



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

# БЮЛЛЕТЕНЬ

по правам человека  
в Кыргызской Республике

№ 2-3(11)/2014



ISSN 1694-6855

Ответственные за выпуск **Ж. Жумаева, В. Машаева**


Главный редактор **Е. Воронина**

Специальный редактор **Ч. Мусабекова**

Литературный редактор **Л. Челнокова**

Зарегистрирован в Министерстве юстиции Кыргызской Республики  
9 сентября 2011 года.

Регистрационный номер свидетельства 1783.



Опубликовано в рамках деятельности Совета по правам человека при финансовой поддержке Министерства иностранных дел Дании, проекта Датского института по правам человека «Продвижение и защита прав человека в Кыргызстане».

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

Подписано в печать 31.07. 2014 г.

Формат 60×84<sup>1</sup>/<sub>8</sub>.

Гарнитура «Arno Pro».

Печать офсетная.

Усл. п. л. 13,83. Тираж 600 экз.

Отпечатано в типографии ST.art Ltd.

Бишкек, ул. Самойленко, 7 В.

© Совет по правам человека, 2014 г.

# Содержание

<i>Актуальный диалог. Совет по правам человека: итоги и перспективы</i> .....	4
<i>Б. Суйуналиева. Государственная поддержка некоммерческих организаций и государственный социальный заказ в Кыргызской Республике</i> .....	10
<i>И. Садыков. Доступ лиц с ограниченными возможностями здоровья к жилищу – гарантия государства или «роскошь»? .....</i>	20
<i>А. Исманов. Институт прописки в Кыргызской Республике как возможность для нарушения прав человека</i> .....	25
<i>Г. Шамсутдин. Родители и дети: право на охрану здоровья</i> .....	38
<i>М. Орлова. Суицид в армии Кыргызстана</i> .....	53
<i>Н. Утешева. Организации гражданского общества: друзья или враги? .....</i>	60
<i>А. Исманов. Цифровое вещание в Кыргызстане – авральное состояние</i> .....	79
<i>З. Марат. Электроэнергетика Кыргызстана, или Еще раз о коррупции</i> .....	94
<i>Е. Воронина. Права человека в Кыргызстане (краткая хроника 2014-го)</i> .....	114



## Совет по правам человека: итоги и перспективы

Редакция «Бюллетеня по правам человека в Кыргызской Республике» открывает новую рубрику «Актуальный диалог». На наш взгляд, всегда интересно знать мнение экспертов о наиболее острых проблемах в сфере прав человека.

Рубрику «Актуальный диалог» открывает интервью с Гульжамал Тиленбаевной Султаналиевой – председателем Совета по правам человека (далее – СПЧ), Венерой Жолдошаалиевной Машаевой – руководителем Секретариата СПЧ, Асель Курманбековной Курманбековой – координатором издательского проекта СПЧ, которые проанализировали результаты и рассказали о наиболее важных перспективах деятельности СПЧ.

Приглашаем принять участие в новой рубрике всех тех, кого интересует развитие сферы прав человека в нашей стране.

**Корр.: СПЧ позиционирует себя как организатор выстраивания диалоговой площадки между государственными органами и неправительственным сектором. Считаете ли вы, что вам уже удалось достичь каких-либо значимых результатов?**

**Г. Султаналиева (Г. С.):** СПЧ неоднократно заявлял, что его основной миссией является улучшение ситуации в сфере соблюдения и защиты прав человека в Кыргызстане путем выстраивания национального и регионального диалога между государством и гражданским обществом. Наряду с другими неправительственными организациями (далее – НПО) мы стали первопроходцами в этом непростом деле. Безусловно, не забыты еще все трудности и уроки первых шагов, но главное, на наш взгляд, что все стороны

осознали – это та сфера, где в одиночку проблем не решить. Заинтересованные в решении правозащитных задач стороны должны встречаться, обсуждать проблемы, искать пути их решения и договариваться о возможностях совместных действий в такой непростой сфере, как защита прав человека.

**Корр.: Как известно, начиная с 2009 года такую возможность предоставляет СПЧ в рамках ежегодного Форума «Взаимодействие государства и гражданского общества в сфере реализации прав человека в Кыргызской Республике. Исполнение рекомендаций “Ежегодника по правам человека в Кыргызской Республике”» (далее – Форум). Сразу ли государственным организациям и правозащитникам удалось начать открытый диалог?**

**Г. С.:** И здесь были свои трудности. Вначале возможность высказать свое видение проблем непосредственно представителям государственных органов очень заинтересовала НПО, и они принимали в работе Форума самое активное участие. Однако часто государственные органы не были готовы к такому диалогу. Порой НПО «уходили» в полемику, а госорганы, по привычке, – в сухую отчетность. Но выстраивание диалога – это именно выстраивание – построение, довольно непростая работа. Думаю, что Форум-2014 (23 июня) стал, наконец, переломным этапом. По мнению участников, удалось услышать друг друга, обсудить возможные варианты решения некоторых проблем. В работе Форума приняли участие 39 сотрудников государственных органов и 58 представителей гражданского общества. Всего Форум собрал 103 участника. Хочу верить, что нам удастся удержать эту достаточно высокую планку заинтересованности сторон друг в друге. Ведь другого пути, кроме открытого диалога, просто нет. Дело у нас общее.

**В. Машаева (В. М.):** Важно, что этот диалог поддерживается нашим государством на самом высоком уровне. С 2010 года Форум проводится под эгидой Правительства КР, Аппарата Президента КР и Комитета по правам человека и конституционному законодательству Жогорку Кенеша КР. Удалось заинтересовать государственные органы именно в таком формате работы – не просто отчетность по исполнению рекомендаций, но готовность ответить на вопросы правозащитников. Чиновники-практики высказывают свое мнение и о возможности реализации предлагаемых авторами Ежегодника рекомендаций.

Кстати, такой диалог мы пытаемся наладить и на региональном уровне. С 2011 года в Ошской области действует региональное представительство СПЧ. В работе Форумов принимают участие представители государственных органов и НПО из регионов республики. Однако хотелось бы более активного включения в диалог представителей регионов, это позволит держать руку на пульсе правозащитной деятельности в целом по стране.

**А. Курманбекова (А. К.):** Важно, что все государственные органы, в адрес которых в Ежегоднике были сформулированы рекомендации, предоставляют в СПЧ письменные ответы. Это позволяет провести мониторинг исполнения рекомендаций – что удалось, что нет. СПЧ тщательно анализирует ответы госорганов, а результаты анализа публикуются в следующем Ежегоднике.

**Корр.: Удалось ли уже решить какие-то важные проблемы в сфере прав человека посредством такого диалога?**

**А. К.:** Считаю, что такую важную задачу, как решение проблем детей родителей-трудовых мигрантов удалось решить только совместными усилиями. На эту проблему еще в 2010-м году обратил внимание СПЧ в ходе серии региональных видеофорумов по этому вопросу. Были подняты и обсуждены проблемы учета детей родителей-трудовых мигрантов, детей, не охваченных образованием, социально-медицинскими услугами.

Масштабы этой проблемы огромные, уже выросло целое поколение детей, которые не знали счастья жить со своими родителями. Благодаря совместным усилиям НПО и государства эта задача сейчас решается на уровне правительства. Государству необходимо учитывать не только плюсы такого явления, как миграция – какое количество денежных средств направлено в страну трудовыми мигрантами, но и минусы – сколько детей растет социальными сиротами.

**В. М.:** В задачи СПЧ не входит оказание адресной помощи и индивидуальных консультаций по вопросам прав человека. Однако в Совет поступают заявления от граждан с просьбой о защите их прав. Учитывая, что членами СПЧ являются как представители государственных органов, так и неправительственных организаций, совместными усилиями мы неоднократно оказывали и адресную помощь.

**Корр.: Издания СПЧ («Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике», «Бюллетень по правам человека в Кыргызской Республике»)**

**гызской Республике» и др.) уже нашли свою нишу в правозащитном сегменте. Как правило, публикуемые в них материалы поднимают наиболее острые для нашей страны темы. Какие проблемы остались неохваченными?**

**Г. С.:** Проблемы избирательного права, политических прав граждан, защиты прав детей, серьезнейшая проблема – применение пыток сотрудниками правоохранительных органов – это темы, которые мы постоянно отслеживаем. Особого внимания заслуживают вопросы соблюдения экономических, экологических прав граждан, справедливого распределения ресурсов, а также действия коррупционных схем в бизнес-структурах. Однако эксперты не всегда готовы обсуждать такие «взрывоопасные» темы. Например, эксперты по-прежнему стараются обойти стороной тему «Кумтора», проблемы открытости и прозрачности использования недр, дать экономическую оценку их использования. Очень сложно было найти независимых экспертов, готовых непредвзято проанализировать события на юге страны в 2010 году.

**Корр.:** Возможно, это указывает на то, что свобода слова в нашей стране – понятие все еще достаточно условное?

**Г. С.:** По сравнению с некоторыми странами постсоветского региона, мы можем говорить о том, что в Кыргызстане есть свобода слова. Однако по-прежнему существуют темы, которые эксперты стараются не затрагивать, т. к. давление со стороны определенных структур все еще остается реальностью.

**Корр.:** С вхождением Кыргызстана в Таможенный союз наверное обозначатся какие-то общие для стран-участников проблемы, которые мы смогли бы решать сообща. Это позволит привлекать к сотрудничеству экспертов из других стран, что, в свою очередь, расширит диапазон видения проблем.

**А. К.:** Большинство задач, решаемых нашей страной, характерно и для большинства государств на постсоветском пространстве. Помощью наших публикаций мы сможем делиться информацией, обмениваться опытом и совместно решать схожие проблемы. У нас уже есть опыт работы с экспертами из других стран. Так, в одном из номеров Бюллетеня была публикация автора из Украины, сейчас мы рассматриваем возможности участия авторов из Таджикистана, Казахстана, России, Грузии. Надеемся, что в ближайшее время авторами наших публикаций станут эксперты из-за рубежа.

**Корр.: Жизнь не стоит на месте и всегда требует адекватной реакции на новые вызовы. Готов ли СПЧ к новым, актуальным формам работы?**

**Г. С.:** Кыргызстан, являясь государством-участником многих международных соглашений, отчитывается перед международным сообществом об их исполнении. Однако за более чем 20-летний период существования суверенного Кыргызстана, государство ни разу не отчитывалось перед своими гражданами по ситуации с соблюдением и защитой прав человека. Именно поэтому в 2014 году вопросы защиты прав человека впервые были вынесены на рассмотрение Жогорку Кенеша КР в рамках Правительственного дня. Основой для рассмотрения стали материалы, представленные в «Докладе по соблюдению прав человека в Кыргызской Республике», подготовленном СПЧ. Эксперты в области права предоставили материалы для отчета по следующим темам: «Защита прав ребенка в Кыргызской Республике», «Ситуация с соблюдением прав пожилых граждан Кыргызской Республики», «Соблюдение прав лиц с ограниченными возможностями здоровья», «Продвижение политики гендерного равенства», «Права трудовых мигрантов», «Избирательные права граждан Кыргызской Республики», «Предотвращение пыток и жестокого обращения».

Правительственный день – одна из форм деятельности Жогорку Кенеша КР. В ходе заседания члены правительства отчитываются по рассматриваемой проблеме и отвечают на вопросы депутатов. Таким образом, Правительственный день является одной из действенных форм осуществления парламентского контроля за соблюдением прав человека.

Правительственный день станет подготовительным этапом для Правительства КР в подготовке Национального доклада Кыргызской Республики в рамках Универсального периодического обзора по правам человека в 2015 году.

По итогам Правительственного дня Жогорку Кенешем КР будет вынесено постановление об исполнении Правительством КР рекомендаций, сформулированных в «Докладе по соблюдению прав человека в Кыргызской Республике». Контроль исполнения данного постановления будет осуществляться Жогорку Кенешем КР и СПЧ. Правительственный день станет еще одним механизмом мониторинга соблюдения прав и свобод человека в Кыргызской Республике.



**В. М.:** Это уникальная возможность для гражданского общества выразить свое мнение и дать рекомендации по соблюдению и защите прав человека на уровне государства. Надеемся, что проведение Правительственного дня по вопросам соблюдения и защиты прав человека станет нормой для нашей страны, когда правительство будет ежегодно отчитываться перед своими гражданами об исполнении своих обязательств в этой важнейшей для демократического государства сфере.





**Б. Суйуналиева,**

*начальник управления по развитию социальных услуг  
лицам с ограниченными возможностями здоровья  
и пожилым гражданам Министерства социального  
развития Кыргызской Республики*

## *Государственная поддержка некоммерческих организаций и государственный социальный заказ в Кыргызской Республике*



**О**сновная миссия государства в сфере социальной защиты населения заключается в предоставлении доступных и качественных социальных услуг лицам с ограниченными возможностями здоровья (далее – ЛОВЗ), пожилым и одиноким гражданам, лицам группы риска, семьям и детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

Для оказания своевременной, комплексной и качественной поддержки социально уязвимым слоям населения необходимо поступательно-прогрессивное развитие социальных услуг на всех уровнях. В Кыргызстане принят Закон КР «О государственном социальном заказе» от 21 июля 2008 № 162, который регулирует общие принципы, правовые и организационные основы формирования, размещения и исполнения государственных социальных заказов путем реализации социальных программ (проектов). Закон направлен на повышение эффективного использования государственных бюджетных средств, выделяемых для решения социально-экономических проблем, и улучшение качества предоставляемых социальных услуг нуждающимся гражданам страны.

**Государственный социальный заказ** – это форма реализации социальных программ (проектов) и отдельных мероприятий, направленных на решение социально-экономических задач и оказание услуг за счет государственных бюджетных средств (ст. 1. Закона КР «О государственном социальном заказе»).

**Государственный заказчик** в лице уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления заключает договоры на выполнение государственного социального заказа и является ответственным за выполнение социальных программ.

**Социальная программа** – это совокупность организационных, экономических и технических мер, направленных на достижение поставленных целей в области образования, науки, культуры, информации, здравоохранения, спорта, охраны окружающей среды, а также реализации молодежной, демографической, гендерной политики, в оказании социальной защиты, во всех других социально значимых сферах.

Министерство социального развития КР в 2012 году объявило конкурс социальных проектов в сфере:

- развития абилитационных и реабилитационных услуг для ЛОВЗ;
- развития реабилитационных услуг для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;
- социальной адаптации и реабилитации лиц групп риска;
- реабилитации социально незащищенных пожилых граждан.

По итогам 2012 года конкурс на получение государственного социального заказа выиграли 34 некоммерческие организации по всей стране. В конкурсе приняли участие некоммерческие организации, работающие с ЛОВЗ, в том числе с детьми с инвалидностью, семьями и детьми, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, пожилыми людьми, лицами без определенного места жительства.

### **Примеры**

1. «Наша организация – ОО Центр социальной поддержки и трудоустройства инвалидов «Ак-Байрак» – три раза выигрывала конкурс на получение государственного социального заказа Министерства социального развития КР. Мы открыли детский сад для детей, который посещают 54 ребенка, из них 12 детей

с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ). Совместное пребывание в одном учреждении детей с разным уровнем развития дает хороший результат интеграции детей с ОВЗ. Дети вместе играют, поют песни, учат стихи и помогают друг другу».

Ш. Омуралиева, руководитель ОО «Ак-Байрак»,  
Нарынская область, Ат-Башинский район, с. Ат-Башы

2. «Мой сын Бекжан, 2008 года рождения, которому поставлен диагноз ДЦП, сейчас рассказывает стихи, поет, настроение у него всегда хорошее, с большим желанием посещает детский сад «Ак-Байрак». Рада, что есть такие детские сады и благодарна тем людям, которые здесь работают».

Мама Б. Барктобасова,  
Нарынская область, Ат-Башинский район, с. Ат-Башы

3. «В рамках государственного социального заказа в с. Кокой Таласского района Таласской области был открыт Реабилитационный центр «Бектур» для социальной интеграции в обществе детей с ОВЗ, ежедневно центр посещают 22 ребенка, всего на учете стоят 92 ребенка. В реабилитационном центре работают 7 сотрудников, имеется подсобное хозяйство (куры, кролики, 2 коровы), мебельный цех. Реабилитационный центр заключил договор с Кыргызским научно-исследовательским институтом курортологии и восстановительного лечения Министерства здравоохранения КР, расположенным в с. Воронцовка, на основании которого лечение получили около 50-ти детей (2 ребенка с периодом лечения 17 дней). Планируем освоить ипотерапию и кумысолечение. Реабилитационный центр в субботу и воскресенье не работает, и родители рассказывали нам, что в выходные дни их дети просят в центр. В связи с диагнозом этих детей, им трудно объяснить, что два дня в неделю центр не работает».

Э. Жоробекова, руководитель Реабилитационного центра «Бектур», Таласский район, с. Кокой

Одним из направлений деятельности неправительственных организаций является оказание реабилитационных услуг бездомным гражданам. Важную роль в деятельности таких организаций играет социальный заказ.

### Примеры

1. «В нашем центре в настоящее время проживают 14 бездомных людей. Причиной того, что они оказались на улице, является пьянство. Основная цель центра – возвращение их к нормальной жизни, в семью, помощь в розыске родственников, восстановлении документов и т. д. Конечно, проблем очень много. В 2012 году нам было легче работать, так как наш центр выиграл конкурс на государственный социальный заказ Министерства социального развития КР. Денежные средства были направлены на питание проживающих в центре бездомных, оплату коммунальных услуг центра, выплату заработной платы сотрудникам, реабилитационные услуги».

М. Иманалиев, директор ОО «Бйык-Рух», Чуйская область,  
Сокулукский район, с. Кызыл-Туу

2. «Так случилось, что когда я был уже студентом университета, я потерял зрение, 4 года находился дома. В такой трудный период мне помогали сотрудники и волонтеры Общественного фонда «Smail.KG». Сейчас я восстановился в Ошском государственном университете, учусь на физико-математическом факультете. У меня есть компьютер, обеспеченный звуковой программой, кроме того, мне помогают сокурсники. Больше всего я благодарен Общественному фонду «Smail.KG», сотрудники и волонтеры которого вернули меня к полноценной жизни. Сейчас я готов помогать таким же как я, быть для них примером».

Ж. Абдыкалыков, воспитанник ОФ «Smail.KG»,  
г. Ош


3. «Посещала клубы «Интеграция», «Азбука трудового права» при Общественном фонде «Smail.KG», работала диспетчером службы «Социальное такси». Сейчас открыла свой фонд и оказываю помощь другим. Когда ампутировали ногу, я думала, что жизнь на этом закончилась. Мне помогли стать самостоятельной сотрудники и волонтеры Общественного фонда «Smail.KG».

М. Феделе, воспитанница ОФ «Smail.KG»,  
г. Ош

Государственный социальный заказ ставит ряд целей, основной из которых является решение социально значимых проблем, не ох-

ваченных или недостаточно охваченных деятельностью государственных органов, путем привлечения в социальную сферу дополнительных людских, материальных, финансовых ресурсов из негосударственных источников. Тем самым, повышается ответственность исполнителей за целевое расходование выделенных денежных средств, адресность мер социальной защиты, включается действенный правовой механизм для эффективного и непрерывного предоставления социальных услуг населению. Важным аспектом является и развитие здоровой конкуренции между исполнителями социального заказа, повышение качества предоставляемых социальных услуг, результативное использование государственных средств, создание рынка социальных услуг не только в центре страны, но и в регионах.

При организации процесса реализации государственного социального заказа необходимо основываться на принципах законности, справедливости и прозрачности. Уполномоченный орган обязан создать равный и свободный доступ к информации о государственном социальном заказе на оказание тех или иных услуг.



Отметим, что осуществление такой формы социальных программ как государственный социальный заказ в течение 4-х лет показало, что уровень составления и воплощения проектных предложений оставляет желать лучшего, необходимо работать и над повышением эффективности реализации социальных программ. Как правило, в конкурсе участвуют организации из центральных районов страны, представительство организаций из отдаленных регионов незначительно. Это говорит о том, что местные органы власти не оказывают поддержки действующим некоммерческим организациям в их устойчивом развитии и не способствуют созданию условий для образования новых организаций. Следовательно, необходимо предоставить возможность для участия большего числа граждан Кыргызской Республики в решении социальных задач. Некоторые социальные услуги могут предоставляться несколькими организациями, так как любая поддержка требует, как правило, комплексных мер. Таким образом, государственный социальный заказ способствует развитию социального партнерства.

В ст. 8 «Финансирование программ (проектов), реализуемых в рамках государственного социального заказа» Закона КР «О государственном социальном заказе» определено, что финансирование программ (проектов), реализуемых в рамках государственного

социального заказа, осуществляется за счет республиканского и местных бюджетов Кыргызской Республики в виде предоставления грантов.

В республиканском бюджете Кыргызской Республики ежегодно предусматриваются средства на финансирование программ (проектов) по государственному социальному заказу. Органы местного самоуправления имеют право ежегодно предусматривать в местном бюджете средства на финансирование программ (проектов) по государственному социальному заказу.

К сожалению, органы местного самоуправления до сих пор не приступили в полной мере к реализации Закона КР «О государственном социальном заказе». В целях развития социальных услуг органами местного самоуправления должны поддерживаться все инициативы гражданского сектора, привлекаться донорские организации, создаваться условия для устойчивой деятельности действующих некоммерческих организаций.

Все виды услуг должны предоставляться с учетом особых нужд каждого получателя социальных услуг, его диагноза, возраста, пола, состояния здоровья, реальных возможностей. При предоставлении социальных услуг для каждого получателя услуг составляется индивидуальный план работы, где должны отражаться индивидуальные потребности человека, сроки исполнения, ответственные исполнители.

Чтобы получателю социальных услуг предоставить свободу выбора таких услуг в соответствии с его потребностями, необходимо создавать альтернативные формы предоставления услуг. Однако пока это сложно реализовать на уровне сёл, посёлков и малых городов.

Реализация государственного социального заказа должна быть ориентирована на:

- достижение целей в сфере образования, науки, информации, физической культуры и спорта;
- охрану здоровья граждан, окружающей среды;
- пропаганду здорового образа жизни;
- поддержку молодежной политики и детских инициатив;
- решение проблем демографии;
- решение гендерных проблем;
- поддержку социально уязвимых слоев населения;
- помощь детям-сиротам, детям из неполных и многодетных семей;



- содействие в трудоустройстве граждан;
- защиту прав, законных интересов граждан и организаций;
- развитие культуры и искусства;
- охрану историко-культурного наследия;
- укрепление общественного согласия;
- на другие социально значимые направления, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

Государственный социальный заказ осуществляется посредством выполнения некоммерческими организациями государственных социальных программ и отдельных мероприятий, направленных на решение социально-экономических задач, перечисленных выше.

Возможность закупки социальных услуг у некоммерческих организаций установлена постановлением Правительства КР «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса социальных программ (проектов)» от 24 января 2009 года № 41. Однако оценить эффективность и качество этих услуг очень сложно, т. к. минимальные социальные стандарты находятся только на стадии разработки. Лишь после принятия данных стандартов будет решаться вопрос выстраивания механизма аккредитации (получение сертификата на предоставление социальных услуг конкретным категориям граждан). Также в настоящее время разрабатываются проекты по определению стоимости оказываемых социальных услуг.

Необходимо учесть и опыт развитых стран, где социальные услуги, финансируемые за счет государственного социального заказа, предоставляются на местах некоммерческими организациями. Адаптация опыта других стран к условиям нашей республики ускорит процесс развития социальных услуг на местах, которые будут осуществляться территориальными структурными подразделениями государственных органов и органами местного самоуправления. Необходимо акцентировать внимание на то, чтобы Закон КР «О государственном социальном заказе» реализовывался на всех уровнях государственных органов и органов местного самоуправления, оказывая тем самым финансовую поддержку некоммерческим организациям, предоставляющим социальные услуги населению. Важно охватить социальными услугами максимальное количество нуждающихся граждан, проживающих в селах.

Для упрощения процедур оказания социальной защиты, обеспечения их прозрачности и снижения коррупционных явлений, особое



внимание должно быть уделено разработке, внедрению и интегрированию информационных баз данных государственных органов и органов местного самоуправления, предоставляющих услуги населению.

Положительный опыт других стран указывает на необходимость придать особое значение информированию населения о профилактических, реабилитационных и интеграционных мерах социальной защиты. Проведение системных информационных кампаний с использованием новых технологий, а также визуальных материалов позволит повысить уровень осведомленности населения, охват граждан, имеющих право на социальную поддержку. А своевременное принятие и грамотная широкая пропаганда профилактических мер помогут предупредить попадание людей в трудную жизненную ситуацию.

Основными задачами Правительства КР в решении социальных проблем населения являются:

- обеспечение социального благополучия социально уязвимых слоев населения;
- поддержка институтов гражданского общества через реализацию государственного социального заказа;
- вовлечение граждан в решение социальных проблем;
- привлечение представителей государственных структур и гражданского общества к решению проблем социально уязвимых слоев населения путем реализации государственного социального заказа;
- повышение качества предоставления социальных услуг;
- создание рынка социальных услуг по республике в целом.

Своевременное и качественное предоставление социальных услуг является приоритетом Министерства социального развития КР. Для реализации Закона КР «О государственном социальном заказе» на протяжении последних 2-х лет Министерству социального развития КР выделяется из республиканского бюджета по 13 млн сомов в год, чего крайне недостаточно. Для решения задач, поставленных перед Правительством КР, необходимо, чтобы на государственный социальный заказ предусматривались денежные средства всеми министерствами, ведомствами и органами местного самоуправления.



## **Рекомендации**

### **Правительству Кыргызской Республики**

1. С целью упрощения участия некоммерческих организаций в реализации государственного социального заказа создать единую базу данных поставщиков социальных услуг на средства государственного социального заказа.
2. Разработать правила мониторинга и оценки социальных проектов, реализуемых на средства государственного социального заказа, включающие качественные и количественные критерии.
3. В целях улучшения взаимодействия государственных органов с некоммерческими организациями по обмену наилучшими практиками создать Межведомственный координационный совет при Правительстве КР по работе с некоммерческими организациями.
4. Разработать положение, исключающее возможность принятия государственным органом субъективного решения о поддержке или отказе участникам конкурса по государственному социальному заказу.
5. Создать независимый уполномоченный орган, ответственный за государственную поддержку и взаимодействие неправительственных организаций в части предоставления социальных услуг.
6. Государственным органам назначить ответственных по работе с коммерческими организациями на уровне заместителей первого руководителя.
7. В регионах осуществлять государственный социальный заказ следует через соответствующие местные государственные администрации при координации главой местной государственной администрации.
8. Рассмотреть возможность создания на одном из республиканских телеканалов передачи для постоянного освещения вопросов развития социальных услуг через государственный социальный заказ, участия гражданского общества в этом процессе.
9. Внедрить механизм финансирования долгосрочных (более 1-го года) социальных проектов из средств государственного социального заказа путем внесения изменений и дополнений в действующие законодательные акты.
10. Государственным органам осуществлять государственный социальный заказ, руководствуясь следующими принципами: прозрачность, компетентность, конкуренция, эффективность.



11. Государственным органам проводить встречи с некоммерческими организациями для разъяснения положений объявляемых конкурсов государственного социального заказа.
12. Обеспечить контроль эффективности исполнения бюджета, выделенного на реализацию государственного социального заказа.

#### **Министерству финансов Кыргызской Республики**

1. Предусмотреть денежные средства для финансирования государственных органов социальной сферы и увеличения бюджета Министерства социального развития КР на государственный социальный заказ.
2. Рассмотреть возможность и подготовить предложения по предоставлению грантов для поддержки всех некоммерческих организаций, занимающихся решением социальных задач, с целью обеспечения их финансовой устойчивости и дальнейшего развития.





**И. Садыков,**  
координатор программы  
«Общественное здравоохранение»  
Фонда «Сорос – Кыргызстан»

## Доступ лиц с ограниченными возможностями здоровья к жилищу – гарантия государства или «роскошь»?

»»

Обеспечение жильем населения является одной из основных задач, стоящих перед государством. Согласно принятой санитарной норме, сохранившейся у нас еще со времен Советского Союза, общая площадь жилья на одного человека должна составлять не менее 12,0 кв. м, тогда как на начало 2010 года данный показатель в Кыргызской Республике составлял 14,2 кв. м. Однако, с учетом ежегодного устойчивого роста цен на жилье, возможность его приобретения в нашей стране стала своего рода роскошью. К сожалению, даже работоспособное население Кыргызстана вынуждено снимать жилье, не говоря уже о людях с ограниченными возможностями здоровья (далее – ЛОВЗ). Более 20-ти лет для ЛОВЗ не строятся многоквартирные дома и не выделяется социальное жилье. Согласно официальной статистике в Кыргызской Республике проживает более 121 тыс. ЛОВЗ, из них 47 тыс. – женщины<sup>1</sup>. ЛОВЗ, получившие жилье в советское время, чаще всего проживают с родственниками, без какого-либо расширения жилой площади. Однако те нередко отправляют их в дома-интернаты, ситуация же с лицами,

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://www.knews.kg/society/21415\\_ekspert\\_kolichestvo\\_lyudey\\_s\\_ogranichennymi\\_vozmojnostyami\\_v\\_kyrgyzstane\\_zanjeno/](http://www.knews.kg/society/21415_ekspert_kolichestvo_lyudey_s_ogranichennymi_vozmojnostyami_v_kyrgyzstane_zanjeno/)


имеющими психические расстройства, обстоит еще хуже в связи с наличием в отношении их явно выраженной стигматизации и дискриминации. В последние годы государство и частные фирмы строят жилье, но оно недоступно и большинству работающих граждан, не говоря уже о ЛОВЗ, пособия которых составляют от 1 до 8 тыс. сомов.

Законом КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» от 3 апреля 2008 года № 38 установлен достаточно широкий объем прав ЛОВЗ и государственных гарантий их реализации. Однако одной из наиболее острых проблем на сегодняшний день является возможность реализации данных прав и обеспечения социальных гарантий ЛОВЗ. Проблемы реализации прав связаны, в первую очередь, с недостаточным финансированием мероприятий, направленных на социальную защиту ЛОВЗ и обеспечение их социальной адаптации. Кроме того, декларируемые законодательством права ЛОВЗ не реализуются в связи с тем, что нормативная база, устанавливающая гарантии для ЛОВЗ и регулирующая порядок реализации ими прав, предоставления льгот и субсидий, не разработана в полной мере. Необходимо четкое закрепление условий и порядка реализации прав ЛОВЗ, предоставления различных услуг и льгот в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность субъектов социальной сферы, а также установление в различных отраслях права жестких мер ответственности за дискриминацию ЛОВЗ в тех или иных сферах жизни общества.

Следует проводить систематическую работу для продвижения и реализации прав ЛОВЗ на жилье. Началом работы в этом направлении должно стать проведение детального анализа законодательной базы, нормативных правовых актов Кыргызской Республики по жилищным правам, гарантиям и услугам для ЛОВЗ, а также их исполнения. В рамках проекта «Оказание социальной помощи людям с ментальными проблемами», реализуемого при поддержке Фонда «Сорос – Кыргызстан» благотворительным общественным фондом «Хабитат Кыргызстан», в 2013 году был проведен анализ доступа лиц с психическими расстройствами к жилью, определены препятствия и даны рекомендации для государственных органов, бизнес-структур, органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Болотбеков С. Отчет по анализу законодательства и правоприменительной практики реализации права на доступ к жилью для лиц с ограниченными возможностями здоровья. – Бишкек, 2013.

Отметим, что в Кыргызской Республике жилищное законодательство развивается слишком медленными темпами. Это связано с низким уровнем развития государственного и муниципального жилищного фонда, а изменение частного жилищного фонда требует внесения некоторых корректив в жилищное законодательство. Долгое время в стране действовал Жилищный кодекс Кыргызской ССР от 20 мая 1983 года, нормы которого трудно применять правопреемникам государственных, муниципальных и других учреждений в ситуации с новыми вызовами современности. Указанный Кодекс устанавливал основания для признания граждан, нуждающихся в получении и улучшении жилищных условий, нормы постановки на учет и получения жилья в государственном жилищном фонде. Трудности в применении указанных норм в наше время заключаются в отсутствии строительства государственных и муниципальных жилых домов, что влечет за собой невозможность улучшения жилищных условий для социально нуждающихся граждан, в том числе и ЛОВЗ, среди которых есть и лица, страдающие психическими расстройствами.



Кроме этого, порядок учета граждан и выдачи социальных квартир был определен подзаконным нормативным правовым актом – Правилами учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в Кыргызской ССР, утвержденными Постановлением Совета Министров Кыргызской ССР и Кыргызского Республиканского Совета Профессиональных Союзов от 29 декабря 1989 года № 354. Однако данное постановление признано утратившим силу на основании постановления Правительства КР от 8 апреля 2002 года № 204, что привело к правовому пробелу и еще более усложнило возможность регулирования жилищных правоотношений в части учета граждан и улучшения их жилищных условий.

В связи с реальными потребностями времени и несоответствием норм Жилищного кодекса в последние пять-шесть лет осуществлялись неоднократные попытки принятия данного документа в новой редакции. Жогорку Кенешем КР 30 мая 2013 года был принят новый Жилищный кодекс КР, который был введен в действие 9 июля 2013 года. Статья 39 «Основания признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий» данного Кодекса ужесточает процедуру получения квартиры, где указано, что «если близкий родственник имеет в собственности жилое по-

мещение, ЛОВЗ не считается нуждающимся в улучшении жилищных условий». Как было сказано выше, к сожалению, родственники не только не пытаются улучшить условия проживания ЛОВЗ, а часто отправляют их в дома-интернаты.

Следует также отметить, что в настоящее время в Кыргызской Республике не разработаны и не приняты подзаконные нормативные правовые акты в части улучшения жилищных условий ЛОВЗ, вытекающие из ст. 41-48 нового Жилищного кодекса КР. Кодекс ссылается на подзаконные акты, которые либо не разработаны, либо не соответствуют статьям данного Кодекса. В настоящее время Правительство КР, неправительственные организации проводят обсуждение вопросов реализации норм нового Жилищного кодекса КР и начинают работу по разработке подзаконных нормативных правовых актов.

Необходимо отметить, что Закон КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья», являющийся основополагающим нормативным правовым актом, который определяет понятие, стандарты, гарантии и права ЛОВЗ, практически не регулирует формы и гарантии государства по обеспечению жильем граждан данной категории. Имеются лишь общие декларативные положения, которые на практике осуществить очень сложно. В соответствии с этим необходимо провести работу по усовершенствованию и этого Закона.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать следующие основные выводы:

- устаревшие нормативные правовые акты в рассматриваемой сфере обновляются редко и не соответствуют реальным потребностям ЛОВЗ;
- Закон КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» не в полной мере определяет социальные права ЛОВЗ на жилище и гарантии их обеспечения, что влечет за собой отсутствие специальных норм в части улучшения их жилищных условий и в других нормативных правовых актах;
- отмечается недостаточное участие государственных органов и органов местного самоуправления в решении жилищных вопросов и обеспечении жилой площадью ЛОВЗ из-за недостаточности бюджетных средств как на местном, так и на республиканском уровнях.

## **Рекомендации**

### **Жогорку Кенешу Кыргызской Республики**

1. В Закон КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» от 3 апреля 2008 года № 38 ввести нормы, устанавливающие меры по обеспечению ЛОВЗ жильем, отвечающим их потребностям;
2. В целях приведения национального законодательства в соответствие с Конвенцией о правах инвалидов<sup>1</sup> необходимо инициировать создание рабочей группы для разработки пакета законов о внесении изменений в некоторые кодексы и законы Кыргызской Республики.

### **Органам местного самоуправления Кыргызской Республики**

1. Разработать проект Положения по учету граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в том числе ЛОВЗ, лоббировать его принятие.

### **Неправительственным организациям Кыргызской Республики**

1. Разработать комплекс мероприятий по созданию условий для ЛОВЗ в решении жилищных вопросов, в частности: вести мониторинг установления специальных пандусов и дополнительных перил для ЛОВЗ в строящихся домах; учитывать квоты и специальные условия для ЛОВЗ при формировании жилищно-строительных кооперативов.
2. Предложить Бишкекскому городскому кенешу ввести в Положение о порядке и условиях долевого строительства многоквартирных домов в городе Бишкек<sup>2</sup> особые условия для ЛОВЗ.
3. Принять участие в обсуждении нового проекта Жилищного кодекса КР с целью исключения противоречий в применении норм.

### **Бизнес-организациям**

1. Создать площадки для развития партнерства между коммерческими строительными компаниями и государственными органами по продвижению строительства социального жилья для ЛОВЗ.
2. Повышать уровень социальной ответственности строительных компаний при исполнении норм, учитывающих особые потребности ЛОВЗ.

<sup>1</sup> Принята Резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 года. Находится на рассмотрении Жогорку Кенешем КР для ратификации.

<sup>2</sup> Утверждено постановлением Бишкекского городского кенеша от 27 ноября 2008 года № 20.





**А. Исманов,**  
*независимый эксперт*

## *Институт прописки в Кыргызской Республике как возможность для нарушения прав человека*

**Н**а вопрос: «Нужна ли Кыргызстану система регистрации по месту пребывания и по месту жительства (прописка)?» 56,8 % принявших участие в опросе посетителей сайта региональной правозащитной организации «Адвокаси центр по правам человека» ответили отрицательно<sup>1</sup>. И это наиболее распространенная реакция граждан при обсуждении института прописки, который достался Кыргызстану в наследство от советских времен и практически не изменился за последние двадцать лет независимости. Более того, за эти годы институт прописки чудесным образом даже укрепился, благодаря многочисленным новым правилам регистрации и законодательным актам.

По разным данным в состоянии постоянной миграции находится свыше миллиона трудоспособных граждан страны, часть из них – это внутренние мигранты, часть – трудовые мигранты в России и Казахстане. Проблема вокруг института прописки обострилась в постсоветское время, когда в поисках работы и лучшей доли жители сельских районов стали массово перебираться в города. Развал в сельском хозяйстве вынудил тысячи людей покинуть свои дома и уехать в города в поисках работы. Особенно в этом отношении показательна ситуация в Бишкеке и Оше, куда хлынул основной

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://www.advocacy.kg/index.php/component/mijopolls/poll/2-nuzhna-li-kyrgyzstanu-sistema-registratsii-po-mestu-pribyvaniya-i-po-mestu-zhitelstva-propiska>

поток внутренних мигрантов, создав целые «пояса» быстрорастущих жилых массивов без элементарных условий для жизни. «Мы почти не считаемся гражданами Кыргызстана. У нас нет ни документов, ни прописки. Если бы была прописка и держали бы в руке паспорт, можно было бы считаться гражданином. Мы сейчас нигде не числимся», – говорит мигрантка из далекого Токтогула<sup>1</sup>. И таких как она только в Бишкеке около 300 тысяч. Но в сфере внимания государства этих людей просто нет...

Действующие законы Кыргызской Республики, такие как Закон КР «О внутренней миграции» от 30 июля 2002 года № 133 и Положение о правилах регистрации и снятия граждан Кыргызской Республики с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания<sup>2</sup>, требуют, чтобы в течение 10-ти дней после смены места жительства гражданин зарегистрировался в органах власти, где обязан предоставить паспорт и следующие документы: удостоверение личности гражданина Кыргызской Республики образца 2004 года, заменяющее справку установленного образца органов внутренних дел (Форма № 9); свидетельство о рождении – для граждан, не достигших 16-летнего возраста; военный билет – для граждан, проходящих военную службу по призыву или контракту, и военнообязанных; справку, выданную воинскими частями и военными учреждениями для военнослужащих; справку установленного образца, выданную органами внутренних дел; справку об освобождении из мест лишения свободы – для граждан, освободившихся из мест лишения свободы, и вид на временное и постоянное место жительства – для иностранных граждан и лиц без гражданства во время их пребывания на территории Кыргызской Республики<sup>3</sup>. Однако это не всегда возможно, особенно в такие сжатые сроки. У многих мигрантов, переехавших в Бишкек, отсутствует регистрация по месту жительства, и они «незаконно» проживают в районах, называемых новостройками, где зачастую отсутствует электричество и вода. Без наличия прописки эти люди не имеют доступа к здравоохранению, образованию и любой другой государственной поддержке.

Согласно свободной энциклопедии «Википедия», прописка – это «государственная система контроля миграции населения, сло-

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://urls.by/2ez8>

<sup>2</sup> Утверждено постановлением Правительства КР от 4 декабря 2004 года № 886.

<sup>3</sup> В редакции постановления Правительства КР от 16 декабря 2004 года № 936.

жившаяся в Российской империи, получившая развитие и широкое применение в СССР, основной принцип которой заключается в жесткой привязке граждан к их постоянному месту жительства. Установленный порядок прописки требовал разрешения административных органов на проживание, устройство на работу и учебу. Разрешительный порядок прописки был признан Комитетом конституционного надзора СССР несоответствующим Конституции СССР в 1991 году»<sup>1</sup>.

Без наличия прописки в паспорте граждане могут быть арестованы или задержаны сотрудниками милиции. Согласно результатам исследования, посвященного проблематике вокруг института прописки, проведенного Центром социальных исследований АУЦА, 56 % из числа задержанных вынуждены платить взятки, чтобы добиться своего освобождения, в то время как 26 % задержанных подвергаются избиениям со стороны представителей правоохранительных органов<sup>2</sup>.

По данным исследования, проведенного АУЦА и проектом «Датская церковная помощь в Центральной Азии», у 20 % жителей Бишкека отсутствует регистрация по месту жительства. Другими словами, только каждый пятый житель столицы имеет доступ к таким базовым услугам, как образование, здравоохранение, право на частную собственность, юридические услуги и социальное обеспечение. Отсутствие прописки представляет серьезное препятствие и в доступе к правосудию, т. к. интересы и права тех, у кого отсутствуют необходимые документы, не защищаются правоохранительными структурами<sup>3</sup>.

В отношении доступа к образованию эксперты отмечают, что администрации школ обязаны принимать всех детей, независимо от наличия или отсутствия регистрации или прописки. Однако на практике все выглядит по-иному. К примеру, в городах есть такое понятие как микроучасток, и если вы и ваш ребенок зарегистрированы в одном микроучастке, а хотите, чтобы ребенок обучался в школе, расположенной на другом микроучастке, это будет весьма проблематично. Школьная администрация может вам отказать под предлогом того, что классы переполнены. В другом случае вам предлагают сделать некий вступительный взнос для нужд школы,

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://urls.by/2ez6>

<sup>2</sup> Доступно на сайте <http://urls.by/2ez8>

<sup>3</sup> Там же.

причем сумма таких взносов может варьироваться от 5-ти до 20-ти тысяч сомов. Примечательно, что данная практика осуществляется вполне легально через различные школьные фонды, чья деятельность из-за постоянных коррупционных скандалов вокруг школьных администраций вызывает множество вопросов.

В 2010 году «Лига защитников прав ребенка» при поддержке гражданских активистов и депутатов провела исследование о доступе к образованию среди детей внутренних мигрантов и квартирантов в г. Бишкек<sup>1</sup>. Результаты и рекомендации данного исследования актуальны и по сей день.

Согласно ст. 39 Закона КР «Об образовании» от 30 апреля 2003 года № 92 взаимоотношения образовательных и общественных организаций регулируются договором. Депутатской комиссии, которая отслеживает исполнение норм данного Закона, не было представлено ни одного такого документа. Получается, что фактически взаимоотношения между школами и некоммерческими организациями не имеют юридической регламентации. А общепринятая практика выплачивать материальное вознаграждение из средств фонда учителям, охранникам, обслуживающему персоналу, администрации, оформляя его как благотворительную помощь, вообще противоречит требованиям налогового и трудового законодательства страны», – подчеркивает Г. Султаналиева<sup>2</sup>. В 2013 году Департаментом регистрации населения и актов гражданского состояния Государственной регистрационной службы при Правительстве КР выдано 786 647 паспортов, что на 16 801 больше аналогичного периода 2012 года (769 846 паспортов). На 1 января 2013 года число граждан, имеющих паспорта СССР образца 1974 года, составляло 18 850 чел. из них за 12 месяцев 2013 года получили паспорта 14 356 чел. Число граждан, нуждающихся в обмене паспортов образца 1994 года, на 1 января 2013 года составило 325 706 чел. Из них за 12 месяцев 2013 года получили документ 255 215 чел. Стоит добавить, что благодаря переходу процесса персонификации общегражданских паспортов в ведение государства, существенно увеличились отчисления в государственный бюджет республики,

<sup>1</sup> Соблюдение права на доступ к образованию в школах Кыргызской Республики. Мониторинг проведен ОФ «Лига защитников прав ребенка» при поддержке Института Открытого Общества в 2008-2009 гг. в рамках проекта «Соблюдение прав человека в школах г. Бишкек и его пригородах». Доступно на сайте [www.crdl.kg](http://www.crdl.kg)

<sup>2</sup> Абдыкеримова Р. Школьное образование в Кыргызстане – вне зоны доступа. Доступно на сайте <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1268463180>

а также снижены цены на ID-карты на 25 %, на заграничные паспорта – на 24 %. Отметим, что из-за двух постоянно меняющихся статусов граждан, касающихся места жительства (завуалированная форма прописки) и семейного положения, люди вынуждены часто менять ID-карту. Это вызывало нарекания как со стороны граждан, так и со стороны общественных организаций. Депутат Жогорку Кенеша КР Р. Жээнбеков, не входящий в какую-либо парламентскую фракцию, в прошлом году выступил с инициативой исключить эти статусы с ID-карты, но инициатива не встретила понимания со стороны остальных депутатов.

Следует признать, что институт прописки не отражает реальной картины, например статистику внутренней миграции или же настоящее количество проживающих в том или ином районе или городе людей. Наоборот, за эти годы он превратился в один из мощных инструментов коррупции. Возможно, поэтому Правительство КР вновь заговорило об изготовлении электронных биометрических паспортов. В ближайшее время кабинет министров намерен объявить конкурс среди международных компаний на их изготовление.

По плану, выдача паспортов нового образца должна начаться уже в следующем году. Некоторые эксперты считают, что из-за затягивания процесса паспортизации граждан в ближайшие годы перед кыргызстанцами могут встать проблемы при въезде в некоторые государства<sup>1</sup>. В Государственной регистрационной службе при Правительстве КР объясняют проведение такого конкурса дефицитом бюджета. Депутат парламентской фракции «Республика» К. Дыйканбаев в интервью радио «Азаттык» критически отнесся к этой инициативе: «К сожалению, в правительстве появились группы, выступающие против введения биометрических паспортов, которые вот уже как 9 месяцев пишут письма в различные инстанции и не дают работать. В Кыргызстане курируют вопросы выдачи паспортов и виз Государственная регистрационная служба, Консульское управление Министерства иностранных дел КР, Государственный комитет национальной безопасности. Все получают от этого деньги, и поэтому эта сфера превратилась для них в некую кормушку. Замешанные в таких коррупционных схемах люди не заинтересованы во введении биометрических паспортов»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan\\_biometrik\\_pasport/25161817.html](http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan_biometrik_pasport/25161817.html)

<sup>2</sup> Там же.

Глава Министерства юстиции КР А. Шыкмаматов уверен, что новые паспорта – очень хороший механизм для проведения открытых и честных выборов: «В документ нового образца будет встроен чип, содержащий всю информацию, начиная от даты рождения гражданина. Это очень сложный процесс. Все государства переходят на такие паспорта. С 2015 года граждане, не имеющие таких документов, не смогут, например, совершить хадж в Мекку»<sup>1</sup>.

Идея неплохая, но пока нет ясности, какие данные будут в новом паспорте, например семейный статус гражданина и место его регистрации, то есть возникает вопрос, насколько он будет отражать настоящее положение гражданина, не ущемляя его права. Одним из самых проблемных вопросов, связанных с институтом прописки, является доступ к медицинскому обслуживанию в государственных медицинских учреждениях. Это связано с тем, что часть медицинских процедур и услуг можно получить только в государственных медицинских учреждениях, в частности это касается обязательных прививок детям и медицинского обслуживания детей дошкольного и школьного возраста. Кроме того, в регионах (кроме Бишкека и двух-трех областных центров) действуют только государственные медицинские учреждения. Поэтому граждане, в случае необходимости, могут обратиться только к ним. В ходе одного из опросов «60 % респондентов отметили, что пенсии им не начислены в связи с отсутствием прописки, 15 % опрошенных мигрантов указали, что не получают положенных им пособий, 85 % респондентов выезжают для получения пособия к месту постоянной прописки», – говорится в докладе Общественного фонда «Арыш», работающего с внутренними мигрантами<sup>2</sup>.

Проблема ограниченности доступа к медицинскому обслуживанию из-за издержек института прописки наблюдается и в самом Бишкеке. Так, Д. К., житель Бишкека, в беседе с автором статьи сказал следующее: «В прошлом году моя дочь пошла в школу, и мы должны были пройти медицинское обследование. Но из-за отсутствия постоянной прописки нам пришлось заплатить участковому врачу, чтобы получить нужную справку. Потом выяснилось, что мы пропустили пару обязательных прививок, потому что нас не оповестили об этом, хотя приехав в столицу мы сразу же встали на временный

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan\\_biometrik\\_pasport/25161817.html](http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan_biometrik_pasport/25161817.html)

<sup>2</sup> Доступно на сайте <http://vof.kg/?p=3752>

учет в поликлинике. Но, наверное, из-за пренебрежительного отношения к приезжим и квартирантам, врачи даже не удосужились позвонить нам и предупредить о необходимости этих прививок».

Согласно экспертным оценкам UNAIDS<sup>1</sup> граждане без документов, удостоверяющих личность и место постоянного проживания, являются группой особо уязвимой к ВИЧ/СПИДу, туберкулезу, вирусному гепатиту и другим инфекционным заболеваниям. Темпы распространения данных заболеваний можно взять под контроль, в том числе благодаря своевременному выявлению и оказанию медицинской помощи.

«Доступность медицинского обслуживания для представителей уязвимых групп в Кыргызстане оставляет желать лучшего, потому что, как правило, у таких граждан нет паспортов и отсутствует прописка», – констатировала И. Ермолаева, директор Общественного фонда «Астерия». Женщины, живущие с ВИЧ-статусом, и потребительницы инъекционных наркотиков сталкиваются с отказом в оказании услуг или грубым отношением персонала. Отсутствие прописки к группе семейных врачей является причиной отказа медицинских работников в приеме пациентов, выписки направлений на получение специализированной медико-санитарной и стационарной помощи, постановки на учет по беременности, получение бесплатной и льготной помощи в рамках Программы государственных гарантий<sup>2</sup>. Согласно полученным данным в Кыргызстане насчитывается более 25 тысяч потребителей инъекционных наркотиков, примерно четвертую часть из них составляют женщины<sup>3</sup>.

Еще одной острой проблемой является препятствие в получении обязательного среднего образования в государственных средних школах из-за отсутствия прописки и регистрации. Наиболее катастрофическая ситуация складывается в новостройках, расположенных в окрестностях Бишкека. На сегодня, по официальным данным, их уже 48. В большинстве из них жители имеют проблемы, связанные с нехваткой питьевой воды, доступом к образованию и медицинскому обслуживанию. Такое же положение и в других област-

<sup>1</sup> Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (UNAIDS). Доступно на сайте <http://www.unaids.org/ru/>

<sup>2</sup> Доступно на сайте <http://www.med.kg/News/ViewNews.aspx?NewsDay=29.09.2011&SectionID=14#1588>

<sup>3</sup> Там же.

ных центрах, где из-за притока внутренних мигрантов остро стоит вопрос о доступе к образованию и медицинскому обслуживанию – основополагающим аспектам обеспечения прав человека.

На заседании круглого стола на тему «Регистрационный учет граждан. Дискриминация детей мигрантов» (Бишкек, июнь 2011 г.) представитель программы ЮСАИД «Сапаттуу билим» А. Жапарова отметила, что дети, проживающие в столичных новостройках, часто не имеют прописки и из-за этого не могут поступить в школы, а в некоторых новостройках учебных заведений просто нет. «Бывает, что у детей из новостроек отсутствует свидетельство о рождении. В результате, они лишены доступа к медицине, социальных льгот и пособий», – сказала А. Жапарова<sup>1</sup>.

Организатор данного мероприятия – Центрально-Азиатский институт свободного рынка – представил итоги промежуточного исследования, посвященного проблемам в сфере образования, в частности, доступу к образованию детей мигрантов. В ходе круглого стола участники обсудили пути решения проблем, с которыми сталкиваются мигранты, в частности дети школьного возраста. Участники отметили, что институт прописки является камнем преткновения в получении ряда социальных услуг<sup>2</sup>.

Эксперты подчеркнули, что Закон КР «Об образовании» и Закон КР «О внутренней миграции» гарантируют каждому гражданину доступ к образованию независимо от места проживания, но правоприменительная практика на местах не всегда соответствует нормам законодательства.

В 2013 году Департаментом регистрации транспортных средств и водительского состава Государственной регистрационной службы при Правительстве КР в целом по республике было зарегистрировано 145 209 единиц автотранспортных средств. Снято с учета 26 687 (за аналогичный период 2012 года – 28 330) единиц автотранспортных средств, в том числе с убытием за пределы республики 494 (за аналогичный период 2012 года – 1019). Произведено 245 302 операций по регистрации, перерегистрации, снятию с учета и переоборудованию транспортных средств (за аналогичный период 2012 года – 194 668).

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://www.baldar.kg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1390:2011-06-15-06-20-43&catid=38:2009-12-24-19-17-51&Itemid=140](http://www.baldar.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=1390:2011-06-15-06-20-43&catid=38:2009-12-24-19-17-51&Itemid=140)

<sup>2</sup> Доступно на сайте <http://www.for.kg/news-153743-ru.html>



Кроме того, выдано 178 020 комплектов государственных регистрационных номерных знаков (за аналогичный период 2012 года – 145 204). Выдано 189 673 свидетельств о регистрации транспортного средства (за аналогичный период 2012 года – 152 235).

Эти операции, проведенные сотрудниками Государственной регистрационной службы при Правительстве КР, объединяет то обстоятельство, что они все могут быть осуществлены только на основании наличия прописки у клиента, а все остальное совершенно не имеет значения. Об этом четко говорится в Правилах регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в Государственной регистрационной службе при Правительстве Кыргызской Республики от 15 февраля 2003 года, в частности, в п. 9 разд. III: «Транспортные средства физических лиц регистрируются по постоянному их месту жительства, указанному в паспорте собственника транспортного средства или заменяющем его документе, а юридических лиц – по их юридическому адресу»<sup>1</sup>.

Подавляющее большинство граждан Кыргызстана для своих собственных нужд приобретают автомобили на автомобильных рынках в Бишкеке, и там же чаще всего оформляют их на лиц, имеющих местную прописку, или же им приходится ехать в регионы на машине без номеров, надеясь на авось, чтобы уже там оформить ее на себя. Но большинство, во избежание проблем с ДПС, предпочитают оформлять купленные машины прямо в Бишкеке. Поэтому официально эти автомобили будут числиться как купленные и оформленные в столице, хотя фактически будут находиться в регионах. Внутренние мигранты, не имея постоянной прописки в Бишкеке, не могут оформить на себя приобретенный автомобиль, поэтому вынуждены ездить по доверенности.

«С таким случаем мы столкнулись пару лет назад, когда переехали в Бишкек и купили тут автомобиль. Мы пока снимаем жилье, своей крыши над головой нет, но на автомобиль мы денег наскребли. Однако, когда пошли оформлять, выяснилось, что мы не можем зарегистрировать автомобиль на себя, потому что у нас нет столичной прописки. Нам прямо сказали: «Езжайте в Джалал-Абад и там регистрируйтесь или же ищите тут кого-то с бишкекской пропиской». Пришлось обратиться к знакомым, чтобы они записали на свое имя

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://urls.by/2ezd>

мой собственный автомобиль, купленный за мои кровные деньги. Честно говоря, я даже не предполагал, что некоторые правила советских времен еще действуют. Но вот что интересно: налог за машину я платить могу, несмотря на то, что прописка у меня не та. Я вообще не понимаю, зачем машинам нужна прописка? Если она уже зарегистрирована везде, где следует», – рассказывает водитель с пятилетним стажем, Т. К., столкнувшийся с правилами регистрации. Покупатели на рынке рассказали автору бюллетеня, что сейчас на автомобильном рынке все сложнее найти человека, согласного оформить на себя чужой автомобиль из-за института прописки. Нередки случаи, когда на одного человека записаны по 10 автомобилей, и они отказываются продолжить этот список, чтобы не иметь проблем с налоговой службой, которая рассматривает такого человека как владельца всех этих машин.

Вся эта запутанная система, связанная с пропиской и регистрацией, только создает новые возможности для процветания коррупции.

Согласно данным исследования Центрально-Азиатского института свободного рынка<sup>1</sup>, существование института прописки экономически нецелесообразно, так как влечет за собой дополнительные нагрузки на государственный бюджет. В частности, в виде затрат на администрирование системы и исполнение этих норм. Это и обеспечение работы милиции, рейдов «Нелегал», в ходе которых производится задержание лиц, не имеющих местной прописки, а также это содержание целого штата государственных служащих, в функции которых входит мониторинг ситуации, связанной с соблюдением института прописки. Ощутимые издержки несет также тот, кому пришлось официально поменять адрес своей прописки. Это расходы на поездку в свое село/город и обратно, а также время и стоимость оформления выписки и прописки. Для этого приходится собирать ряд требуемых документов, в то время как, например, арендодатели не заинтересованы в том, чтобы прописывать квартирантов на собственной жилплощади.

Стоит отметить, что практика прописки и регистрации в Кыргызстане напрямую связана с правом владения недвижимым имуществом, а большинство внутренних мигрантов не в состоянии сразу же приобрести жилье на новом месте, чтобы прописаться. Во многом это связано с очень высокими ценами на квадратный

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://freemarket.kg/publications/abolish-propiska-kyrgyzstan>

метр жилья на рынке первичного и вторичного рынка недвижимости, особенно в Бишкеке. Согласно данным строительных фирм и риэлтеров квадратный метр стоит в среднем от 400 до 1000 долларов. При этом средняя заработная плата в Кыргызстане, установленная Правительством КР, составляет 215 долларов<sup>1</sup>.

Независимое социологическое исследование Центра социальных исследований АУЦА, сфокусированное на категории трудовых мигрантов в г. Бишкек, показало, что органы милиции не проверяли документы лишь у 22 % внутренних мигрантов, у 38 % документы проверяли часто и у 40 % время от времени. Только у 33 % против 67 % мигрантов была прописка или регистрация<sup>2</sup>. «Регистрационный учет устанавливается в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, исполнения обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом, – рассказывает эксперт правовой клиники «Адилет» А. Баббаева. – Вместе с тем, установленные требования ущемляют основные политические, личные, социальные и гражданские права гражданина<sup>3</sup>. «Гражданам, не имеющим регистрации по месту жительства, больницы отказывают в предоставлении услуг, вследствие чего, внутренние мигранты, живущие в новостройках, вынуждены решать проблему с медицинским обслуживанием иными способами. Существуют серьезные проблемы с вызовом скорой помощи. Люди не могут вызвать неотложку, но даже если она приехала, еще не факт, что медики найдут больного – улицы не имеют названий, у домов нет номеров», – говорится в отчете ОО «Арыш»<sup>4</sup>.

Как сообщает правозащитный портал «Голос Свободы», со ссылкой на исследование ОО «Арыш», приезжая в Бишкек и не имея возможности зарегистрироваться по месту съемной квартиры, люди автоматически попадают в разряд нелегалов, со всеми вытекающими отсюда последствиями. Проблемы внутренних мигрантов очевидны: незащищенность, деградирующая инфраструктура, отсутствие доступа к медицинским и образовательным услугам и, как следствие, – низкое качество жизни и полное незнание своих

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://urls.by/2eze>

<sup>2</sup> Доступно на сайте <http://freemarket.kg/publications/abolish-propiska-kyrgyzstan>

<sup>3</sup> Доступно на сайте <http://vof.kg/?p=3752>

<sup>4</sup> Доступно на сайте <http://aryshkg.kloop.kg>

прав<sup>1</sup>. Но, даже в том случае если мигрант осведомлен о своих правах, оформление временной регистрации и прописки невозможно без бюрократической волокиты, которая отнимает много времени и денег, что, в свою очередь, превращается в замкнутый круг коррупции.

На обывательском же уровне усилились негативные настроения в отношении внутренних мигрантов и так называемых «квартирантов». Довольно часто на страницах столичных СМИ внутренние мигранты, квартиранты представлены исключительно как лица, систематически нарушающие общественный порядок и привычный уклад жизни жителей Бишкека, а также как лица, которые якобы никогда не оплачивают коммунальные услуги. В результате, формируется негативный образ внутреннего мигранта, который не имеет столичной прописки.

За эти годы различные государственные и муниципальные организации, оказывающие услуги по поставке бытового газа, питьевой воды и электричества, стали взимать оплату за оказанные услуги по фактическому проживанию и расходу, независимо от того, сколько человек прописано на данной площади.

Например, для приобретения обязательного патента для осуществления какой-либо деятельности не требуется прописки, достаточно наличия паспорта гражданина Кыргызстана. К примеру, человек может быть зарегистрирован в Оше, а вести предпринимательскую деятельность в Караколе. В этом случае он должен пойти в местное территориальное управление налоговой службы и приобрести обязательный патент для предпринимательской деятельности. При этом не стоит забывать, что подавляющее большинство торговцев и арендаторов на многочисленных рынках Бишкека – внутренние мигранты.

При формально упрощенной процедуре регистрации и прописки в Кыргызстане на практике продолжает действовать старая советская система прописки, когда ее наличие и проживание в соответствии с ней является чуть ли не основным признаком законопослушности гражданина.

Власти не устают подчеркивать, что институт прописки нужен для того, чтобы эффективно контролировать преступность и мигра-

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://vof.kg/?p=3752>

ционные процессы. Но если вспомнить последние коррупционные скандалы, связанные с незаконной выдачей паспортов и оформлением прописки иностранным и местным гражданам с сомнительной репутацией, то можно констатировать, что в силу коррупции институт прописки действует весьма «успешно».

На практике отсутствие прописки и регистрации в паспорте создает массу проблем для граждан при поступлении детей в государственные школы, при устройстве их в государственные дошкольные учреждения, во время посещения государственных медицинских учреждений и в других случаях.

И еще один немаловажный аспект этой проблемы – из-за отсутствия соответствующего штампа, гражданин не может проголосовать, не может воспользоваться своим конституционным правом участвовать в выборах. Наличие института прописки в своем сегодняшнем виде создает массу возможностей и для спекуляций во время предвыборной кампании. Власти надеются, что введение биометрических паспортов искоренит эту проблему, но такое возможно только при условии, если в институт прописки будут внесены существенные изменения, а перемены коснутся не только внешнего оформления главного документа, удостоверяющего личность человека, но и его содержания.





**Г. Шамсутдин,**  
*независимый эксперт  
по вопросам семьи и детства*

## Родители и дети: право на охрану здоровья

В Кыргызстане человеческий фактор является главной опорой развития общества, государства и экономики, здоровое и образованное население – это фундаментальный приоритет всей государственной и общественной политики ...

*Концепция национальной безопасности  
Кыргызской Республики, раздел 2<sup>1</sup>*

В настоящее время в Кыргызстане в системе здравоохранения, наряду с недостатками финансирования, сложились такие глубокие проблемы, как неэффективность и нерациональность использования ресурсов, нехватка врачей в сельской местности и отдаленных районах, изношенность большей части медицинского оборудования, ухудшение положения практически по всем показателям уровня здоровья, а также серьезная проблема с обеспеченностью населения лекарственными препаратами<sup>2</sup>. Коррупция в данной системе углубляет дискриминацию граждан по их социальному статусу и лишает права доступа к базовым медицинским услугам. Все эти проблемы возникли не сегодня, и не вчера, а были обусловлены

<sup>1</sup> Утверждена Указом Президента КР от 9 июня 2012 года № 120.

<sup>2</sup> Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, утверждена Указом Президента КР от 21 января 2013 года УП № 11.

бесконечным процессом реформирования данного сектора. Однако недобросовестные чиновники-реформаторы забыли о том, для чего, собственно, эти реформы были начаты – о здоровье населения.

Как известно, здоровье человека определяет не только его физическое состояние, оно влияет на его умственное и нравственное развитие. Основой для полноценного физического здоровья служит здоровье родителей и здоровый образ жизни.

В наши дни здоровье родителей – серьезная проблема, поскольку только четверть мужчин и женщин в мире могут похвастаться хорошим здоровьем<sup>1</sup>. А от состояния здоровья родителей зависит то, каким родится малыш: здоровым или болезненным. По наследству передаются такие тяжелые заболевания, как анемия, эндокринные болезни (сахарный диабет), болезни системы кровообращения, мочеполовой системы и т. д. На беременную женщину влияют такие отрицательные факторы окружающей среды, как вирусные заболевания, особенно в первые месяцы беременности (краснуха, грипп, полиомиелит), прием лекарств, применение химических веществ в период беременности, неполноценное питание, воздействие вторичного табачного дыма, неблагоприятная экологическая обстановка<sup>2</sup>. Употребление алкоголя, табака и наркотических веществ родителями вызывают серьезные заболевания не только у них самих, но и у детей.

Также здоровье ребенка во многом зависит от эмоционального и психического состояния женщины во время беременности. Результаты анкетных опросов по выявлению детей с ослабленной психикой указывают на то, что большинство детей, которых «не ждали», в дальнейшем заболевали неврозом страха, поскольку первичная неуверенность в их рождении со стороны родителей в какой-то мере отражалась на появлении у них в последующем неуверенности в себе. У женщин, находившихся во время беременности в состоянии выраженного эмоционального стресса (волнения в связи с учебой, работой, отношениями с мужем и его родителями и т. д.), нередко наблюдалась угроза выкидыша. Дети, пренатальное развитие которых осложнялось угрозой выкидыша, впоследствии

<sup>1</sup> Влияние здоровья родителей на здоровье будущего ребенка. Доступно на сайте [http://www.cempros.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=104:2011-12-11-22-42-29&catid=37:2011-12-11-21-21-12&Itemid=59](http://www.cempros.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=104:2011-12-11-22-42-29&catid=37:2011-12-11-21-21-12&Itemid=59)

<sup>2</sup> Шимулис П., Винграс А. Молодым родителям. – М.: СП «Квадрат», 1992. – С. 266.

чаще заболевали неврозом страха. Асфиксия ребенка при родах, если она встречалась, в первую очередь была обусловлена стрессом роженицы<sup>1</sup>. В результате влияния отрицательных факторов на свет рождаются дети с врожденными аномалиями и с различными болезнями.

В дальнейшем, состояние здоровья детей зависит от отношения к ним родителей в различные годы жизни ребенка, т. н. неравномерность отношений. Недостаток заботы сменяется ее избытком, избыток – недостатком в результате меняющегося характера восприятия детей, рождения следующего ребенка и противоречивости личностного развития самих родителей<sup>2</sup>. В результате, из года в год наблюдение и внимание к состоянию здоровья ребенка со стороны родителей (как со стороны матерей, так и отцов) снижается, и у него появляются новые заболевания.

Рассмотрим подробнее систему здравоохранения Кыргызстана, которая оказывает непосредственное влияние на состояние здоровья граждан.



### **О реформах в сфере здравоохранения**

В 1991 году Кыргызстан вместе с суверенитетом получил в наследство советскую систему здравоохранения, более известную на Западе, как «система Семашко», в основу которой были заложены следующие идеи:

- 1) **единые принципы организации и централизация системы здравоохранения** (четко выстроенная система медицинских учреждений, от далеких аулов до столичных городов: фельдшерско-акушерский пункт – участковая поликлиника – районная больница – областная больница – специализированные институты);
- 2) **равная доступность здравоохранения для всех граждан** (бесплатное медицинское обслуживание, все граждане прикреплялись к участковым поликлиникам по месту жительства и, в зависимости от сложности заболевания, могли направляться на лечение все выше и выше по ступеням пирамиды здравоохранения);

<sup>1</sup> Захаров А. И. Как предупредить отклонения в поведении ребенка. – М.: Просвещение, 1986. – С. 17-18.

<sup>2</sup> Там же, с. 103.



- 3) **первоочередное внимание детству и материнству** (специализированная система медицинских учреждений для детей, повторяющая систему для взрослых, от участковой поликлиники до специализированных научных институтов, для поддержки материнства и младенчества: от женских консультаций и участковых роддомов до специализированных институтов);
- 4) **единство профилактики и лечения** (санитарно-профилактические мероприятия: вакцинация, оздоровление, санаторно-курортное лечение, предупреждение и профилактика болезней);
- 5) **ликвидация социальных основ болезней** (система диспансеров по таким социальным болезням, как болезни, передающиеся половым путем, туберкулез и алкоголизм, которые должны были не только лечить, но и отслеживать условия жизни больных на соответствие санитарным нормам);
- 6) **привлечение общественности к делу здравоохранения** (санитарно-гигиеническая пропаганда как средство предупреждения эпидемий и формирования здорового образа жизни).

Однако, наряду с достоинствами, «система Семашко» обладала и такими недостатками, как:

- 1) отсутствие у пациента права выбора врача и медицинского учреждения;
- 2) представление о социальной обусловленности болезней, которое остановило развитие и здравоохранения, и биологической науки (в т. ч. генетики).

Главной проблемой данной системы было ее хроническое недофинансирование, из-за чего не развивались и были недоступны для граждан многие современные методы лечения и препараты. В условиях разразившегося кризиса всей системы ликвидировать недофинансирование стало уже невозможно<sup>1</sup>.

Правительство КР в рамках реформирования системы здравоохранения начало создавать свою систему – «Кыргызскую модель здравоохранения» и разработало:

- Национальную программу реформирования системы здравоохранения Кыргызской Республики «Манас» на 1996-2006 годы<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Пирамида Семашко. Доступно на сайте <http://expert.ru/expert/2011/30/piramida-semashko/>

<sup>2</sup> Утверждена постановлением Правительства КР от 24 июня 1996 года № 288.

- Национальную программу реформирования системы здравоохранения Кыргызской Республики «Манас таалими» на 2006-2010 годы<sup>1</sup>;
- Национальную программу реформирования системы здравоохранения Кыргызской Республики «Ден соолук» на 2012-2016 годы<sup>2</sup>.

В рамках национальных программ реформирования системы здравоохранения Кыргызской Республики «Манас» на 1996-2006 годы и «Манас таалими» на 2006-2010 годы были проведены:

- 1) реформа системы предоставления медицинских услуг (реформа системы первичной медико-санитарной помощи, развитие и укрепление института семейной медицины);
- 2) реформа системы финансирования здравоохранения (введение механизма сооплаты и обязательного медицинского страхования граждан, формирование и развитие систем Единого плательщика поставщиков медицинских услуг);
- 3) внедрение управления лекарственными средствами.

Реформирование системы первичной медико-санитарной помощи в сельской местности проходило следующим образом:

- фельдшерско-акушерские пункты (далее – ФАП) сохранены;
- сельские врачебные амбулатории: разделение на несколько групп семейных врачей (далее – ГСВ) с припиской к ним ближайших ФАПов;
- сельские участковые больницы:

  - преобразование основной части – в ГСВ со статусом юридического лица;
  - преобразование другой части – в Центры семейной медицины (далее – ЦСМ) со статусом юридического лица;
  - центральные районные больницы: преобразование в территориальные больницы (сохранен стационар и создано амбулаторно-диагностическое отделение) со статусом юридического лица.

Часть сельских врачебных амбулаторий и медико-санитарных частей при предприятиях были трансформированы в Центры общей врачебной практики, также со статусом юридического лица.

<sup>1</sup> Утверждена постановлением Правительства КР от 16 февраля 2006 года № 100.

<sup>2</sup> Утверждена постановлением Правительства КР от 24 мая 2012 года № 309.

В городах процесс реструктуризации прошел в три этапа:

- 1) слияние детской, взрослой поликлиник и женской консультации с созданием многопрофильных поликлиник;
- 2) выделение ГСВ в самостоятельные подразделения внутри многопрофильных поликлиник;
- 3) преобразование многопрофильных поликлиник в ЦСМ<sup>1</sup>.

В результате, в республике была образована сеть юридических лиц – медицинских учреждений с финансовой и управленческой автономией.

Для функционирования системы Единого плательщика, в которой консолидируется бюджет здравоохранения для ресурсного обеспечения исполнения Программы государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью (далее – Программа государственных гарантий), был создан Фонд обязательного медицинского страхования (далее – ФОМС), территориальное управление которого осуществляет финансирование лечебно-профилактических учреждений (поставщиков медицинских услуг).

Программа государственных гарантий была разработана для четкого установления базовых объемов, видов и условий предоставления медико-санитарной помощи, которые обеспечивают реализацию прав граждан на получение медико-санитарной помощи в организациях здравоохранения, независимо от форм собственности, участвующих в данной программе, в соответствии с национальным законодательством.

Сооплата была введена в целях сокращения неофициальных платежей населения и повышения прозрачности используемых ресурсов, т. е. участия граждан в оплате стоимости получаемых ими медицинских услуг. Дополнительным источником финансирования лечебно-профилактических учреждений, оказывающих медицинские услуги, входящие в базовую программу, стало обязательное медицинское страхование (далее – ОМС).

Необходимо отметить, что в системе здравоохранения республики после реализации программ «Манас» и «Манас таалими» возникли следующие проблемы:

<sup>1</sup> Мейманалиев Т. Кыргызская модель здравоохранения. – Бишкек: Учкун, 2003. – С. 184-186.

- не создана оптимальная сеть медицинских учреждений с четко отработанным взаимодействием организаций здравоохранения первичного, вторичного и третичного уровней;
- не решена проблема обеспечения доступа к узким специалистам для амбулаторных пациентов;
- не развиты многие организации третичного уровня до уровня организаций, оказывающих высокотехнологичные медицинские услуги;
- не повысилось качество неотложной медицинской помощи;
- наблюдается бесконтрольное функционирование частных медицинских организаций.

### **Национальное и международное законодательство в области политики здравоохранения**

В ст. 9 Конституции КР<sup>1</sup> отмечается, что Кыргызстан обеспечивает охрану здоровья и развивает систему медицинского обслуживания. Каждый гражданин имеет неотъемлемое право на жизнь (ст. 21), на охрану здоровья (ст. 47), а каждый ребенок – на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития (ст. 36). Государство создает условия для медицинского обслуживания каждого и принимает меры по развитию государственного, муниципального и частного секторов здравоохранения (ст. 47).

**Кодекс Кыргызской Республики о детях**<sup>2</sup> устанавливает основные гарантии прав и законных интересов детей и направлен на 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 формирование сознательного отношения граждан к рождению здоровых, желанных детей путем воспитания у родителей чувства ответственности за их рождение, на содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей (ст. 6).

Согласно ст. 4 Закона КР «Об охране здоровья граждан» от 9 января 2005 года № 6 к основным принципам государствен-

<sup>1</sup> Принята референдумом 27 июня 2010 года, введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года.

<sup>2</sup> Подписан Президентом КР 10 июля 2012 года №100.

ной политики в области охраны здоровья граждан 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. В полномочия Правительства КР в сфере здравоохранения входят: обеспечение конституционных прав граждан в области охраны здоровья; координация и руководство деятельностью органов государственной власти по вопросам охраны здоровья граждан (ст. 8).

В соответствии со ст. 5 **Закона КР «О репродуктивных правах граждан и гарантиях их реализации»** от 10 августа 2007 года № 147 государство гарантирует осуществление контроля и координацию реализации государственных программ по охране репродуктивных прав граждан (ст. 5). Уполномоченный государственный орган в сфере охраны репродуктивного здоровья граждан обеспечивает информационную и просветительскую деятельность в области репродуктивного здоровья (ст. 7). Граждане независимо от пола и возраста имеют право на защиту репродуктивного здоровья от всех форм эксплуатации (ст. 10). Дети и подростки имеют право на охрану их репродуктивного права, а также на подготовку к семейной жизни (ст. 13).

Кроме этого, для реализации государственной политики в сфере профилактики и лечения инфекционных и неинфекционных заболеваний в Кыргызстане приняты нормативные правовые акты в области пропаганды грудного вскармливания детей, иммунопрофилактики инфекционных болезней, профилактики йододефицитных заболеваний, ВИЧ/СПИДа, защиты населения от туберкулеза, сахарного диабета и от вредного воздействия табака, психиатрической и онкологической помощи, защиты от употребления наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.

**Закон КР «О медицинском страховании граждан в Кыргызской Республике»** от 18 октября 1999 года № 112 гарантирует обеспечение застрахованных граждан качественной медицинской и профилактической помощью в рамках программы ОМС (ст. 5). Лица, не охваченные системой ОМС, медицинские, профилактические, реабилитационные и оздоровительные услуги оплачивают самостоятельно (ст. 8). Поставщики медицинских, профилактических и фармацевтических услуг в системе ОМС **обязаны** при вы-



полнении программ ОМС оказывать медицинские, профилактические и фармацевтические услуги в соответствии с законодательством Кыргызской Республики (ст. 16).

Согласно **Положению о сооплате за медицинские услуги, предоставляемые организациями здравоохранения, работающими в системе Единого плательщика**<sup>1</sup> сооплата вносится на амбулаторном и стационарном уровнях.

Также в Кыргызстане ратифицированы и действуют такие международные акты, как Всеобщая декларация прав человека<sup>2</sup>, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах<sup>3</sup>, Международный пакт о гражданских и политических правах<sup>4</sup>, Конвенция ООН о правах ребенка<sup>5</sup>.

Во **Всеобщей декларации прав человека** закреплены: право на жизнь (ст. 3), право семьи на защиту со стороны общества и государства (ст. 16), на медицинский уход, который необходим для поддержания здоровья человека и его семьи, и право на особое попечение и помощь материнству и младенчеству (ст. 25).

Согласно ст. 12 **Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах** для полного осуществления права на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья государство принимает меры по обеспечению здорового развития ребенка и созданию условий, которые гарантировали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни.

В ст. 6 и 23 **Международного пакта о гражданских и политических правах** отмечается, что право на жизнь каждого человека охраняется законом, семья, являясь естественной и основной ячейкой общества, имеет право на защиту со стороны общества и государства.

<sup>1</sup> Утверждено постановлением Правительства КР от 24 августа 2007 года № 363.

<sup>2</sup> Принята на Третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 года.

<sup>3</sup> Принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года. Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-ХII.

<sup>4</sup> От 16 декабря 1966 года. Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-ХII.

<sup>5</sup> Одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года. Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-ХII.

В **Конвенции о правах ребенка**<sup>1</sup> государства-участники признают неотъемлемое право ребенка на жизнь и обеспечивают в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка (ст. 6). Родители или, в соответствующих случаях, законные опекуны несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка (ст. 18). Государства-участники стремятся обеспечить, чтобы ни один ребенок не был лишен своего права на доступ к наиболее совершенным услугам системы здравоохранения, средствам лечения болезней и восстановления здоровья (ст. 24).

### **Население и его здоровье**

По данным Национального статистического комитета КР на начало 1991 года численность постоянного населения в Кыргызстане составила 4424,9 тыс. чел., на начало 2013 года – 5663,1 тыс. чел. (рост показателя – в 1,23 раза). Из них мужчины – 2166,6 тыс. чел. и 2798,8 тыс. чел., женщины – 2258,3 тыс. чел. и 2864,3 тыс. чел., показатели выросли в 1,31 и 1,27 раза (соответственно начало 1991 и 2013 годов). Дети в возрасте от 0 до 17-ти лет составили 1923 тыс. чел. и 2073,8 тыс. чел. (рост показателя – в 1,1 раза)<sup>2</sup>.

В общей численности населения на начало 1991 года мужчины составили почти 49 %, женщины – 51 %, дети возрасте от 0 до 17-ти лет – 43,6 %. На начало 2013 года: мужчины – 49,4 %, женщины – 50,6 %, дети – 36,6 %<sup>3</sup>.

Число детей, рожденных женщинами, не состоявшими в зарегистрированном браке, на начало 1991 года составило 16,7 тыс. чел. (13 % от общего числа родившихся), на начало 2013 года соответственно 43,5 тыс. чел. (28,1 %). Важно отметить, что удельный вес детей, рожденных женщинами, не состоявшими в зарегистрированном браке, вырос за этот период в 2,2 раза.

Число заболеваний с впервые установленным диагнозом **алкогольная зависимость** в 2000 году составило 1290 чел., из них мужчины – 1116 чел. (86,5 %), женщины – 174 чел. (13,5 %). В 2012 году – 2741 чел. (мужчины – 2433 чел., или 88,7 %, женщины – 308 чел.

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

<sup>2</sup> Доступно на сайте <http://stat.kg>

<sup>3</sup> Там же.

или 11,3 %)¹. Данный показатель вырос более чем в два раза, доля мужчин, страдающих алкогольной зависимостью, увеличилась на 2,2 %.

Численность выявленных больных с впервые в жизни установленным диагнозом наркомания и токсикомания в 2000 году составила 758 чел., из них мужчины – 710 чел. (93,7 %), женщины – 48 чел. (6,3 %). В 2012 году – 733 чел. (мужчины – 695 чел., или 94,8 %, женщины – 38 чел., или 5,2 %)². Рост показателя среди мужчин составил 1,1 %.

К сожалению, вышеуказанные показатели отражают только количество обратившихся в лечебно-профилактические учреждения, реальная численность остается неизвестной. Эти страшные заболевания приносят страдания и горе, невосполнимый урон психике и организму не только самого заболевшего, но и его близким, в том числе и детям. Тем самым общество и государство утрачивают качественную составляющую человеческого капитала.

Численность выявленных больных с впервые установленным диагнозом **активный туберкулез** в 2000 году составила 7275 чел., из них мужчины – 4934 чел. (66,9 %), женщины – 2441 чел. (33,1%). В 2012 году – 5851 чел. (мужчины – 3433 чел., или 58,7 %, женщины – 2148 чел., или 41,3 %)³. Данный показатель снизился на 1,3 раза, однако увеличилась доля женщин на 8,2 %.

Число заболеваний с впервые установленным диагнозом **анемия** в 2003 году составила 76,8 тыс. чел., в 2012 году – 91,5 тыс. чел. (рост показателя – в 1,2 раза). Традиционно данным заболеванием страдают женщины (в 2005 году – 59,7 %, в 2010 году – 63,7 %, в 2011 году – 63,6 %, в 2012 году – 64,8 %)⁴.

По сравнению с 2003 годом в 2012 году показатель заболеваемости по основным классам болезней вырос в 1,3 раза (в 2003 году – 1392,2 тыс. случаев, в 2012 году – 1790,3 тыс. случаев⁵). За анализируемый период отмечается рост в 1,8 раза показателя уровня патологий со **злокачественными новообразованиями** (в 2003 году –

¹ Доступно на сайте <http://stat.kg>.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.



6,5 тыс. случаев, в 2012 году – 11,6 тыс. случаев). В 2012 году показатель относительной заболеваемости женщин и мужчин имеет очень близкие значения: у женщин – 48,5 % и у мужчин – 51,5 %. Основная доля из заболевших **психическими расстройствами** и расстройствами поведения приходится на мужчин (в 2003 году – 72,3 %, в 2012 году – 65,2 %)¹.

**Болезнями мочеполовой системы** заболевают чаще женщины (в 2003 году – 69,5 %, в 2012 году – 74,6 %). Важно отметить, что растет уровень обращений мужчин по поводу болезней предстательной железы. Так, например, распространенность **болезней предстательной железы** в 2006 году составила 251,2 на 100 тыс. мужского населения, в 2012 году – 477,2 на 100 тыс. мужского населения², т. е. за 6 лет заболеваемость выросла в 1,9 раза.

Численность женщин, **закончивших беременность**, на начало 1991 года составила 102,7 тыс. чел., на начало 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 – 2,4 тыс. чел. и 21,0 тыс. чел. (показатель вырос почти в 9 раз)³.

**Родилось детей больными** на начало 1991 года – 15,2 тыс. чел., на начало 2012 года – 20,7 тыс. чел. (рост показателя в 1,4 раза), из них **родились с внутриматочной гипоксией и асфиксией при родах** 8,4 тыс. чел. и 6,7 тыс. чел. соответственно (снижение в 1,3 раза). Вырос показатель **по прочим болезням плода и новорожденного** (в 3 раза), который составил 4,1 тыс. чел. и 12,5 тыс. чел. в соответствующие периоды⁴.

Как видно из диаграммы 1, наибольший рост составили болезни мочеполовой (36 %) и нервной (40 %) систем. Продолжает оставаться высоким показатель заболеваемости органов дыхания 216,6 тыс. чел. в 2007 году и 256,4 тыс. чел. в 2011 году⁵.

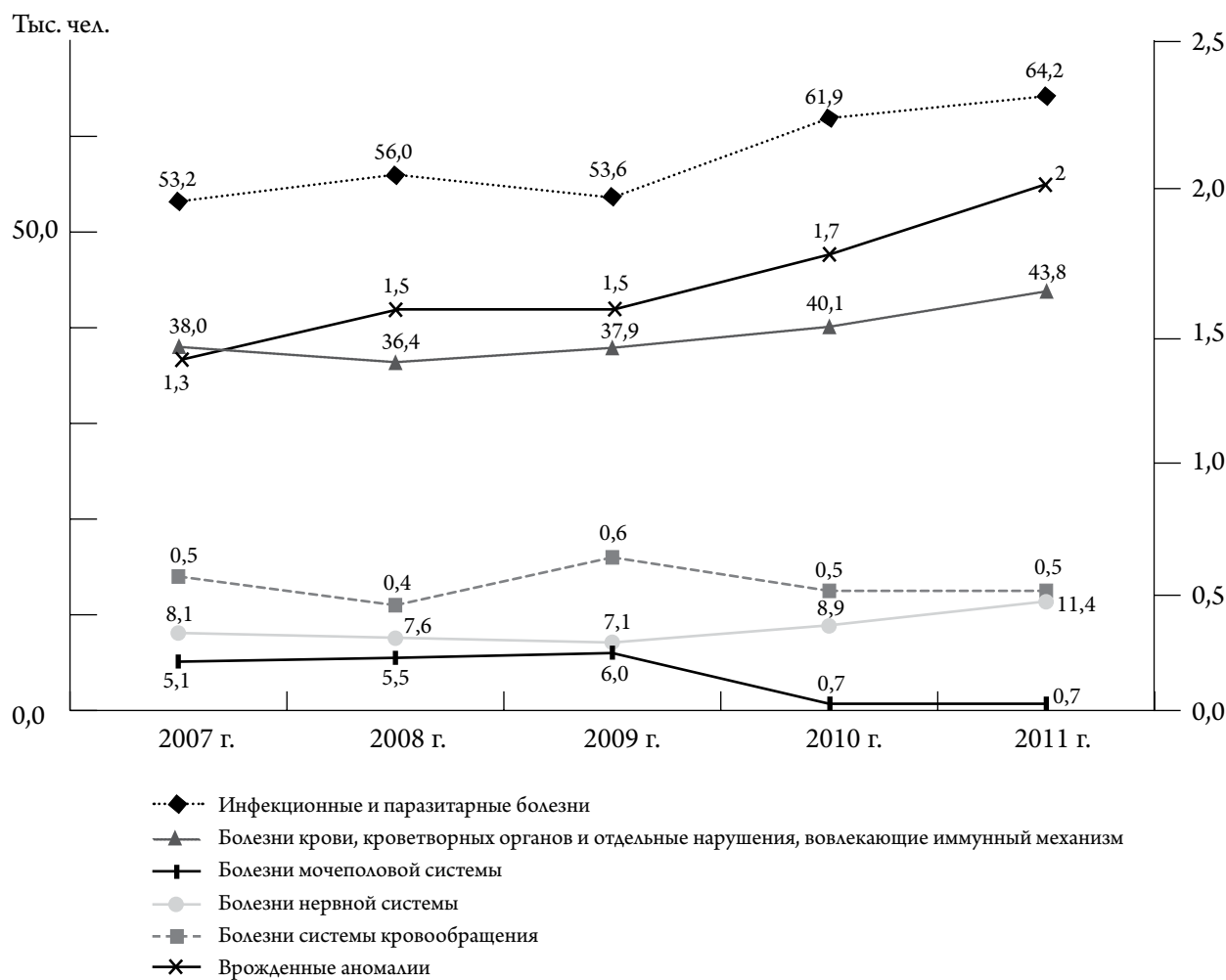
¹ Доступно на сайте <http://stat.kg>.

² Там же.

³ Дети Кыргызстана. Статистический сборник. – Бишкек, 2012. – С. 77.

⁴ Там же.

⁵ Там же, с. 101.



**Диаграмма 1. Заболеваемость детей в возрасте от 0 до 14-ти лет по основным классам болезней (впервые установлено, всего)**

Пик показателя заболеваемости детей в возрасте от 0 до 14-ти лет **активным туберкулезом** пришелся на 2000 год – 998 случаев (в 1990 году – 318, в 2011 году – 504)<sup>1</sup>.

Численность детей в возрасте до 18-ти лет, впервые **признанных инвалидами**, составила на начало 2008 года – 2,7 тыс. чел., на начало 2012 года – 4,3 тыс. чел.<sup>2</sup> (рост показателя на 1,6 тыс. чел.).

<sup>1</sup> Дети Кыргызстана. Статистический сборник. – Бишкек, 2012. – С. 99.

<sup>2</sup> Там же, с. 255.

На начало 2008 и 2012 гг. на первые позиции по причине инвалидности детей вышли такие заболевания, как **врожденные аномалии (пороки развития), деформации и хромосомные нарушения** (29,6 % и 31,4 % соответственно), **болезни нервной системы** (22,5 % и 26,0 %).

Что стоит за вышеперечисленными цифрами? Подверженность мужчин в большей степени алкоголизму, наркомании, туберкулезу, психическим расстройствам и расстройствам поведения, женщин – анемии и болезням мочеполовой систем. В результате чего, у наших детей слабое здоровье, растет уровень инвалидизации.

### ***Неутешительные итоги***

Ситуация, когда «система Семашко» была разрушена, а эффективная «Кыргызская модель здравоохранения» за 23 года так и не была создана **чиновниками от медицины, страдающими «реформофренией»**, пагубно сказалась на состоянии здоровья и взрослых, и детей.

В Кыргызстане медицина из финансируемой отрасли переходит в отрасль, приносящую прибыль. Деятельность **государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждений в формате скрытой приватизации, направленная на процветание коррупции, лишает граждан права на жизнь и на охрану здоровья**. Система приписки к ГСВ и ЦСМ так и не дала гражданам того самого права выбора врача и лечебно-профилактического учреждения. Кроме обязательных выплат и сооплаты гражданин вынужден дополнительно класть в карман белоснежного халата конверт с деньгами<sup>1</sup>.

**Взрослые перестали заботиться о своем здоровье и о здоровье своих детей, отказ от здорового образа жизни и позднее обращение к врачам приводят не только к осложнениям заболеваний, а порой и к летальным исходам.**

Как показывает мировой опыт, отказ от принципа общественной солидарности в здравоохранении и применение рыночных критериев к медицинским услугам не просто несправедливы, но и нерациональны в силу особой специфики медицинских услуг, что

<sup>1</sup> В Кыргызстане от реформ в сфере здравоохранения выиграли только чиновники. Доступно на сайте <http://akipress.org/zdorovie/news:5641/>

чревато не только падением уровня здравоохранения, но и серьезными социальными потрясениями. И в этом смысле «система Семашко» оказалась более эффективной, чем все прочие, поскольку ориентировала врача на выполнение врачебного долга, а не на получение прибыли, она скорее нуждалась в шлифовке, чем в кардинальной реформе.

Как известно, залог процветания государства – это нравственный, здоровый, образованный и трудолюбивый человеческий капитал. Остается только задуматься, насколько далеки мы от того самого – процветающего государства?

### **Рекомендации**

#### **Жогорку Кенешу Кыргызской Республики, Комитету по социальной политике Жогорку Кенеша Кыргызской Республики**

1. Разработать и принять нормативный правовой акт по предупреждению алкоголизма.

#### **Министерству здравоохранения Кыргызской Республики**

1. В рамках реализации компонента «Общественное здравоохранение» Плана мероприятий по реализации Национальной программы по реформированию здравоохранения Кыргызской Республики «Ден соолук» на 2012-2016 годы разработать и внедрить учебно-методическое пособие «Культура здоровья» (в т. ч. методику преподавания данного курса):
  - для воспитателей дошкольных учреждений и родителей (пособие по обучению детей от 0 до 7-ми лет);
  - для учителей общеобразовательных организаций и родителей (пособия по обучению учеников 1-4-х классов, 5-7-х и 8-11-х классов);
  - для преподавателей высших и средне-специальных учебных заведений (пособие по обучению студентов);
  - для врачей (пособие по обучению взрослого населения).
2. Разработать систему обучения в рамках курса «Культура здоровья» взрослого населения (занятых трудовой деятельностью в учреждениях, организациях, на рынках), военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, системы исполнения наказаний, безработных и т. д.



**М. Орлова,**

редактор журнала «Армейский педсовет»  
ОО «Солдатские матери Кыргызстана»,  
военный обозреватель

## Суицид в армии Кыргызстана

**П**очему военнослужащие принимают решение уйти из жизни? Несмотря на то, что общественность обычно связывает это с неуставными отношениями (дедовщиной) в частях, однозначного ответа на данный вопрос до сих пор нет. Отметим, что вооруженные силы всегда были в группе риска по наличию в них потенциальных суицидентов. Причиной тому является жестко регламентированный режим службы в армии и, как правило, общий низкий социально-экономический уровень государства. При этом ни одна из армий мира не является исключением в этой страшной статистике. Как пишет И. Елков в статье «Армия самоубийц»<sup>1</sup>, существует множество разного рода программ, исследований и методических рекомендаций по предотвращению случаев суицида в казармах. Но принципиально переломить ситуацию не удалось пока ни одной армии мира. За год 1,7-миллионная американская армия теряет в результате случаев суицида более роты бойцов. Причем ситуация все больше выходит из-под контроля. Так, 10 лет назад в армии США фиксировалось 16 самоубийц на 100 тысяч военнослужащих. На стыке веков этот показатель сократился в полтора раза. На волне успеха в 2002 году сухопутные войска США начали масштабную кампанию по предотвращению случаев суицида среди военнослужащих. Через два года подвели итог: оказалось, что у пехоты дела

<sup>1</sup> Елков И. Армия самоубийц. – Российская газета, 3 февраля 2006 года.

обстоят даже хуже, чем в целом в Вооруженных силах страны. В год из 100 тыс. общих штыков Пентагона 12 сводят счеты с жизнью, в то время как этот показатель у пехотинцев почти 13, а в случае отправки частей в зону боевых действий уровень самоубийств начинает зашкаливать за 17 случаев. И. Елков, ссылаясь на руководителя антисуицидной программы армии США подполковника Джерри Своннера, приводит сравнение с ситуацией «на гражданке». Коэффициент здесь выше: в возрасте от 20-ти до 34-х лет уровень самоубийств составляет почти 22 человека на 100 тыс. мирного населения.

Кыргызстан также не стал исключением. По данным Военной прокуратуры КР<sup>1</sup> в 2012 году 11 военнослужащих покончили с жизнью, еще одного удалось спасти. В прошлом году пытались совершить самоубийство 12 человек, 7 из них спасти не удалось. В то же время, в надзорном ведомстве отмечают, что не все случаи связаны с дедовщиной. Так, в интервью радио «Азаттык» военный прокурор страны полковник М. Эшперов отметил, что в большинстве своем они связаны с личными проблемами военнослужащих: «Конечно, в армии есть дедовщина. Мы заводим уголовные дела, привлекаем к ответственности. Но не все смерти связаны с дедовщиной. Мы сразу заводим уголовные дела, если самоубийства происходят по вине начальства. В 2012 году было возбуждено 13, в 2013 году 5 уголовных дел»<sup>2</sup>.

Руководство военных ведомств также предпринимает определенные действия, чтобы положить конец суициду в армии. Так, Министерством обороны КР была разработана и внедрена программа «Адаптация» в войсковых частях. По словам начальника Управления воспитательной работы Министерства обороны КР полковника Э. Эламанова, она основана на базовых исследованиях, проводившихся еще при Советском Союзе, и новых научных разработках: «Программа имеет несколько задач: психологическая адаптация призывников, изучение их индивидуальных особенностей, психологическая профилактика неуставных отношений и суицидальных происшествий»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://www.gezitter.org/society/27843\\_zagadochnyie\\_smerti\\_v\\_armii/](http://www.gezitter.org/society/27843_zagadochnyie_smerti_v_armii/)

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Доступно на сайте [http://www.nooruzkg.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2333%3A1325-&catid=5%3A2012-03-17-09-05-59&Itemid=8&lang=ru](http://www.nooruzkg.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2333%3A1325-&catid=5%3A2012-03-17-09-05-59&Itemid=8&lang=ru)

В 2011 году в Государственной пограничной службе была создана специальная комиссия, в состав которой вошли врачи-психиатры, эксперты-психологи, представители ОО «Солдатские матери Кыргызстана» и ветеранских организаций (организация ветеранов Государственной пограничной службы, Республиканский совет ветеранов войны, труда, вооруженных сил и правоохранительных органов). Члены комиссии посетили ряд застав и отрядов, провели психологические тренинги, общались с военнослужащими, объясняли офицерам и членам армейских женсоветов, как определять тех, кто может войти в группу риска. По итогам этой работы был проведен круглый стол, в ходе которого члены комиссии представили результаты своих наблюдений. Так, по данным эксперта-психолога, кандидата медицинских наук Е. Молчановой, в группе риска чаще всего оказываются молодые солдаты с неоконченным средним образованием, воспитанные в неблагополучных или неполных семьях, проживавшие до службы в армии в неблагоприятных жилищно-бытовых условиях, а также те, в чьих семьях или окружении были случаи суицида. Эксперт обозначила основные причины совершения попыток суицида: низкая психологическая устойчивость призывников, трудная адаптация к военной службе, межличностные конфликты, семейные проблемы<sup>1</sup>.

В Государственной пограничной службе Кыргызстана к данной проблеме относятся серьезно. Как и большинство военных ведомств, она уже перешла на комплектацию роты по принципу одного призыва. Это, по мнению военачальников, значительно сокращает случаи казарменного хулиганства и произвола. Однако данная система не привела к полному искоренению в воинских коллективах случаев суицида. Но неуставные отношения – всего лишь одна из причин совершения суицидов. Психологи-суицидологи различают разные стадии этого процесса, а значит, существует возможность оказания психологической помощи потенциальному суициденту на ранней стадии.

Старший тренер проекта<sup>2</sup> ОО «Солдатские матери Кыргызстана» Г. Ан указывает на то, что суицид – это феномен социально-психологической дезадаптации, т. е. это процесс: «В нашей стране прока-

<sup>1</sup> Газ. «Аргументы и Факты – Кыргызстан», 2011, № 39.

<sup>2</sup> «Институциональное развитие общественных армейских женсоветов как эффективного инструмента миропостроения в конфликтоопасных районах анклавов и спорных территорий в южном регионе Кыргызской Республики» (осуществляется при поддержке Посольства США).

тилась целая волна суицида, как в гражданском обществе, так и среди военнослужащих. Справедливости ради надо сказать, что армия всегда находилась в группе риска по наличию в ней потенциальных суицидентов. Это обуславливается прежде всего жестким регламентированным режимом службы в армии и общим низким социально-экономическим уровнем страны. Однако статистика показывает, что относительное социально-экономическое благополучие общества еще не гарантирует его психологического благополучия. Так, например, Норвегия изобилует случаями суицидов, как впрочем, и северная Франция. На суицидальный всплеск могут оказать влияние магнитные бури, загрязнение окружающей среды, наличие или отсутствие солнечных дней. Но все же, главным фактором является разобщенность общества. Там, где нация сплочена, «пропитана» единой здоровой идеологией, целями, мечтами, как, например, Япония, показатель по суициду, мародерству очень низкий. Эти два показателя – суицид и мародерство, к сожалению, – индикаторы, выявляющие состояние здоровья общества»<sup>1</sup>.

Г. Ан также отметила, что ОО «Солдатские матери Кыргызстана» были проведены специальные обучающие тренинги для членов армейских женсоветов и офицеров по работе с личным составом методами психологического анкетирования с целью выявления эмоциональных характеристик военнослужащих, прежде всего срочной военной службы: «Опорными пунктами в этой работе мы видим именно общественные армейские женсоветы. В идеале, чуткий, внимательный, хорошо обученный состав может позитивно влиять на морально-психологическое состояние воинского коллектива. Для женщины возможно увидеть, почувствовать в солдате невидимый внутренний конфликт и, используя природную интуицию, материнский инстинкт, а также навыки и методики данных тренингов, помочь, поддержать солдата. Конечно, результат мог бы быть лучше, если бы была принята программа по улучшению суицидальной ситуации в стране в целом, а не только в отдельных воинских коллективах. Но давайте будем исходить из древней мудрости, которая гласит: “Лучше зажги хотя бы одну свечу, чем ругать тьму”»<sup>2</sup>.

Военные, со своей стороны, также пытаются улучшить психологическую составляющую в армии. В штаты воинских частей введены

<sup>1</sup> Журн. «Армейский педсовет» (ОО «Солдатские матери Кыргызстана»), 2012, № 24. – С. 14.

<sup>2</sup> Там же.



должности военных психологов, но профессионалов не хватает, и порой на эти должности назначают в лучшем случае офицеров-воспитателей. По мнению психолога Е. Молчановой, обеспечить Вооруженные силы военными психологами будет крайне сложно по причине того, что в Кыргызстане такой специальности не обучают. Низкие оклады и социальная неустроенность в отдаленных частях не привлекают выпускников гражданских вузов. «Необходимость в таких специалистах есть, – отметила она. – В армии США, например, на 700 военнослужащих должен приходиться один психолог»<sup>1</sup>.

В феврале 2014 года по инициативе Государственной пограничной службы Кыргызстана был проведен круглый стол на тему «Социально-психологические факторы и причины суицида в военных частях, организация психологической работы и сокращение социально-психологических факторов суицида». В работе круглого стола приняли участие и представители Военной прокуратуры КР, ОО «Солдатские матери Кыргызстана». В своем выступлении начальник штаба Государственной пограничной службы полковник И. Мамбеталиев отметил, что это очень важная тема для военнослужащих: «Мы проводили анализ воспитательной работы и приняли решение осенью 2012 года перейти на комплектацию подразделений военнослужащими одного призыва. Данная мера привела к снижению казарменного хулиганства, но останавливаться на достигнутом мы не собираемся. Кроме того, можно добавить, что в Государственной пограничной службе с начала 2014 года у новобранцев появилась возможность общения с родными и близкими с использованием интернет-ресурсов, в частности программы SKYPE. Данная возможность предоставляется молодому пополнению во всех учебных центрах Государственной пограничной службы КР с целью укрепления морально-психологического состояния новобранцев».

По мнению И. Мамбеталиева, не менее важными составляющими существования данной проблемы являются: общественный фактор (издержки воспитания до армии), некачественный призыв, отсутствие военных психологов и т. д. Участники круглого стола согласились с тем, что сегодня «качество» призывного контингента оставляет желать лучшего. Это подтвердил и начальник следственного отдела Военной прокуратуры КР полковник А. Малаев: «Работа

<sup>1</sup> Газ. «Аргументы и Факты – Кыргызстан» 2011, № 39.

по профилактике суицида должна строиться комплексно. Военная прокуратура провела анализ ситуации с суицидом в армии, начиная с 2010 года. Результаты анализа показали четкую взаимосвязь с увеличением случаев суицида «на гражданке». Например, в 2010 году среди подростков 10-20 лет было зарегистрировано 63 случая суицида (9,3 % от общего числа), а в 2012 году – уже 97 (14 % от общего числа). Как искоренять эту проблему в армии, когда известны случаи, что служить приходят психически нездоровые ребята? Мы сейчас разработали методические пособия для гарнизонных прокуратур по работе, направленной на искоренение неуставных отношений, по каждому факту суицида проводим тщательное расследование, пытаюсь выяснить истинные причины случившегося. Но необходимо работать с ребятами, начиная со школы, в том числе и в плане военно-патриотического воспитания».

Вескими причинами живучести неуставных отношений А. Малаев назвал безнаказанность военнослужащих, сокрытие подобных фактов сержантами, отдаленность сержантов от офицеров, когда звено «солдат – сержант – офицер» не работает. «Мы будем привлекать к ответственности не только тех, кто виновен в неуставных отношениях, но и офицеров, командиров, особенно тех, кто скрывал подобные факты, ведь Уголовном кодексе КР есть статья “Халатность”», – сказал он.

По мнению начальника следственного отдела Военной прокуратуры КР А. Малаева, помимо неуставных отношений, причиной случаев суицида среди военных являются также и служебные неприятности (не сложившиеся отношения с начальством, коллегами), боязнь ответственности (например, когда в отношении военнослужащего заводится уголовное дело), ухудшение здоровья (в том числе психического), причины материально-бытового характера (долги). При этом, полковник подчеркнул, что факты суицида зафиксированы не только среди военнослужащих срочной службы, но и среди офицеров.

Сами военнослужащие признают, что давно назрела необходимость в оказании качественной психологической помощи военным. Среди предложений, высказанных профессиональными военными, было привлечение для прохождения производственной практики в воинские части студентов факультетов и кафедр психологии. Участница круглого стола Н. Мураталиева, заместитель заведующего кафедрой психологии Кыргызского государственного педа-

гогического университета им. И. Арабаева, отметила, что такой вариант возможен и данный вопрос будет рассмотрен на кафедре психологии.

Также на заседании прозвучало предложение о создании на базе Военного института Вооруженных Сил Кыргызской Республики им. К. Усенбекова кафедры или факультета психологии для подготовки специалистов данного профиля. Пока же можно организовать курсы повышения квалификации офицеров-воспитателей на факультетах и кафедрах психологии гражданских вузов. Для них должны проводиться обучающие тренинги, после прохождения которых они смогли бы определять военнослужащих, которые могут оказаться в группе риска, а также проводить работу в частях по предупреждению суицидального поведения. Кроме того, подготовленные психологи необходимы и для работы с военнослужащими, оказавшимися в конфликтных ситуациях, таких как Ошские события 2010 года, недавняя перестрелка на кыргызско-таджикской границе и ликвидация бандитской группировки в Пикертыке. Сегодня проблемами возникновения посттравматического синдрома у военнослужащих не занимается никто. А именно он может привести к суициду. С учетом вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что настоящее время в Вооруженных Силах Кыргызстана предпринимаются определенные попытки разрешить ситуацию с добровольным уходом из жизни военнослужащих, но многое еще предстоит сделать. Стране нужна здоровая армия и помощь государства и профессионалов в решении рассмотренных в статье проблем крайне необходима.

### **Рекомендации**

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

1. Рассмотреть возможность создания на базе Военного института Вооруженных Сил Кыргызской Республики им. К. Усенбекова кафедры или факультета психологии для подготовки специалистов для войск.
2. Организовать курсы повышения квалификации по психологии для офицеров-воспитателей на факультетах и кафедрах психологии гражданских вузов, в структуре которых предусмотрена военная кафедра.



**Н. Утешева,**  
эксперт по правам человека

## Организации гражданского общества: друзья или враги?



**Д**еятельность гражданского общества всегда находилась в сфере внимания политиков, представителей некоммерческих неправительственных организаций (далее – НПО), аналитиков и средств массовой информации. И это совершенно естественно для Кыргызстана, определяющего себя как демократическое и правовое государство, поскольку указанные характеристики требуют высокой степени гражданского участия в процессах управления страной.

В Кыргызстане официально признаны важная роль и значение участия граждан в развитии государства и общества. На законодательном уровне сформированы условия для свободного объединения граждан, есть возможность для их участия в процессе принятия решений, государственном управлении. За годы независимости сформировались различные союзы, ассоциации, наблюдается постоянный рост числа НПО.

В то же время, несмотря на эти позитивные тенденции, на политическом уровне суждения о деятельности НПО часто являются весьма поверхностными, не отличаясь глубиной понимания процессов, обуславливающих взаимоотношения между государством и наиболее активной частью общества.

Все чаще на политическом уровне выдвигаются различные инициативы законопроектов, ставящих под угрозу достижения в сфере обеспечения гарантий свободы ассоциаций и имеющих своей целью возвращение к тотальному контролю деятельности общественных объединений. При этом основными аргументами политиков являются утверждения о непрозрачности деятельности НПО, иностранном влиянии, определяющем их деятельность, и даже шпионаже.

Попробуем проанализировать ситуацию и разобраться – действительно ли существует необходимость жесткого контроля деятельности организаций гражданского общества, что несет в себе эта деятельность – угрозу обществу или является ценным вкладом в решение его актуальных проблем и дальнейшее развитие?


Итак, что включает в себя понятие «гражданское общество»? Современное видение роли гражданского общества формировалось на протяжении веков, начиная с античности, и до сих пор его понимание имеет различные толкования в научной и политической среде. Наиболее распространенная интерпретация этого понятия такова: **гражданское общество – это совокупность межличностных отношений, которые развиваются вне рамок и без вмешательства государства, а также это система независимых от государства добровольно сформированных общественных институтов, деятельность которых направлена на достижение общего блага, на реализацию повседневных индивидуальных и коллективных интересов<sup>1</sup>.**

К формам организации гражданского общества относят: НПО, СМИ, различные ассоциации, лоббистские группы, политические партии, благотворительные фонды, клубы по интересам, религиозные, творческие, спортивные, кооперативные и потребительские объединения. В целом, структура гражданского общества очень сложна и охватывает самые разнообразные общественные отношения.

Но, независимо от специфики той или иной страны, развитие гражданского общества возможно только при выполнении определенных условий, к которым относятся:

<sup>1</sup> См.: Баранов Н. А., Пикалов Г. А. Теория политики. Лекция 3. Гражданское общество. Доступно на сайте [http://nicbar.narod.ru/theoria\\_politiki13.htm](http://nicbar.narod.ru/theoria_politiki13.htm)

- 1) **экономическая свобода индивидов**, которая предполагает наличие частной собственности, свободы выбора профессии, вида труда, распоряжения результатами своего труда; только при наличии таких условий возникают предпосылки для обеспечения свободы индивида, когда он по своему усмотрению может организовать свою жизнь и защитить себя от любого произвола власти;
- 2) **плюрализм мнений**, позволяющий выражать самые разнообразные потребности и интересы, и проявляющийся в любой сфере общественной жизни;
- 3) **способность к самоорганизации и саморазвитию**, предполагающая, что индивиды, реализуя свои многообразные потребности и интересы, объединяются в различные организации, устанавливают правила взаимоотношений без вмешательства государства и способствуют развитию общества, решая его насущные проблемы по своей инициативе;
- 4) **приоритет права**, которое устанавливает прозрачные «правила игры» между индивидом и государством.



Необходимо отметить, что общество само по себе не становится гражданским только от того, что возникают учреждения и организации, действующие автономно от государства. Общество становится таковым только на определенной стадии своей зрелости, когда оно сформировало навыки самоорганизации и саморегуляции, умеет оптимально сочетать общественные и индивидуальные интересы, при безусловном признании в качестве высшей ценности – человека, соблюдения его прав и свобод.

Однако личные и общественные интересы настолько разнообразны, а порой и противоречивы, что привести их в стройную систему очень сложно. В повседневной жизни интересы различных групп могут не совпадать, а порой и сталкиваться, создавая общественные конфликты. При демократическом режиме гражданское общество взаимодействует с государством, предоставляя ему необходимую информацию о наличии социальных проблем и конфликтов, взаимодействуя с государственными органами в поиске оптимальных способов их решения. Такое взаимодействие гарантирует разрешение возникающих противоречий правовым путем, исключает политические перевороты, повышает способность общества к ненасильственному решению проблем. В случае же подавления свобод, при тоталитарном режиме гражданское общество, если оно уже сформировано, уходит в подполье и становится оппозицией к госу-

дарству, социальные конфликты, не находя возможности их решения открыто и в правовом поле, выливаются в проявления насилия<sup>1</sup>.

Процессы формирования гражданского общества во многом зависят от социального и политического контекста не только в определенной стране, но даже и в определенном регионе. Очень интересен пример исследования, проведенного в Италии, где в рамках единого государственного устройства сосуществуют два не просто разных, а два полярных типа социального уклада в центрально-северных областях и на юге страны. Согласно заключениям социологов, на юге страны преобладают так называемые «короткие» социальные связи, то есть родственно-семейные отношения, а на севере страны доминируют «длинные» общественные связи, типа «партия – профсоюз»<sup>2</sup>.

Э. Бэнфилд, один из исследователей этого явления, определил ориентацию на «короткие» связи как «аморальную семейственность», подразумевая не безнравственность, а близорукость стремления максимизировать выгоды для себя и своего ближайшего окружения в противовес или ущерб интересам общества. Неудивительно, что в такой среде форма и содержание институтов гражданского общества могут расходиться весьма далеко: то, что на севере Италии выступает как профсоюз, на юге может оказаться организацией рэкетиров, ассоциация – ответвлением мафии и т. д.<sup>3</sup>

Напрашиваются параллели с социальными отношениями в Кыргызстане, когда порой основной целью для вновь создаваемых объединений является продвижение локальных или групповых интересов, без учета последствий принимаемых решений для общества в целом. Развитое гражданское общество сочетает сбалансированность в продвижении личностных и общественных интересов и использует исключительно законные методы достижения целей.

Сегодня можно говорить о том, что гражданское общество в Кыргызстане все еще находится на стадии своего формирования и испытывает проблемы, связанные, прежде всего, с исторически сложившейся иждивенческой позицией граждан по отношению

<sup>1</sup> Ледеев В. Г. Государство vs гражданское общество: Скрытые практики власти и сопротивления. Доступно на сайте [www.hse.ru/data/796/443/1241/Новгород-статья2.doc](http://www.hse.ru/data/796/443/1241/Новгород-статья2.doc)

<sup>2</sup> Левин И. Б. Гражданское общество на Западе и в России. Доступно на сайте [http://www.civisbook.ru/files/File/Levin\\_1996\\_5.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Levin_1996_5.pdf)

<sup>3</sup> Там же.

к государству, нежеланием принимать ответственность за свое благополучие. На протяжении долгих лет государство брало на себя решающую роль во всех сферах общественной жизни и регулировало большую часть социальных, экономических и политических взаимоотношений. Люди привыкли к ситуации, когда решение общественных проблем находится вне сферы их ответственности. Изменить такое отношение чрезвычайно сложно и формирование нового мировоззрения требует времени.

Также серьезным препятствием для развития гражданского общества в нашей стране является бюрократия, которая в течение длительного советского периода обладала безусловной властью и возможностью действовать по своему усмотрению во всех сферах жизни, не опасаясь критики и контроля со стороны общественности. В результате сложилось нетерпимое отношение государственных чиновников к любым проявлениям гражданской инициативы и критики государственной власти, которые тревожат и заставляют пересматривать существующий порядок вещей.

Однако, несмотря на указанные препятствия, в Кыргызстане за годы независимости сложилась основа для развития гражданского общества, причем уровень гражданской активности в стране растет. Данные национальной статистики говорят о том, что в республике насчитывается около 7,7 тысяч некоммерческих организаций, численность их членов составляет до 60 тысяч человек. При этом доля НПО составляет всего около 5 %<sup>1</sup>. К сожалению, далеко не все вновь зарегистрированные организации придерживаются либеральных взглядов, не все поддерживают плюрализм мнений. Определяющее значение здесь имеют мотивы самоорганизации граждан, а также понимание ими общественного блага и результатов деятельности общественных объединений. Изучение мотивации – сложная исследовательская задача и в рамках данной статьи мы сможем изложить лишь общие представления о причинах того, почему достаточно много хороших специалистов предпочитают работу в НПО, а не в государственном или коммерческом секторе.

<sup>1</sup> Некоммерческие организации в Кыргызской Республике. Специальная публикация. Национальный статистический комитет КР, Программа волонтеров ООН в Кыргызской Республике, Центр изучения гражданского общества университета Джона Хопкинса. – Бишкек, 2010. – С. 17. Доступно на сайте [http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2012/06/Kyrgyz\\_Satellite-Account\\_Russian\\_2011.pdf](http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2012/06/Kyrgyz_Satellite-Account_Russian_2011.pdf)



Согласно анализу, проведенному Национальным институтом стратегических исследований, сектор НПО в Кыргызстане неоднороден по своей идеологической направленности. Его можно условно разделить на тех, «кто давно работает в либеральном формате, и тех, кто сравнительно недавно появился и работает на основе других идеологических (идейных) ценностей»<sup>1</sup>. При этом стремлением и тех и других является влияние на процессы принятия решений.

Разнообразие идеологических ценностей в работе НПО при наличии и гарантиях плюрализма мнений представляется совершенно нормальным, однако не исключает риска появления организаций, мотивы и цели которых направлены на демонстрацию превосходства определенной группы, разжигание ненависти, основанной на дискриминационных подходах к иным группам общества.

Деструктивные действия такого рода общественных объединений должны пресекаться государством. Однако, к сожалению, в настоящее время такие акции общественного объединения, как сжигание портрета общественного деятеля в публичном месте<sup>2</sup>, сопровождаемое угрозами, не влечет за собой никаких последствий для их организаторов. В подобных случаях вмешательство государства, согласно международным стандартам, вполне допустимо, но действия власти при этом должны быть соразмерны нарушению.

Мотивация создания различного рода общественных объединений и участия в них имеет множество причин. Так, например, люди, проживающие на определенной территории, могут объединиться на временной основе ради решения какой-либо общей задачи или получения совместной выгоды. Такие объединения преследуют, как правило, специальный интерес, который может иметь как производительный, так и чисто распределительный характер. Таким образом, мотивация тех, кто вступает в местные объединения, заключается в стремлении решить свою собственную проблему совместно с другими членами общества, испытывающими схожие труд-

<sup>1</sup> Тюлегенов М. Т. Неправительственные организации и процессы принятия решений органами власти. Национальный институт стратегических исследований. – Бишкек, 2014. – С. 44.

<sup>2</sup> Имеется в виду ситуация с правозащитником И. Лукашом, который в результате указанных действий и последующих угроз вынужден был покинуть Кыргызстан. См. подробнее: Кыргызстан. Нарушение прав человека ЛГБТ. Объединенный альтернативный отчет для Универсального периодического обзора в ООН. – Бишкек: Кыргыз-Индиго, 2014.

ности. Местные организации обычно остаются неформальными, управление ими основывается на совместном принятии решений, а несогласие кого-то с общим мнением может привести к исключению такого участника из организации.

Кроме организаций, продвигающих интересы своих членов, существуют также организации гражданского общества, имеющие иную мотивацию, поскольку их деятельность направлена вовне самой организации, и желаемые цели находятся вне личных интересов ее членов. Цели таких организаций ориентированы на оказание услуг, или решение проблем тех лиц, групп и семей, которые не являются членами организации.

Так в чем же заключается личная мотивация тех, кто идет в НПО либеральной направленности, почему они не выбирают государственную службу или работу в коммерческих организациях? Мотивы могут быть самыми различными. Согласно бриф-опросу, проведенному автором при подготовке данной статьи среди 10 представителей различных НПО, мотивы определяются потребностью проявить себя, иметь возможность получить уникальный профессиональный опыт, который нельзя обрести ни в государственной, ни в коммерческой организациях, где нет возможности самостоятельно определять цели, спектр и методы работы. Для многих специалистов, работающих в НПО немаловажное значение имеют расширяющиеся социальные связи, а также особая эмоциональная атмосфера, которые зачастую недоступны в других сферах деятельности.

*Меня привлекает работа в НПО тем, что мы имеем возможность браться за дела, за которые в коммерческих юридических компаниях никогда не возьмутся, считая их бесперспективными и чрезмерно сложными. Мы же создаем прецеденты, которые меняют практику в отношении многих пострадавших, есть возможность помочь тем, кто не может отстаивать свои права самостоятельно. Ты можешь ощутить профессиональную гордость, когда добиваешься результата. К нам обращаются люди, у которых степень доверия юристу НПО гораздо выше, поскольку они сомневаются в том, что коммерческие организации будут вести честную игру, а не пытаться затянуть процесс*

*с целью получения больших вознаграждений за услуги. А поскольку наши услуги мы предоставляем бесплатно для потерпевших, нам больше доверяют и, соответственно, работать с людьми намного легче.*

Из интервью с юристом, работающим в НПО в течение 8-ми лет.  
Работа специалиста оплачивается

*Для меня важна возможность применять инновации в обучении, а также мотивация участников, которые приходят на тренинги на добровольной основе и потому активны. Я имею возможность творчески строить процесс обучения и осваивать новые возможности своей профессии. Благодаря проведению тренингов для НПО я смог также увидеть разные регионы страны, познакомиться с большим количеством новых людей, найти коллег, которые разделяют мои взгляды на систему образования.*

Из интервью с педагогом, постоянно сотрудничающим с НПО в проведении тренингов, оказывающим безвозмездные волонтерские услуги




Услуги, предоставляемые подобными НПО, как правило, пользуются постоянным спросом у населения, несмотря на то, что аналогичные услуги могут предлагаться государственными и коммерческими структурами. Согласно проведенным исследованиям<sup>1</sup>, отмечается рост числа НПО и их развитие, несмотря на то, что многие услуги могут быть предложены государственными организациями. Но здесь важно учитывать не только содержание услуги, но и форму, в которой она предоставляется, включая дружескую поддержку, участие, возможность получить защиту от несправедливости, составляющие неформальный, морально-нравственный компонент, легко распознаваемый и высоко ценимый получателем этих услуг. Экономисты отмечают, что такие же по содержанию услуги, предоставляемые бизнес-организациями и государственными учреждениями, *априори* будут иметь худшее качество, чем услуги, оказываемые организациями гражданского общества. Это свя-

<sup>1</sup> Аузан А., Тамбовцев В. Экономическое значение гражданского общества. Доступно на сайте <http://www.socpolitika.ru/rus/ngo/research/document5784.shtml>

зано с тем, что «работники фирм и учреждений более ориентированы на получение дохода, работают на достижение максимальных показателей, которые подразумевают большее вознаграждение. И поскольку эмоциональные свойства услуги не имеют каких-либо «объективных» измерителей и существенно зависят от личности потребителя, контроль за этим аспектом со стороны руководителя государственной или коммерческой организации оказывается весьма затруднительным. При этом сам производитель эмоциональных благ, работающий в бизнесе или в государственном учреждении, может не осознавать (не наблюдать), что он невольно выражает негатив по отношению к потребителю, которому он оказывает соответствующую услугу. Напротив, участие волонтера в работе НПО по определению является добровольным, не связанным с поиском «внешней» выгоды в форме заработной платы, поэтому стимулы к оппортунистическому<sup>1</sup> поведению здесь практически отсутствуют»<sup>2</sup>.

### ***Роль организаций гражданского общества в развитии государства***



В Кыргызстане официально признано значение организаций гражданского общества и необходимость вовлечения их в процессы принятия решений. Так, например, согласно Закону КР «О нормативных правовых актах» от 20 июля 2009 года № 241 государство принимает на себя обязательство обеспечить общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов путем обеспечения публичности процесса их рассмотрения (см. ст. 22). Обеспечение открытости нормотворческой деятельности предоставляет организациям гражданского общества возможность вносить предложения, которые должны быть тщательно рассмотрены государственными органами, и своевременно реагировать, если предлагаемые государством правовые нормы не соответствуют общественным интересам или нарушают права и свободы человека (см. ст. 18).

В настоящее время в стране уже сложилась позитивная практика привлечения организаций гражданского общества к деятельности различных рабочих групп, цели которых могут относиться как к нормотворческой деятельности, так и к разработке стратегий,

<sup>1</sup> Оппортунистическое (от лат. *opportunistus* – удобный, выгодный) – такое поведение человека, когда он преследует свою выгоду, пренебрегая общественным договором.

<sup>2</sup> Аузан А., Тамбовцев В. Экономическое значение гражданского общества. Доступно на сайте <http://www.socpolitika.ru/rus/ngo/research/document5784.shtml>

концепций, методологий. В результате совместной работы появилась возможность учитывать интересы всех слоев населения, особенно уязвимых групп (женщин, детей, инвалидов, этнических меньшинств), а также разработки более эффективных и доступных для них процедур и механизмов.

К наиболее успешным примерам результатов совместной деятельности рабочих групп, представителей НПО и экспертного сообщества можно отнести:

- 1) процесс проведения конституционной реформы 2010 года, когда участие представителей различных организаций гражданского общества позволило включить в документ важные нормы, устанавливающие приоритет прав человека в деятельности органов государственной власти, учитывающие права уязвимых групп населения, учреждающие более эффективную чем прежде систему разделения ветвей власти и т. д.;
- 2) разработку нового Кодекса Кыргызской Республики о детях, нормы которого были полностью пересмотрены с точки зрения стандартов защиты прав ребенка и рекомендаций Комитета ООН по правам ребенка в отношении Кыргызстана;
- 3) разработку Закона КР «О Национальном центре Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» от 12 июля 2014 года № 104, нормы которого полностью соответствуют требованиям Факультативного протокола к Конвенции против пыток<sup>1</sup>;
- 4) разработку проекта Практического руководства по эффективному медицинскому документированию насилия/пыток и жестокого обращения, соответствующего стандартам документации пыток согласно Стамбульскому протоколу<sup>2</sup>.
- 5) разработку Закона КР «Об общественных советах государственных органов» от 24 мая 2014 года № 74, предусматривающего создание общественных наблюдательных советов (далее – ОНС) при всех государственных органах и регламентирующего процедуры взаимодействия органов государственной власти с ОНС; разработка и принятие данного Закона были обусловлены успешной

<sup>1</sup> Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Принят Резолюцией 57/199 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 2002 года.

<sup>2</sup> Доступно на сайте [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

практической работой ОНС в 2011-2013 гг. на основе указа Президента КР<sup>1</sup>.

В течение двух лет было сформировано 40 ОНС, в состав которых вошли представители НПО, профсоюзов, ассоциаций коммерческих организаций, научного сообщества и др. Создание ОНС как специального консультативного органа при органах государственной власти стало еще одним прогрессивным шагом в осуществлении гражданского контроля. В течение двух лет деятельности ОНС шли дискуссии относительно уточнения их роли и функций, в рамках которых представители гражданского общества и государственных структур обсуждали два основных концептуальных положения:

- 1) деятельность ОНС должна быть направлена на поддержку и помощь министерствам, в первую очередь в части взаимодействия с группами интересов и населением в целом;
- 2) основная деятельность ОНС – это систематический гражданский контроль, который в большей степени ориентирован на достижение максимальной прозрачности в деятельности государственных органов.

На практике в течение первого года своего существования (2011 г.) деятельность ОНС, согласно отчетам, предоставленным в Аппарат Правительства КР, была сосредоточена на выполнении наблюдательных (45,5 %) и консультативных (54,5 %) функций<sup>2</sup>. Основной формой работы ОНС с органами государственного управления являлась разработка рекомендаций. Так, в 2011 году разработанные ОНС «рекомендации касались следующих вопросов: политика государственного органа (15,8 %), реализация политики (17,5 %), работа с группами интересов (31,6 %), антикоррупционные действия (26,3 %), кадровая политика (8,8 %). Важное место в работе ОНС занимает анализ финансовой деятельности ведомств»<sup>3</sup>. В настоящее время в соответствии с Законом КР «Об общественных советах государственных органов» началось формирование новых составов ОНС на основе более эффективных процедур отбора, ко-

<sup>1</sup> Указ Президента Кыргызской Республики «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом» от 29 сентября 2010 года УП № 212.

<sup>2</sup> Отчет о деятельности общественных наблюдательных советов за 2011 год. Доступно на сайте [www.ons.kg](http://www.ons.kg)

<sup>3</sup> Там же.

торые позволят повысить профессионализм работы и вывести деятельность ОНС на новый уровень.

Очевидно, что вовлеченность организаций гражданского общества в разработку правовых норм, адаптирование наилучших практик и методологий имеет значение для эффективности работы государственных органов. Важно и повышение прозрачности за счет мониторинга, который является одним из определяющих элементов в системе «сдержек и противовесов» для разумного ограничения стремления политической власти к абсолютному господству. Гражданское общество защищает каждого своего члена от произвольных и незаконных действий органов государственной власти и тем самым способствует формированию демократических органов государства, улучшению всей его политической системы. Для выполнения этой функции есть немало средств: активное участие в избирательных кампаниях и референдумах, акциях протестов или поддержки тех или иных требований, большие возможности в формировании общественного мнения.

Необходимо также подчеркнуть еще одно важное значение гражданского общества для любого государства. Гражданское общество предоставляет альтернативные услуги, которые востребованы членами общества, причем зачастую такие услуги не имеют аналогов в государственном и коммерческом секторе, поскольку издержки при их предоставлении будут слишком велики для последних. Так, например, повсеместное выявление и ликвидация наихудших форм детского труда в настоящее время не является посильной задачей для государства и совершенно очевидно, что данная проблема не находится в сфере интересов коммерческих структур. Поэтому работа в данной сфере проводится неправительственными и международными организациями. И это лишь один пример из множества подобных проблем.

Сферы, в которых задействованы организации гражданского общества, многообразны. Национальный статистический комитет КР выделяет следующие основные направления деятельности НПО:

- 1) культура и рекреация – 4,2 % от общего числа;
- 2) образование и исследования – 35,1 %;
- 3) здравоохранение – 3,0 %;
- 4) социальные услуги – 10,1 %;
- 5) окружающая среда – 0,3 %;

- 6) развитие и жилищная сфера – 27,4 %;
- 7) политическая и правозащитная деятельность – 3,5 %;
- 8) филантропия и поощрение добровольной деятельности – 2,7 %;
- 9) международная деятельность – 0,2 %;
- 10) религия – 1,0 %;
- 11) деловые и профессиональные союзы – 3,4 %;
- 12) иные, не отнесенные к другим категориям – 9,1 %<sup>1</sup>.

Экономическое значение деятельности организаций гражданского общества часто недооценивается, и традиционно НПО воспринимаются как потребители, а не как значимая сила, стимулирующая экономическое развитие страны. В то же время, согласно данным Национального статистического комитета КР, валовая добавленная стоимость, произведенная НПО в 2008 году, составила 2,2 % к ВВП без учета деятельности и вклада волонтеров, и с его учетом – 3,7 % к ВВП<sup>2</sup>. Отметим, что в странах, имеющих более развитое гражданское общество, эти показатели еще более высоки. Так, например, в Канаде в 2000 году тот показатель составил 7,3 %, в США – 7,2 %, в Японии – 5,2 %, в Австралии – 4,7 %<sup>3</sup>.

Согласно данным национальной статистики в Кыргызстане произведенная в секторе НПО валовая добавленная стоимость без учета деятельности волонтеров сопоставима с такими секторами экономики как здравоохранение, производство пищевых продуктов и напитков<sup>4</sup>.

Таким образом, вклад организаций гражданского общества в социальное, политическое и экономическое развитие страны очевиден. Но, к сожалению, как уже было отмечено, несмотря на этот существенный вклад, в политических кругах часто предпринимаются попытки ввести механизмы тотального контроля над деятельностью НПО, особенно над деятельностью тех НПО, которые финансируются зарубежными фондами.

<sup>1</sup> Некоммерческие организации в Кыргызской Республике. Специальная публикация. Национальный статистический комитет КР, Программа волонтеров ООН в Кыргызской Республике, Центр изучения гражданского общества университета Джона Хопкинса. – Бишкек, 2010. – С. 12. Доступно на сайте [http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2012/06/Kyrgyz\\_Satellite-Account\\_Russian\\_2011.pdf](http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2012/06/Kyrgyz_Satellite-Account_Russian_2011.pdf)

<sup>2</sup> Там же

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.



### **На самом ли деле необходимо ограничить деятельность организаций гражданского общества?**

Парламентарии Турсунбай Бакир уулу, Н. Мадалиев и Н. Нарматова 26 мая 2014 года инициировали в Жогорку Кенеше КР проект Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (далее – законопроект), которым в основном предлагается внесение изменений и дополнений в Закон КР «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года № 111, а также в Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года № 57 и Уголовный кодекс Кыргызской Республики.

Согласно анализу данного законопроекта, он содержит существенные дискриминационные нормы в отношении всех организаций гражданского общества: 1) нормы, направленные против всех НПО, включая те, которые не получают иностранного финансирования; 2) нормы, направленные против НПО, которые будут признаваться «иностранными агентами»; 3) нормы, направленные против филиалов и представительств иностранных НПО; 4) нормы об уголовной ответственности представителей местных и иностранных НПО<sup>1</sup>.

Наибольшие опасения вызывают положения законопроекта, которые устанавливают новые, чрезмерно обременительные требования для всех НПО, предоставляют государственным органам право вмешиваться в их внутренние дела, принуждают НПО, получающие финансирование из зарубежных источников, к унижительной специальной регистрации в качестве «иностранных агентов», устанавливают ограничение их деятельности и ряд обременительных для них требований. Все это может повлечь за собой резкое сокращение числа НПО в стране и, как следствие, негативно сказаться на ее экономике. Законопроект, если он будет принят, может отразиться не только на деятельности правозащитных НПО, но и всех НПО, в том числе благотворительных и гуманитарных организациях, оказывающих социальные услуги населению<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Анализ проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (проекта Закона «Об иностранных агентах»). Международный центр некоммерческого права, 30 мая 2014 года. Доступно на сайте [www.icnl.org/research/library/files/Kyrgyzstan/analysisfa.pdf](http://www.icnl.org/research/library/files/Kyrgyzstan/analysisfa.pdf)

<sup>2</sup> Там же.

Особого внимания заслуживает аргументация политиков, которые продвигают данный законопроект. Первый из выдвигаемых ими аргументов касается непрозрачности деятельности организаций гражданского общества.

«Они получают бесчисленные гранты, они закрывают от общественности всю свою деятельность, все свои доходы, расходы, поэтому я и мои коллеги, вчера еще присоединилась коллега депутат Надира Нарматова, внесли этот законопроект, который висит уже давно на сайте Жогорку Кенеша для обсуждения. Этот законопроект направлен на раскрытие и на открытие финансовой деятельности таких некоммерческих организаций и, конечно, чтобы эти некоммерческие организации заявляли о своей деятельности открыто, говорили, чем они занимаются», – сказал в одном из интервью Турсунбай Бакир уулу<sup>1</sup>.

Отметим, что при финансировании деятельности общественных организаций иностранными фондами сохранять ее непрозрачность крайне сложно, так как любое получение гранта связано с жесткими требованиями к финансовой и содержательной отчетности, скрупулезностью в расходовании финансовых средств исключительно в рамках статей утвержденного бюджета. Практически все иностранные доноры публикуют размеры финансирования, которые были выделены организациям, некоторые из них, например, Европейский Союз, обязывают НПО указывать размеры выделенного им финансирования в любых публичных материалах, которые выпускаются в рамках поддерживаемого ими проекта.

Получение гранта не предусматривает прибыли, как в бизнесе, в НПО нет понятия премий или других дополнительных выплат, как в органах власти, есть только заработная плата, которая не может быть очень большой, поскольку существуют ограничения стандартами финансирования грантов. Зачастую эта заработная плата значительно меньше, чем в коммерческих структурах. Согласно данным Национального статистического комитета КР, средняя заработная плата в НПО составляет 5,8 тысяч сомов<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://kloop.kg/blog/2013/09/27/interv-yu-bakir-uulu-rasskazal-zachto-on-ne-lyubit-npo/>

<sup>2</sup> Некоммерческие организации в Кыргызской Республике. Специальная публикация. Национальный статистический комитет КР, Программа волонтеров ООН в Кыргызской Республике, Центр изучения гражданского общества университета Джона Хопкинса. – Бишкек, 2010. – С. 15. Доступно на сайте [http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2012/06/Kyrgyz\\_Satellite-Account\\_Russian\\_2011.pdf](http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2012/06/Kyrgyz_Satellite-Account_Russian_2011.pdf)

Второй аргумент, высказанный политиками в пользу вышеупомянутого законопроекта, касается влияния западных стран на содержание деятельности НПО и, как следствие, на внутреннюю политику государства. «Как только установилась организация, посмотрите, кто над этой организацией стоит, и вы упретесь в международные финансовые круги, которые специально занимаются дестабилизацией других государств...», – сказал в интервью Турсунбай Бакир уулу<sup>1</sup>.

Практика предоставления иностранных грантов НПО имеет определенную структуру. Иностранные фонды объявляют о своих программах в достаточно общих терминах, например: «защита от пыток», «эффективное государственное управление», «бюджетная прозрачность», «поддержка и защита прав детей» и др. Общественные организации сами формируют видение ситуации, определяют конкретное содержание своей деятельности, прогнозируют, каких результатов они собираются достичь, а затем отправляют свою заявку в иностранный фонд. После этого правление фонда решает – соответствует ли проектное предложение их приоритетам, реалистично ли достижение заявленных результатов, адекватен ли запрос финансирования деятельности, которую будет осуществлять организация, и только в случае соответствия заявки этим критериям, заключает с НПО договор о выдаче гранта<sup>2</sup>. Такой договор налагает обязательства на НПО скрупулезно выполнить то, что было заявлено в проектной заявке, и ничего более. Далее со стороны донора следует, как правило, только тщательный контроль расхода финансирования и соответствия содержания деятельности заявке.

Таким образом, очевидно, что содержание деятельности НПО определяется ими самостоятельно, иностранные доноры не имеют возможности диктовать содержание и формы деятельности НПО, а их взаимодействие определяется в форме соглашения, которое основано на общем совпадении целей и интересов.

Кроме того, сами НПО часто реализуют свои проекты в сотрудничестве или в партнерстве с государственными органами, т. е. это означает, что ведомства также получают иностранное финанси-

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://kloop.kg/blog/2013/09/27/interv-yu-bakir-uulu-rasskazal-zachto-on-ne-lyubit-npo/>

<sup>2</sup> Кабанов К., Сатаров Г. Спецоперация «Россия-2». Доклад Комитета действия Всероссийского гражданского конгресса. – Новая газета, 9 февраля 2006 года.

вание. Так, согласно данным Ассоциации центров поддержки гражданского общества за 2006 год, 38 % НПО работают с государственными организациями над 1-2 проектами, 24 % – осуществили более 5-ти проектов в сотрудничестве с государством и лишь 13 % не имели совместных проектов с государством. При этом 84 % НПО считают, что должны разрабатывать и реализовывать программы совместно в органами государственной власти<sup>1</sup>.

Теперь к вопросу о «дестабилизации других государств» путем влияния на процессы принятия решений. В данной статье мы уже рассмотрели основополагающие черты и функции гражданского общества, к которым, в числе прочих, относится способность гражданского общества к самоорганизации для продвижения своих интересов и защиты прав своих членов. Проблемы, которые поднимают организации гражданского общества в Кыргызстане, разнообразны. Это вопросы прав ребенка, защита от пыток, развитие системы здравоохранения, улучшение качества услуг, предоставляемых образовательными организациями, и многие другие. Добиваться каких-либо значимых результатов в указанных сферах без влияния на процессы принятия решений органами государственной власти просто невозможно. Во всех этих сферах необходимы действия, направленные на совершенствование правовой системы, повышение прозрачности работы государственных органов, контроль над действиями государственных служащих, участие в процессе формирования бюджетов. Согласно законопроекту, предлагаемому политиками, определение сферы «политической» деятельности НПО будет включать любые из вышеупомянутых действий, которые де-факто направлены на достижение общественного блага и решение актуальных для общества проблем.

В Кыргызстане уже сложилась позитивная практика взаимодействия органов государственной власти и организаций гражданского общества. Развитие гражданского сектора, вовлечение его в процесс принятия решений, установление процедур, позволяющих гражданскому обществу осуществлять контроль деятельности государства во всех сферах, являются позитивными тенденциями общественного и государственного развития. Подавление и введение тотального контроля со стороны государства над организациями гражданского общества приведет к снижению гражданской активности, сокращению вклада НПО в экономическое развитие стра-

<sup>1</sup> Сектор НПО в цифрах и фактах: по результатам анкетирования лидеров НПО Кыргызской Республики.– Бишкек, 2006. – С. 49.

ны, к появлению информационного вакуума между деятельностью государства и реальными потребностями общества, что неизбежно послужит «детонатором» для нарастания общественного напряжения и повлечет новые социальные и политические взрывы.

Политические и социальные катаклизмы 2005 и 2010 годов ярко продемонстрировали, что подавление общественных движений, вместо диалога с ними, ведет к усугублению существующих проблем и, как результат, – к нестабильности страны.

Современное государство, особенно если оно провозглашает себя демократическим и правовым, должно соответствовать международным требованиям, включающим поддержку общественной активности и участие общества в управлении делами государства. Именно при выполнении этих условий возможно достичь стабильности и прогресса в развитии.

### **Рекомендации**

#### **Правительству Кыргызской Республики, государственным органам**

1. Включать сектор НПО в различные национальные стратегические и программные документы, что более четко закрепляло бы представление о роли гражданского общества в системе принятия решений органами государственной власти.
2. Содействовать формированию на политическом уровне более глубокого понимания значения гражданского общества для политического и экономического развития страны.
3. Продолжать и усиливать позитивную практику взаимодействия государственных органов с гражданским обществом в процессах разработки политики и программ как на местном, так и на национальном уровне.
4. Развивать и поддерживать практику сотрудничества с ОНС, вовлекая их в процессы мониторинга и оценки эффективности действующих государственных программ.
5. При возникновении общественных конфликтов необходимо вести диалог с гражданским обществом с целью поиска оптимальных и эффективных способов их решения, а не подавлять гражданскую активность.
6. Противодействовать политическим инициативам, направленным на снижение уровня гражданского участия в процессах принятия решений.



7. Направлять усилия на поддержку конструктивных инициатив гражданского общества.
8. В случае деструктивных действий представителей гражданского общества оценивать конкретные случаи и применять нормы действующего законодательства для обеспечения законного порядка при соблюдении принятых в демократическом обществе критериев необходимости, а также соразмерности вмешательства государственных органов в деятельность организаций.





**А. Исманов,**  
*независимый эксперт*

## *Цифровое вещание в Кыргызстане – авральное состояние*

**В** июне 2015 года в Кыргызстане, согласно взятым международным обязательствам, отключат аналоговое вещание, и если правительство сейчас не примет чрезвычайных мер, то в следующем году большинство населения страны, в особенности в приграничных регионах, просто останется без телевизионного и радиосигнала.

Заместитель министра транспорта и коммуникаций КР Э. Мамырканов 13 октября 2014 года на пресс-конференции заявил, что в приграничных территориях Кыргызстана с 1 ноября начнется тестовое вещание в новом стандарте «DVPT-2»<sup>1</sup>. Таким образом, правительство пытается в авральном порядке ускорить процесс перехода к цифровому вещанию, начав работу, прежде всего в южных регионах, где этот вопрос стоит крайне остро из-за провального пилотного проекта в Баткенской области.

В 2015 году Министерство транспорта и коммуникаций КР обещает реализовать вторую и третью фазы проекта, охватив об-

<sup>1</sup> Стоимость вещания соцпакета цифрового ТВ снижена на 162 млн сомов. Доступно на сайте [http://www.vb.kg/doc/289457\\_stoimost\\_veshaniia\\_socpaketa\\_cifrovogo\\_tv\\_snijena\\_na\\_162 mln\\_somov.html](http://www.vb.kg/doc/289457_stoimost_veshaniia_socpaketa_cifrovogo_tv_snijena_na_162 mln_somov.html)

ластные и районные центры, а в 2016 году – отдаленные регионы страны<sup>1</sup>.

Спикер Жогорку Кенеша КР А. Жээнбеков, выступая перед депутатами 15 октября 2014 года в ходе рассмотрения проекта постановления Жогорку Кенеша КР «О переходе на цифровое телерадиовещание в Кыргызской Республике», заявил, что Кыргызстан должен перейти на цифровое вещание 17 июня 2015 года. «За» проголосовал 81 депутат (всего зарегистрировано 98)<sup>2</sup>.

Напомним, что в июне 2006 года в Женеве на Региональной конференции радиосвязи по планированию цифровой наземной радиовещательной службы в частях Районов 1 и 3 в полосах частот 174-230 МГц и 470-862 МГц (РКР-06) Международного союза электросвязи, членом которого являются практически все страны мира, включая Кыргызскую Республику, было подписано соглашение, получившее название «Женева-2006», согласно которому страны Европы и Центральной Азии обязаны 17 июня 2015 года перейти на цифровое вещание<sup>3</sup>. Ни одна страна в мире не может игнорировать эти правила, исключения сделали только для спорных территорий и стран, которые переживают сложный процесс дробления или находятся в состоянии гражданской войны. Все остальные государства, если не хотят оставаться в стороне от этого процесса, должны исполнить план по переходу на цифровую связь.

Согласно Региональному соглашению «Женева-2006» за Кыргызстаном закреплен частотный ресурс с 15 мультиплексами<sup>4</sup>, покрывающими всю страну<sup>5</sup>. После 2015 года все частотные присвоения станций аналогового вещания теряют статус международно-правовой защиты, со всеми вытекающими отсюда последствиями.

<sup>1</sup> Стоимость вещания соцпакета цифрового ТВ снижена на 162 млн сомов. Доступно на сайте [http://www.vb.kg/doc/289457\\_stoimost\\_veshaniiia\\_socpaketa\\_cifrovogo\\_tv\\_snijena\\_na\\_162 mln\\_somov.html](http://www.vb.kg/doc/289457_stoimost_veshaniiia_socpaketa_cifrovogo_tv_snijena_na_162 mln_somov.html)

<sup>2</sup> Мы должны перейти на цифровое вещание до июня 2015 года. Доступно на сайте <http://www.tazabek.kg/news:380349>

<sup>3</sup> Текст Заключительного пакта Международного союза электросвязи «Женева-2006». Доступно на сайте [http://www.mtic.gov.md/img/gis/RRC06\\_27\\_03\\_2007.pdf](http://www.mtic.gov.md/img/gis/RRC06_27_03_2007.pdf)

<sup>4</sup> Мультиплекс (англ. *multiplex* – смесь, смешанное) – объединение в единый цифровой пакет телевизионных каналов при цифровом телевидении. Подробнее см. на сайте [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D0%B8%D0%BF%D0%BB%D0%BS%D0%BA%D1%81\\_%28%D0%A2%D0%92%29](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D0%B8%D0%BF%D0%BB%D0%BS%D0%BA%D1%81_%28%D0%A2%D0%92%29)

<sup>5</sup> Кыргызстан: переход на цифровое вещание. Доступно на сайте [http://journalist.kg/wp-content/uploads/2012/04/Kyrgyzstan\\_per\\_na\\_digital\\_IMP.pdf](http://journalist.kg/wp-content/uploads/2012/04/Kyrgyzstan_per_na_digital_IMP.pdf)



В Кыргызстане пилотный проект по переходу на цифровое телерадиовещание в Кыргызской Республике<sup>1</sup> вначале был реализован в Баткенской области. В рамках этого пилотного проекта, который стартовал в 2008 году, были установлены 7 цифровых ТВ-датчиков «DVB-T», мощностью 250 Вт и 11 автоматических телевизионных ретрансляторов цифрового вещания. Таким образом, цифровым вещанием был охвачен 161 населенный пункт. В социальный пакет вошли телекомпании Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики (ОТРК); Общественная телерадиокомпания ЭлТР; ЗАО «Пятый канал»; Баткенская государственная областная телерадиостудия и три российские телекомпании: «Первый канал» (ОРТ), «Планета РТР» и Общероссийский государственный телеканал «Культура» («Россия – Культура»)<sup>2</sup>.

В исследовании, проведенном медиа-юристом Н. Алишевой, особо отмечено, что общая стратегия государства в этом вопросе заключается в обеспечении информационной безопасности и максимального доступа населения к незакодированному социальному пакету. Поэтому он был включен в Среднесрочную программу развития страны на 2012-2014 годы<sup>3</sup>. Разработанный план мероприятий должен реализовываться в 4 этапа:

- 1) создание платформы для развития цифрового вещания (с 2010 г.);
- 2) проведение конкурсов (с IV квартала 2011 г.);
- 3) развитие сети цифрового вещания (с июля 2014 г.);
- 4) завершение перехода на цифровое вещание (2015 г.).

После апрельских событий 2010 года, повлекших за собой смену правящей власти в стране, кабинет министров предпринял ряд мер для реализации плана, ранее им же утвержденного.

Постановлением Правительства КР «О переходе на цифровое телерадиовещание в Кыргызской Республике» от 2 ноября 2011 года № 692 были утверждены:

- 1) Программа перехода на цифровое телерадиовещание в Кыргызской Республике;

<sup>1</sup> Утверждена постановлением Правительства КР от 2 ноября 2011 года № 692. Доступно на сайте [http://nas.gov.kg/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=137&lang=ru&limitstart=5](http://nas.gov.kg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=137&lang=ru&limitstart=5)

<sup>2</sup> Кыргызстан: переход на цифровое вещание. Доступно на сайте <http://medialaw.asia/node/10992>

<sup>3</sup> Там же.

- 2) Порядок использования частотных выделений (мультиплексов);
- 3) План мероприятий по реализации Программы перехода на цифровое телерадиовещание в Кыргызской Республике.

Примечательно, что данного постановления нет на правительственном сайте *www.gov.kg*, а также на сайтах других государственных организаций, имеющих к данному процессу самое непосредственное отношение. Почему-то он размещен только на платном сайте «Токтом». Также на правительственном сайте нет исчерпывающей информации о внедрении цифрового вещания в Кыргызстане, особенно касающейся законодательной и правовой стороны этого вопроса. На сайте Министерства транспорта и коммуникации КР можно найти лишь опубликованное вышеупомянутое постановление в редакции от 17 июля 2013 года № 415. Однако оно размещено таким образом, что его практически невозможно прочесть, так как текст этого документа наложен поверх другого текста, что делает их крайне неудобными для прочтения<sup>1</sup>. К сожалению, документы и нормативные акты, касающиеся реализации перехода на цифровое телерадиовещание, сложно найти на существующих общедоступных сайтах государственных органов и ведомств, нет единого информационного портала, где бы размещалась такого рода информация, не считая специализированных юридических порталов.

Согласно Плану мероприятий по реализации Программы перехода на цифровое телерадиовещание в Кыргызской Республике к сентябрю 2014 года, утвержденному вышеуказанным постановлением Правительства КР, необходимо:

- определить условия конкурса на получение частот для операторов и лицензий для вещателей;
- провести инвентаризацию национального законодательства для внедрения цифрового наземного эфирного вещания;
- разработать план частотных выделений;
- проконтролировать обеспечение населения качественными приставками для приема цифровых телесигналов;
- провести конкурс на получение частот цифрового вещания;
- определить социальный пакет (в документе называется конкретная дата – III квартал 2011 года!);
- к июлю 2014 года обеспечить развитие цифрового вещания в стране;

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://mtc.gov.kg/ru/page/454.html>

- разместить государственный заказ на создание контента на кыргызском языке к январю 2012 года;
- создать круглосуточный фильмный, музыкальный и детский телеканалы;
- стимулировать ввоз в страну цифровых телеприставок и телевизоров нового образца.

До декабря 2013 года необходимо было определить механизмы поддержки социально уязвимых слоев населения при переходе на цифровое вещание, а в мае 2015 года полностью отключить по всей стране аналоговое вещание<sup>1</sup>.

Итак, что же сделано со времени принятия этого постановления и утверждения Плана мероприятий? Правительство КР принимает постановление «Об утверждении Положения формирования Социального пакета телеканалов и/или радиоканалов эфирного цифрового наземного вещания в Кыргызской Республике» только в июне 2014 года<sup>2</sup>, хотя в плане говорилось о других сроках<sup>3</sup>.

К октябрю 2014 года Министерство культуры, информации и туризма КР как ответственное ведомство согласно постановлению «Об утверждении Положения о порядке формирования Социального пакета телеканалов и/или радиоканалов эфирного цифрового наземного вещания в Кыргызской Республике» было обязано предоставить социальный пакет на утверждение Правительству КР<sup>4</sup>. В постановлении также отмечено, что социальный пакет будет бесплатным и общедоступным, то есть его телесигналы не будут закодированными, а «услуги трансляции телеканалов и радиоканалов государственных и общественных телерадиоорганизаций, включенных в социальный пакет, финансируются в пределах средств, предусмотренных в республиканском бюджете телерадиоорганизациям»<sup>5</sup>.

В сентябре 2014 года на официальном сайте Министерства культуры, информации и туризма КР появляется информация о том, что министерство объявляет новый конкурс на места в социальном

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://nas.gov.kg/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=137&lang=ru&limitstart=5](http://nas.gov.kg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=137&lang=ru&limitstart=5)

<sup>2</sup> Доступно на сайте <http://www.gov.kg/?p=37602>

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Доступно на сайте <http://www.gov.kg/?p=37602>

<sup>5</sup> Там же.

пакете для частных теле вещателей, потому что ранее объявленный конкурс признан несостоявшимся по причине отсутствия претендентов, – к 16 часам 8 сентября 2014 года ни одной (!) заявки не поступило<sup>1</sup>.

В сообщении подчеркивается, что основным требованием для участников было обязательство выплачивать в год за трансляцию канала 32,4 млн сомов в соответствии с расценками Республиканского объединения радиорелейных магистралей телевидения и радиовещания (далее – РПО РМТР), оказывающего данные услуги. Однако руководители частных телеканалов в регионах указали на то, что для них это неподъемная сумма.

Напомним, что социальный пакет – это пакет телеканалов, которые после перехода Кыргызстана на цифровое телерадиовещание будут транслироваться гарантированно бесплатно для телезрителей. В него, помимо государственных и общественных телеканалов, могли на конкурсной основе попасть и частные телеканалы.

Заместитель министра культуры, информации и туризма КР А. Темирбекова, комментируя сложившуюся ситуацию, указала на то, что стоимость услуг РПО РМТР за трансляцию телеканалов, включенных в социальный пакет на момент объявления конкурса, была дана исходя из общих расчетов, но позже, после закупки и установки цифрового оборудования, она снизилась<sup>2</sup>.

Информационные агентства, со ссылкой на заместителя министра информации, культуры и туризма КР А. Темирбекову, 9 октября сообщили, что главой Правительства КР подписано постановление о социальном пакете, который сформирован из 8 телекомпаний: Общественная телерадиовещательная корпорация Кыргызской Республики (ОТРК) и ее подразделение «Общественный культурно-просветительский канал» (по всей вероятности, речь идет о новом телеканале «Маданият», который был запущен в тестовом режиме); Общественная телерадиокомпания ЭлТР; Национальный филиал межгосударственной телекомпании «Мир»; ЗАО «Пятый канал»; Детский образовательный телеканал «Баластан» (ОТРК); ТРК «Пирамида»; все шесть областных государственных телеканалов и новая телерадиокомпания «Ынтымак», которая была от-

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://minculture.gov.kg/archives/5866?lang=ru>

<sup>2</sup> Конкурс на места в социальном пакете для частных теле вещателей признан несостоявшимся. Доступно на сайте <http://minculture.gov.kg/archives/5866?lang=ru>

крыта в г. Ош после трагических событий 2010 года<sup>1</sup>. В сообщении говорится, что сигналы этих телекомпаний не будут закодированы и будут доступны всем в социальном пакете. Однако на правительственном сайте информация о вышеупомянутом постановлении пока не опубликована, хотя речь идет о важном государственном документе, который существенным образом может повлиять на содержание и качество информационного пространства после внедрения цифрового вещания, фактически устанавливая монополию государственных СМИ<sup>2</sup>.

Таким образом, частные вещатели не включены в социальный пакет, формируемый Правительством КР. Заместитель министра культуры, информации и туризма КР А. Темирбекова 13 октября 2014 года на пресс-конференции делает неожиданное заявление, что после 20 октября Министерством транспорта и коммуникаций КР будет определена стоимость вхождения в социальный пакет для частных телерадиокомпаний, и почему-то «для зарубежных телеканалов». Выяснилось, что в социальном пакете осталось еще 7 мест<sup>3</sup>.

В Министерстве транспорта и коммуникаций КР даже не скрывают, что ведут переговоры с российскими федеральными телеканалами об их вхождении в социальный пакет. «Стоимость будет единая, только частные местные телеканалы будут иметь разрешение на показ рекламы, а зарубежные не будут иметь такой возможности», – уточнила А. Темирбекова<sup>4</sup>.

При таких невыигрышных условиях для местных частных телерадиокомпаний российские телерадиовещатели могут спокойно согласиться на все условия и войти в социальный пакет. А из кыргызстанских электронных СМИ новые требования возможно осият только бишкекские телекомпании НТС и НБТ, но не региональные.

<sup>1</sup> Об утверждении Социального пакета телеканалов эфирного цифрового наземного вещания в Кыргызской Республике. Доступно на сайте <http://www.gov.kg/?p=43730>

<sup>2</sup> Сформирован соцпакет цифрового вещания в Кыргызстане. Доступно на сайте <http://www.for.kg/news-288980-ru.html>

<sup>3</sup> Доступно на сайте <http://kyrtag.kg>

<sup>4</sup> За определенную плату в соцпакет цифрового телевидения войдут частные и зарубежные телеканалы. Доступно на сайте [http://www.knews.kg/society/55676\\_zh\\_opredelennuyu\\_platu\\_v\\_sotspaket\\_tsifrovogo\\_televideniya\\_voydut\\_chastnyie\\_i\\_zarubeynyie\\_telekanalyi/](http://www.knews.kg/society/55676_zh_opredelennuyu_platu_v_sotspaket_tsifrovogo_televideniya_voydut_chastnyie_i_zarubeynyie_telekanalyi/)

Согласно новым правилам все телерадиокомпании обязаны заполнять 18-часовой эфир на 50 процентов программами на государственном, то есть на кыргызском языке, причем должна преобладать собственная телевизионная продукция. Однако на сегодня не каждая телекомпания может себе это позволить. Ретрансляция иностранных телеканалов дает неплохой доход местным частным электронным СМИ. Поэтому это требование также отрицательно скажется на увеличении социального пакета за счет частных СМИ.

Вице-премьер КР Э. Сариева на заседании Жогорку Кенеша КР 15 октября 2014 года сообщила, что Правительством КР на формирование социального пакета выделено 200 млн сомов. Но лишь небольшая часть из этой суммы будет выделена областным телекомпаниям, которые объединены в один общий канал «Регион», каждый из них получит по 10 тысяч сомов, что в пересчете составляет всего 200 долларов<sup>1</sup>. Ряд депутатов подвергли резкой критике решение Правительства КР выделить солидную сумму частным телекомпаниям вместо поддержки региональных государственных телекомпаний в областях<sup>2</sup>.

И сейчас частные телерадиокомпании, которые в основном работают в приграничных районах, оказались в сложной ситуации, и им приходится самостоятельно решать вопросы, связанные с выживанием при переходе на цифровое вещание. Одна из оптимистических версий возможного развития частного вещания, такова, что они объединятся вокруг более или менее крупных частных телекомпаний и продолжат свое функционирование.

При другом, пессимистическом раскладе, в первую очередь пострадают частные телерадиокомпании, вещающие в регионах, в особенности в приграничных районах на юге страны. Часть из них может просто исчезнуть или же они будут вынуждены превратиться в продакшн-студии для столичных телекомпаний. В таком случае государству придется приложить немало усилий, чтобы восполнить этот вакуум и кардинально решить вопрос с информационной

<sup>1</sup> Депутат И. Исаков недоумевает, почему телеканал «Мир» получил 10 млн на переход на цифровое вещание, а обканалы объединили в один пакет. Доступно на сайте <http://kg.akipress.org/news:604643>

<sup>2</sup> Вице-премьер Э. Сариева пояснила депутатам, почему ряд каналов вошли в соцпакет по переходу на цифровое вещание. Доступно на сайте <http://www.tazabek.kg/news:380348>

обеспеченностью населения в приграничных и труднодоступных районах.

Согласно официальным данным на рынке телекоммуникационных услуг Кыргызстана действуют 52 оператора, предоставляющих услуги по распространению теле- и радиопрограмм: телерадиовещание – 7, радиовещание – 23, телевещание – 22. Национальным оператором связи в республике является ОАО «Кыргызтелеком», которое распространяет и транслирует ТВ-программы – 6 и радиопрограммы – 2. На территории Кыргызстана действует 41 коммерческая телерадиокомпания. Общее число аналоговых ТВ-передатчиков составляет около 150 единиц. Дополнительно используется 361 маломощный автоматический телевизионный ретранслятор<sup>1</sup>. Напомним, что в социальный пакет, утвержденный Правительством КР, вошли две бывшие частные телекомпании «Пятый канал» и «Пирамида», чей статус до сих пор непонятен общественности. В сообщении они упоминаются как ЗАО «Пятый канал» и ОсОО «Медиахолдинг “Пирамида”», а не как общественные или государственные телекомпании. Напомним, что в 2012 году предпринимались попытки превратить «Пятый канал» в парламентский канал, но тогда они не увенчались успехом<sup>2</sup>. Вице-премьер КР Э. Сариева 30 мая 2014 года во время встречи с руководителями и главными редакторами республиканских и областных телерадиокомпаний, медиа-экспертами и представителями гражданского сектора, где обсуждался вопрос внедрения цифрового вещания в Кыргызстане, сообщила, что социальный пакет будет сформирован из 15 телеканалов. «При отборе телерадиокомпаний для включения в социальный пакет мы будем руководствоваться двумя главными принципами: проведение политики, которая будет направлена на сохранение единства страны и популярность среди зрителей предлагаемого контента», – заявила она<sup>3</sup>.

Кстати, сам факт возможного присутствия в социальном пакете иностранных СМИ может спровоцировать недовольство со стороны гражданского общества, только усилив общественную дискус-

<sup>1</sup> Кыргызстан: переход на цифровое вещание. Доступно на сайте <http://medialaw.asia/node/10992>

<sup>2</sup> Келдибеков предложил включить финансирование ЗАО «Пятый канал» в республиканский бюджет. Доступно на сайте <http://kyrtag.kg/news/detail.php?ID=85221>

<sup>3</sup> Вице-премьер-министр Эльвира Сариева: «Каждый из участников рынка должен знать, сколько денег ему потребуется для перехода на цифровое вещание». Доступно на сайте <http://www.gov.kg/?p=36385>

сию вокруг формирования социального пакета на фоне событий вокруг Украины и вступления Кыргызстана в Таможенный союз.

Руководители региональных телекомпаний поднимают и правовые стороны этого вопроса, потому что единственным документом, который сейчас регулирует все правовые отношения по этому вопросу, является вышеупомянутое постановление Правительства КР за номером 349. Действующие законы, регулирующие деятельность СМИ Кыргызстана, в особенности электронных СМИ, никак не отражают эти моменты, в частности, в них отсутствуют такие понятия как «мультиплекс», «цифровое вещание», «социальный пакет» др. Не прописаны новые правила, регламентирующие сферу лицензирования электронных СМИ, которые существенным образом будут отличаться от действующих.

В Министерстве транспорта и коммуникаций КР еще в 2013 году отмечали, что межведомственная группа из пяти министерств, а также из представителей гражданского сектора и медиа-организаций приступила к разработке проекта Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты». В частности, в законодательные акты о лицензионно-разрешительной системе, о теле- и радиовещании, об электрической и почтовой связи<sup>1</sup>.

Об этом открыто говорилось на общественных консультациях «Изменение законодательства Кыргызской Республики в связи с переходом на цифровое вещание», которые прошли в декабре 2013 года в Бишкеке, инициированы Министерством культуры, информации и туризма КР, Гражданским альянсом «Цифровой Кыргызстан» при поддержке Фонда «Сорос–Кыргызстан». Участники общественных консультаций также считают, что без создания соответствующей нормативно-правовой базы невозможно обеспечить переход на цифровое телевидение в Кыргызстане с учетом потребностей медиа-рынка, прав граждан на доступ к информации и информационной безопасности страны в целом<sup>2</sup>.

Член экспертной группы, сформированной Фондом «Сорос–Кыргызстан», И. Байкулова выразила недоумение регистрацией операторов связи в качестве средств массовой информации. Также

<sup>1</sup> В Кыргызстане процесс перехода на цифровое вещание идет по плану. Доступно на сайте <http://kabar.kg/rus/society/full/67925>

<sup>2</sup> В Бишкеке обсудят изменения в законы в связи с переходом на цифровое ТВ. Доступно на сайте <http://minculture.gov.kg/archives/4244?lang=ru>



она отметила, что со вступлением в силу нового Закона КР «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» от 19 октября 2013 года № 195 не будет возможности проводить торги на радиочастоты. «Понятно, что частоты заняты, но, чтобы их освободить, нет механизма высвобождения частот», – напомнила она<sup>1</sup>.

До сегодняшнего дня нет единого информационного ресурса, где бы аккумулировалась вся информация, касающаяся вопросов внедрения цифрового вещания. На правительственном сайте нет даже специального раздела на эту тему. Например, на сайте Правительства КР 1 июля сего года опубликовано сообщение, что Министерство транспорта и коммуникаций КР выносит на общественное обсуждение вопросы внедрения цифрового телевидения в Кыргызстане, но при этом ссылка не активна<sup>2</sup>.

На данный момент есть группа на Facebook и портал *www.digital.media.kg*, который является личной инициативой некоторых членов Гражданского альянса «Цифровой Кыргызстан», объединившего ряд участников медиа-рынка, заинтересованных в успешном внедрении цифрового телевидения. Но надо отметить, что эти две площадки, по сути, являются корпоративными ресурсами, не вовлекая в этот процесс широкие слои населения, ограничиваясь возможностями лишь социальной сети.

Также как в 2011, 2012 и 2013 годах, с тех пор как в Кыргызстане стали активно обсуждать этот вопрос, и по сей день в большинстве в своем граждане остаются вне информационных потоков и обсуждений острых проблем по внедрению цифрового вещания. По-прежнему основные участники этого процесса больше заняты обсуждением технических моментов и вопроса – кому достанутся вожаделенные мультиплексы? Но на сегодняшний день остается без ответа один из самых главных вопросов – кто будет нести ответственность за весь этот процесс?

Региональные телекомпании до сих пор не знают точно, в какую сумму им обойдется переход на цифровое вещание и на какую

<sup>1</sup> Должно быть три основных игрока на рынке телерадиовещания. Доступно на сайте <http://internews.kg/2013/12/obshhestvennye-konsultacii-1-izmenenie-zakonodatelstva-kr-v-svyazi-s-perexodom-na-cifrovoe-veshhanie/>

<sup>2</sup> Министерство транспорта и коммуникаций КР выносит на общественное обсуждение проект НПА. Доступно на сайте <http://www.gov.kg/?p=37914>

помощь со стороны государства они могут рассчитывать. «Мы не знаем, сможем ли войти в социальный пакет. Но нас беспокоит больше другой момент – какими правовыми нормами будут регулироваться отношения между участниками этого процесса? У нас и закона соответствующего нет, не говоря уже о финансовой стороне вопроса. Если Правительство КР будет продолжать игнорировать региональные телекомпании, то на юге страны оно может в будущем столкнуться с серьезными проблемами в обеспечении информационной безопасности. Тем более, учитывая то обстоятельство, что даже ОТРК не может похвастаться 100-процентным «охватом страны», – сказал в интервью автору в ходе подготовки данной статьи руководитель «Южной телевизионной сети» А. Каримов.

Согласно выводам исследования, проведенного Институтом Медиа Полиси<sup>1</sup> в Кыргызской Республике, у нас в стране все еще отсутствует широкая информационная кампания для населения о сроках, этапах и порядке перехода на цифровое вещание. Ранее сообщалось, что эта кампания стартует с сентября прошлого года, но на местных телеканалах, кроме редких и непонятных большинству граждан роликов, никакой информации еще не было. Эксперты института также отмечают отсутствие благоприятной правовой базы для развития рынка цифрового вещания и системы мониторинга хода реализации Программы перехода на цифровое телерадиовещание в Кыргызской Республике. Авторы исследования считают, что необходимы согласованные и своевременные действия всех участников медиа-рынка, включая государственные структуры. Дело в том, что отсутствие единой системы координации и управления процессом перехода на цифровое вещание отрицательно сказывается на эффективности этой работы.

Еще одним важным нерешенным вопросом остается определение ценовой политики, в частности, необходимо решить вопрос о доступности цифровых приставок, телевизоров, антенн, об абонентской плате на другие пакеты, разработать меры по защите потребителя от продажи несертифицированного оборудования и многие другие проблемы.

<sup>1</sup> Кыргызстан: переход на цифровое вещание. Доступно на сайте [http://journalist.kg/wp-content/uploads/2012/04/Kyrgyzstan\\_per\\_na\\_digital\\_IMP.pdf](http://journalist.kg/wp-content/uploads/2012/04/Kyrgyzstan_per_na_digital_IMP.pdf)

В аналитическом документе, подготовленном экспертами при поддержке Фонда «Сорос–Кыргызстан», подчеркивается, что одна из главных проблем при переходе на цифровое вещание будет связана с необеспеченностью населения ТВ-приставками<sup>1</sup>. В документе отмечается, что в Кыргызстане отсутствует производство ТВ-приставок, а при ввозе импортных ТВ-приставок взимается 10-процентная таможенная пошлина. По оценкам экспертов, их цена на кыргызстанском рынке составляет около 70 долларов. Это достаточно высокая цена для большинства абонентов, желающих пользоваться кыргызстанским наземным цифровым вещанием. В то же время, стоимость ТВ-приставок для просмотра цифрового вещания соседних стран (Узбекистан, Таджикистан) составляет от 1500 сомов (около 30 долларов).

Цена вопроса для населения при наличии 1,2 млн телевизионных приемников и стоимости приставок в 30 долларов вызывает интерес аффилированных к системе связи коммерческих структур и их возможное лобби при принятии решений.

Итак, переход к цифровому вещанию в Кыргызстане невозможен без решения многочисленных проблем, сопровождающих этот процесс. Основная из них состоит в безальтернативности самой политики перехода, которая задана извне и содержит жесткие временные параметры. Кроме того, она сопровождается условиями невозможности отказа от ее реализации. Такие выводы сделаны экспертами Института Медиа Полиси в Кыргызской Республике в исследовании «Кыргызстан: переход на цифровое вещание»<sup>2</sup>.

Вторая проблема заключается в том, что политика перехода на цифровое вещание, которая затрагивает интересы практически всего населения страны, разрабатывалась без привлечения всех заинтересованных сторон: населения (потребителей) и ключевых участников процесса – вещателей. Такие методы работы не способствуют позитивному решению глобальной государственной задачи.

Третья проблема состоит в необходимости выстраивания новых взаимоотношений всех участников процесса в правовом поле<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Главная проблема перехода на ЦТВ связана с необеспеченностью населения ТВ-приставками. Доступно на сайте <http://digital.media.kg/?p=717#more-717>

<sup>2</sup> Доступно на сайте [http://journalist.kg/wp-content/uploads/2012/04/Kyrgyzstan\\_per\\_na\\_digital\\_IMP.pdf](http://journalist.kg/wp-content/uploads/2012/04/Kyrgyzstan_per_na_digital_IMP.pdf)

<sup>3</sup> Доступно на сайте [http://journalist.kg/wp-content/uploads/2012/04/Kyrgyzstan\\_per\\_na\\_](http://journalist.kg/wp-content/uploads/2012/04/Kyrgyzstan_per_na_)

Символично, что на этом фоне до сих пор актуальны прогнозы эксперта Института Медиа Полиси в Кыргызской Республике Н. Алишевой, подготовленные еще в 2012 году. В своем анализе ситуации эксперт отметила, что население неизбежно столкнется со следующими проблемами:

- 1) финансовые затраты на приобретение ресивера;
- 2) отсутствие возможности пользоваться аналоговым телевидением;
- 3) повышение расходов на доступ к источникам информации при переходе на цифровое вещание (абонентная плата за коммерческий пакет);
- 4) недостаточность информации о планах и возможностях перехода на цифровое вещание;
- 5) отсутствие навыков по управлению новыми цифровыми технологиями;
- 6) потеря местных телеканалов, которые не смогли переформатироваться в соответствии с новыми стандартами<sup>1</sup>.

Кроме того, в этой дискуссии – кому достанутся вождеденные мультиплексы – почти все участники забывают, что отключение аналогового вещания в стране произойдет летом 2015 года, т. е. всего за несколько месяцев до очередных парламентских выборов. Согласно многочисленным опросам населения телевидение занимает лидирующие позиции в информационных предпочтениях граждан по всей стране, опережая радио, газеты и интернет-сайты.

В этой связи вопросы информационной безопасности в контексте внедрения цифрового вещания и его доступности для основной части населения приобретают вполне конкретные очертания. Возможные упущения и недоработки в этом вопросе могут повлечь за собой серьезные проблемы, вплоть до социальных потрясений из-за отсутствия общедоступной информации в преддверии парламентских выборов.

---

*digital\_IMP.pdf*

<sup>1</sup> Кыргызстан: переход на цифровое вещание. Доступно на сайте <http://medialaw.asia/node/10992>

## **Рекомендации**

### **Правительству Кыргызской Республики**

1. Незамедлительно начать широкомасштабную информационную кампанию среди населения о целях и задачах внедрения цифрового вещания в стране, акцентируя внимание на вопросах доступа к информации и технических аспектах.
2. Решить вопрос маркировки четкими и понятными логотипами тюнеров и телевизоров, пригодных для трансляции цифрового вещания для населения.
3. Усилить разъяснительную кампанию среди руководителей электронных СМИ о целях и задачах внедрения цифрового вещания в Кыргызстане.
4. Организовать широкое освещение в СМИ выполнения государством Программы перехода на цифровое телерадиовещание в Кыргызской Республике.
5. Создать на сайте Правительства КР раздел, где будут размещены все нормативные правовые акты, касающиеся цифрового вещания (в данный момент они размещены на разных сайтах и представлены не в полном объеме).
6. На сайте Правительства КР разместить интерактивную карту Кыргызстана, которая позволит в реальном режиме отслеживать график подключения к цифровому вещанию со всеми данными.
7. Провести общественные дискуссии по формированию социального пакета, который будет доступен населению страны.
8. Составить четкий чрезвычайный график выполнения Программы перехода на цифровое телерадиовещание в Кыргызской Республике с учетом изменений, возникающих в ходе ее реализации, принимая во внимание, что в октябре-ноябре 2015 года в стране будут проходить выборы в Жогорку Кенеш КР.



**З. Марат,**

член Экспертного совета  
по противодействию коррупции  
при Генеральной прокуратуре КР

## Электроэнергетика Кыргызстана, или Еще раз о коррупции

«...Принципиальная граница проходит между частными и общими интересами: очень часто эффективное для одних требует беспощадного разрушения эффективности с точки зрения других <...>. Так, грабеж на большой дороге (или приватизация, или финансовые спекуляции, или либеральные реформы, или наркоторговля) может быть (и обычно является) восхитительно эффективным с частной точки зрения осуществляющих их групп, – однако с точки зрения общества в целом они не только не эффективны, но даже разрушительны. <...> С другой стороны, строительство инфраструктуры или поддержание социально значимых производств обычно неэффективно с точки зрения непосредственно эксплуатирующих их фирм, – в отличие от общества в целом».

М. Делягин<sup>1</sup>

Именно в энергетике мы встречаемся с социальным пониманием коррупции, которое фактически переводит его из чисто уголовно-правовой плоскости в институциональную, затрагивающую качество жизни наших сограждан.

Можно сказать, что с советского периода в электроэнергетике (далее – ЭЭ) Кыргызстана мало что принципиально изменилось: весь цикл, начиная от производства и до доставки потребителю, по-

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://delyagin.ru/articles/49374.html?id=49377&p=&mid=49469>

прежнему находится под полным контролем государства. Однако изменилась внешняя среда, изменив ее внутренние производственные отношения, повлияв на систему управления отраслью. Нынешнее состояние ЭЭ свидетельствует о том, что в отрасли, за 23 года независимости страны не выработано адекватных мер по нейтрализации негативных последствий, вызванных тем, что государство взяло в свое время курс на приватизацию общественной собственности.

### **Концептуальные аксиомы**

1. **Естественная государственная монополия в сфере ЭЭ** означает, что любые изъяны этой схемы функционирования лежат на совести государственного аппарата, так как только неэффективное управление и попытки избежать ответственности приводят к появлению достаточно нового (в сравнении с советским периодом) для ЭЭ явления, именуемого коррупцией. Но, в случае наведения порядка в этой отрасли, можно одномоментно значительно повысить доверие общества к правительству, к государству в целом. Необходимо создать условия в государстве для пресечения субъективного настроения государственных служащих на обогащение, посредством продуманного кодекса их поведения, четкого перечня запретов, привилегий, возможностей. Важно учесть социально-экономические факторы коррупции, в т. ч. значительный уровень социального неравенства в обществе, обуславливающие неравномерное распределение экономических благ. Сложившаяся ситуация порождает у чиновников стремление к незаконному получению материальных благ путем использования служебного положения в коммерческих целях.
2. **Нескладируемость и непрерывность подачи электрической энергии** обуславливают естественное затруднение для фиксации факта коррупции.
3. **ЭЭ Кыргызстана базируется в основном на функционировании гидроэнергетической системы высокогорной реки Нарын, что существенно упрощает определение проблемных коррупционных зон**, так как задействована единая производственная цепочка. При этом, в стране только два крупных объекта теплоэлектростанций (далее – ТЭЦ), которые не используют энергию горной воды, но работают на ином источнике преобразования энергии (уголь и другое ископаемое топливо), что также облегчает выработку антикоррупционных мер.



### **Краткий обзор коррупционных зон**

В соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики не каждое правонарушение, связанное с получением материальных и иных благ для его участников, может быть отнесено к коррупции. Поэтому необходимо четко разделять понятия «коррупция» и «хищение, кража» в ЭЭ. Так, вопросы, связанные с абонентским обслуживанием, сговор контролера с потребителем можно отнести скорее к категории «хищение» (исключая случаи, когда оно является замыкающим элементом организованного коррупционного деяния). Факты коррупции, связанные с потерей электроэнергии в системе, можно искоренить автоматизацией и модернизацией, т. е. «инструментальным» способом (так, динамика снижения потерь электроэнергии составила: 4,7 млрд кВт. ч в 2006 году и 3,2 млрд кВт. ч в 2012 году).

Антикоррупционная служба Государственного комитета Национальной безопасности Кыргызской Республики (далее – АКС ГКНБ КР) и Рабочая группа Совета обороны Кыргызской Республики по контролю реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики в начале 2014 года довольно верно определили зоны коррупционных рисков государственного сектора в условиях рыночной экономики, с учетом специфики ЭЭ:

- **государственные закупки товаров и услуг;**
- **ремонтное обслуживание;**
- **закуп угля, мазута для ТЭЦ;**
- **вывоз золы с ТЭЦ;**
- **тарифообразование;**
- **запланированные технические потери;**
- **выдача технических условий для хозяйствующих субъектов** (осуществляется при дефиците мощностей или сверх лимита, что приводит к преждевременному износу оборудования и аварийным ситуациям, при этом технические условия выдаются за взятку);
- **освоение внешних кредитов и займов** (ЭЭ за 20 с лишним лет получила больше 1 млрд долларов внешних заимствований, аудит эффективности использования энергетическими компаниями кредитных средств, бюджетных ссуд, грантов, проведенный Счетной палатой КР, выявил нецелевой расход этих средств)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://esep.kg/wp-content/uploads/Кредиты-и-ссуды-по-энергетике.pdf>



Перечисленные коррупционные риски можно преодолеть, если проанализировать информацию за последние лет пять о том, какие закупки проводились, кто их проводил, кто выигрывал тендеры, кто являлся членом конкурсных комиссий и т. д., по всем госэнергокомпаниям, а затем исключить различного рода посреднические компании.

Есть проблемы и в секторе **экспорта электроэнергии**. И снова это засилье посреднических компаний (экспорт осуществляется через аффилированные казахстанские компании-посредники: на казахстанском оптовом рынке электроэнергии 1 кВт. ч электроэнергии стоит 5-6 центов. Разница между отпускной ценой на электроэнергию и покупной ценой для конечного потребителя в Казахстане составляет 1-2 цента с одного кВт. ч. Ежегодный ущерб государству от продажи в 2 млрд кВт.ч электроэнергии может составить в среднем 20-40 млн долларов США).

Аудиты Счетной палаты КР ОАО «Северэлектро», ОАО «Электрические станции» и других госэнергокомпаний указывают на то, что многие проблемы ЭЭ остаются неразрешенными именно вследствие коррупции.

Помимо вышперечисленных («традиционных») зон коррупции, присущих государственному сектору в условиях рыночной экономики, существуют специфические коррупционные зоны, которые образовались в результате реализации с 2001 года трех этапов приватизации ЭЭ Кыргызстана. Речь идет о так называемом **независимом регуляторе в лице Государственного департамента по регулированию топливно-энергетического комплекса, выдающего лицензии частным энергокомпаниям, и о секторе перепродажи ЭЭ внутри страны**. Это вкрапления квазирынка ЭЭ (рынка электроэнергии в стране фактически нет, ибо почти вся генерация находится в руках одной госэнергокомпания – ОАО «Электрические станции», которая как монополист диктует цену). Существует еще одна значительная зона коррупционного риска – частный сектор перепродажи ЭЭ, который также является источником высокого уровня коррупции. Необходимо проявить политическую волю, отозвать и пересмотреть все лицензии частных компаний – это 17 ныне действующих оптовых покупателей-перепродавцов (далее – ОПП), а также отозвать лицензии у крупных потребителей по перепродаже ЭЭ. По предварительным оценкам автора, каждый оплаченный ими 1 млн сомов налогов приводит к лишению госсек-



тора ЭЭ 4-5 млн сомов. Это упущенная выгода госэнергокомпаний, исчисляемая десятками миллионов сомов. Ликвидация частного сектора перепродажи электроэнергии позволит кардинально улучшить моральную атмосферу в ЭЭ, ибо сотрудники государственного сектора перестанут быть заинтересованы в технической подготовке изъятия подобным образом государственных доходов.

ОПП, подчас не имея собственной инфраструктуры по распределению электроэнергии, «вклиниваются» в процесс энергоснабжения потребителей путем аренды/субаренды оборудования и сетей государственных энергокомпаний. Коррупционный механизм заключается в том, что деятельность ОПП провоцирует «откаты» и уплату ежемесячного процента от реализации ЭЭ, получаемых коррумпированными чиновниками (к примеру, дело по ОПП «КасЭнерго»<sup>1</sup>). Кроме того, создаются выгодные условия для ОПП путем установления для них льготного тарифа. За это должны нести ответственность государственные управленцы, причисляемые к независимому регулятору в лице Государственного департамента по регулированию топливно-энергетического комплекса.

Согласно ст. 21 Закона КР «Об электроэнергетике» от 28 января 1997 года № 8 «цены должны отражать полную стоимость производства, передачи и распределения тепло- или электроэнергии, включая затраты на производство и техническое обслуживание, возмещение капитальных затрат, привлечение инвестиций и процентную ставку возврата», чего не соблюдается в сущности ни одним ОПП. Так, по данным Государственного департамента по регулированию топливно-энергетического комплекса за 2011 год из 21 ОПП около 10 были официально убыточными, но никто из них не отказывался и не откажется добровольно от данного вида якобы «убыточной» деятельности. Уголовное дело, возбужденное в отношении бывшей главы Государственного департамента по регулированию топливно-энергетического комплекса А. Султанкуловой, было передано в суд, но до сих пор сведений об окончательном решении суда нет<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Доступно на сайте [http://energo.gov.kg/ru/press\\_tsentr/novosti\\_ministerstva/157](http://energo.gov.kg/ru/press_tsentr/novosti_ministerstva/157); <http://news.mail.ru/inworld/kyrgyzstan/incident/10909168/>

<sup>2</sup> 12 июля 2012 года Генеральная прокуратура КР возбудила уголовное дело по ст. 304 «Злоупотребление должностным положением», ст. 221 «Злоупотребление полномочиями служащими коммерческих или иных организаций» и ст. 182 «Лжепредпринимательство» Уголовного кодекса Кыргызской Республики. Было установлено, что А. Султанкулова, злоупотребляя должностным положением, выдала лицензию

Возможность «не заметить», что одно из должностных лиц «независимого» регулятора является одновременно одним из владельцев частной энергокомпании, которая получает прибыль согласно узаконенному им же самим тарифу, – это ли не свидетельство коррупции, изначально заложенной правовыми актами по выдаче лицензий для частных компаний и другими механизмами государственного контроля и надзора? Вопросы аффилированности сотрудников государственных органов и отраслевого руководства с частным бизнесом по-прежнему остаются неразрешенными.

### ***О некоторых результатах противодействия коррупции***

В 2014 году антикоррупционная деятельность в сфере ЭЭ осуществлялась, по мнению автора, в двух основных направлениях:

- 1) деятельность АКС ГКНБ КР и других органов государства по пресечению фактов коррупции – как мера чрезвычайного надзора и немедленного реагирования;
- 2) составление и исполнение Детализированного плана реализации мер по противодействию системной коррупции в энергетике Кыргызской Республики<sup>1</sup> (далее – План), разработанного Рабочей группой Совета обороны КР как мера постоянного надзора и обязательного осуществления.

Качественная реализация этих двух направлений антикоррупционной деятельности в сфере ЭЭ могла привести к искоренению коррупции, но этого не произошло. Проблемы реализации заложены, в первую очередь, в пунктах Плана. Министерство энергетики и промышленности КР неоднократно объявляло о своих планах повышения энерготарифов, но пока основные коррупционные потоки в энергетике не будут пресечены, не имеет смысла, по мнению автора, даже обсуждать этот вопрос.

---

посреднической компании ОсОО «КасЭнерго» по обеспечению ее электроэнергией по льготному тарифу. Доступно на сайте [http://energo.gov.kg/ru/press\\_tsentr/novosti\\_ministerstva/157](http://energo.gov.kg/ru/press_tsentr/novosti_ministerstva/157); <http://news.mail.ru/inworld/kyrgyzstan/incident/10909168/>

<sup>1</sup> Одобрен Министерством энергетики и промышленности, АКС ГКНБ КР, Секретариатом Совета обороны КР 4 марта 2014 года. Доступно на сайте <http://www.energoforum.kg/images/documents/737.pdf>.

## О проблемах Плана

План состоит из шести разделов:

- I. Государственные закупки;
- II. Техническое обслуживание инфраструктуры системы;
- III. Система распределения и сбыта электроэнергии;
- IV. Тарифная политика и лицензирование;
- V. Экспорт электроэнергии;
- VI. Формирование кадрового состава.

Таким образом, полностью выпадает такая зона коррупционных рисков, как **экономическая целесообразность получения тех или иных внутренних и внешних займов, кредитов и грантов.**

Приходится констатировать, что План стал скорее документом по внедрению принципов корпоративного управления и не более того, причем далеко не образцовых принципов, ибо, к примеру, нет намерения приведения итоговых отчетов государственных энергокомпаний в соответствие с международными финансовыми стандартами отчетности. Реальным антикоррупционным коэффициентом полезного действия можно признать лишь один пункт Плана, это п. 8 раздела I «Государственные закупки», указывающий на необходимость «Исключить какое-либо участие в тендерных комиссиях лиц, занимающих политические и административные должности, за исключением госслужащих Государственного агентства по антимонопольному регулированию при Правительстве Кыргызской Республики».

К сожалению, многие антикоррупционные идеи Плана так и не были развиты до своего логического конечного оформления. Так, к примеру, п. 9 раздела I «Государственные закупки» указывает на необходимость внедрения механизма контроля исполнения сторонами обязательств по договорам государственной закупки, а нарушитель обязательств по договорам государственной закупки должен привлекаться к установленной законодательством ответственности. Однако Планом не предусмотрено неукоснительное создание базы недобросовестных поставщиков (составление «черного листа»), четкое определение меры их наказания или отлучения от участия в процессе госзакупок). На вебпортале [zakupki.okmot.kg](http://zakupki.okmot.kg) фигури-

рует лишь 11 компаний, занесенных в такую базу (2012-2014 гг.). В то же время «...в реестре недобросовестных участников госзакупок Казахстана более 3500 поставщиков. <...> Не используется уполномоченным органом (департаментом государственных закупок Министерства финансов КР. – З. М.) такой инструмент воздействия, как наложение штрафов на должностных лиц закупающих организаций»<sup>1</sup>

Пункт 22 раздела III «Система распределения и сбыта электроэнергии» Плана предусматривает «Создание автоматизированной системы учета, управления и контроля за поступлением и перетоками электроэнергии между энергокомпаниями ОАО «НЭСК» и РЭК<sup>2</sup>, а также между РЭК и энергоузлами внутри РЭК. Информационная система обеспечивает объективный учет поступления и перетоков электроэнергии между компаниями и внутри РЭК между энергоузлами, а также управление перетоками и составление баланса энергосистемы». Однако данный пункт также не получил логического завершения, ибо речь должна идти и об обязательном составлении баланса энергосистемы страны в целом, то есть касаться поступления и перетоков электроэнергии между ОАО «Электрические станции» и ОАО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана» и далее – в распределительные энергокомпании.

Аудит Счетной палаты КР показал, что выработка электроэнергии в 2012 году составила 14 988,6 млн кВт.ч<sup>3</sup>. Однако информация, которая была представлена в отчете Правительства КР по обзору торговой политики, подготовленном в рамках выполнения обязательств Кыргызской Республики перед Всемирной торговой организацией, была иной (см. таблицу 1). Распоряжение об одобрении данного отчета 24 октября 2013 года подписал премьер-министр Ж. Сатыбалдиев.

<sup>1</sup> Из предварительного текста исследования по проекту ПРООН «Система государственных закупок: необходимость перемен», 2014.

<sup>2</sup> РЭК – распределительная энергокомпания.

<sup>3</sup> Доступно на сайте <http://esep.kg/wp-content/uploads/ЭС-01.07.2012-года-но-30.06.2013-.pdf>

**Таблица 1. Баланс электроэнергии за период 2006-2012 гг. (тыс. кВт. ч)<sup>1</sup>**

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Ресурсы	14536,4	14835,3	11892,7	11143,9	12189,7	15368,7	16477,91
Производство электроэнергии	14527,2	14831,7	11790,3	11092,3	12073,9	15194,8	16393,28
Поступило по импорту	9,2	3,6	102,4	51,6	115,8	173,9	84,63
Распределение	14536,4	14835,3	11892,7	11143,9	12189,7	15368,7	16477,91
Внутреннее потребление	7192,2	7672,7	7334	7134,5	7447,3	9131,8	11680,05
Потери в электросетях общего пользования	4661,7	4583,3	3690,2	2758,3	2914,8	3389,2	3204,91
Экспорт	2682,5	2579,3	868,5	1251,1	1827,6	2847,7	1592,95

При этом есть проблемы и по другим строкам отчетности гос-энергокомпаний (см. таблицу 2):

**Таблица 2. Расходы энергосистемы Кыргызской Республики<sup>2</sup>**

Наименование статьи расходов	По заявлению министра энергетики и промышленности КР	По данным Государственного департамента по регулированию топливно-энергетического комплекса при Министерстве энергетики и промышленности КР	По данным Государственного агентства по антимонопольному регулированию при Правительстве КР
Ежегодная потребность энергосистемы	16,5 млрд	15 млрд 989 млн	12 млрд
Из них: проведение ремонта	4,6 млрд	1 млрд 154,5 млн	1,2 млрд
заготовка топлива	4 млрд	3 млрд 790,1 млн	1,6 млрд

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://www.24.kg/economics/163103-kak-yenergetiki-v-cifrax-zaputalis.html>

<sup>2</sup> Там же.

выплата заработной платы	3 млрд	3 млрд 459,8 млн	2,8 млрд
платежи по кредитам	2,5 млрд	2 млрд 50,6 млн	0,8 млрд

По факту расхождения данных вразумительных объяснений ни от кого получено не было.

Ни один из девяти пунктов, например первого раздела Плана, не включает собственно антикоррупционных мер, а п. 2. раздела I «Государственные закупки», указывающий на необходимость создания «системы внутреннего аудита энергокомпании, включая технический, с прямым подчинением генеральному директору компании, на которую возлагаются, в том числе, функции оценки технического состояния основного оборудования с целью объективного определения объема капиталоемких ремонтных работ, а также запасных частей и материалов, а также остатков товарно-материальных ценностей на складах энергокомпаний и их применения», ведет к легализации новой коррупционной зоны. Образцовыми кодексами корпоративного управления строго предписывается создание внутреннего аудита, подчиняющегося только Совету директоров, а не генеральному директору компании.

В разделе I «Государственные закупки», как и в разделе V «Экспорт электроэнергии» не наложено прямого запрета на участие в тендерах по углю, экспорту электроэнергии и регулированию мощности посреднических компаний, во избежание заведомо коррупционных сделок.

К тому же, **зеркальная таможенная статистика** свидетельствует о том, что расхождение между потребительской и расчетной ценой в отношении ввозимого в страну угля в 2010-2012 гг. составляло от 37 до 56 процентов<sup>1</sup>. Конечно, требуются уточнения, какими именно государственными организациями производилась закупка угля, но ясно одно, что сверхприбыли посреднических компаний были оплачены из кармана рядовых потребителей. Министерство энергетики и промышленности КР постоянно требует повышения энерготарифов, но вначале необходимо оградить потребителя от подобных коррупционных явлений в данном секторе.

<sup>1</sup> Зеркальная таможенная статистика в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2014. Доступно на сайте [precedent.kg/files/2014/04/Mirror\\_customs\\_statistics\\_2014.pdf](http://precedent.kg/files/2014/04/Mirror_customs_statistics_2014.pdf)

В Плане не оговаривается исполнение предписаний Счетной палаты КР и других контрольно-надзорных государственных ведомств по выявленным фактам коррупции в системе государственных закупок в качестве обязательного элемента противодействия системной коррупции. Дело о ввозе на ТЭЦ Бишкека 10297,4 «воздушных» тонн угля с участка «Ак-Моло-2» Каратутского каменноугольного месторождения, зафиксированное Счетной палатой КР, так и «зависло» в воздухе.

Кстати, нет в Плане и механизма исполнения предписаний Счетной палаты КР по предотвращению фактов неэффективного и нецелевого использования кредитов, займов и грантов. Видимо, именно поэтому до сих пор никто не был привлечен к ответственности за значительные остатки товарно-материальных ценностей и оборудования на ТЭЦ Бишкека, которые не использовались за 9 лет и уже устарели с момента их поступления<sup>1</sup>.

Два раздела Плана, второй и третий, перенасыщены пунктами, характерными для обычной организации управления данной отрасли экономики. Так, п. 16 раздела III «Система распределения и сбыта электроэнергии» («Обеспечение надежной защиты оборудования трансформаторных подстанций, включая системы учета э/энергии от несанкционированного доступа, в том числе путем создания и установки средств, препятствующих доступу посторонних лиц к средствам измерения») относится к вопросам обеспечения безопасности на объектах повышенной опасности, но никак не может быть признан мероприятием по борьбе с коррупцией.

План выдает за новое антикоррупционное мероприятие уже давно (еще с 1 сентября 2012 года) запланированное мероприятие антимонопольного органа в области энергетики, в соответствии с Законом КР «О естественных и разрешенных монополиях» от 8 августа 2011 года № 149.

Пункт 18 раздела III «Система распределения и сбыта электроэнергии» Плана гласит: «Разработка пакета документов, предусматривающих передачу участков РЭС, имеющих наихудшие показатели по потерям электроэнергии, в сервисное обслуживание частным компаниям на взаимовыгодных условиях. Документы, в числе другого, должны предусматривать простые условия определения участков РЭС, отбора претендентов, инвестирования

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://esep.kg/wp-content/uploads/Кредиты-и-ссуды-по-энергетике.pdf>



в обслуживаемый участок, а также имущественных и финансовых гарантий». Это лишь расширяет зону бесконтрольного произвола бюрократии и позволяет продолжать игнорировать факт отсутствия реального рынка электрической энергии, расширяя коррупционные возможности частных компаний-перепродавцов, ибо даже отсутствие собственного оборудования не является препятствием для получения лицензии по электроснабжению. Именно поэтому не имеющая такого оборудования, но аффилированная с должностными лицами Министерства энергетики и промышленности КР ОПП ОсОО «Ак-Мэнет электросервис» так легко может получить немислимый тариф от Государственного агентства по антимонопольному регулированию при Правительстве КР (чуть более 27 тыйынов!) на основании всего лишь одного заверения, что не менее 60 процентов потребителей составляют бытовые потребители, и не обязана предъявлять даже их списки для подтверждения тарифа. Через год может быть антимонопольный орган и выявит расхождения, но целый год без собственного оборудования ОПП будет выводить из сектора средства, необходимые для модернизации государственных энергокомпаний.

Приведем наглядный пример неразрешенного конфликта интересов.



ОПП и крупные потребители-перепродавцы чуть ли не автоматически получают статус естественных монополистов в государственном агентстве по антимонопольному регулированию (см. Государственный республиканский реестр субъектов естественных и разрешенных монополий Кыргызской Республики). Данные документы оформлены в рамках правовых процедур, а по сути являются издевательством над здравым смыслом, ведь перекупщики в реальности не контролируют тем или иным способом сектор продаж электроэнергии, который находится в ведении только государственных энергокомпаний.

Генеральной прокуратурой КР в адрес министра энергетики и промышленности КР было направлено представление об устранении нарушений, где указано: «... Следует особо отметить, что заведующий отделом распределения электроэнергии Министерства энергетики и промышленности Кыргызской Республики <...>, непосредственно участвовавший в принятии решения, является отцом финансового директора ОсОО «Ак-Мээнет электросервис» <...>. Тогда как, в соответствии с пунктом 10 статьи 11 Закона Кыргызской Республики «О государственной службе Кыргызской Республики», государственному служащему запрещается использовать свое служебное положение в целях решения вопросов, которые непосредственно затрагивают личные интересы самого государственного служащего и членов его семьи.

Тем самым, в нарушение вышеуказанных норм Закона Кыргызской Республики «О государственной службе Кыргызской Республики», должностными лицами Министерства энергетики и промышленности Кыргызской Республики использовались властные полномочия в целях создания преимущества в осуществлении незаконной предпринимательской деятельности финансовым директором ОсОО «Ак-Мээнет электросервис» <...> в интересах указанного ОсОО, где предусматривается коллизия интересов.

В соответствии со статьей 9 вышеуказанного Закона конфликт интересов возникает в ситуации, когда решения должностных лиц могут быть подвержены влиянию их личной заинтересованности путем использования преимуществ своих должностных полномочий в продвижении личных интересов, которое приводит к тому, что должностные лица принимают решения, которые не совпадают с более широкими интересами государства.

Таким образом, заведующим отделом распределения электроэнергии Министерства энергетики и промышленности Кыргызской



Республики <...> совершены несовместимые с пребыванием в должности действия.

Изложенное свидетельствует об отсутствии четкого взаимодействия должностных лиц Министерства энергетики и промышленности Кыргызской Республики с подведомственными подразделениями, которое содействует проявлению коррупционных рисков <...><sup>1</sup>. Однако прошло уже почти три месяца, но Министерство энергетики и промышленности КР так и не приняло исчерпывающих мер к недопущению подобных фактов впредь, несмотря на представление Генеральной прокуратуры КР.

АКС ГКНБ КР также до сих пор не дала подробного отчета по всем 28 (по сведениям автора) возбужденным уголовным делам в ЭЭ, а именно: сколько дел передано в суд и кто был наказан. Как правило, знаковые дела, такие как дело экс-главы Государственного департамента по регулированию топливно-энергетического комплекса А. Султанкуловой, «зависают» на длительное время, а ведь выявленные в этом деле коррупционные схемы ОПП до сих пор продолжают работать. В результате, недоверие общества, обвинения в том, что антикоррупционная борьба для правоохранительных органов становится их собственной коррупционной кормушкой, лишь нарастают.



### ***Коррупционные риски при повышении тарифов***

Основным результатом предлагаемых Правительством КР новых тарифов<sup>2</sup> для населения станет новый всплеск коррупции (сокрытие фактического расхода, недопуск к обследованию на предмет наличия электроотопления, сговор с контролером, подделка технических условий и пр.). Применение разного тарифа к одному виду использования электроэнергии (электроотопление) по одной фазе или по трем приведет к дискриминации части потребителей, входящих в одну категорию, а отсутствие четкого определения «электроотопление» (сплит-система, электрообогреватель, тепловая завеса, кондиционер и др.) позволит избежать применения тарифа

<sup>1</sup> Представление об устранении нарушений Закона № 1/1-9 от 10 июня 2014 года в адрес министра энергетики и промышленности КР Артыкбаева О. М.

<sup>2</sup> Приказ Государственного департамента по регулированию топливно-энергетического комплекса при Министерстве энергетики и промышленности КР от 14 августа 2014 года № 20. Доступно на сайте [http://energo.gov.kg/ru/press\\_tsentr/novosti\\_ministerstva/280](http://energo.gov.kg/ru/press_tsentr/novosti_ministerstva/280)

в 120,3 тыйынов за один кВт. ч. Дифференциация тарифов государственным энергокомпаниям позволит скрывать фактический уровень потерь путем увеличения объемов продаж по низкому тарифу за счет высокого.

Повышение тарифов возможно, но только без градаций и без привязки к техусловиям. Для этого требуется раз и навсегда пресечь коррупцию в энергосекторе, чего мы не наблюдаем.

Так и не получили своего закрепления такие антикоррупционные меры, как изменение статуса руководителей генеральных дирекций государственных энергокомпаний, а именно придание им статуса должностного лица, что закрепило бы за ними соответствующую ответственность, вплоть до уголовной.

Уголовный кодекс Кыргызской Республики дает определение коррупции, но в перечень должностных лиц, подпадающих под ответственность по этой статье, не входят сотрудники предприятий с контрольным пакетом государственных акций, каковыми являются государственные энергокомпании. Видимо, назрела необходимость это положение изменить. К примеру, в Российской Федерации сотрудники 29 государственных компаний и корпораций отныне обязаны предоставлять сведения о своих доходах и расходах наравне с государственными служащими. В конце ноября 2013 года на обсуждение в Государственную Думу Российской Федерации были внесены поправки к Уголовному кодексу РФ, которые ужесточают ответственность глав ОАО с контрольным пакетом в руках государства за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, «повлекшее за собой причинение существенного вреда охраняемым законом интересам государства и общества». Суть поправок в том, что они относят руководителей всех этих компаний к категории должностных лиц. Кроме того, законопроект предлагает дополнить ст. 293 Уголовного кодекса РФ пунктом, предусматривающим ответственность за халатность, повлекшую особо крупный ущерб (на сумму свыше 7,5 млн рублей), по аналогии с суммой ущерба, которая установлена для нецелевого расходования бюджетных средств. Таким образом, усиливается ответственность глав государственных компаний, приравнивая такие действия к коррупционным<sup>1</sup>). Депутаты Жогорку Кенеш КР 20 ноября 2014 года рассмотрели законопроект «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://rbcdaily.ru/politics/562949988083514>; <http://www.newsru.com/finance/22jul2013/goscom.html>

Кыргызской Республики» во втором чтении. Проект закона предусматривает внесение поправок в Уголовный кодекс КР, которыми предлагается приравнять руководителей предприятий с государственной или муниципальной долей 30 и более процентов к статусу государственных должностных лиц, чтобы перевести противоправные деяния таких лиц в категорию особо тяжких преступлений<sup>1</sup>. Эти поправки позволяют надеяться на принятие надлежащей меры ответственности в отношении руководителей энергетической системы Кыргызстана.

Необходимо правовое определение спецсчета об экспорте электрической энергии за услуги регулирования мощности, информация о котором должна находиться в постоянном публичном доступе. Следует отработать механизм своевременных согласованных действий с целью контролирования дел в цепочке «Счетная палата КР – АКС ГКНБ КР, Государственная служба по борьбе с экономической преступностью (далее – ГСБЭП) – другие органы» для возможности проведения тщательного уголовного расследования, во избежание безрезультативных судебных разбирательств. Отметим, что работу Фонда государственного имущества КР в данном секторе следует признать практически ничтожной, ибо деятельность советов директоров в этом секторе ниже требуемого качества. Кроме того, отсутствует необходимая нормативно-правовая база для деятельности в сфере ЭЭ. Так, «... списание условного топлива осуществляется по усмотрению ТЭЦ г. Бишкек без наличия действующих нормативно-правовых документов, без наличия утвержденных Министерством энергетики и промышленности КР нормативов условного расхода топлива, без наличия государственной оценки энергетического обследования котлов ТЭЦ г. Бишкек. <...> При планировании расхода условного топлива на предстоящий год принимались за основу фактические показатели прошлых периодов. <...> Остатки топлива отражают недостоверные показатели. <...> Аудитом отмечается, что необоснованно списанный объем угля в производство на сумму 15 млн 265,9 тыс. сомов в ходе аудита восстановлен в учете ТЭЦ г. Бишкек»<sup>2</sup>.

В ходе аудита Счетной палаты КР установлено, что от подстанции «Киргизская» до административного здания Генеральной про-

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://www.kenesh.kg/RU/Pages/ViewNews.aspx?id=8&NewsID=20264>

<sup>2</sup> Доступно на сайте <http://esep.kg/wp-content/uploads/ЭС-01.07.2012-года-но-30.06.2013-.pdf>

куратуры КР проложена кабельная линия КЛ 10 кВ, принадлежащая ОАО «Национальные электрические сети Кыргызстана». Генеральной прокуратурой КР совместно с директором ОсОО «Электросила» рассматривается вопрос о передаче кабельной линии в аренду ОсОО «Электросила». По данному вопросу имеется письмо директора ОсОО «Электросила» в Генеральную прокуратуру КР с просьбой ходатайствовать перед ОАО «НЭСК» и Фондом государственного имущества КР по вопросу передачи кабельной линии ОсОО «Электросила». В свою очередь, Генеральная прокуратура КР направила письма в ОАО «НЭСК» и Фонд государственного имущества КР с просьбой о передаче ОсОО «Электросила» кабельной линии в долгосрочную аренду<sup>1</sup>. Эта ситуация вызывает озабоченность и именно поэтому необходимо продумать возможность создания Единого центра закупок товаров, услуг гражданского сектора для всех правоохранительных органов.

В заключение отметим, что только восстановление естественной схемы функционирования ЭЭ, когда все государственные энергокомпании станут единой производственной компанией (жесткая вертикально интегрированная связка), приведет к исключению большого числа коррупционных рисков. Однако 12 лет разрушения этой схемы не могли пагубно не сказаться на ней. Необходимо посекторально заново восстановить множество разрушенных производственных связей и поэтому в ближайшей перспективе невозможно восстановление единого энергохолдинга. В качестве первого шага необходимо объединить распределительные государственные энергокомпании, что даст ощутимые не только экономические, но и политические выгоды (пресечение трайбализма и регионализма на местах), которые будут способствовать усилению деятельности государства на благо общества.

### **Рекомендации**

#### **Правительству Кыргызской Республики и Жогорку Кенешу Кыргызской Республики**

1. Внести необходимые изменения в законодательство о государственной службе, обязав государственных служащих отчитываться о доходах и расходах.

<sup>1</sup> Доступно на сайте <http://esep.kg/wp-content/uploads/ГПИ-2012.pdf>

2. Внести необходимые изменения в законодательство о государственной службе, приравняв членов генеральной дирекции ОАО, имеющих контрольный пакет государственных акций, к статусу государственных служащих, тем самым обязав их обнародовать сведения о своих доходах и расходах.
3. Внести необходимые изменения в Уголовный кодекс КР, предусмотрев ответственность членов генеральной дирекции ОАО, имеющих контрольный пакет государственных акций, за ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей, «повлекшее за собой причинение существенного вреда охраняемым законом интересам государства и общества». Также предусмотреть их уголовную ответственность за халатность, повлекшую особо крупный ущерб (на сумму свыше 5 млн сомов), установив аналогичную ответственность в связи с нецелевым расходованием бюджетных средств.
4. Пересмотреть все лицензии, выданные частным компаниям – ОПП, и все разрешения, выданные крупным потребителям по перепродаже электроэнергии, с целью определения их соответствия реальному положению дел.
5. Провести проверки финансово-экономической, хозяйственной деятельности всех частных компаний – ОПП за период с 2001 года по настоящее время (экспорт электроэнергии, закупка угля, топочного мазута), по итогам которых привлечь к ответственности всех лиц, причастных к утаиванию доходов, налоговым неплатежам, фальсификациям в калькуляциях расходов, легших в основу обоснования разрешенных тарифов, заключению контрактов в данной сфере, нанесших ущерб доходам государственного бюджета. Добиться возмещения нанесенного ущерба в полной мере.
6. Внести в законодательство о государственной службе положение о том, что ни один государственный служащий, ни одно должностное лицо отраслевого министерства, а также члены их семей, прямые родственники не могут являться учредителями, членами совета директоров, управляющими любого рода бизнес-компаний (включая иностранные) в секторе ввоза в страну ископаемого топлива и нефтепродуктов, экспорта электроэнергии (в иностранные компании), предоставления сервисных отраслевых услуг в энергетике, включая угольную, нефтегазовую отрасли.
7. В случае если вышеперечисленные лица находились или находятся в составе учредителей или в составе генеральной дирекции, совета директоров компаний сектора перепродажи, экспорта электроэ-



нергии, ввоза ископаемого топлива и нефтепродуктов, предоставления профильных отраслевых услуг, то государственные служащие и должностные лица отраслевого министерства должны быть немедленно выведены за штат. Необходимо провести соответствующее расследование и принять меры по его результатам.

8. Внести в законодательство о государственной службе положение о том, что должностные лица отраслевого министерства не могут иметь прямых родственников ни в одном из подчиненных министерству государственных предприятий, курируемых ОАО, и других служб, хозяйственных единиц на должностях, связанных с контролем финансов и хозяйственно-распорядительными функциями, а также среди членов генеральной дирекции, совета директоров, ревизионной комиссии.
9. Внести в законодательство о государственной службе положение о том, что члены генеральной дирекции, совета директоров, ревизионной комиссии, ответственные сотрудники управленческого и производственного персонала отраслевых государственных предприятий, ОАО не должны входить в состав учредителей, членов совета директоров, являться управляющими любого рода бизнес-компаний, предоставляющих профильные сервисные услуги в отрасли. Необходимо рассмотреть виды ограничений, ввести декларацию о деловых интересах, либо публиковать список аффилированных лиц, с указанием вида деятельности компании. Если они или члены их семей, прямые родственники находились или находятся в составе учредителей или в составе генеральной дирекции, совета директоров компаний сектора перепродажи, экспорта электроэнергии, ввоза ископаемого топлива и нефтепродуктов, предоставления профильных отраслевых услуг, они должны быть немедленно выведены за штат, следует также провести соответствующее расследование и принять необходимые меры по его результатам.
10. Опубликовать и постоянно обновлять на сайте Министерства энергетики и промышленности КР в полном объеме сведения, которые легли в основу обоснования предоставления льготных тарифов тем или иным категориям небытовых абонентов.
11. Предоставить полный отчет АКС ГКНБ КР, Министерства внутренних дел КР, ГСБЭП по возбужденным делам в сфере энергетики (в отношении сколько лиц возбуждались дела и сколько было привлечено к ответственности, сумма нанесенного ущерба и сумма восстановленного ущерба и т. д.), разместив данную информа-



цию в открытом доступе на любом определенном государственном сайте. Помимо этого, данная информация должна быть опубликована и постоянно обновляться на сайте Министерства энергетики и промышленности КР.

12. Провести анализ и принять меры по устранению препятствий правоохранительным органам в качественном расследовании коррупционных дел в сфере ЭЭ. На данный момент внимание рабочей группы по противодействию коррупции в рамках поручения Совета обороны КР не обращено на коррупционные риски (объективные и субъективные), связанные с закупками по линии внешних займов, грантов международных доноров и финансовых агентств, институтов.
13. Проконтролировать дела, переданные Счетной палатой КР в АКС ГКНБ КР, ГСБЭП и другие соответствующие силовые органы, для проведения уголовного преследования.
14. Принять нормативные правовые акты по тарифной методике, о спецсчете об экспорте электрической энергии за услуги регулирования мощности, информация о котором будет находиться в постоянном публичном доступе, а также нормативы по условному расходу топлива на ТЭЦ городов Бишкек и Ош и по определению потерь электроэнергии.
15. Конфискация имущества должна стать действенным инструментом в антикоррупционной борьбе.
16. Обсудить вопрос о наложении постоянного запрета в отношении тех государственных служащих, которые были привлечены к уголовной ответственности за коррупционные преступления (определить список статей Уголовного кодекса КР), на занятие любой должности в государственных органах, вплоть до запрета преподавания в вузах.





**Е. Воронина,**  
главный редактор «Бюллетеня  
по правам человека  
в Кыргызской Республике»

## Права человека в Кыргызстане (краткая хроника 2014-го)



**В**ажным событием для правозащитников страны стало получение старейшей правозащитной организацией Кыргызстана «Справедливость» (г. Джалал-Абад) международной премии Макса ван дер Стула<sup>1</sup> в области защиты прав этнических меньшинств. Церемония вручения премии прошла 2 октября 2014 года в городе Гааге – столице южной Голландии, где расположены резиденция правительства, парламента и королевский двор.

В начале сентября известные правозащитники и правовые эксперты из стран Восточной Европы, России, Центральной Азии и Кавказа приняли участие в варшавской встрече ОБСЕ и работе Венецианской Комиссии. Встреча проходила по инициативе и поддержке БДИПЧ ОБСЕ, Венецианской Комиссии, Совета Европы. От Центральноазиатского региона принимали участие известный правозащитник и правовой эксперт, член Рабочей группы при БДИПЧ ОБСЕ Е. Жовтис и С. Ушакова, директор Фонда «Национальный и международный институт развития» (Казахстан), из Кыргызстана – правовой эксперт А. Эсенгельдиев и вице-президент Между-

<sup>1</sup> Макс ван дер Стул – нидерландский политический деятель, министр иностранных дел и один из ведущих европейских дипломатов второй половины XX века. В 1993-2001 гг. – Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств.

народной федерации по правам человека, руководитель ОО «Правозащитное движение “Бир Дуйно – Кыргызстан”» Т. Исмаилова.

Как сообщила редакции бюллетеня Т. Исмаилова, около 55 международных и региональных экспертов в ходе встречи обсудили формат развития свободы ассоциаций, включая стратегические вопросы и принципы формирования ассоциаций (юридическая основа, модели ассоциаций в регионе ОБСЕ, вопросы регистрации ассоциаций, юридического и административного регулирования при реализации права граждан на создание ассоциаций). Эксперты поделились опытом по проблемам формирования и деятельности ассоциаций, включая возможности преодоления существующих барьеров при реализации права граждан на создание ассоциации, участие ассоциаций в процессе принятия решений на всех уровнях, вопросы роспуска и прекращения деятельности ассоциаций в соответствии с законодательствами стран и международными обязательствами. Участники встречи также обсудили проблемы в сфере административного и уголовного наказаний, существующие в странах ОБСЕ, и задачи приведения их в соответствие с международными стандартами.

По мнению участников обсуждений из Центральной Азии, Заключение рекомендации Рабочей группы БДИПЧ ОБСЕ окажут содействие в развитии демократического законодательства в странах ОБСЕ по вопросам свободы ассоциаций, позволят устранить имеющиеся проблемы и несоответствия в законодательстве некоторых стран и остановить негативные процессы, сужающие политическое пространство для деятельности НПО, в частности, в Кыргызстане.

Конец сентября был отмечен победой правозащитников в вопросе недопущения повышения тарифов на отопление, горячую воду и электроэнергию. Так, 29 сентября судья Бишкекского межрайонного суда приняла решение удовлетворить иск правозащитника Н. Токтакунова и отменить постановление Правительства КР «О среднесрочной тарифной политике на электрическую и тепловую энергию на 2014-2017 годы» от 17 июня 2014 года № 336.

Суд согласился с тем, что правительство не провело общественные слушания по вопросу повышения тарифов перед тем, как принять постановление.

В ходе прений сторон Н. Токтакунов напомнил, что в Законе КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»



от 20 июля 2009 года № 241 предусматривается публикация текста нормативного правового акта как минимум за месяц до принятия, обоснования постановления, перечня государственных органов, разработавших проект постановления, а также финансово-экономических расчетов. Кроме того, каждый гражданин должен иметь доступ к результатам антикоррупционной, правовой, правозащитной и экологической экспертиз, к статистическим данным и механизму расчета себестоимости энергии. «Ничего этого сделано не было, правительство не предоставило никаких доказательств, что была проведена общественная дискуссия», – подчеркнул истец.

В итоге, суд отменил повышение тарифов на тепло, горячую воду и электроэнергию.

Правовые эксперты Тянь-Шанского аналитического центра при Американском университете в Центральной Азии разработали рекомендации для Правительства КР на основе анализа международных и национальных правовых актов в области прав человека, устанавливающих обязательства Кыргызстана. В перечень рекомендаций было включено восемь предложений.

Так, Правительству и Жогорку Кенешу КР рекомендуется обеспечить реализацию законодательства, а при необходимости – внести дополнения и изменения в соответствии с правозащитными принципами с целью повышения уровня демократии и поощрения устойчивого развития всех сообществ и групп без какой-либо дискриминации.

Кроме того, предлагается ратифицировать международные договоры в сфере прав человека, государством-участником которых Кыргызстан пока не является<sup>1</sup>.

Октябрь 2014 года запомнится правозащитникам и гражданским активистам Кыргызстана двумя антиконституционными инициативами, с которыми выступили несколько парламентариев страны. Так, 9 октября 2014 года в Жогорку Кенеше КР был рассмотрен

<sup>1</sup> По состоянию на сентябрь 2014 года Кыргызстан ратифицировал Международный билль о правах человека и большинство инструментов по правам человека, за исключением Конвенции о правах инвалидов, Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, Третьего факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка и Римского статута Международного уголовного суда.

и вынесен на голосование законопроект, подразумевающий уголовную и административную ответственность за «формирование положительного отношения к нетрадиционным формам сексуальных отношений»<sup>1</sup>. По мнению правозащитников, данный законопроект может ввести ответственность не только за распространение любой информации о ЛГБТ-сообществах Кыргызстана, но и обусловит запрет для ЛГБТ-граждан объединяться в организации для защиты своих прав. Принятие данного закона может повлечь за собой: ограничение свободы слова и самовыражения, вплоть до введения уголовной ответственности за распространение информации; поощрение физического, психологического и сексуального насилия в отношении части представителей – ЛГБТ-сообществ со стороны правоохранительных органов и радикально настроенных граждан; рост числа самоубийств среди гомосексуальных подростков, которые окажутся без права на поддержку – как со стороны семьи, так и со стороны государства; нарушения права каждого человека создавать объединения и ассоциации для защиты собственных прав, т. е. нарушения норм Конституции КР, а также ряда международных обязательств страны.

ЛГБТ-организации Кыргызстана намерены привлечь к процессу обсуждения дискриминационной депутатской инициативы максимальное международное внимание.

Еще одна антиконституционная инициатива по ограничению свободы собраний и объединений принадлежит парламентариям Турсунбаю Бакир уулу, Н. Мадалиеву и Н. Нарматовой, разработавшим проект Закона «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики»<sup>2</sup>.

Представители гражданского общества Кыргызстана отмечают, что указанный законопроект содержит ряд дискриминационных норм, противоречащих основным демократическим принципам, и, в случае его принятия, ограничит деятельность некоммерческих организаций (НКО), включая филиалы и представительства иностранных НКО, работающих в Кыргызстане.

<sup>1</sup> См. проект Закона «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», вынесен на общественные слушания 26 марта 2014 года. Доступно на сайте [www.kenesh.kg](http://www.kenesh.kg)

<sup>2</sup> Доступно на сайте [www.kenesh.kg](http://www.kenesh.kg)

Стоит подробнее остановиться на некоторых положениях данного документа. Так, разработанный законопроект предлагает установить для всех НКО Кыргызстана следующие требования: сдача отчета в Министерство юстиции КР, дополнительно к уже существующим трем отчетам, предоставляемым в налоговые органы, Социальный фонд КР и Национальный статистический комитет КР; обязать НКО, получающие финансирование из зарубежных источников, к унизительной регистрации в качестве «иностранных агентов»; обязательное ежегодное прохождение НКО дорогостоящего финансового аудита; публикация в СМИ отчетов и заключений финансового аудита, что также требует немалых средств.

Также данным законопроектом предлагается предоставить Министерству юстиции КР полномочия вмешиваться во внутренние дела НКО, в частности: по своему усмотрению определять, соответствует ли деятельность НКО ее уставным целям (что должно быть исключительным полномочием высшего органа управления самой НКО); запрещать филиалам и представительствам иностранных НКО финансировать ту или иную местную НКО; приостанавливать деятельность НКО или ликвидировать ее по своему усмотрению, вне каких-либо административных правил, которые бы ограничивали такой произвол.

Законопроект пронизан идеей о том, что «иностранный персонал для НКО – это дестабилизирующая сила, угрожающая Кыргызстану», а сотрудники и волонтеры НКО – это «иностранные агенты».

В настоящее время в стране идет информационная кампания НКО, призывающая власти отклонить принятие данного законопроекта.

Повышению уровня информированности общества о фактах насилия в отношении детей посвящена национальная информационная кампания «Вместе защитим детей от насилия!», которая стартовала этой осенью в Бишкеке по инициативе НКО, защищающих права и интересы детей. Особое внимание кампания уделяет гендерному аспекту данной проблемы, поскольку от разных видов насилия в равной степени страдают как девочки, так и мальчики. «Девочки подвергаются семейному насилию чаще, чем мальчики. Треть всех опрошенных детей подвергается насилию на улице. Насилию в школе подвергается 14 % детей, 72 % опрошенных детей ответили, что никогда и никому бы не рассказали о том, что они подвергаются насилию, 64 % мальчиков и 62 % девочек считают, что обращение за помощью тождественно понятию «ябедничать», что, по их мне-

нию, свидетельствовало бы об их слабости», – рассказала М. Итикеева, директор ОО «Центр защиты детей». Также она отметила, что в половине случаев детям стыдно и неудобно рассказывать о насилии, совершенном в отношении них. Недоверие и неверие в возможность защиты чувствуют 18 % мальчиков и 12 % девочек. По их мнению, «все равно ничего не изменится».

В рамках данной информационной кампании будут выпущены видео- и аудиоролики, информационные материалы для различных социальных и возрастных категорий граждан: мигрантов, школьников, родителей. Запланированы передачи на телевидении и радио, рассматривающие проблемы насилия в семье, в школе с участием самих детей, врачей, учителей, уполномоченных органов по защите детей.

«Проверь сотрудника милиции» – под таким названием 14 октября в Бишкеке прошла акция, организованная тремя правозащитными организациями страны: ОФ «Голос Свободы», Партнерской группой «Прецедент» и ОО «Институт общественного анализа». Акция преследовала две цели: продвижение концепции контроля представителей власти гражданами страны и информирование граждан об их правах в случае задержания сотрудниками правоохранительных органов по подозрению в совершении административного нарушения.

Правозащитники, разделившись на четыре группы, в соответствии с делением города Бишкек на административные районы, задавали встретившимся им сотрудникам милиции вопрос о наличии удостоверения, нагрудного номера, маршрутного листа. Результаты проделанной участниками акции работы будут направлены в Министерство внутренних дел КР и органы прокуратуры.



Совет по правам человека планирует выпуск первого номера «Бюллетеня по правам человека в Кыргызской Республике» за 2015 год. Мы готовы опубликовать статьи на актуальные темы, которые требуют особого внимания со стороны государственных органов и общественности.

Наш адрес: г. Бишкек, пр-т Чуй, 114, каб. 302.

Электронный адрес: [jjamalt@gmail.com](mailto:jjamalt@gmail.com),  
[asel.kurmanbekova@gmail.com](mailto:asel.kurmanbekova@gmail.com),  
[hrab.kg@gmail.com](mailto:hrab.kg@gmail.com)

Контактный телефон: 29-99-59

Надеемся на плодотворное сотрудничество.

