4.2); Стратегия развития образования в Кыргызской Республике на 2012-2020 годы (п. 1.2.1 и задача 5, меры 2.5.1-2.5.6).

В ответе министерства отмечено, что рекомендации, содержащиеся в Ежегоднике, «министерство уже несколько лет держит на контроле».

Представлена информация об электронной паспортизации детей, разработанной для учета каждого ребенка и недопущения оставления его вне процессов обучения. Указано, что в настоящее время министерство находится в поиске средств для ее реализации.

В ответе указано, что в 2013 году 7 млн сомов были направлены на закупку учебников для инклюзивного образования.

<sup>1</sup> В редакции Закона КР «Об образовании» от 2011 года указано, что «специальное образование – обучение детей с отклонениями в физическом или психическом развитии, осуществляемое в специальных или обычных учебных заведениях».

## Совету по судебной реформе при Президенте Кыргызской Республики

1

### **М. Укушов «Судебная реформа в Кыргызской Республике и права человека»:**

**п. 6.** В 2013-2014 гг. в рамках реализации реформы правоохранительных органов необходимо провести аттестацию всех сотрудников правоохранительных органов (прокуратуры, органов внутренних дел, национальной безопасности и т. д.) на предмет профессиональной пригодности. Правоохранительная система нуждается в том, чтобы ее возглавили и пополнили те, кто разделяют современные правовые ценности;

2

Из 18-ти рекомендаций автора, адресованных **Совету по судебной реформе при Президенте КР**, были получены ответы только по отдельным рекомендациям из **Аппарата Президента КР**<sup>1</sup>.

В ответе говорится о масштабной реформе судебной и правоохранительной систем, начатой в 2012 году, когда была образована Комиссия по выработке согласованных предложений по дальнейшему реформированию судебной системы КР.

По итогам работы Комиссией совместно с гражданским обществом в феврале-мае 2012 года был выработан пакет согласованных предложений по основным направлениям судебной реформы.

На основе рекомендаций Комиссии был образован Совет по судебной реформе при Президенте КР.

Были определены основные направления судебной реформы:

- совершенствование судоустройства и судопроизводства;
- гуманизация правосудия;
- развитие правовых и организационных основ судебной системы;
- создание современной системы подготовки судебных кадров, укрепление судебной системы высококвалифицированными кадрами судей и работников аппаратов судов;
- повышение требовательности к судьям по выполнению ими своего профессионального долга и соблюдению Кодекса чести судьи Кыргызской Республики, внедрение эффективного механизма дисциплинарной

<sup>1</sup> Исх. № 10-71-15435 от 9 декабря 2013 года.

1

2

ответственности судей, предусматривающего участие представителей гражданского общества;

- обеспечение реализации принципов публичности и гласности правосудия;
- повышение доверия граждан к правосудию;
- внедрение альтернативных механизмов разрешения конфликтов;
- разработка механизмов по укреплению самостоятельности судебной системы;
- проведение последовательной правовой политики, направленной на развитие демократического правосознания и правовой культуры.

Стратегической целью судебной реформы является создание независимой судебной власти, способной надежно защищать права и свободы человека и гражданина.

В ходе реформ необходимо добиться, чтобы суды гарантировали обеспечение защиты прав граждан на частную собственность, прав и законных интересов предпринимателей, в том числе иностранных инвесторов, а также потребителей, восстановление нарушенных прав субъектов экономической деятельности, трудовых и социальных прав граждан.

Реализация судебной реформы и обновление правосудия побудит правоохранительные структуры к соответствующим изменениям в своей деятельности, поскольку неправомерные (или просто небрежно составленные) постановления о предъявлении обвинения должны отклоняться независимым и компетентным судом, а широкая гласность осуществления правосудия выявит все просчеты в их деятельности. В таких условиях неизбежно возникнет спрос на компетентных следователей, прокуроров, появится смысл в кропотливой процессуальной работе, возродится криминалистика.

1

**п. 7.** Следует разработать и принять новый Уголовный кодекс КР, Уголовно-процессуальный кодекс КР, Гражданский процессуальный кодекс КР, Административно-процессуальный кодекс КР и другие кодексы и законы, регулирующие деятельность судов и судоустройство, предусмотрев законом запрет на внесение в них изменений и дополнений без обязательного согласия Верховного суда КР, Генеральной прокуратуры КР, Министерства юстиции КР, Министерства внутренних дел КР, Государственного комитета национальной безопасности КР;

**п. 10.** Разработать и внедрить научно обоснованные критерии оценки эффективности работы судов, нагрузки на судей, имея целью сделать государственную защиту людей доступной и быстрой;

2

Распоряжением руководителя Аппарата Президента КР Д. Нарымбаева от 1 февраля 2013 года были образованы экспертные рабочие группы по разработке проектов:

- Уголовного кодекса КР и Кодекса КР о проступках;
- Уголовно-процессуального кодекса;
- Уголовно-исполнительно кодекса;
- Гражданского процессуального кодекса;
- Закона КР «Об исполнительном производстве Кыргызской Республики»;
- Закона, предусматривающего внесение изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Кыргызской Республики в части повышения ответственности судей.

Работа экспертных рабочих групп началась в марте 2013 года.

В настоящее время соответствующие экспертные рабочие группы начали практическую работу по подготовке проектов соответствующих кодексов и законов.

В ответе указано, что Президентом КР А. Атамбаевым<sup>1</sup> основными задачами развития административного, уголовного законодательства, законодательства о судоустройстве, гражданского процессуального и уголовно-процессуального законодательства определено внедрение мер и механизмов, направленных, в частности, на:

- организацию судоустройства на конституционных принципах в целях обеспечения доступности судов, полной реализации процессуальных прав участников судебного

<sup>1</sup> См. Указ Президента КР «О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике» от 8 августа 2012 года УП № 147, п. 4.

1

2

процесса, а также внедрение механизма обязательного исправления судебных ошибок;

- эффективную защиту и восстановление нарушенных прав физических и юридических лиц в судопроизводстве;
- либерализацию уголовного законодательства и декриминализацию преступлений, не представляющих большой общественной опасности, в том числе в экономической сфере, с переводом их в категорию административных правонарушений и усилением административной ответственности за их совершение, а также переоценку степени тяжести отдельных преступлений;
- расширение примирительных процедур в судопроизводстве, в том числе развитие института медиации, а также расширение категории уголовных дел частного и частно-публичного обвинения;
- регламентацию порядка освобождения лиц от уголовной ответственности в связи с примирением сторон, установление ограничений для примирения меры пресечения в виде ареста к лицам, совершившим экономические преступления небольшой и средней тяжести, а также их освобождение от уголовной ответственности в случае добровольного погашения причиненного ущерба;
- формирование единой судебной практики Верховным судом КР.

**п. 12.** Учредить специализированные административные суды (либо, вначале, судебные составы), суды (судебные составы) по делам несовершеннолетних (ювенальные суды) и суды по трудовым делам в ка-

На **п. 12** рекомендаций **ответа получено не было.**

честве самостоятельных подсистем судебной системы и, соответственно, изменить в связи с этим нововведением компетенцию существующих судов;

**п. 14.** Предусмотреть включение судов аксакалов в судебную систему, с передачей к их подсудности отдельные категории гражданских и уголовных дел, разгружая тем самым районные и городские суды в отдельных регионах страны от несметного количества дел по взысканиям задолженностей за коммунальные услуги, бракоразводным делам и т. п.

На **п. 14** рекомендаций **ответа получено не было.**

Одной из приоритетных целей Ежегодника является привлечение внимания государственных органов к актуальным проблемам, изложенным авторами статей. Несмотря на то, что СПЧ принял решение утвердить перечень рекомендаций Ежегодника-2012, исполнение которых будет в обязательном порядке отслеживаться в течение следующего года, СПЧ изучает все ответы, поступившие от органов государственной власти на статьи и рекомендации Ежегодника-2012. Поступившие в адрес СПЧ ответы изложены в соответствии со структурой Ежегодника, согласно его разделам.

## **Раздел 1. Актуальные политические события 2012 года и права человека**

### **Статья А. Ниязовой «Тенденции законодательных изменений в Кыргызстане и права человека»**

Ни на одну из рекомендаций данной статьи, адресованных субъектам законодательной инициативы<sup>1</sup> (см. стр. 21-22 Ежегодника-2012), **ответы получены не были.**

### **Статья М. Тюлегенова «Избирательные права граждан»**

Ответы на рекомендации, содержащиеся в **п. п. 1 и 4** представлены в таблице 1.

По **п. 3 Комитет по правам человека**<sup>2</sup> рекомендовал Комитету Жогорку Кенеша КР по регламенту и депутатской этике рассмотреть случаи использования депутатами своих служебных полномочий с целью влияния на ход результатов выборов.

По **п. п. 2 и 5** Комитет по правам человека **решения не вынес.**

**Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики**<sup>3</sup> (далее – ЦИК) по **п. 1** рекомендаций в ее адрес сообщает о том, что Контрольно-ревизионная группа при Центральной избирательной комиссии (далее – КРГ) создается для контроля за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов кандидатов, политических партий, для проверки финансовых отчетов кандидатов, политических партий. В состав КРГ входят руководитель группы, его заместитель, назначенные в КРГ члены избирательной комиссии, привлеченные специалисты правоохранительных, финансовых и других государственных органов, организаций и учреждений. В ответе подробно описаны права КРГ, указанные в п. 5 Положения о контрольно-ревизионной группе при Центральной избирательной комиссии Кыргызской Республики на выборах депутатов местных кенешей (в редакции постановления Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 24 октября 2012 года № 125). По письменному поручению Центральной избирательной комиссии КРГ:

<sup>1</sup> Согласно ст. 79 Конституции КР право законодательной инициативы принадлежит: 10 000 избирателей, депутатам Жогорку Кенеша КР и Правительству КР.

<sup>2</sup> Решение Комитета Жогорку Кенеша КР по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству по «Ежегоднику по правам человека в Кыргызской Республике за 2012 год» от 24 декабря 2014 года. Вх. № 6-31384/13 от 30 декабря 2013 года.

<sup>3</sup> Исх. 03-1/13-02 от 8 января 2014 года.

- 1) проверяет финансовые отчеты кандидатов, политических партий, нижестоящих избирательных комиссий;
- 2) запрашивает и получает от кандидатов, политических партий, избирательных комиссий информацию по всем вопросам, входящим в ее компетенцию;
- 3) контролирует соблюдение установленного порядка финансирования проведения предвыборной агитации, осуществления иных мероприятий, непосредственно связанных с проведением избирательной кампании кандидатов, политических партий;
- 4) обращается в государственные органы, организации независимо от форм собственности.

В ответе также указано, что «по итогам прошедших выборов депутатов местных кенешей Кыргызской Республики отчет о движении денежных средств из избирательных фондов кандидатов, политических партий регулярно размещается на официальном сайте Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР [www.shailoo.gov.kg](http://www.shailoo.gov.kg). Также в ответе говорится о сотрудничестве ЦИК с некоммерческими организациями по данному вопросу.

По п. 2 рекомендаций **ЦИК** информирует о том, что в ЦИК функционирует Центр обучения и избирательных технологий (далее – ЦОИИТ), который осуществляет обучение в сфере избирательного законодательства сотрудников аппарата, членов избирательных комиссий и лиц, состоящих в резерве избирательных комиссий. ЦОИИТ по договоренности может осуществлять обучение и иных участников избирательного процесса (членов и представителей политических партий, кандидатов, средств массовой информации, наблюдателей и др.).

В ЦИК образован Центр избирательных технологий (далее – ЦИТ), некоммерческая организация в форме учреждения, учредителем которой является ЦИК. Организация специализируется на развитии и внедрении передовых избирательных технологий в осуществлении избирательного права и выборного процесса, а также учебно-методического и информационно-аналитического обеспечения выборов и референдумов.

При поддержке ряда международных организаций ЦИК разработала и издала пособие для территориальных и участковых избирательных комиссий (на кырг. и русск. яз.). Целью данного пособия является оказание помощи членам избирательных комиссий во всех сложностях работы в комиссиях и предотвращение возможных ошибок и неточностей. В пособии изложены основные пошаговые процедуры, осуществляемые комиссиями в ходе подготовки и проведения выборов. Важность пособия заключается в том, что оно содержит проверочные материалы (система проверочных листов), необходимые для соблюдения порядка действий и процедур.

ЦИК разработаны формы журналов Территориальной избирательной комиссии (ТИК) и Участковой избирательной комиссии (УИК), издано «Карманное пособие для наблюдателей по избирательным спорам», создан интерактивный электронный обучающий курс «Выборы в Кыргызской Республике» (на кырг. и русск. яз.).

По утверждению ЦИК, указанные материалы успешно использовались в ходе подготовки и проведения выборов депутатов местных кенешей в ноябре 2012 года при проведении обучения членов ТИК И УИК по всей стране. Обучение проводилось экспертами, привлеченными международными и неправительственными организациями. Кроме того, данные пособия использовались для обучения членов и резерва участковых избирательных комиссий в период подготовки и проведения досрочных и повторных выборов депутатов местных кенешей, состоявшихся в 2013 году.

При обучении членов и резерва избирательных комиссий особое внимание уделяется практическим занятиям (работе со списками избирателей, подсчету голосов, заполнению протоколов и обработке результатов). На тренингах члены участковых избирательных комиссий в обязательном порядке информируются о возможных спорах в ходе избирательной кампании и юридической ответственности за нарушение избирательного законодательства.

Относительно **п. 3** рекомендаций в адрес ЦИК в ответе указано, что в ст. 33 Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98 прописан порядок голосования вне помещения для голосования.

По **п. 4** рекомендаций ЦИК информирует о том, что по итогам проведенных выборов издает электоральный сборник выборов «Цифры и факты», в котором отражаются основные особенности подготовки и проведения выборов, приводятся данные о формировании избирательных комиссий, выдвижении и регистрации кандидатов, финансировании избирательной кампании, результатах выборов и др. Кроме того, ежегодно издается сборник постановлений ЦИК «Бюллетень Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики». Также в ответе сообщается о том, что вся информация о деятельности ЦИК доступна на сайте.

Дополнительно в своем ответе ЦИК информирует о том, что в соответствии с Указом Президента КР «О мерах по совершенствованию избирательной системы Кыргызской Республики» от 22 мая 2013 года УП №109 создана рабочая группа по совершенствованию избирательной системы Кыргызской Республики, состоящая из депутатов Жогорку Кенеша КР, представителей политических партий, государственных органов

и организаций гражданского общества. Основными направлениями деятельности данной рабочей группы являются:

- 1) совершенствование законодательства Кыргызской Республики о выборах с учетом необходимости оптимизации нормативно-правовой базы проведения выборов депутатов Жогорку Кенеша КР в 2015 году;
- 2) совершенствование законодательства Кыргызской Республики о политических партиях с акцентом на выработку норм, стимулирующих становление крупных политических объединений;
- 3) внедрение в избирательный процесс современных технических достижений в целях создания системы регистрации избирателей, оптимизации процесса голосования и подсчета голосов.

Автором статьи также были даны рекомендации в адрес **органов местного самоуправления и политических партий**, однако на них **ответов получено не было**.

***Статья Т. Джумакадырова «Право граждан на свободу мирных собраний в Кыргызской Республике»***

По **п. 1 Комитет Жогорку Кенеша КР по правам человека** вынес решение (см. таблицу1), однако по **п. 2 рекомендаций ответа получено не было**.

По **п. п. 1, 2 рекомендаций в адрес Правительства КР ответы также получены не были**.

По рекомендациям в адрес **Акыйкатчы (Омбудсмена) КР<sup>1</sup>** в СПЧ поступил ответ о том, что рекомендации автора статьи не новы и реализуются в практике работы Института Омбудсмена, а информация об этом доступна в ежегодных докладах Акыйкатчы (Омбудсмена) КР.

По **п. 2 рекомендаций** в ответе указано, что особое внимание реализации прав граждан на свободу мирных собраний было уделено во время обсуждения поправок, внесенных Жогорку Кенешем КР в Закон Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации» 13 июня 2008 года, согласно которым окончательно утверждался разрешительный порядок проведения мирных собраний. В тот период Закон КР «О внесении дополнений и изменений в Закон Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации» от 5 августа 2008 года № 192 был подписан Президентом КР. В результате развернувшейся массовой кампании протеста общественности

<sup>1</sup> Исх. № 09-2193 от 6 ноября 2013 года.

распоряжением Правительства КР от 2 октября 2008 года № 500-р была образована рабочая группа под руководством Акыйкатчы (Омбудсмена) КР по рассмотрению замечаний и предложений, поступивших в связи с вновь принятым законом.

С учетом анализа ситуации и мнений правозащитных сил рабочая группа с участием привлеченных экспертов разработала проект нового Закона КР «О мирных собраниях». В ответе отмечается активное участие Акыйкатчы (Омбудсмена) КР при разработке данного законопроекта. Проект неоднократно обсуждался на различных созывах, прошел экспертизу в Бюро демократических институтов по правам человека ОБСЕ, Венецианской комиссии и получил положительную оценку.

По мнению Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, действующий Закон КР «О мирных собраниях» практически не содержит каких-либо препятствий для реализации права граждан на свободу выражения мнений.

Все акции, связанные с выражением мнения на собраниях, митингах, пикетах, отслеживаются сотрудниками Акыйкатчы (Омбудсмена) КР с последующим реагированием на них в соответствии с установленными законодательством полномочиями.

Проведению этой работы способствуют регулярные семинары, тренинги, проводимые при поддержке международных организаций с участием НПО.

По мнению Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, повышению правосознания граждан призвана содействовать издаваемая Аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена) КР газета «Акыйкатчы (Омбудсмен)», которая доступна для всех граждан.

Заслуживают внимания данные опроса, проведенного ОО «Коалиция за демократию и гражданское общество» 11-15 марта 2013 года. Однако в ответе отмечено, что позиция автора «не бесспорна в отношении рекомендации Венецианской комиссии о введении Закона КР «О свободе собраний», удаляя термин «мирные»».

## ***Раздел 2. Роль государства в защите прав человека***

### ***Статья М. Укушова «Судебная реформа в Кыргызской Республике и права человека»***

Статья автора содержит 18 рекомендаций в адрес **Совета по судебной реформе при Президенте КР** и экспертных рабочих групп по основным направлениям судебной реформы. Однако в ответе содержится информация лишь по четырем пунктам рекомендаций (см. таблицу 1). На остальные рекомендации статьи **ответы получены не были.**

**Статья 3. Эргешова «Межэтнические отношения в Кыргызстане: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации как инструмент контроля за соблюдением прав человека»**

По **п. 1** данной статьи в СПЧ поступил ответ от **Министерства иностранных дел КР**<sup>1</sup>, в котором отмечается, что в стране отсутствует единый орган, контролирующий и координирующий исполнение международных обязательств в сфере прав человека.

Однако по **п. 2** рекомендаций Министерство иностранных дел КР сообщает о своей инициативе по совершенствованию механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, постоянному мониторингу реализации международных обязательств в сфере прав человека, для чего данным государственным органом на рассмотрение был внесен проект постановления Правительства КР о создании Координационного совета по правам человека при Правительстве КР. Планируется, что на данный орган будет возложена функция по координации и мониторингу своевременного и качественного исполнения Кыргызстаном своих обязательств в сфере прав человека.

По **п. 3** рекомендаций в ответе содержится информация о нынешней практике отчетности в договорные органы ООН, где указано, что именно данное ведомство играет основную роль в подготовке докладов и проведении мониторинга исполнения рекомендаций данных органов. Министерство информирует о 5-ти национальных докладах, направленных в соответствующие Комитеты ООН в период с 2011 по 2012 гг., в том числе защиту прошел Периодический доклад Кыргызской Республики о выполнении Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, рекомендации которого включены в План первоначальных действий по реализации Концепции укрепления единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике.

По **п. 4** рекомендаций министерство отмечает, что все 5 последних национальных докладов были вынесены на обсуждение гражданского общества, а высказанные замечания и предложения были интегрированы в отчет.

При этом министерство заявило о своем намерении и в дальнейшем следовать данной практике и выразило надежду на то, что гражданское общество будет придерживаться аналогичного подхода.

Также по рекомендациям данной статьи в СПЧ поступил ответ от **Министерства юстиции КР**<sup>2</sup>, в котором сообщается о том, что Кыргыз-

<sup>1</sup> Исх. № 14-025/3390 от 25 апреля 2014 года.

<sup>2</sup> Исх. № 04-1/4246 от 21 апреля 2014 года.

ская Республика периодически предоставляет доклады по выполнению своих международных обязательств в соответствии с международными механизмами ООН. Доклады по выполнению положений тех или иных конвенций доступны на сайте УВКПЧ ООН.

При этом министерство отмечает, что рекомендации Ежегодника дублируют рекомендации, адресованные Кыргызстану международными механизмами ООН по правам человека. Также сообщается о создании Координационного совета по правам человека при Правительстве КР, основной задачей которого является координация деятельности государственных органов по подготовке национальных периодических докладов в договорные органы ООН и содействие исполнению рекомендаций ООН в сфере прав человека.

При этом, министерство считает целесообразным в дальнейшем использование диалоговой площадки данного Координационного совета для обсуждения подобного рода документов.

В ответе **Государственного агентства местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР**<sup>1</sup> (далее – Госагентство) преимущественно излагалась информация о его деятельности по содействию укреплению межэтнического согласия в стране и разрешению проблем, возникающих в сфере межэтнического взаимодействия, продвижению превентивных мер для недопущения межэтнических конфликтов и эффективной профилактики в сфере межэтнических конфликтов в рамках реализации Концепции укрепления единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике на период 2013-2017 годы и утвержденного Плана первоочередных мероприятий по ее реализации. Данная Концепция нацелена на раннее предупреждение и предотвращение межэтнических конфликтов, на укрепление единства народа страны для формирования общегражданской идентичности, одной из задач которой указан пункт по расширению числа представленности этнических меньшинств в кадровом составе государственных и муниципальных, правоохранительных и судебных органов Кыргызстана. Госагентство приводит данные о проделанной работе в этом направлении и о качественном составе глав аймаков и поселков в разных областях страны. Госагентство информирует о проводимой деятельности в рамках заседаний круглых столов и сельских сходов, способствующей улучшению работы государственного сектора и координации усилий всех сторон, заинтересованных в стабильном и крепком этническом мире и эффективном взаимодействии.

Также в ответе отмечается, что с целью выстраивания эффективной системы раннего предупреждения и предотвращения конфликтов в ре-

<sup>1</sup> Исх. № 01-33/52 от 23 апреля 2014 года.

гионах создаются общественные приемные по вопросам межэтнических отношений при районных государственных администрациях и мэриях городов, которые функционируют на местах и проводят профилактическую и разъяснительную работу (17 общественных приемных).

**Статья А. Мадыеова «О трудовой миграции и правах мигрантов»**

Учитывая, что статья содержит ряд рекомендаций в адрес государств региона (Республика Казахстан, Российская Федерация) и организаций неправительственного сектора **ответы на рекомендации получены не были.**

**Статья Т. Джумакадырова «Свобода совести и вероисповедания в Кыргызской Республике»**

На **п. п. 1 и 2** рекомендаций в адрес Жогорку Кенеша КР **ответы получены не были.**

На **п. 1** рекомендаций в адрес Правительства КР ответ также **получен не был.**

Несмотря на то, что рекомендации были адресованы нескольким государственным органам, наиболее полный ответ практически на все рекомендации автора поступил из **Государственной комиссии по делам религий при Президенте КР**<sup>1</sup> (далее – Госкомиссия), в котором сообщается, что Госкомиссия строит свою деятельность на основе принципа равенства всех религий. Также в ответе указано, что на сегодняшний день в Кыргызстане функционирует 2446 религиозных структур, из них 2051 исламских, 378 христианских, а также иудейские, буддийские и другие религиозные общины. Также в своем ответе Госкомиссия проводит анализ показателей уровня свободы выражения убеждений на примере центральноазиатских стран, согласно которому Кыргызстан выделяется среди своих соседей своей религиозной толерантностью.

Комментируя нынешнее положение дел в сфере законодательства, Госкомиссия указывает, что с принятием в 2008 году Закона КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» в стране «в целом сложилась приемлемая правовая практика, регулирующая область религии в контексте возникающих угроз, имеющих мировую тенденцию». По мнению Госкомиссии, необходимость выработки и установления новых правовых рамок регулирования отношений в религиозной сфере, а также принятия мер защиты граждан от деструктивного влияния псевдорелигиозных организаций возникла в результате абсолютизации принципа свободы вероисповедания, выраженной в либеральных под-

<sup>1</sup> Вх. № 04/05 от 10 апреля 2014 года.

ходах к законодательству о религии, что привело к уязвимости нашего государства к проникновению в страну псевдорелигиозного экстремизма и терроризма.

Госкомиссия, выражая свое несогласие с тем, что в Кыргызстане не соблюдаются права на свободу вероисповедания и выражение убеждений, информирует о том, что в ближайшее время планируется начать процесс формирования рабочей группы по разработке новой редакции Концепции государственной политики в религиозной сфере в Кыргызской Республике. Эта задача определена и Национальной стратегией устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы.

По **п. 2** рекомендаций, адресованных **Жогорку Кенешу КР**, Госкомиссия сообщает, что депутатом Жогорку Кенеша КР, Председателем комитета Жогорку Кенеша КР по образованию, науке, культуре и спорту К. Осмоналиевым разработан проект Закона КР «О религиозном образовании и религиозных учебных заведениях», прошедший первое чтение в Жогорку Кенеше КР. В свое время была проведена большая работа по обсуждению данного законопроекта, в ходе которого Госкомиссия, наряду с представителями гражданского общества, так же внесла свои предложения.

По **п. 1** рекомендаций, адресованных **Аппарату Президента КР**, Госкомиссия признает, что ее официальный сайт не в полной мере отвечает потребностям населения, особенно в части его технического исполнения и содержания. Однако отмечается, что разработка сайта и его обслуживание требуют определенных финансовых вложений.

Относительно **п. 1** рекомендаций в адрес **Аппарата Президента КР**<sup>1</sup> адресат предоставил ответ, что Госкомиссия, начиная с 2010 года, имеет свой официальный сайт *www.religion.gov.kg*, на котором размещается информация о деятельности ведомства, полная информация о зарегистрированных и запрещенных религиозных организациях. Сообщается о том, что обновление и усовершенствование сайта за время его функционирования осуществлялось 3 раза. В ответе отмечено, что «с каждым разом сайт улучшается, дополняется необходимой для населения информацией».

По рекомендациям автора в адрес **судебных органов и органов прокуратуры Генеральная прокуратура КР**<sup>2</sup> по **п. 1** проинформировала о том, что в целях повышения эффективности прокурорского надзора в данном направлении были изданы приказы Генерального прокурора КР «Об усилении организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии возбуждению национальной, этнической, межрегиональной и религиозной вражды» от 31 декабря 2012 года

<sup>1</sup> Исх. № 10-71-15435 от 9 декабря 2013 года.

<sup>2</sup> Исх. № 16-7-13 (1702) от 8 октября 2013 года.

№ 102-п, «Об организации прокурорского надзора за раскрытием и расследованием преступлений» от 5 мая 2013 года № 25, «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законности при проведении следственных и процессуальных действий, ограничивающих права и свободы граждан» от 21 июля 2008 года № 24 и межведомственный приказ «Об организации комплекса специальных мер» от 27 мая 2013 года № 45-п.

Кроме того, в ответе указано, что данным ведомством совместно с органами внутренних дел, национальной безопасности, исполнительной власти и местного самоуправления проводятся разъяснительно-профилактические мероприятия, в том числе встречи с населением, правозащитными, общественными неправительственными организациями, в СМИ публикуются материалы, направленные на укрепление межрелигиозных и межэтнических отношений.

В качестве примера ведомство приводит опыт работы прокуратуры г. Ош с правозащитным движением «Бир-дуйно – Кыргызстан», в рамках которого с целью повышения доверия граждан к правоохранительным органам, налаживания диалога, взаимопонимания и межэтнического согласия был проведен ряд встреч с населением города.

Кроме того, в ответе приводятся данные по результатам проверок, проведенных органами прокуратуры в целях противодействия религиозному экстремизму, пресечения и предупреждения межэтнической розни. Таким образом, по итогам 125 проверок внесено 3 протеста, 143 представления и 123 предписания об устранении нарушений закона, 1 исковое заявление, предостережения в отношении 43-х должностных лиц, 82 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности, организовано 148 встреч с населением, опубликовано 43 статьи в СМИ.

В качестве примера ведомство приводит внесение прокуратурой Ошской области искового заявления в Ошский городской суд о признании интернет-сайта *www.barakat.net* экстремистским, незаконным и о его запрете на территории страны.

По п. 2 рекомендаций данной статьи **Верховный суд КР**<sup>1</sup> сообщает о том, что правосудие осуществляется на началах равенства граждан перед законом и судом, независимо от социального происхождения, имущественного и должностного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, **отношения к религии**, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, места жительства и других обстоятельств. Причинами нарушения принципов уважения прав, свобод и достоинства личности, применения угроз, насилия и иных незаконных мер при проведении судебных заседаний, чаще всего являются некомпетентность участников процесса, их агрессивный настрой по отно-

<sup>1</sup> Исх. № 01-11/1200 от 16 ноября 2013 года.

шению к другой стороне, отсутствие действенных механизмов наведения порядка в зале судебных заседаний, в том числе охраны, как судей, так и других участников процесса. При этом отмечается, что нередко практика рассмотрения дел под постоянным давлением и угрозой со стороны тех или иных участников процесса и их сторонников, как на судью, так и на других участников процесса. В ответе говорится о необходимости пересмотра порядка применения административных взысканий к нарушителям правопорядка в судебных заседаниях, ведении активной пропаганды права участников процесса на бесплатную юридическую помощь, а также дальнейшей работы по внедрению аудио-, видеофиксации судебных процессов в залах судебных заседаний.

По мнению Верховного суда КР, необходимо ускорить внедрение в судах института судебных приставов, чьей обязанностью будет физическая защита как судей, так и других участников процесса, что необходимо для соблюдения вышеуказанных принципов.

При этом Верховный суд КР признает, что нарушение вышеперечисленных принципов происходит также и по вине некомпетентных судей и в случае выявления таких фактов к ним применяются «самые жесткие меры, вплоть до освобождения от занимаемой должности». Более того, над решением этих и других вопросов активно работают экспертные рабочие группы, которые образованы в исполнение Указа Президента КР «О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике» от 8 августа 2012 года УП № 147.

### ***Раздел 3. Дискриминация и нарушения прав человека в 2012 году***

#### ***Статья В. Юрьевой «Нарушения прав ЛГБТ-граждан в Кыргызстане в контексте международных обязательств страны»***

По п. 1 рекомендаций в адрес Акыйкатчы (Омбудсмена) КР<sup>1</sup> получен ответ о том, что вовлечение ЛГБТ-организаций в работу Акыйкатчы (Омбудсмена) КР в значительной степени зависит от того, насколько они готовы к такому сотрудничеству. Из ответа Акыйкатчы (Омбудсмена) КР следует, что аппарат «готов рассмотреть их предложения и предусмотреть в своих планах все те действия, которые будут полезны им и обществу».

Относительно рекомендации, содержащейся в п. 2, в ответе сказано, что «при выявлении фактов нарушения прав таких лиц, дискриминационных действий властей, реагирование Омбудсмена было и остается адекватным его предназначению и статусу».

<sup>1</sup> Исх. № 09-2193 от 6 ноября 2013 года.

По **п. 1** рекомендаций в адрес **Жогорку Кенеша КР Комитет по правам человека**<sup>1</sup> рекомендовал Комитету Жогорку Кенеша КР по социальной политике рассмотреть вопрос о разработке антидискриминационного законодательства широкого спектра, включающего в себя положения о недискриминации на почве сексуальной ориентации и гендерной идентичности.

По рекомендациям автора в адрес **Правительства КР и Министерства молодежи, труда и занятости КР** ответы получены не были.

***Статья А. Молодошевой «Сексуальное насилие в отношении женщин и права человека»***

Данная статья содержит рекомендации для исполнения в краткосрочной и долгосрочной перспективе. По **п. 1** рекомендаций **Военная прокуратура КР**<sup>2</sup> информирует о том, что «дело о сексуальном насилии в отношении Н. А. изначально находится на контроле».

По данному пункту рекомендаций в СПЧ также поступил ответ от **Генеральной прокуратуры КР**<sup>3</sup>, описывающий хронологию событий по данному делу с момента возбуждения уголовного дела и о том, что оно возобновлено производством и находится на стадии рассмотрения.

По **п. 1** рекомендаций в адрес **Верховного суда КР**<sup>4</sup> государственный орган сообщает лишь о том, что действующее законодательство предусматривает проведение судебного разбирательства в отношении подобного типа преступлений в закрытом режиме, о чем потерпевшая или ее защита вправе обратиться с мотивированным ходатайством к председательствующему по делу судье. По мнению Верховного суда КР, рассмотрение уголовного дела в закрытом режиме позволит исключить какое-либо давление со стороны родственников обвиняемого.

Также в ответе отмечено, что для решения вопроса о неправомерном поведении стороны защиты обвиняемого в отношении потерпевшей необходимо обратиться с соответствующим заявлением в Министерство юстиции КР о принятии соответствующих мер.

На **п. 1** рекомендаций в адрес **Государственного комитета национальной безопасности КР** ответ получен не был.

<sup>1</sup> Решение Комитета Жогорку Кенеша КР по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству по «Ежегоднику по правам человека в Кыргызской Республике за 2012 год» от 24 декабря 2014 года. Вх. № 6-31384/13 от 30 декабря 2013 года.

<sup>2</sup> Исх. № 1513 от 3 сентября 2013 года.

<sup>3</sup> Исх. № 16-7-13 (1702) от 8 октября 2013 года.

<sup>4</sup> Исх. № 01-11/1200 от 16 ноября 2013 года.

***Статья А. Исманова «Проблемы защиты прав женщин – трудовых мигрантов в формате «национально-патриотического» проекта развития общества»***

По **п. 1** рекомендаций в адрес **Жогорку Кенеша КР Комитет по правам человека**<sup>5</sup> рекомендовал Комитету Жогорку Кенеша КР по социальной политике рассмотреть вопрос о внесении изменений в действующее законодательство (в частности в Уголовный кодекс КР, Кодекс КР о детях, Закон КР «О социально-правовой защите от насилия в семье»), ужесточающих наказание за совершение преступлений в отношении женщин и детей, а также всех трудовых мигрантов – граждан Кыргызской Республики, совершенных на территории других государств во время вынужденной трудовой миграции внутри миграционной среды гражданами Кыргызской Республики.

По **п. 2** рекомендаций Комитет по правам человека также рекомендовал Комитету Жогорку Кенеша КР по социальной политике рассмотреть вопрос о разработке конкретных мер по мониторингу деятельности органов государственной власти, регулирующих миграционные процессы внутри страны и за ее пределами, с целью эффективной защиты прав трудовых мигрантов.

Относительно рекомендации автора, изложенной в **п. 3**, Комитет по правам человека рекомендовал Комитету Жогорку Кенеша КР по социальной политике рассмотреть вопрос о лоббировании законопроектов и внесении изменений, защищающих права трудовых мигрантов из Кыргызстана в России, в действующее законодательство Кыргызской Республики в тесном сотрудничестве с Государственной Думой Российской Федерации.

Ответы по **п. п. 1-3, 5** рекомендаций в адрес **Правительства КР** содержатся в таблице 1. На **п. 4** рекомендаций **ответ получен не был**.

***Раздел 4. Ключевые задачи в сфере защиты прав человека в Кыргызской Республике – вызовы и перспективы***

***Статья Н. Воробьевой «Защита прав детей в Кыргызстане – приоритет для государства?»***

Ответы на рекомендации, содержащиеся в **п. п. 3-5** в адрес **Жогорку Кенеша КР**, представлены в таблице 1.

<sup>5</sup> Решение Комитета Жогорку Кенеша КР по правам человека, конституционно-му законодательству и государственному устройству по «Ежегоднику по правам человека в Кыргызской Республике за 2012 год» от 24 декабря 2014 года. Вх. № 6-31384/13 от 30 декабря 2013 года.

Однако по **п. п. 1, 2, 6** рекомендаций в адрес **Жогорку Кенеша КР** **ответы получены не были.**

Автор адресовал ряд рекомендаций **Правительству КР**. Исчерпывающие и наиболее полные ответы поступили от **Министерства социального развития КР**<sup>1</sup> (**п. п. 1-10, 12**) и на **п. 1** рекомендаций – из **Министерства труда, миграции и молодежи КР**<sup>2</sup>.

Ответы на рекомендации, содержащиеся в **п. п. 1, 9** изложены в таблице 1.

Относительно рекомендации, содержащейся в **п. 2**, **Министерство социального развития КР** информирует о том, что в настоящее время действующей системой социальной службы являются территориальные управления министерства, которые в своей структуре имеют службу социальных работников, предоставляющих социальные услуги, они подчиняются Сектору территориального Управления по предоставлению социальных услуг ЛОВЗ, пожилым гражданам и лицам без определенного места жительства. Данные территориальные управления, в свою очередь, подчиняются министерству. Управление министерства ведет работу на прямую с территориальными управлениями.

Министерство также сообщает, что Департамент социального обеспечения осуществляет повышение качества социального обслуживания ЛОВЗ и пожилых граждан. Одной из функций Департамента является внедрение современных форм и видов социального обслуживания. Особенности обслуживания ЛОВЗ на территориях осуществляются путем разработки специалистами планов индивидуальной работы с ЛОВЗ по их реабилитации с привлечением специалистов других организаций и учреждений.

В Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы также предусмотрен ряд мероприятий по развитию реабилитации детей с ОВЗ путем внедрения реабилитационных и абилитационных программ.

По рекомендациям, содержащимся в **п. 3**, министерство информирует о том, что в вышеназванную стратегию включены мероприятия, исполнение которых возложено на Министерство здравоохранения КР, а именно: УЗИ-скрининг беременных, внедрение современных подходов и технологий, саплементация препаратами железа, создание условий для родов.

По **п. 4** министерство сообщает о том, что мероприятия по обучению детей с ОВЗ предусмотрены в разработанном Правительством КР проекте Комплекса мер по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с ограниченными возможностями здоровья.

<sup>1</sup> Исх. № 12/1989 от 10 апреля 2014 года.

<sup>2</sup> Исх. № 03-21/2551 от 17 апреля 2014 года.

По исполнению **п. 5** рекомендаций министерство также ссылается на вышеуказанный проект, в котором предусмотрены мероприятия, направленные на переход от медицинской к социальной модели понимания инвалидности и особенности работы с детьми с ОВЗ.

На рекомендации в адрес **Правительства КР**, содержащиеся в **п. 6**, министерство отмечает, что данная рекомендация выполнима в случае реализации мероприятий в рамках проекта, финансируемого донорскими организациями, т. к. выполнение работ, направленных на пресечение эксплуатации детского труда, осуществляется штатными специалистами системы министерства, а финансирование производится в рамках установленных условий оплаты труда из средств государственного бюджета. Соответственно, кадровый потенциал используется в рамках штатного расписания.

В отношении рекомендаций, изложенных в **п. 7**, министерство сообщает о ряде мероприятий, направленных на информирование общественности и проведение разъяснительной работы с родителями, работодателями, которые были реализованы в рамках исполнения постановления Правительства КР «О ежегодном проведении в Кыргызской Республике международных дней защиты детей, пожилых людей и инвалидов» от 10 апреля 2012 года № 237. В 2012 году это: месячник «Наши дети – будущее планеты!», проведенный по всей стране; видеодialog «Бишкек – Ош» на тему «Эффективные механизмы искоренения детского труда в Кыргызстане»; консультационная работа, осуществляемая на регулярной основе сотрудниками территориальных подразделений министерства в рамках теле- и радиопередач; информационно-разъяснительная работа со СМИ, родителями. Также в целях информирования общественности и проведения разъяснительной работы на веб-сайте министерства создана страница «Милиция и дети» ([http://www.mvd.kg/index.php?option=com\\_content&view=category&id=79%3A2010-03-25-17-59-31&layout=blog&Itemid=337&lang=ru](http://www.mvd.kg/index.php?option=com_content&view=category&id=79%3A2010-03-25-17-59-31&layout=blog&Itemid=337&lang=ru)), проведена работа по внедрению механизмов защиты и поддержки семей на местном уровне в регионах страны посредством пилотирования, также проведены семинары на данную тему.

В ответе министерства на **п. 8** рекомендаций в адрес **Правительства КР** сообщается, что в Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы предусмотрен ряд мероприятий, направленных на социальную защиту детей и семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в т. ч. работающих детей, утверждены План индивидуальной работы с семьей и Индивидуальный план защиты ребенка, регламентирующие деятельность социальных работников и развитие социальных услуг, предоставляемых семьям и детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, в т. ч. и работающим детям. В ответе также отмечено о проводимых на регулярной основе мероприятиях по

выявлению неблагополучных семей, детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в т. ч. работающих детей. В результате чего только за 9 месяцев 2013 года выявлено 18 318 семей и детей, входящих в данную группу риска, в т. ч. 2552 работающих детей.

В ответе также говорится о том, что с 2005 года действует проект «Искоренение детского труда в табачной отрасли», целью которого является недопущение применения в табаководстве труда детей, не достигших 18-летнего возраста. В рамках проекта также организован летний отдых в оздоровительных лагерях для 794 детей, 185 детей направлены в детский реабилитационный центр «Чарбак», также семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, выдаются дойные коровы и козы, которые возвращаются через год, при этом приплод остается в семье.

В 2011 году была проведена пилотная реализация системы мониторинга детского труда в 3-х районах Чуйской и Иссык-Кульской областей. В результате, местными органами власти было выявлено 150 детей, 45 из которых были вовлечены в неформальный детский труд, а 105 – подвержены риску работы во вредных условиях в сельском хозяйстве, на рынке. В ходе оказания услуг 36 детей прекратили работу во вредных условиях, а 73 были защищены от риска. Кроме того, 29 детей (14-16 лет) были определены на курсы профессиональной подготовки по различным специальностям.

По **п. 11** рекомендаций министерство сообщает, что согласно действующему законодательству государственные пособия назначаются по месту жительства (прописки) и по месту фактического жительства (временной регистрации). В ответе подчеркивается, что предоставление социальных услуг тесно связано с пропиской гражданина, что обусловлено предоставлением адресной социальной помощи.

Социальная помощь лицам, не имеющим прописки, осуществляется территориальными управлениями министерства после содействия в восстановлении документов и получения временной регистрации. Таким образом, территориальные управления проводят выявление и учет лиц, нуждающихся в социальной помощи, в тесном взаимодействии с местными органами власти.

В ответе на рекомендацию, изложенную в **п. 12**, министерство сообщает, что расходы на выплату государственных пособий увеличиваются за счет повышения уровня социальной защиты уязвимых семей (граждан). В качестве примера приводятся объемы выплат на государственные пособия, которые в 2012 году увеличились, по сравнению с 2011 годом, на 15,6 % и составили 3 294,5 млн сомов.

Таким образом, единственной рекомендацией, на которую **не поступил ответ**, является **п. 10**.

Кроме рекомендаций в адрес Правительства КР, автор адресует 2 рекомендации **Министерству социального развития КР**. В ответе на **п. 1** данное министерство<sup>1</sup> информирует о том, что функции территориальных управлений по осуществлению защиты семьи и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, установлены отдельно от социального обслуживания других категорий граждан. И предоставление услуг таким семьям и детям осуществляется согласно основным принципам защиты прав и интересов детей. Также упоминается о Плате индивидуальной работы с семьей и Индивидуальном плане по защите ребенка, которые разрабатываются специалистами территориальных управлений министерства при обслуживании семей и детей, т. е. «социальная реабилитация осуществляется планомерно в интересах ребенка».

По рекомендации, содержащейся в **п. 2**, министерство информирует о проводимой им работе, включающей обучающие семинары, конференции для руководителей территориальных подразделений министерства, для работников управлений социального развития (в т. ч. районных), специалистов айылных округов, сотрудников комиссий по делам детей, центров семейной медицины, инспекторов по делам несовершеннолетних и сотрудников органов местного самоуправления, специалистов по социальной защите айылных аймаков. Проводится и ежедневная работа с территориальными управлениями социального развития в форме консультаций специалистов.

### ***Статья Н. Багдасаровой «Право получения образования на родном языке: перспективы Кыргызстана»***

В ответе **Министерства образования и науки КР**<sup>2</sup> отмечены важные проблемы доступности образования для каждого ребенка и качества языкового образования, дается анализ статьи и поднятой в ней проблеме о противоречивости права получать образование на родном языке, о его основных плюсах и минусах и об особенностях использования многоязычного образования.

Министерство информирует о том, что еще в 2008 году были утверждены Концепция и Целевая программа развития поликультурного и многоязычного образования, а в 2012 году создан Координационный совет по развитию поликультурного и многоязычного образования, возглавляемый министром – национальным координатором. Работа данного совета направлена на реализацию языковой политики государства.

<sup>1</sup> Исх. № 12/1989 от 10 апреля 2014 года.

<sup>2</sup> Исх. № 10-1/2048 от 7 апреля 2014 года.

По п. 1 рекомендаций в адрес **Правительства КР** министерство сообщает о том, что основные положения Концепции поликультурного и многоязычного образования вошли в раздел 2 Концепции укрепления единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике и стали основой для 3-летнего проекта «Единство – в разнообразии», реализуемого при поддержке Фонда миростроительства ООН. Тем самым статус подходов и мероприятий, предлагаемых в Программе, вынесен на страновой уровень. Однако в соответствии с рекомендацией Ежегодника, министерство сообщает о своей готовности доработать и Концепцию, и Целевую программу по ее реализации для утверждения на уровне страны, в том числе по результатам пилотирования многоязычного образования, которое будет реализовываться в ряде школ страны. В ответе министерства предоставлена информация о мерах, предпринимаемых в течение 2-х лет в рамках подготовки к пилотированию, таких как обучение учителей, подготовка материалов для пилотирования. Кроме того, министерство сообщает о других мероприятиях, направленных на поддержку многоязычного образования, а именно: научно-практическая конференция, деятельность региональной школы по вопросам многоязычного и поликультурного образования, заседание координационного совета и обсуждение данного вопроса с Верховным комиссаром ОБСЕ.

По рекомендации, содержащейся в п. 2, министерство информирует о том, что подготовлены модуль по поликультурному и модуль по многоязычному образованию для системы повышения квалификации. При этом, министерство подчеркивает, что этого недостаточно и подтверждает необходимость усиления деятельности по основным направлениям развития образования. Министерство намерено решать этот вопрос с учетом тех возможностей, которые будут открываться с появлением педагогических магистратур, одним из направлений работы которых может стать подготовка, переподготовка и повышение квалификации педагогов, работающих (или желающих работать) в многоязычных школах. Министерство выразило свою уверенность в том, что среди таких школ будут и нынешние школы с двумя или тремя языками обучения, как отмечено в п. 1 рекомендаций.

***Статья А. Ниязовой «Ограничения экономических прав граждан в Кыргызской Республике (на примере права собственности на самовольную постройку)»***

На единственную рекомендацию статьи в адрес **субъектов законодательной инициативы**<sup>1</sup> ответы получены не были.

<sup>1</sup> Согласно ст. 79 Конституции КР право законодательной инициативы принадлежит: 10 000 избирателей, депутатам Жогорку Кенеша КР и Правительству КР.

***Статья С. Дыканбаевой «Инклюзивное образование в Кыргызстане: проблемы и перспективы развития для включения детей с инвалидностью в образовательный процесс»***

Автор адресует рекомендации одному уполномоченному органу – **Министерству образования и науки КР**. По мнению министерства<sup>1</sup>, статья в большей степени посвящена медицинскому аспекту проблемы инклюзивности. Однако министерство отмечает, что его позиция совпадает с мнением автора в том, что в Кыргызстане действует интегрированная система образования, которая не позволяет учесть все многообразие потребностей, в том числе и детей, имеющих проблемы со здоровьем.

По **п. 2** указывается, что в Плане действий по реализации Стратегии развития образования одна из задач учитывает необходимость разработки модуля для курсов повышения квалификации для учителей, преподающих в школах, реализующих инклюзивные программы в специализированных школах для детей с ОВЗ, а также разработку Программы курсов повышения квалификации для учителей, преподающих в специализированных школах для детей с ОВЗ.

Создана рабочая группа, разработавшая проект Программы краткосрочных курсов повышения квалификации, также были организованы курсы повышения квалификации для руководителей и педагогов специальных школ для детей с ОВЗ, которые включают в себя теоретические и практические занятия (56 человек получили сертификаты). В ходе республиканского семинара по вопросам специального образования в условиях дневной школы и школ с круглосуточным пребыванием детей на юге страны (июнь 2013 года) были обсуждены проекты модулей для курсов повышения квалификации учителей. Также отмечено, что планируется разработка модуля для учителей, работающих в инклюзивных школах, и министерство заявляет о своей готовности сотрудничать с неправительственными организациями и использовать наработанный ими опыт в этом вопросе, как это рекомендовано в **п. 2** рекомендаций данной статьи.

Министерство подчеркивает, что впервые к задаче вовлечения детей с особыми потребностями здоровья в образовательную систему стали подходить комплексно, о чем свидетельствует стремление министерства, наряду с повышением квалификации уже работающих педагогов, готовить квалифицированных специалистов из числа сегодняшних студентов.

Кроме того, министерство информирует о том, что в ходе работы в Совете по образованию при Интеграционном комитете ЕвразЭС Кыргызстан подписал Соглашение о сотрудничестве государств-членов Евразийского экономического сообщества в сфере инклюзивного образования.

<sup>1</sup> Исх. № 10-1/2048 от 7 апреля 2014 года.

По **п. 3** министерство сообщает, что разрабатываются новые стандарты и, соответственно, программы для специальных школ. В 2012/2013 учебном году была проведена апробация 12 разработанных предметных курсов для детей с ОВЗ (нарушение слуха, зрения и интеллекта) в специальных школах-интернатах.

Министерство считает, что рекомендация, изложенная в **п. 4**, должна быть адресована также Министерству финансов КР и органам местного самоуправления, так как «именно они ответственны за техническое оснащение школ и обеспечение доступа всех детей к процессу обучения».

***Статья У. Джаббарова «Права человека на свободу от пыток и жестокого обращения: вызовы и перспективы»***

**Комитет по правам человека**<sup>1</sup> по **п. 1** рекомендаций поручил Комитету Жогорку Кенеша КР по судебным-правовым вопросам и законности рассмотреть возможность внесения дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс КР, а именно:

- в ст. 156 внести ч. 5: «В каждом случае получения заявления или сообщения о готовящемся или совершенном преступлении или при непосредственном обнаружении преступления, связанного с пытками и другими жесткими, бесчеловечными или унижающими достоинство видами обращения и наказания, следователь или прокурор без проведения проверки возбуждает уголовное дело»;
- в ст. 81 внести пп. 4 ч. 4: «любые доказательства или внесудебные заявления, полученные под принуждением, а также доказательства, предъявляемые в ходе судебного разбирательства, в соответствии с положениями ст. 15 Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, за исключением случаев, когда допрашиваемый подтверждает правдивость этого заявления перед судьей».

По **п. 2**, адресованному **Жогорку Кенешу КР**, **ответ получен не был.**

Ни по одной рекомендации данной статьи, адресованной **Правительству КР**, **ответа получено не было.**

По рекомендации, содержащейся в **п. 1**, адресованной **Верховному суду КР**, в СПЧ поступил ответ<sup>2</sup> о том, что из предложенных автором рекомендаций неясно, в чем заключается спорность применения слова

<sup>1</sup> Решение Комитета Жогорку Кенеша КР по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству по «Ежегоднику по правам человека в Кыргызской Республике за 2012 год» от 24 декабря 2014 года. Вх. № 6-31384/13 от 30 декабря 2013 года.

<sup>2</sup> Исх. № 01-11/1200 от 16 ноября 2013 года.

«уведомляет» в ст. 156-1 УПК КР. По мнению Верховного суда КР, в статье также отсутствует обоснование необходимости дачи соответствующего разъяснения, однако на момент предоставления ответа целесообразность включения данного вопроса в План работы Верховного суда КР на 2014 год находится на стадии изучения.

По **п. 2 Верховный суд КР** информирует о том, что изучить и обобщить судебную практику по делам о пытках в настоящее время не представляется возможным, так как уголовные дела по данной категории (ст. 305-1 УК КР) в судах республики не рассматривались, о чем свидетельствует Сводный отчет и анализ работы местных судов в период с 2010 по 2012 гг.

При этом, Верховный суд КР отмечает, что в большинстве своем уголовные дела по применению пыток возбуждаются и направляются в суды органами следствия по п. 3 ч. 2 ст. 305 УК КР, которая предусматривает ответственность за превышение полномочий, совершенное с применением физического насилия или угрозы его применения.

**Генеральная прокуратура КР**<sup>1</sup> ни на один из пяти пунктов рекомендаций, предлагаемых автором статьи, **точных ответов не предоставила**, однако приводит в качестве примера ряд документов, направленных на усиление мер, принимаемых органами прокуратуры по противодействию применению пыток, в частности, к ним относится распоряжение Генерального прокурора КР «Об усилении прокурорского надзора за обеспечением конституционной гарантии запрета на применение пыток и других бесчеловечных, жестоких или унижающих достоинство видов обращения» от 12 апреля 2011 года № 40-р и Указание Генерального прокурора КР № 70-у от 6 сентября 2011 года, которое устанавливает персональную ответственность руководителей органов прокуратуры за применение пыток на вверенных им территориях. Также в ответе указано, что разработаны и направлены прокурорам Методические рекомендации «О расследовании пыток и других бесчеловечных, жестоких или унижающих достоинство видов обращения», «О проверке изоляторов временного содержания» и др.

Генеральная прокуратура КР отмечает, что принятие Закона КР «О национальном центре Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других бесчеловечных, жестоких или унижающих достоинство видов обращения или наказания» от 12 июля 2012 года № 104 способствует созданию системы предупреждения пыток.

Кроме того, в ответе указано, что городскими, районными прокурорами проводятся систематические проверки в дежурных частях, камерах для лиц, задержанных за административные правонарушения; в ИВС ОВД

<sup>1</sup> Исх. № 16-7-13 (1702) от 8 октября 2013 года.

районов осуществляется обход служебных кабинетов поднадзорных органов, изучаются журналы регистрации жалоб, обращается внимание на наличие телесных повреждений у граждан, выясняется, проводилось ли медицинское освидетельствование подозреваемых и обвиняемых при доставлении их в места содержания под стражей. Более того, в ответе говорится о том, что практикуется проведение внезапных проверок и осуществляется работа по установке в ИВС ОВД КР камер видеонаблюдения. В целях выявления, предотвращения и устранения возможности применения пыток, а также нарушений прав и свобод задержанных, по инициативе органов прокуратуры республики практически во всех ИВС СИЗО установлены камеры внутреннего наблюдения.

В ответе указано о сотрудничестве и совместных мероприятиях Генеральной прокуратуры КР с правозащитными, неправительственными организациями, о создании общественных советов по защите прав и свобод человека и гражданина, проведении тренингов сотрудников по повышению правовой грамотности в данной сфере и др. В ответе информируется о разработке Межведомственной рабочей группой проекта Плана мероприятий по противодействию пыткам, который направлен для рассмотрения в Аппарат Правительства КР.

В 2012 году приказами Генеральной прокуратуры КР в дисциплинарном порядке наказаны 42 прокурорских работника в рамках периодической проверки состояния надзора за соблюдением требований Генеральной прокуратуры КР, касающихся вопросов борьбы против пыток, дается принципиальная оценка действиям соответствующих виновных должностных лиц. В ответе приводится статистика обращений о пытках за первое полугодие 2012 и 2013 гг. и информация об их дальнейшем рассмотрении. Кроме того, в ответе подчеркивается, что данное противоправное деяние из категории менее тяжких преступлений отнесено к тяжким видам преступлений.

По п. 1 рекомендаций в адрес **Министерства внутренних дел КР**<sup>1</sup> сообщается, что реализовать рекомендацию в части преодоления переполненности камер для обеспечения соблюдения установленного национальным законодательством стандарта 3,25 кв. м. на 1 человека в настоящее время не представляется возможным. Государственный орган отмечает, что количество лиц, содержащихся в ИВС, не является постоянной величиной и зависит от многих факторов. В ответе отмечено, что в действительности ИВС ОВД КР были построены во второй половине XX века, а для постройки новых ИВС в настоящее время отсутствуют достаточные денежные средства. Однако министерство отмечает, что теку-

<sup>1</sup> Исх. № 30/217 от 9 апреля 2014 года.

щее бюджетное финансирование ИВС ОВД КР увеличено, в сравнении с 2010 годом, более чем в 15 раз. Министерство информирует о том, что Правительством КР утвержден План мероприятий по исполнению рекомендаций Специального докладчика ООН Хуана Мендеса по итогам его визита в Кыргызстан в декабре 2011 года, в проекте которого отражено намерение Правительства КР о строительстве новых ИВС в 2014-2017 гг.

По **п. 2** рекомендаций министерство сообщает о принимаемых мерах. В качестве примера приводится информация о том, что при финансовой поддержке ОБСЕ, Международного Комитета Красного Креста и средств ОВД КР был осуществлен капитальный и косметический ремонт отдельных ИВС ОВД Иссык-Кульской области (г. Каракол, Тонского, Иссык-Кульского районов), Нарынской области (г. Нарын, Ак-Талинского, Джумгалского, Кочкорского, Ат-Башинского районов), Ошской области (Узгенского, Араванского районов), а также во всех ИВС ОВД Чуйской области. Кроме того, установлены камеры видеонаблюдения непосредственно в камерах, коридорах, прогулочных дворах и по периметру всех 47 ИВС ОВД КР.

По второй части рекомендации, содержащейся в **п. 2**, министерство информирует о том, что в соответствии со ст. 44 Уголовно-процессуального кодекса КР адвокат участвует в деле с момента первого допроса или фактического задержания подозреваемого, либо обвиняемого. А на основании Меморандума о сотрудничестве в сфере защиты прав и свобод человека, заключенного между Акыйкатчы (Омбудсменом) КР, Генеральной прокуратурой КР, Министерством внутренних дел КР, Министерством здравоохранения КР, Министерством юстиции КР, Государственной службой исполнения наказаний при Правительстве КР, ОБСЕ и 12 общественными объединениями, его члены имеют право совместного посещения мест ограничения и лишения свободы по всей стране, без предварительного уведомления. В ответе сообщается об усилении прокурорского надзора, а также контроля со стороны руководства ОВД КР над деятельностью ИВС ОВД КР, согласно которому ежедневно осуществляются проверки во всех ИВС ОВД КР.

По **п. 3** рекомендаций, содержащихся в статье, министерство отвечает, что признает проблему несвоевременного перевода заключенных из ИВС в СИЗО и объясняет причину такой ситуации ограниченностью бюджета страны. В ответе также перечислены причины скопления арестованных в камерах ИВС ОВД и несвоевременного их этапирования в СИЗО – это отсутствие СИЗО в Джалал-Абадской, Баткенской и Таласской областях, а также длительность рассмотрения уголовных дел в судах. На примере этапирования осужденных из ИВС ОВД Баткенской и Джалал-Абадской областей в СИЗО г. Ош министерство информирует о том, что оно осуществляется только после вынесения приговора суда. В ответе говорится,

что именно по этой причине следственно-арестованные содержатся в ИВС ОВД до окончания судебных процессов.

В качестве примера министерство приводит расстояние по маршрутам Токтогул – Ош и Чаткал – Ош, которое составляет более 800 км в оба конца, что требует значительных финансовых затрат. Таким образом, отдаленность некоторых ИВС от указанного СИЗО также затрудняет процесс этапирования. Аналогичные проблемы имеются в Таласской, Чуйской, Нарынской и Иссык-Кульской областях.

Однако министерство отмечает, что в Плате, составленном по рекомендациям Специального докладчика ООН Хуана Мендеса, предусмотрено строительство 3-х новых СИЗО и, «несмотря на имеющиеся трудности, Министерством внутренних дел КР предпринимаются меры для приведения всех рекомендаций экспертов в сфере соблюдения прав и свобод человека в соответствии с требованиями национального и международного законодательства».

***Статья А. Кириленко и И. Домашова «Право граждан на благоприятную окружающую среду»***

По **п. п. 2-4, 6 и 7** рекомендаций в адрес **Жогорку Кенеша КР**, содержащихся в статье, **Комитет по правам человека**<sup>1</sup> рекомендовал Комитету Жогорку Кенеша КР по регламенту и депутатской этике: по **п. 2** – разработать нормативные механизмы взаимодействия с общественностью в рамках реализации положений Закона КР «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 25 ноября 2011 года № 223; по **п. 3** – стандартизировать форму отчета депутатов и фракций о работе с избирателями, разработать количественные и качественные индикаторы для данных отчетов и отчета Торага Жогорку Кенеша КР; по **п. 4** – разработать стратегию информирования населения о том, по каким вопросам и как можно обращаться в Жогорку Кенеш КР; по **п. 6** – обеспечить доступность результатов общественной экспертизы и обратной связи через сайт Жогорку Кенеша КР и отделы комитетов Жогорку Кенеша КР; по **п. 7** – требовать при рассмотрении законопроектов комитетов обязательность проведения специализированных видов экспертиз. Разработать процедурную и финансовую возможности привлечения внешних экспертов. Обеспечить доступ граждан и их объединений к результатам общественных экспертиз через сайт Жогорку Кенеша КР.

**На п. п. 1 и 5 ответы получены не были.**

<sup>1</sup> Решение Комитета Жогорку Кенеша КР по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству по «Ежегоднику по правам человека в Кыргызской Республике за 2012 год» от 24 декабря 2014 года. Вх. № 6-31384/13 от 30 декабря 2013 года.

На рекомендации в адрес **Правительства КР**, предлагаемые авторами статьи, в СПЧ поступил ответ от **Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР**<sup>1</sup> (далее – Госагентство), в котором речь идет преимущественно о праве гражданина на благоприятную окружающую среду и возможностях его реализации в Кыргызстане, однако **конкретных ответов** на рекомендации Ежегодника **получено не было**.

В своем ответе Госагентство преимущественно излагает информацию о праве граждан на благоприятные условия жизни, предполагающее реальные возможности проживать в здоровой, отвечающей международным и государственным стандартам окружающей природной среде, участвовать в подготовке, обсуждении и принятии экологически значимых решений, осуществлять контроль за их реализацией, получать надлежащую экологическую информацию, а также право на возмещение ущерба.

Также Госагентство информирует о своем сайте и электронном сборнике нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и о создании Общественного совета при Госагентстве, что способствует расширению, нормативного закрепления и внедрения в практику форм взаимодействия государственного органа и институтов гражданского общества.

Однако **ни на одну рекомендацию** в адрес **мэрии г. Бишкек** и **других органов местного самоуправления** **ответы получены не были**.

### ***Статья А. Исманова «Права человека на информацию в эпоху цифрового телевидения»***

По всем трем рекомендациям в адрес **Жогорку Кенеша КР**, сформулированных автором статьи, **Комитет по правам человека**<sup>2</sup>, рекомендовал Комитету Жогорку Кенеша КР по образованию, науке, культуре и спорту: по **п. 1** – рассмотреть законопроект, разрабатываемый парламентской фракцией «Ата Мекен» о цифровом телерадиовещании в Кыргызстане; по **п. 2** – провести анализ действующих законодательных актов, касающихся телерадиовещания в Кыргызстане в связи с возможным изменением ситуации на этом рынке после введения цифрового вещания; по **п. 3** – разработать концепцию информационного развития и безопасности в Кыргызской Республике в связи с изменением ситуации на медиа-рынке после 2015 года.

Однако **ни на одну рекомендацию** в адрес **Правительства КР** **ответы получены не были**.

<sup>1</sup> Исх. № 02-01-28/3719 от 25 ноября 2013 года.

<sup>2</sup> Решение Комитета Жогорку Кенеша КР по правам человека, конституционно-ному законодательству и государственному устройству по «Ежегоднику по правам человека в Кыргызской Республике за 2012 год» от 24 декабря 2014 года. Вх. № 6-31384/13 от 30 декабря 2013 года.





ЕЖЕГОДНИК ПО ПРАВАМ  
ЧЕЛОВЕКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ  
ЗА 2013 ГОД

Редактор, корректор *Л. Челнокова*

Подписано в печать 30.05.2014. Формат 60 × 84<sup>1</sup>/<sub>8</sub>.

Гарнитура «KyrgyzGaramond». Печать офсетная.

Усл. п. л. 33,24. Тираж 1300 экз.

Отпечатано в типографии «STart Ltd».

г. Бишкек, ул. Самойленко, 7 «В».