



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

ДОКЛАД ПО СОБЛЮДЕНИЮ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Бишкек-2014

УДК
ББК
Д-

Экспертная группа: Г. Алмамбетова – руководитель группы,
В. Вахитов, Г. Ибраева, Б. Исаков, А. Сабилов,
М. Тюлегенов, Н. Утешева, К. Шкурдюк.

Совет по правам человека выражает благодарность членам экспертной группы, которые оказали профессиональную помощь в подготовке данного доклада.

Мы благодарны представителям всех неправительственных и международных организаций, государственных структур, предоставившим материалы своих исследований по рассматриваемым в докладе темам, принявшим участие в обсуждении проекта доклада и высказавшим конструктивные замечания и дополнения.

Д- **Доклад по соблюдению прав человека в Кыргызской Республике.** – Совет по правам человека. – Бишкек, 2014. – 98 с.

ISBN

Доклад основан на материалах, предоставленных неправительственными и международными организациями, работающими в сфере защиты прав человека, а также на официальных данных и на публикациях в СМИ.

Предназначен для рассмотрения депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики с целью анализа выполнения Правительством Кыргызской Республики обязательств в области прав человека. Настоящий доклад также рассчитан на изучение органами государственной власти, в частности, членами Координационного совета по правам человека при Правительстве Кыргызской Республики, сотрудниками Министерства иностранных дел Кыргызской Республики, судебных органов, органов местного самоуправления, неправительственных организаций, а также всеми, кто заинтересован в информации в сфере защиты прав человека в Кыргызстане.

Доклад содержит ссылки на первоисточники рассматриваемой информации: документы, отчеты, публикации в СМИ.

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

Д
ISBN

УДК
ББК

☪ СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	5
СПРАВКА-ОБОСНОВАНИЕ К ДОКЛАДУ ПО СОБЛЮДЕНИЮ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	6
Раздел 1. ЗАЩИТА ПРАВ РЕБЕНКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	11
1.1. Сбор дезагрегированных данных для разработки национальной стратегии по защите детей	11
1.2. Защита детей от насилия и жестокого обращения	12
1.3. Трудовое воспитание, принудительный труд и эксплуатация детского труда в государственных учреждениях	17
Основные выводы	19
Рекомендации	20
Раздел 2. СИТУАЦИЯ С СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ПОЖИЛЫХ ГРАЖДАН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	23
2.1. Национальное законодательство, направленное на защиту прав пожилых граждан	24
2.2. Выплата пособий, денежных компенсаций взамен льгот	25
2.3. Обслуживание на дому и в стационарных учреждениях	26
2.4. Медицинские услуги в рамках Программы государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью	26
2.5. Выплата пенсий	26
2.6. Дискриминация пожилых граждан в условиях семьи	27
Основные выводы	30
Рекомендации	30
Раздел 3. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЛИЦ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ (ЛОВЗ)	33
3.1. Соблюдение основных прав ЛОВЗ	35
Основные выводы	37
Рекомендации	37
Раздел 4. ПРОДВИЖЕНИЕ ПОЛИТИКИ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА	40
4.1. Женщины в сфере принятия решений	40
4.2. Развитие ресурсов и экономических выгод для женщин	52
4.3. Права женщин и девушек	60
4.4. Наделение женщин властными полномочиями	63

Основные выводы	64
Рекомендации	64
Раздел 5. ПРАВА ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ	66
5.1. Внешняя трудовая миграция	67
5.2. Внутренняя трудовая миграция	70
Основные выводы	71
Рекомендации	72
Раздел 6. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	74
6.1. Право избирать	74
6.2. Право быть избранным	77
6.3. Избирательные права после выборов	81
6.4. Избрание избранными	82
6.5. Ресурсы и результаты выборов	83
6.6. Право формировать «правила игры»	84
Основные выводы	86
Рекомендации	87
Раздел 7. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ПЫТОК И ЖЕСТОКОГО ОБРАЩЕНИЯ	89
7.1. Правозащитный взгляд на причины применения пыток и других видов жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания	89
7.2. Статистика пыток	90
7.3. Причины пыток	90
Основные выводы	95
Рекомендации	95

⋮ СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- ВБ** Всемирный банк
- ВВП** валовой внутренний продукт
- ГСИН** Государственная служба исполнения наказаний при Правительстве Кыргызской Республики
- ИВС** изолятор временного содержания
- ИДН** инспекция по делам несовершеннолетних
- КР** Кыргызская Республика
- ЛОВЗ** лицо с ограниченными возможностями здоровья
- МСУ** местное самоуправление
- НБКР** Национальный Банк Кыргызской Республики
- НПО** неправительственная организация
- ОВЗ** ограниченные возможности здоровья
- ООН** Организация Объединенных Наций
- ОПСД** отдел по поддержке семьи и детей
- ПД** правозащитное движение
- ПРООН** Программа развития Организации Объединенных Наций
- РФ** Российская Федерация
- СИЗО** следственный изолятор
- СМИ** средства массовой информации
- СНГ** Содружество Независимых Государств
- УК КР** Уголовный кодекс Кыргызской Республики
- УПК КР** Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики
- УПО** Универсальный периодический обзор
- ЦИК** Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики

СПРАВКА-ОБОСНОВАНИЕ К ДОКЛАДУ ПО СОБЛЮДЕНИЮ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Согласно ст. 1 Всеобщей декларации прав человека, принятой Организацией Объединенных Наций в 1948 году: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства».

Кыргызстан присоединился к Всеобщей декларации прав человека. С этого момента в стране начинается отсчет одного из важнейших гуманитарных процессов – неукоснительного соблюдения прав человека. Инициированы, созданы и активно работают десятки общественных организаций, миссия которых сводится к мониторингу соблюдения прав человека, а также их защите практически во всех сферах общественной, социальной, экономической жизни страны.

Законодательно права кыргызстанцев закреплены в Конституции Кыргызской Республики¹, согласно которой «Права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения» (ст. 16).

В ст. 16 Конституции КР права и свободы человека объявлены высшей ценностью. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти и органов местного самоуправления (далее – МСУ).

Государственная политика по соблюдению прав и свобод граждан Кыргызской Республики реализуется также рядом законов и нормативных документов, где особое место занимает ст. 18 Конституции КР, которая регламентирует деятельность Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики. Институт Омбудсмена в Кыргызстане, как и во всем мире, осуществляет парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в нашей стране.

Кыргызская Республика ратифицировала также ряд международных документов по правам человека:

- Международный пакт о гражданских и политических правах², Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах³, Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах⁴;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах⁵;

¹ Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года, введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года.

² Принят постановлением Жогорку Кенеша КР «О присоединении Кыргызской Республики к международным договорам по правам человека» от 12 января 1994 года № 1406-XII.

³ Принят постановлением Жогорку Кенеша КР «О присоединении Кыргызской Республики к международным договорам по правам человека» от 12 января 1994 года № 1406-XII.

⁴ Принят Законом КР «О присоединении Кыргызской Республики ко Второму Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленному на отмену смертной казни, принятому Резолюцией 44/128 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1989 года» от 16 марта 2010 года № 52.

⁵ Принят постановлением Жогорку Кенеша КР «О присоединении Кыргызской Республики к международным договорам по правам человека» от 12 января 1994 года № 1406-XII.

- Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации¹;
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин²;
- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Факультативный протокол к Конвенции против пыток³;
- Конвенция о правах ребенка⁴;
- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей⁵;
- Конвенция о правах инвалидов⁶ (принят закон о присоединении, без ратификации самой Конвенции).

Также Кыргызская Республика приняла обязательства представлять периодические отчеты в те органы, с которыми есть договоренности по мониторингу исполнения рекомендаций. Национальный доклад Кыргызской Республики по правам человека был рассмотрен в июне 2010 года в рамках Универсального периодического обзора (далее – УПО) Комитетом по правам человека ООН. Следующий страновой отчет Кыргызстана будет рассмотрен во втором цикле XXI Сессии Комитета по правам человека ООН в 2015 году.

В рамках предварительных мероприятий по подготовке странового отчета для XXI Сессии Комитета по правам человека ООН Комитетом по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству Жогорку Кенеша КР и Советом по правам человека 13 сентября 2013 года было проведено заседание круглого стола на тему «Права и свободы человека как смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти и органов местного самоуправления».

Одним из основных результатов данного мероприятия стала принятая всеми участниками Резолюция о проведении Правительственного дня, посвященного правам человека, а также решение о подготовке Доклада по соблюдению прав человека в Кыргызской Республике (далее – Доклад). Была сформирована рабочая группа, в которую вошли члены и эксперты Совета по правам человека, неправительственных и международных организаций, работающих в самых различных областях защиты прав человека. Правительственный день, посвященный обсуждению вопросов соблюдения и защиты прав человека, проводится впервые в истории независимого Кыргызстана, что создает уникальную возможность для обсуждения ситуации в этой сфере на самом высоком политическом уровне. Данный формат позволит укрепить диалог между гражданским обществом, Правительством КР и Жогорку Кенешем КР, а также определит новую парадигму взаимодействия всех прогрессивных сил кыргызстанского сообщества.

Конструктивность такого подхода подкрепляется самим регламентом проведения Правительственных дней в Жогорку Кенеше КР, когда по результатам слушаний прини-

¹ Принята Законом КР «О присоединении Кыргызской Республики к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации» от 26 июля 1996 года № 48.

² Принята постановлением Законодательного собрания Жогорку Кенеша КР «О присоединении Кыргызской Республики к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» от 25 января 1996 года № 320-1, постановлением народных представителей Жогорку Кенеша КР «О присоединении Кыргызской Республики к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года (вступила в силу 3 сентября 1981 года)» от 6 марта 1996 года П № 257-1.

³ Приняты Законом КР «О присоединении Кыргызской Республики к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» от 26 июля 1996 года № 46.

⁴ Принята постановлением Жогорку Кенеша КР «О присоединении к Конвенции о правах ребенка» от 12 января 1994 года № 1402-XII.

⁵ Принята Законом КР «О присоединении Кыргызской Республики к Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 года» от 15 апреля 2003 года № 80.

⁶ Одобрена распоряжением Правительства КР от 16 сентября 2011 года № 422-р.

мается постановление, являющееся действенным механизмом взаимодействия всех ветвей власти.

Члены Совета по правам человека, эксперты ряда неправительственных и международных организаций, вошедшие в рабочую группу по подготовке и составлению Доклада, определили его содержание и структуру, приняв к рассмотрению следующие основные темы:

- 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.

Данная структура Доклада была сформирована на основании анализа рекомендаций Совета по правам человека ООН по результатам работы круглого стола «Права и свободы человека как смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти и органов местного самоуправления», а также рекомендаций, полученных в рамках УПО.

По каждому направлению была сформирована отдельная рабочая группа, в которую вошли представители профильных общественных организаций, осуществляющие свою деятельность в сфере прав человека на протяжении последних лет. Эту работу координировал эксперт, в задачу которого входили сбор, обработка и анализ всей информации по утвержденному направлению (отчеты о результатах исследований, публикации в СМИ и др.).

Совет по правам человека проводил встречи рабочих групп с целью координации подготовки материалов по всем направлениям Доклада.

Консолидированными усилиями был подготовлен Проект Доклада по соблюдению прав человека в Кыргызской Республике, который был обсужден в ходе общественных слушаний, проводившихся с участием общественных и международных организаций, членов Правительства КР, депутатов Жогорку Кенеша КР 22 мая 2014 года. По итогам слушаний Проект Доклада был дополнен предложениями и замечаниями, которые учитывались при доработке Доклада.

По утвержденным и разрабатываемым направлениям Доклада были сделаны следующие основные выводы.

Защита прав ребенка в Кыргызской Республике:

- до сих пор не решена проблема сбора информации, ориентированной на показатели результативности существующей системы защиты детей;
- не решена проблема защиты детей от насилия и жестокого обращения;
- в Кыргызстане по-прежнему действуют очень слабые механизмы выявления самих фактов насилия в отношении детей; меры принимаются лишь в том случае, если насилие принимает самые крайние формы;
- не отработана процедура подачи жалоб самими детьми на факты насилия, что автоматически влечет рост таких нарушений прав детей;
- отмечаются серьезные нарушения в привлечении детей к труду, а именно к неоплачиваемому и наносящему вред здоровью ребенка труду, особенно в специализированных и закрытых детских учреждениях;
- В Кыргызстане по-прежнему отсутствует уполномоченный орган по защите прав детей.

Ситуация с соблюдением прав пожилых граждан Кыргызской Республики:

- в связи с низким уровнем жизни в стране права пожилых людей нарушаются практически повсеместно: дома, на улице, в социальных учреждениях;
- растет уровень дискриминации пожилых людей, насилия в отношении этой категории граждан, особенно в условиях семьи; обесцениваются традиционные социокультурные нормы отношения к представителям старшего поколения;
- стандарты ухода за престарелыми людьми в специальных учреждениях далеки от общепринятых стандартов заботы о здоровье граждан;
- отмечается слабый уровень развития социальных услуг для лиц пожилого возраста.

Соблюдение прав лиц с ограниченными возможностями здоровья:

- отсутствует эффективное антидискриминационное законодательство в отношении лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее – ЛОВЗ);
- законодательством не установлены требования к поставщикам информационных услуг в отношении их доступности для различных категорий ЛОВЗ;
- в связи предстоящей ратификацией Конвенции о правах инвалидов необходимо внести ряд изменений и дополнений в национальное законодательство;
- ограничен доступ ЛОВЗ к правосудию (к примеру, суды не оборудованы спецсредствами);
- не разработаны специальные программы по реабилитации и социальной реинтеграции ЛОВЗ-жертв насилия;
- практически отсутствует институт добровольных помощников;
- ЛОВЗ слабо обеспечены средствами индивидуальной мобильности;
- учреждения здравоохранения по-прежнему малодоступны для большинства ЛОВЗ;
- необходимо рассмотреть вопрос о выделении 4,8 млрд сомов на реализацию норм Конвенции о правах инвалидов.

Продвижение политики гендерного равенства:

- по-прежнему сильны негативные стереотипы традиционного отношения к браку: умыкание невест, ранние принудительные браки и многоженство, внутрисемейная дискриминация женщин;
- не снижается использование политиками протестных групп женщин (ОБОН);
- растет уровень семейного насилия в отношении женщин;
- возрос показатель ранней беременности;
- мероприятия по поддержке жертв насилия, заложенные в Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2012-2014 годы, не реализуются из-за отсутствия финансирования;
- де-факто нет равенства представленности женщин на правительственных должностях, в Жогорку Кенеше КР, среди работников судебных органов;
- в СМИ появляются публикации, которые носят антиконституционный характер, растет «исламизация» СМИ, на государственных каналах ОТРК и ЭлТР транслируются программы, открыто призывающие к насилию и дискриминации в отношении женщин;
- растет уровень безработицы среди женщин, особенно в регионах.

Права трудовых мигрантов:

- не разработана четкая государственная миграционная политика, вследствие чего по-прежнему высок уровень нарушений прав трудовых мигрантов;

- несбалансированный отток трудоспособного населения из страны приводит к заполнению рынка труда малоквалифицированной рабочей силой из близлежащих государств, а также к серьезным потерям трудоспособного населения, вынужденного массово выезжать на заработки;
- остро стоит проблема правовой и социальной незащищенности внутренних и внешних мигрантов, находящихся на нелегальном положении.

Избирательные права граждан Кыргызской Республики:

- требуется внесение изменений и дополнений в законодательство о партиях, в первую очередь, для более четкой регламентации функционирования политических партий;
- необходимо принять меры для представительства женщин из всех этнических групп в Жогорку Кенеше КР и местных кенешах;
- по-прежнему высок уровень несоблюдения норм избирательного процесса, особенно в части использования административного ресурса в ходе выборов, что является серьезным нарушением избирательных прав граждан.

Предотвращение пыток и жестокого обращения:

- растет уровень безнаказанности за применение пыток и жестокого обращения с задержанными со стороны органов сотрудников правопорядка;
- одной из основных причин роста числа примененных сотрудниками уголовного розыска случаев пыток в отношении задержанных является практика судебной системы Кыргызстана, в значительной степени опирающаяся на признательные показания;
- отсутствует структура, которая должна заниматься оперативно-розыскными мероприятиями по делам о пытках, а также обеспечением безопасности жертв и свидетелей пыток.

Таким образом, авторы Доклада исходили из необходимости повышения общей информированности депутатов Жогорку Кенеша КР, членов Правительства КР о ситуации с соблюдением и защитой прав человека в Кыргызской Республике. В целом, деятельность Кыргызстана в сфере защиты прав и свобод человека находится в весьма динамичном состоянии вследствие высокой гражданской активности общественных объединений, сохраняется высокий уровень общественного внимания к решению проблем в сфере прав человека. Это подтверждается целенаправленной деятельностью не только правозащитных и других общественных организаций, но и государства в целом. В Кыргызстане 2014 год был объявлен Годом укрепления государственности именно в целях утверждения прав и свобод человека как высшей ценности государства.

Настоящий Доклад должен стать опорным документом для Правительства КР при составлении Странового отчета о соблюдении Кыргызстаном прав человека в рамках УПО Комитета по правам человека ООН.

Рассмотрение данного Доклада в рамках запланированного Правительственного дня позволит определить контуры механизмов реализации конституционных прав и свобод кыргызстанцев в рамках государственной политики на ближайший период.

Страна находится на пути развивающейся демократии и подготовка Доклада по соблюдению прав человека в Кыргызской Республике является еще одной ступенью к построению сильного правового государства.

Раздел 1

ЗАЩИТА ПРАВ РЕБЕНКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

1.1. Сбор дезагрегированных данных для разработки национальной стратегии по защите детей

С принятием в 2012 году нового Кодекса Кыргызской Республики о детях (далее – Кодекс КР о детях)¹ функции уполномоченного органа по защите детей были переданы Министерству социального развития КР, которое с 2012 года определяет национальную политику в сфере защиты детей.

Наряду с этим, ряд министерств и ведомств обеспечивают разработку государственной и ведомственной политики в рамках своей компетенции, а также исполнение своими структурными подразделениями основных положений Кодекса КР о детях в соответствии с функциями данных организаций на республиканском и региональном уровнях (областном, городском, районном, сельском), это: Министерство социального развития КР, Министерство образования и науки КР, Министерство здравоохранения КР, Министерство внутренних дел КР, а также другие государственные органы. В силу этого функции различных государственных органов зачастую дублируют друг друга, сфера ответственности определена недостаточно четко. Не выработана система сбора ведомственных статистических данных относительно положения детей в Кыргызской Республике. Наблюдается слабое взаимодействие всех государственных органов, которые должны осуществлять защиту детей в стране, практически отсутствует общая координация действий этих государственных органов при решении судьбы ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации. Нередки случаи, когда государственный орган необоснованно пытается переадресовать ответственность за принятие того или иного решения другому государственному органу.

До настоящего времени **существующая система национальной статистики не предусматривает сбор всех необходимых дезагрегированных данных для оценки эффективности политики в отношении защиты детей.** Полностью отсутствуют данные национальной статистики по детям – внутренним мигрантам, по детям, оказавшимся без сопровождения (беспризорным и безнадзорным), по усыновленным детям и детям, проживающим в приемных семьях. Министерство социального развития КР отмечает необходимость разработки программного обеспечения по ведению базы детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, с целью объединения их с общей информационной системой.

Нет единой статистики о числе учреждений для детей в Кыргызстане и количестве находящихся в них детей, так как данные учреждения относятся к ведению различных государственных органов – Министерства образования КР, Министерства социального развития КР, Министерства здравоохранения КР, Министерства внутренних дел КР, Государственной службы исполнения наказаний при Правительстве КР (далее – ГСИН). Услуги по содержанию, воспитанию и уходу за детьми предоставляются также общественными организациями, точное количество которых неизвестно. Существующая си-

¹ Утвержден постановлением Жогорку Кенеша КР «О принятии Кодекса Кыргызской Республики о детях» от 31 мая 2012 года № 1963-V.

стема сбора данных не позволяет осуществлять контроль за перемещением детей из учреждения в учреждение интернатного типа.

Фактически, **национальная статистика, касающаяся положения детей, ориентирована на показатели процесса выполнения обязательств в области защиты прав ребенка, и в недостаточной степени отражает показатели результативности системы защиты детей.** На сегодняшний день национальная статистика предоставляет информацию о количестве школ-интернатов для детей с ограниченными возможностями здоровья (далее – ОВЗ) и количестве детей в данных школах. Однако нет данных о результатах деятельности данных школ, включая следующие показатели: причины смертности детей в данных учреждениях; трудоустройство выпускников после окончания школы; продолжение их обучения в профессиональных лицеях или учреждениях высшего образования. Также отсутствует информация о результатах введения системы инклюзивного образования: количество детей, получающих услуги инклюзивного образования; количество школ, предоставляющих такие услуги; количество учителей, прошедших курсы повышения квалификации по инклюзивному образованию; обеспеченность соответствующими учебными материалами.

Национальная статистика по детям, находящимся в конфликте с законом, отражает показатели распространенности преступности среди несовершеннолетних, но нет данных о результатах деятельности учреждений, где пребывают дети, находящиеся в конфликте с законом (Колония для несовершеннолетних лиц мужского пола, с. Вознесенка Чуйской области, Женская колония, с. Степное Чуйской области, Беловодская общеобразовательная специальная школа-интернат для детей и подростков, нуждающихся в особых условиях воспитания, с. Беловодское Чуйской области). Отсутствует информация о количестве повторных преступлений, совершенных несовершеннолетними, о трудоустройстве выпускников, продолжении их обучения в профессиональных лицеях и вузах страны, о количестве случаев досрочного освобождения несовершеннолетних, лишенных свободы, о количестве несовершеннолетних, задержанных органами внутренних дел по подозрению в совершении правонарушений, с указанием возраста, пола.

Ведение ведомственной статистики не решает проблему сбора дезагрегированных данных, демонстрирующих развитие системы защиты детей и ее результативность. **Разрозненность источников информации не позволяет создать общую картину происходящего, с тем чтобы повысить эффективность деятельности государственных органов по защите детей и обеспечить высокий уровень их взаимодействия в данной сфере.** Необходима разработка и введение в национальную статистику системы сбора информации о положении детей, ориентированной на показатели результативности существующей системы защиты детей.

1.2. Защита детей от насилия и жестокого обращения

Согласно исследованиям, проведенным ЮНИСЕФ¹, распространенность насилия в отношении детей чрезвычайно высока. Так, 72,7 % детей приходилось сталкиваться с проявлениями насилия в семье и/или безнадзорностью со стороны родителей. В учреждениях ювенальной юстиции в 2012 году было выявлено 24 факта пыток в отношении несовершеннолетних, 12 из которых совершались в учреждениях интернатного типа.

¹ Жестокое обращение с детьми и пренебрежение их нуждами в семье в Кыргызской Республике. ЮНИСЕФ. – Бишкек, 2010; Защита детей от пыток и жестокого обращения. Отчет по результатам исследования. ЮНИСЕФ. – Бишкек, 2012.

1.2.1. Запрет телесных наказаний

Согласно результатам исследования ЮНИСЕФ, проведенного в Кыргызстане¹, 11,0 % родителей признали, что они когда-либо «били своих детей изо всей силы»; 7,1 % родителей ответили, что серьезно «избивали своего ребенка в прошлом месяце»; 4,5 % родителей «бросали или сбивали с ног» своих детей; 1,3 % родителей «прижигали детей сигаретами или другими горячими предметами»; 1,3 % «запирали ребенка в небольшом закрытом помещении, связывали его или приковывали к чему-либо», чтобы дисциплинировать. Многие виды жестокого обращения в отношении детей могут не иметь очевидных последствий для физического здоровья ребенка, однако оказывают существенное и долгосрочное влияние на его психику и развитие. Согласно исследованию ЮНИСЕФ², в Кыргызстане многие родители признают, что умеренное и тяжелое физическое насилие в отношении детей часто используется ими для того, чтобы приучить ребенка к дисциплине, и это воспринимается нередко как норма и даже как «традиционные» и «эффективные» способы воспитания детей.

Запрет телесных наказаний является частью принципиальной стратегии в предупреждении всех форм насилия в обществе, а также необходимости формирования нетерпимости к широко распространенной практике телесных наказаний детей. Уголовный кодекс Кыргызской Республики (далее – УК КР) не предусматривает норм ответственности за применение телесных наказаний к детям, но в то же время, содержит некоторые нормы, которые могут применяться для защиты детей от жестокого обращения, а именно:

- ответственность за невыполнение обязанностей по воспитанию ребенка, сопряженное с жестоким обращением (ст. 161 УК КР);
- ответственность за «истязания» – причинение физических или психических страданий путем систематического нанесения побоев либо иными насильственными действиями, если это не повлекло тяжкого или менее тяжкого вреда здоровью несовершеннолетнего или лица, заведомо для виновного находящегося в беспомощном состоянии либо в материальной или иной зависимости от виновного (ст. 111 УК КР).

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

1.2.2. Неэффективность защиты детей-жертв и свидетелей преступлений

В Кыргызстане чрезвычайно малое число сообщений о фактах насилия в отношении детей поступает в соответствующие государственные органы и становится предметом расследования и судебного разбирательства. По официальным данным Министерства внутренних дел КР за 10 месяцев 2012 года было возбуждено 1114 уголов-

¹ Жестокое обращение с детьми и пренебрежение их нуждами в семье в Кыргызской Республике. ЮНИСЕФ. – Бишкек, 2010.

² Там же.

ных дел по преступлениям, совершенным в отношении несовершеннолетних, из них 142 по преступлениям против половой неприкосновенности несовершеннолетних, в суд было направлено 618 уголовных дел. Согласно данным Министерства социального развития КР в 2012 году его территориальными подразделениями было выявлено 117 детей, подвергшихся семейному насилию, а за 9 месяцев 2013 года – 137 детей. За период с 2010 по август 2012 гг. в Генеральную прокуратуру КР поступило 2 жалобы о применении пыток в отношении несовершеннолетних (1 жалоба в г. Ош, 1 – в г. Бишкек), при этом уголовных дел по факту применения пыток в отношении несовершеннолетних (ст. 305-1 УК КР) возбуждено не было. В Центре помощи детям, пострадавшим от насилия и жестокого обращения, (г. Бишкек) с декабря 2011 года функционирует телефон доверия. В 2013 году поступило 186 звонков, по озвученным ситуациям были даны юридические и психологические консультации.

1.2.3. Механизмы выявления фактов насилия в отношении детей

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

1. Независимый мониторинг и контроль. Данный механизм должен предусматривать: систему регулярных посещений закрытых учреждений представителями государственных органов; открытость учреждений для общественного контроля; систему оперативной передачи информации от медицинских или общеобразовательных учреждений о признаках насилия в отношении детей в уполномоченные органы по защите детей и в правоохранительные органы; наличие гарантий проведения немедленного разбирательства и предоставления защиты ребенку, включая, в случае угрозы его здоровью, его незамедлительное размещение вне семьи или вне учреждения, где он находился.

Систематический независимый от ведомств контроль закрытых учреждений всех типов в Кыргызской Республике не проводится. Единственная качественная межведомственная комплексная проверка, которая была направлена на изучение ситуации с соблюдением и защитой прав ребенка в учреждениях опеки всех типов и наименований, была проведена в период с 17 марта по 24 апреля 2008 года в 28 учреждениях республики. В соответствии с материалами, представленными в справке по результатам данной проверки, в большинстве учреждений были выявлены множественные нарушения законодательства Кыргызской Республики и прав ребенка, однако рекомендации по исправлению сложившейся ситуации не были исполнены, что обесценило средства, затраченные государством на данную работу.

Недостаток соответствующего наблюдения за деятельностью учреждений всех типов, где проживают дети, является общей проблемой. Даже в случае выявления неправительственными организациями или Акыйкатчы (Омбудсменом) КР случаев пыток и жестокого обращения с детьми, государственные органы, как правило, ограничиваются выговором администрации, либо увольнением руководителя учреждения, что фактически не решает проблему безнаказанности насилия в детских учреждениях.

2. Подача жертвой насилия прямой жалобы в уполномоченные государственные органы. Для действенности данного механизма, как в случае семейного насилия, так и в учреждениях, необходимо: наличие специальных, упрощенных для детей процедур подачи жалобы; обеспечение защиты детей-жертв и детей-свидетелей насилия; введение системы обязательного информирования детей о существующих механизмах подачи жалобы; предоставление гарантий бесплатной юридической помощи детям-

жертвам в том случае, если помощь законных представителей, в виду их физического отсутствия или конфликта интересов, является для ребенка недоступной.

Специальных, доступных детям процедур подачи жалобы, в настоящее время в Кыргызстане не существует. В закрытых учреждениях пенитенциарной системы (колонии, СИЗО) и учреждениях Министерства внутренних дел КР законодательством предусмотрены лишь общие, как для взрослых, так и для несовершеннолетних, процедуры подачи жалобы на применение пыток или жестокое обращение. Согласно результатам исследований, проведенных неправительственными организациями (далее – НПО), ЮНИСЕФ, Омбудсменом (Акыйкатчы) КР за период с 2009 по 2013 гг. в учреждениях интернатного типа и учреждениях ювенальной юстиции, ни в одном из учреждений для детей, находящихся в конфликте с законом, в настоящее время не предоставляется информация о праве ребенка на подачу жалобы, а также об уполномоченных государственных органах, которые могут их рассматривать.

В учреждениях интернатного типа, а также учреждениях для детей, находящихся в ситуации семейного насилия, процедуры подачи жалоб отсутствуют полностью.

1.2.4. Обеспечение досудебной защиты ребенка-жертвы преступления

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

Фактически **отсутствует защита ребенка от угрозы его жизни и здоровью, когда он находится в каком-либо учреждении и подвергается насилию или эксплуатации со стороны администрации или персонала.** Согласно ст. 118 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики (далее – УПК КР) прокурор, следователь с согласия прокурора, или суд вправе временно отстранить от должности обвиняемого, подсудимого, в том случае если есть достаточные основания полагать, что они будут препятствовать, объективному ведению следствия и разбирательству дела в суде, возмещению причиненного ущерба или продолжать заниматься преступной деятельностью, связанной с пребыванием на этой должности. Временное отстранение обвиняемого, подсудимого от должности отменяется на основании судебного решения, постановления следователя, прокурора, когда в применении этой меры отпадает необходимость.

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

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

Нередко в ходе следствия показания ребенка не рассматриваются всерьез лишь на основании его возраста, даже если степень зрелости ребенка позволяют ему давать ясные и детальные показания. Уполномоченные органы часто не считают необходимым информировать ребенка о ходе разбирательства и его правах. Это происходит вследствие патриархальных взглядов на воспитание, где дети воспринимаются как объект, судьбой которого полностью распоряжаются взрослые, так и в связи с отсутствием необходимой профессиональной подготовки специалистов по работе с детьми-жертвами преступлений. Допросы и другие формы расследования проводятся без уважения и учета интересов ребенка. Часто ребенок, являющийся жертвой, испытывает повторный стресс в ходе проведения расследования, а затем и во время судебного процесса, поскольку вынужден неоднократно описывать насилие, которое он пережил, ввиду отсутствия применения видеозаписи, которая могла бы использоваться для исключения повторной травматизации ребенка.

1.2.5. Доступ детей-жертв преступлений к правосудию

Важно отметить, что **доступ детей-жертв преступлений к правосудию существенно ограничен полной их зависимостью от действий законного представителя.** Выступить стороной процесса – представлять интересы ребенка-жертвы преступления, как на стадии следствия, так и в суде, может законный представитель ребенка.

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

Согласно ст. 5 Закона КР «О гарантированной государством юридической помощи» от 17 июля 2009 года № 227 бесплатная юридическая помощь предоставляется несовершеннолетним исключительно в случаях совершения ими общественно опасных деяний, предусмотренных УК КР. **Если же несовершеннолетний является жертвой насилия, то бесплатная юридическая помощь для него не предусмотрена.**

Фактически, если у ребенка нет законного представителя, занимающего активную позицию в его защите и имеющего хотя бы минимальные правовые знания, ребенок, находящийся в конфликте с законом, остается без возможности добиться возбуждения уголовного дела в отношении лиц, применявших к нему насилие. В наиболее уязвимом положении находятся дети, лишенные родительской опеки и попечительства, на-

ходящиеся под опекой государства в интернатных учреждениях, беспризорные дети, дети трудовых мигрантов и дети-беженцы. Эта ситуация усугубляется существующим в обществе восприятием насилия в отношении детей, как необходимой нормы воспитания. Все это в итоге приводит к высокой степени безнаказанности насилия в отношении детей, как в семьях, так и в различных учреждениях для детей.

1.3. Трудовое воспитание, принудительный труд и эксплуатация детского труда в государственных учреждениях

С 2008 по 2011 гг. в Кыргызстане функционировала Государственная программа действий социальных партнеров по искоренению наихудших форм труда несовершеннолетних в Кыргызской Республике¹. Однако многие ее задачи оказались нереальными для исполнения, поскольку нередко мероприятия программы, проводимые в сельской местности, не находили поддержки местного сообщества, так как детский труд, в какой бы форме он ни выражался, воспринимается родителями как нормальная необходимость трудового воспитания и помощь ребенка семье. **В результате, действие данной программы не было продолжено.**

Согласно данным Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики (далее – Госинспекция) ежегодно инспекторами по охране труда проводятся проверки предприятий, организаций по соблюдению трудового законодательства, касающегося труда молодежи, детей. При этом выявляются такие факты как работа без заключения трудовых договоров, перевозка грузов выше положенной нормы, дети наносят вред здоровью, работая в табаководстве, животноводстве, в тяжелых и вредных условиях труда, а также при обработке растений удобрениями, ядохимикатами.

Однако сфера внимания Госинспекции не распространяется на образовательные учреждения и учреждения интернатного типа, где также имеют место злоупотребления и эксплуатация детского труда. Новые подходы к деятельности образовательных учреждений в сфере трудового воспитания и их нетерпимость к проявлениям наихудших форм детского труда должны стать основой для их искоренения в обществе.

Согласно п. 47 Типового положения об общеобразовательном учреждении²: «Общеобразовательному учреждению запрещается привлекать обучающихся к труду, не предусмотренному общеобразовательными программами, учебным планом и уставом учреждения, без их согласия и согласия родителей (лиц, их заменяющих)». Основные виды трудовой деятельности в средних школах и учреждениях интернатного типа во всех регионах Кыргызской Республики можно подразделить на **учебный компонент** (уроки труда и классные часы в старших классах, посвященные вопросам профессиональной ориентации) и **внеклассную воспитательную работу** (дежурство по классу, самообслуживание, регулярная уборка пришкольной территории, мест общественного пользования (улиц, парков), работа на приусадебных участках, в подсобном хозяйстве, работа на поле в сельском хозяйстве, обязательная летняя трудовая практика в школах).

В нарушение законодательства, большая часть внеклассных видов трудовой деятельности учащихся не отражена в учебных планах или уставах учреждений, школьников привлекают к труду без согласия их родителей. Зачастую администрация обра-

¹ Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 января 2008 года № 20.

² Утверждено приказом министра образования, науки и культуры Кыргызской Республики от 24 октября 1997 года № 376/1.

зовательных учреждений и педагоги не различают понятие «трудовое воспитание» и принудительный труд или эксплуатацию детского труда, считая выполнение детьми всех видов работ полезной деятельностью, направленной на воспитание в них трудовых умений и навыков. Это связано прежде всего с тем, что до настоящего времени Министерством образования и науки КР не разработаны стандарты трудового воспитания и процедуры привлечения школьников к внеклассному труду, а существующие нормы допустимой нагрузки, установленные Правительством КР¹, не распространены по образовательным учреждениям. В настоящее время, оценка опасности для детей от выполнения той или иной деятельности в образовательных учреждениях не производится, что повышает риски применения наихудших форм детского труда.

Согласно педагогическим концепциям трудового воспитания, **условия и организация труда должны отвечать определенным критериям, чтобы иметь позитивное воспитательное воздействие на детей**, а именно труд должен:

- 1) быть тесно взаимосвязан с основным учебным процессом и являться его продолжением;
- 2) быть наполнен творчеством;
- 3) быть посильным;
- 4) быть добровольным;
- 5) быть разумно контролируемым;
- 6) иметь очевидное социальное значение;
- 7) включать как интеллектуальную, так и физическую нагрузку;
- 8) выполняться в сочетании форм индивидуальной и коллективной ответственности за результат.

В большинстве образовательных учреждений Кыргызстана **все виды работ, которые трактуются как трудовое воспитание, носят исключительно принудительный характер**, где функция педагога сводится к надзору за исполнением детьми определенного поручения. Довольно редко в учреждениях педагогами ведется предварительная образовательная и воспитательная работа с детьми для понимания ими социальной значимости выполняемого труда, что ведет к утрате его педагогического воздействия.

Формы труда, осуществляемые на практике детьми в средних школах и интернатных учреждениях, **часто не являются безопасными для здоровья детей**. Так, во многих учреждениях интернатного типа, несмотря на запрет уборки детьми туалетов в целях профилактики кишечных и глистных инфекций, факт выполнения воспитанниками данной работы выявлен достоверно. Такая работа выполняется детьми либо в качестве самообслуживания, и тогда для воспитанников устанавливается график дежурств, либо в качестве наказания за проступки. Особой опасности подвергается здоровье воспитанников интернатов при уходе за скотом в подсобных хозяйствах (например, в Чуйской школе-интернате для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей), так как животные могут быть носителями опасных болезней, таких как бруцеллез, паразитарные заболевания, ящур и др.

В школах и интернатах, расположенных в сельской местности, воспитанников старших классов, часто в обязательном порядке, привлекают к сезонным работам на полях, являющихся собственностью учреждения, либо арендованных, без учета мнения самих детей и **без права отказаться от такой работы**. В некоторых интернатных учреж-

¹ Постановление Правительства КР «Об утверждении предельно допустимых норм нагрузок при подъеме и перемещении тяжестей вручную женщинами и работниками в возрасте до 18 лет» от 2 декабря 2005 года № 548.

дней персонал и администрация практикуют использование труда воспитанников для сельскохозяйственных работ в своих личных хозяйствах и в работе по дому. Такая практика была выявлена в 2012 году в Беловодской общеобразовательной специальной школе-интернате для детей и подростков, нуждающихся в особых условиях воспитания (с. Беловодское Чуйской области).

Одним из существенных нарушений при привлечении детей к выполнению той или иной работы является **присвоение результатов труда детей**. Когда речь идет о работе детей по уборке улиц города, в подсобных хозяйствах учреждений или на полях, во внимание должны приниматься не только принуждение, тяжесть и опасность работы для здоровья детей, но и извлечение выгоды из детского труда администрацией учреждений или органами МСУ. Имеется в виду не только прямая выгода в денежном выражении, но и использование детей для бесплатного выполнения работы, которую по своим функциональным обязанностям должен выполнять технический персонал образовательного учреждения или наемные рабочие, и за которую кто-то получает соответствующую оплату.

Основные выводы

Необходима разработка и введение в национальную статистику системы сбора информации о положении детей, ориентированной на показатели результативности существующей системы защиты детей. Следует пересмотреть существующую систему статистических показателей и разработать единую комплексную информационную систему (базу данных) с целью обеспечения: прозрачности процедур предоставления услуг государственными органами в сфере защиты детей; снижения коррупции при установлении опеки и усыновлении детей; систематической оценки эффективности деятельности государственных органов в сфере защиты детей и эффективного планирования дальнейших мер по улучшению системы защиты детей.

Следует пересмотреть систему воспитания в закрытых учреждениях для детей, находящихся в конфликте с законом, с учетом современных научных подходов, исключив карательные подходы к воспитанию. Персонал таких учреждений должен пройти соответствующее обучение и иметь возможность систематически повышать свою квалификацию.

В любом учреждении в спектр обязанностей руководства и персонала должно входить разъяснение каждому несовершеннолетнему, в доступной его пониманию форме, правил, регулирующих внутренний распорядок учреждения, дисциплинарных требований и процедур, способов получения информации и подачи жалоб. Свободный и постоянный доступ к такой информации должен быть обеспечен каждому несовершеннолетнему в любое время и при любых обстоятельствах.

Необходимо исключить возможность обеспечения в интернатных учреждениях за счет детского труда основных потребностей детей в гигиенических средствах, питании или обучающих материалах. Трудовое воспитание следует проводить только в рамках реализации обучающих программ, утвержденных Министерством образования и науки КР.

В процессе трудового воспитания в школах и интернатах необходимо обеспечить соблюдение санитарно-гигиенических требований к организации труда.

На уровне школы следует проводить работу с родителями по разъяснению недопустимых форм детского труда и его последствий, а также по информированию о современных методах трудового воспитания.

Рекомендации

Национальному статистическому комитету Кыргызской Республики

1. Ввести в сферу отслеживания Национальным статистическим комитетом КР на постоянной основе данных о детях, находящихся в трудной жизненной ситуации, а именно:
 - а) количество усыновленных детей на национальном, на международном уровне – с дифференциацией по полу и с учетом детей с ОВЗ;
 - б) количество граждан Кыргызской Республики, желающих усыновить ребенка;
 - в) количество детей, данные о которых включены в Государственный банк данных о детях, лишенных родительского попечения;
 - г) количество выпускников учреждений опеки, закончивших профессиональные лицеи, высшие учебные заведения;
 - д) количество детей, реинтегрированных в родные семьи до направления ребенка в учреждение опеки, из учреждения опеки – с дифференциацией по полу, включая детей с ОВЗ;
 - е) количество семейных детских домов, приемных семей;
 - ж) количество приютов при общественных объединениях и фондах;
 - з) соотношение количества социальных и биологических сирот в учреждениях опеки, независимо от организационно-правовой формы учреждений и их подведомственности;
 - и) число привлеченных к ответственности на основании решения суда за преступления, связанные с применением пыток, истязаний, невыполнением обязанностей по воспитанию детей, обусловивших жестокое обращение в отношении детей;
 - к) количество детей-жертв преступлений, прошедших реабилитацию в учреждениях здравоохранения, в центрах помощи детям, пострадавшим от насилия;
 - л) количество школ и учреждений профессионального образования, предоставляющих услуги инклюзивного образования для детей с ОВЗ;
 - м) количество учителей, прошедших подготовку по работе с детьми-инвалидами, детьми, находящимися в конфликте с законом;
 - н) данные по выявленным беспризорным детям;
 - о) данные по продолжению обучения и трудоустройству выпускников интернатных учреждений, детских домов, учреждений ювенальной юстиции;
 - п) данные по повторным правонарушениям, совершенным несовершеннолетними;
 - р) данные по количеству задержаний несовершеннолетних органами внутренних дел;
 - с) данные по работающим детям.

Правительству Кыргызской Республики

1. Предусмотреть для территориальных подразделений уполномоченного органа по защите детей все необходимые человеческие, информационные и материальные ресурсы с целью обеспечения возможности эффективного выполнения ими своих обязанностей. Поднять уровень оплаты труда сотрудников территориальных подразделений уполномоченного органа по защите детей, так как в настоящее время он не является адекватным нагрузке и ответственности, что создает условия для высокой текучести кадров.

Министерству здравоохранения Кыргызской Республики и Министерству социального развития Кыргызской Республики

1. В целях защиты детей от любых видов насилия в семейном окружении или в условиях учреждений, необходимо обеспечить тесное взаимодействие государственных органов для гарантирования полноценной правовой защиты ребенка-жертвы насилия, с тем чтобы он получил соответствующие социальные и медицинские услуги, необходимые для его физического и психического восстановления и реабилитации, в частности:
 - а) обеспечить эффективную, своевременную и взаимную передачу информации о ситуации ребенка, подвергшегося пыткам, между территориальными органами по защите детей, учреждениями здравоохранения, областными отделениями Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, Национального центра Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных, унижающих достоинство видов обращения и наказания, органами прокуратуры в случаях выявления фактов пыток в закрытых учреждениях и учреждениях интернатного типа;
 - б) при выявлении насилия в семейном окружении, обеспечить обязательную, своевременную и взаимную передачу информации о случаях семейного насилия в отношении ребенка между территориальными подразделениями уполномоченного органа по защите детей, учреждениями здравоохранения, инспекциями по делам несовершеннолетних (далее – ИДН), региональными подразделениями Акыйкатчы (Омбудсмена) КР;
 - в) при поступлении в учреждения здравоохранения ребенка с травмами, полученными в результате предполагаемого насилия, обязать руководство учреждения здравоохранения незамедлительно информировать об этом не только органы внутренних дел, но и территориальные подразделения уполномоченного органа по защите детей по месту жительства ребенка.

Государственной службе исполнения наказаний при Правительстве Кыргызской Республики, Министерству образования и науки Кыргызской Республики, Министерству социального развития Кыргызской Республики, Министерству внутренних дел Кыргызской Республики

1. Провести курсы повышения квалификации и предусмотреть соответствующую систему профессиональной подготовки персонала закрытых учреждений, а также сотрудников отделов по поддержке семьи и детей (далее – ОПСД) и ИДН, отражающую специфику работы с детьми, находящимися в конфликте с законом.
2. Разработать и ввести во всех закрытых учреждениях (включая места содержания под стражей до суда, а также исправительные, специальные воспитательные учреждения и учреждения интернатного типа независимо от их подведомственности) независимый от администрации данного учреждения эффективный и доступный для несовершеннолетних механизм, позволяющий им подавать жалобы и обеспечить защиту от репрессий в случае ее подачи.

Министерству образования и науки Кыргызской Республики, Министерству труда, занятости и молодежи Кыргызской Республики

1. Полностью пересмотреть систему трудового воспитания в учреждениях образования с учетом новых подходов и методов, разработать и ввести минимальные стандарты трудового воспитания в школах и интернатных учреждениях.
2. Запретить использование бесплатного и принудительного детского труда школьников для уборки внешкольных территорий района, села, города во всех регионах страны.

3. Обеспечить все общеобразовательные учреждения материалами о допустимых нормах труда для несовершеннолетних, запрещенных видах детского труда, правовых требованиях к оформлению трудовой деятельности несовершеннолетних. Гарантировать постоянную доступность этой информации для педагогов, детей и их родителей.

Министерству образования и науки Кыргызской Республики, Акыйкатчы (Омбудсмену) Кыргызской Республики

1. Обеспечить ведомственный и независимый контроль условий и организации трудового воспитания в школах и интернатных учреждениях с целью выявления наихудших форм и эксплуатации детского труда, гарантировать рассмотрение выявленных нарушений и привлечение к ответственности администрации учреждений в случае обнаружения таких фактов.

Жогорку Кенешу Кыргызской Республики

1. Внести следующие изменения в Уголовный кодекс Кыргызской Республики:
 - а) предусмотреть прямую ответственность за применение телесных наказаний к несовершеннолетним;
 - б) исключить возможность процедуры примирения сторон по делам с участием несовершеннолетних, возбужденным по ст. ст. 111, 161 УК КР;
 - в) пересмотреть нормы ответственности, касающиеся защиты детей от преступлений сексуального характера, для обеспечения равной защиты несовершеннолетних лиц мужского и женского пола;
 - г) внести изменения в ст. 305-1 УК КР, позволяющие гарантировать, что все лица, виновные в применении пыток или жестоком обращении в отношении детей, независимо от того, являются ли они должностными лицами или нет, понесут ответственность.
2. На уровне закона (Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики) предусмотреть право несовершеннолетнего, в случае, если он является жертвой пыток или жестокого обращения, выбирать общественного защитника для участия в интересах несовершеннолетнего на всех стадиях уголовного процесса, если законные представители ребенка являются нарушителем его прав, не заинтересованы в защите его прав, или не имеют фактической возможности обеспечить его своевременную защиту. Разработать процедуры, устанавливающие правовой статус такого общественного защитника.
3. Обеспечить юридическое сопровождение деятельности территориальных подразделений уполномоченного органа по защите детей. С этой целью внести соответствующие изменения в Закон КР «О гарантированной государством юридической помощи» от 17 июля 2009 года № 227.
4. Имплементировать нормы Руководящих принципов, касающихся правосудия в вопросах, связанных с участием детей-жертв и свидетелей преступлений (Резолюция 2005/20 Экономического и Социального Совета ООН) в национальное законодательство и национальные программы, касающиеся защиты детей. А также принимать их во внимание при внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, Кодекс КР о детях, Закон КР «О гарантированной государством юридической помощи» от 17 июля 2009 года № 227, Закон КР «О защите прав свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства» от 16 августа 2006 года № 170.

Раздел 2

СИТУАЦИЯ С СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ПОЖИЛЫХ ГРАЖДАН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

С каждым годом все больший процент уязвимых людей в Кыргызстане составляют именно пожилые граждане нетрудоспособного возраста, пенсионеры и ЛОВЗ. Ситуация в стране, связанная с вопросами соблюдения прав пожилых людей, характеризуется следующими особенностями. После распада в 1991 году Советского Союза постсоветские страны Центральной Азии, включая Кыргызстан, претерпели кардинальные преобразования экономического и социально-политического характера. Переходный период, наряду с позитивными демократическими преобразованиями, сопровождался рядом кризисных процессов. Социально-экономические трудности, политическая нестабильность, рост внешней и внутренней миграции, низкое пенсионное обеспечение способствовали процессам маргинализации пожилых людей как социальной группы, повышению их уязвимости от дискриминации, выражающейся в пренебрежении, а нередко и в жестоком обращении и проявлении других форм насилия.

Например, в силу значительного потока трудовой миграции, в основном в Россию и Казахстан (а это в основном трудоспособные граждане молодого и среднего возраста), пожилые члены семьи становятся единственными взрослыми, которые должны заботиться об оставшихся детях и жилье. Они испытывают несоразмерные возрасту нагрузки и становятся более уязвимыми к различным криминальным нарушениям их прав (кражам, грабёжам и др.). А в семьях, переезжающих из отдаленных сел в столицу страны г. Бишкек, сложности жизнеобеспечения на новом месте (поиски работы, съемное жилье и т. п.) нередко оборачиваются усилением напряженности в семейно-бытовой сфере и ростом насилия в семье, в том числе в отношении пожилых лиц.

Это лишь некоторые факторы, усугубляющие уязвимое положение пожилых людей. Они обусловлены экономическими и социально-политическими проблемами, усиливающими уровень конфликтности в обществе, что требует повышать защищенность представителей наиболее уязвимых групп населения от потенциальной агрессии и насилия.

Ситуация в Кыргызстане во многом отражает общемировые тенденции, которые обусловлены тем, что доля пожилых людей в общей численности населения становится все больше, а число очень пожилых (80 лет и старше) растет быстрее всего. В то же время, люди, достигающие пенсионного возраста, находятся в лучшей физической форме и более здоровы, чем раньше. Увеличение средней продолжительности жизни и лучшее состояние здоровья в пожилом возрасте являются индикаторами успеха и образуют потенциал рабочей силы, квалификации и опыта, который должен быть продуктивно использован обществом. Существует и обратная связь: опыт «активной старости» говорит о том, что пожилые люди, интегрированные в общество, имеют более высокий уровень и продолжительность жизни, а также более сохранное здоровье. С учетом этого, вопросы интеграции пожилых людей и обеспечения их участия в обществе в любом возрасте должны рассматриваться более заинтересованно на всех уровнях принятия решений. Независимо от возраста, каждый человек должен иметь

возможность вносить свой вклад в общество, а также право на социальное, политическое и экономическое участие.

На сегодняшний день в Кыргызстане проживает 552 тыс. пожилых граждан, что составляет чуть более 9 % от всего населения страны¹. Средняя продолжительность жизни составляет 74 года для женщин и 66 лет для мужчин.

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

Статистика показывает, что 38 % пожилых людей в Кыргызстане получают пенсию ниже прожиточного минимума, который составляет 4300 сомов².

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

Согласно статистике население Кыргызстана в демографическом отношении достаточное молодое. Результаты исследования «Население Кыргызстана в начале XXI века», проведенного Фондом ООН в области народонаселения в Кыргызстане³ указывают на то, что молодежь в возрасте 14-28 лет составляет 30,1 % населения Кыргызстана, а 51,4 % – население младше 25-ти лет. Несмотря на эти данные, согласно прогнозам Кыргызстан столкнется с процессом старения населения уже в 2030 году. На сегодня население в Кыргызстане старше 60-ти лет составляет 8 %, в 2013 году увеличится до 13 %, а к 2015 году составит 21,1 %⁴.

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

2.1. Национальное законодательство, направленное на защиту прав пожилых граждан

Государственная политика в отношении пожилых граждан проводится в соответствии с национальным законодательством. Права пожилых граждан закреплены в Конституции КР⁵, пенсионном законодательстве, законодательстве о ветеранах войны, вооруженных сил и тружениках тыла, о социальном обслуживании населения, о пожилых гражданах и других нормативных правовых актах.

Приоритетными направлениями государственной политики в отношении пожилых граждан в Кыргызской Республике являются повышение качества услуг здравоохранения и социальной поддержки. Однако о каких-то видимых достижениях в данных областях по оказанию услуг пожилым гражданам говорить пока не приходится.

Основным направлением политики Министерства социального развития КР является усиление адресности социальной поддержки, концентрация финансовых и материальных ресурсов на оказание помощи наиболее нуждающимся группам населения.

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

² Доступно на сайте http://rus.azattyk.org/archive/ky_news_in_russian_ru/20131216/4795/4795.html?id=25201946

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

⁴ Там же.

⁵ Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года.

Мадридский международный план действий в области старения¹ направлен на обеспечение пожилому населению всех стран мира возможности жить в безопасных и достойных условиях и продолжать участвовать в жизни общества в качестве полноправных граждан. Этот план призван стать практическим инструментом, который должен помочь сосредоточить внимание государства на приоритетных задачах, связанных с процессами индивидуального и демографического старения.

В 2002 году силами гражданского общества Кыргызстана велась активная работа по привлечению внимания общественности и государства к целям и задачам, изложенным в Мадридском международном плане действий в области старения. Проведены ряд международных конференций, рабочих встреч с участием государственных структур, в соответствии с которыми Кыргызстан взял на себя обязательства по обеспечению пожилого населения страны возможностью жить в безопасных и достойных условиях и продолжать участвовать в жизни общества в качестве полноправных граждан. Результатом данной деятельности стало Распоряжение Правительства КР, предписывающее в целях совершенствования нормативной правовой базы в части социальной защиты пожилых граждан и пенсионеров и оказания им всесторонней поддержки создать рабочую группу для разработки Концепции «Старшее поколение»² и Закона КР «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике»³.

Кроме того, ст. 2 Закона КР «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике» определен возраст пожилых граждан мужчин – 63 года, женщин – 58 лет.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики социальная защита гражданам пожилого возраста осуществляется в виде:

- пенсий;
- социальных пособий для лиц, не имеющих трудового стажа;
- предоставления отдельным категориям граждан денежных компенсаций взамен льгот;
- социального обслуживания в стационарных учреждениях; социального обслуживания на дому одиноко проживающих престарелых граждан и ЛОВЗ;
- медико-санитарной помощи и различных видов реабилитационных услуг;
- обеспечения индивидуальными средствами передвижения по медицинским показаниям и протезно-ортопедическими услугами.

2.2. Выплата пособий, денежных компенсаций взамен льгот

При отсутствии права на пенсионное обеспечение пожилые граждане в соответствии со ст. 14 Закона КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» от 29 декабря 2009 года № 318 получают ежемесячное социальное пособие.

По данным Министерства социального развития КР по состоянию на 1 ноября 2013 года численность пожилых граждан, получающих ежемесячные социальные пособия, составляет 2089 тыс. человек⁴.

Выплата ежемесячных социальных пособий производится в денежном выражении. В высокогорных и отдаленных населенных пунктах – с учетом районных коэффициентов.

¹ Принят второй Всемирной ассамблеей по вопросам старения, Мадрид, 8-12 апреля 2002 года. Доступно на сайте http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ageing_program_ch1.shtml

² Распоряжение Правительства КР по созданию рабочей группы для разработки Концепции «Старшее поколение» от 28 сентября 2007 года № 368-р.

³ Закон КР «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике», принят постановлением Жогорку Кенеша КР от 26 июля 2011 года № 133.

⁴ Доступно на сайте <http://www.mlsp.kg/>

В настоящее время соотношение среднего размера социального пособия пожилых граждан (1000 сомов) к базовой части пенсии около (1500 сомов) составляет 66,6 %.

По итогам 2012 года численность получателей пенсии по инвалидности по линии Социального фонда КР составила 94,5 тыс. человек.

2.3. Обслуживание на дому и в стационарных учреждениях

В настоящее время 919 социальными работниками обслуживаются на дому более 9,0 тыс. одиноких пожилых граждан и ЛОВЗ.

В системе Министерства социального развития КР функционирует 15 домов-интернатов, из них: 3 детских психоневрологических, 5 взрослых психоневрологических, 7 для престарелых граждан и ЛОВЗ, где проживают 762 человек. В соответствии с утвержденным Перечнем гарантированных социальных услуг в социальных стационарных учреждениях предоставляются следующие услуги:

- социально-бытовые;
- социально-медицинские;
- социально-психологические;
- социально-педагогические;
- социально-правовые и социально-культурные.

В 2008 году в соответствии с законодательством были установлены нормы питания в день для взрослых – 55 сомов и для детей – 65 сомов. В связи с подорожанием продуктов за 5 лет, Министерство социального развития КР внесло предложение в бюджет об увеличении нормы питания до 90 и 100 сомов для взрослых и детей соответственно. На эти цели в республиканском бюджете на 2014 год предусмотрено 36,4 млн сомов

2.4. Медицинские услуги в рамках Программы государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью

В соответствии с Программой государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью⁵, реализуемой Министерством здравоохранения КР, предусмотрены следующие виды медико-санитарной помощи:

- первичная медико-санитарная помощь;
- экстренная медицинская помощь;
- специализированная медико-санитарная помощь в амбулаторных условиях;
- стационарная помощь;
- лекарственное и вакцинное обеспечение.

Эти виды медико-санитарной помощи предоставляются бесплатно:

- лицам, получающим ежемесячные социальные пособия;
- пенсионерам в возрасте до 70-ти лет.

2.5. Выплата пенсий

Как уже указывалось, минимальный размер заработной платы, пенсии, пособия и другие социальные выплаты поэтапно, с учетом экономических возможностей го-

⁵ Утверждена постановлением Правительства КР от 28 июня 2013 года № 388.

сударства, должны быть приближены к главному социальному стандарту, т. е. к прожиточному минимуму. На 1 декабря 2013 года прожиточный минимум для взрослого населения пенсионного возраста составляет 4890 сомов.

Для улучшения социального обеспечения пожилых граждан Министерством социального развития КР совершенствуется законодательная база, принимаются меры по повышению качества социального обслуживания пожилых граждан и эффективному использованию имеющихся ресурсов для обеспечения доступа пожилых людей к социальным услугам.

В рамках реализации Закона КР «О государственном социальном заказе» от 21 июля 2008 года № 162 Министерством социального развития КР ежегодно проводится конкурс социальных проектов, который направлен на улучшение жизнеобеспечения и защиты социально незащищенных категорий граждан, а именно, на поддержку и привлечение новых сил к решению социальных проблем пожилых граждан, ЛОВЗ, лиц, входящих в группы риска, а также, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, посредством партнерства между государственными органами и некоммерческими организациями.

В 2013 году из всех регионов республики поступило 77 социальных проектов, 28 отобраны для дальнейшего финансирования, из них по пожилым гражданам приняты 9 социальных проектов на сумму 1 178 750 сомов¹.

В Стратегию развития социальной защиты населения на 2012-2014 годы² включен раздел «Социальная защита пожилых граждан». В качестве основных на три года реализации данной Стратегии определены следующие задачи:

- обеспечение каждого пожилого гражданина достойным уровнем социальных выплат не ниже базовой части пенсии;
- предоставление качественных социальных услуг, исходя из их индивидуальных потребностей.

Согласно постановлению Правительства КР «О ежегодном проведении в Кыргызской Республике международных дней защиты детей, пожилых людей и инвалидов» от 10 апреля 2012 года № 237 в Кыргызстане стало традицией ежегодно, с 15 сентября по 15 октября, проводить месячник «Внимание и заботу людям пожилого возраста», приуроченный к Международному дню пожилых людей, который отмечается 1 октября.

В рамках месячника государственными органами, органами МСУ совместно с гражданским обществом проводится целенаправленная работа по оказанию пожилым гражданам дополнительной адресной социальной поддержки и материальной помощи.

2.6. Дискриминация пожилых граждан в условиях семьи

Однако, несмотря на принятые и реализуемые Кыргызской Республикой законодательные акты, направленные на социальную и медицинскую поддержку пожилых граждан, права пожилых людей продолжают нарушаться.

В последние годы **проблема дискриминации пожилых людей** (особенно пожилых женщин) **в Кыргызстане приобрела особое значение**. Дискриминация пожилых

¹ Доступно на сайте <http://www.mlsp.kg/>

² Утверждена постановлением Правительства КР от 13 декабря 2011 года № 755.

людей – эйджизм¹ проявляется в новой, несвойственной для восточного менталитета форме насилия над пожилыми людьми, что вызывает необходимость комплексного изучения данного явления и рассмотрения его как социальной проблемы. Дискриминация в отношении пожилых людей проявляется со стороны государства, общества и семьи через нарушение прав и свобод пожилого человека, снижение его социального статуса и уровня жизни, ограничение возможностей участия в различных сферах жизнедеятельности и доступа к культурным и духовным ценностям.

Особое беспокойство вызывает жестокое обращение с пожилыми людьми в условиях семьи. В Кыргызстане действует Закон КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» от 25 марта 2003 года № 62, в котором предусмотрены социально-правовые механизмы защиты от насилия в семье для всех членов семьи. Согласно положениям данного Закона государственные органы (органы внутренних дел, государственные администрации, комиссии по делам несовершеннолетних, органы образования, здравоохранения, социальной защиты) обязаны заниматься профилактикой семейного насилия, оказывать помощь и поддержку жертвам насилия, собирать статистические данные. Однако, несмотря на наличие данного Закона, насилие в отношении пожилых людей продолжает проявляться в различной форме.

На сегодняшний день в Кыргызстане еще не проводились специальные исследования на национальном или международном уровнях по выявлению семейного насилия в отношении пожилых людей. Есть лишь разрозненные исследования некоторых НПО. Конечно, существует и официальная статистика по обращению пожилых людей, испытывающих насилие, в правоохранительные органы, кризисные центры, суды аксакалов, но данные цифры являются заниженными и не отражают общей картины данного явления.

Ряд НПО провели исследования в этой сфере, результаты которых указывают на то, что насилие в отношении пожилых людей в Кыргызстане имеет место. Согласно исследованию, проведенному международной организацией «HelpAge International» и Ассоциацией кризисных центров (2011 г.)², 71 % респондентов считают, что проблема насилия в семье над пожилыми людьми в Кыргызстане существует, 47 % отмечают, что семейное насилие в отношении пожилых людей увеличилось за последние 10 лет. Кроме того, 35 % владеют информацией о случаях насилия в отношении пожилых людей.

В ходе исследования «Права пожилых людей в Кыргызстане», проведенного международной организацией «HelpAge International» выявлено, что более трети (35 %) опрошенных испытывали, по крайней мере, один вид преступления против личности, насилие или жестокое обращение, начиная с 50-летнего возраста³.

Согласно опросу, проведенному Ресурсным центром для пожилых (январь 2012), 69 % пожилых респондентов известно о случаях жестокого обращения, а более 72 % не знают, что делать в подобных случаях, куда обращаться за помощью⁴.

К сожалению, больше специальных исследований проблемы насилия в отношении пожилых людей в Кыргызстане не проводилось.

¹ Эйджизм (от англ. *ageism*) – дискриминация по возрасту.

² Краткий обзор результатов исследования о насилии в отношении пожилых людей, подготовленный в 2011 г. международной организацией «HelpAge International» и Ассоциацией кризисных центров в рамках проекта «Право на жизнь без насилия в пожилом возрасте». Доступно на сайте <http://www.helpage.org/russian/resources/resources/publications/>

³ Доступно на сайте www.helpage.org

⁴ Доступно на сайте www.rce.kg

В стране действуют негосударственные службы по оказанию помощи жертвам насилия. К ним относятся 13 кризисных центров, которые занимаются в основном оказанием помощи молодым женщинам и девушкам, к тому же они не поддерживаются государством, а осуществляют свою деятельность за счет донорских средств. При этом следует учесть, что кризисные центры есть только в областных центрах и крупных городах. **Пожилые люди, проживающие в сельской местности, фактически не имеют доступа к специализированным службам, предоставляющим социально-психологическую помощь в случаях семейного насилия.**

Согласно Закону КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» органы внутренних дел уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях и принимать все меры для осуществления социально-правовой защиты от семейного насилия.

К государственным органам, организациям и учреждениям по оказанию социальной поддержки лицам, пострадавшим от семейного насилия, относятся: государственные администрации, комиссии по делам несовершеннолетних, органы образования, здравоохранения, социальной защиты. Вышеназванные органы должны обеспечивать контроль за исполнением выносимых решений по предупреждению семейного насилия, оказывать социальную поддержку пострадавшим, разрабатывать программы по предупреждению семейного насилия, изучать причины и условия, способствующие семейному насилию, а также проводить разъяснительную работу с различными социальными группами населения.

К сожалению, общество недостаточно информировано об услугах, доступных для жертв или потенциальных жертв семейного насилия над пожилыми людьми. Отсутствие информированности и литературы также усугубляет сложившуюся ситуацию.

На местном уровне медицинские и социальные работники стараются не рассматривать семейное насилие как проблему для пожилых граждан. **Правоохранительные органы считают, что насилие в отношении пожилых людей является внутренним семейным делом.**

В связи с отсутствием информации по вопросам насилия, пожилые люди не осведомлены о своих правах и не могут себя защитить. Анализ данных исследования¹ показывает, что треть опрошенных (31 %) не информированы о том, в какие государственные органы можно обратиться по факту насилия в семье в отношении пожилых людей. Две трети респондентов ответили, что они знают, в какие государственные органы нужно обращаться, при этом многие из них наряду с государственными органами назвали некоторые общественные институты. **Особенно уязвимыми чувствуют себя пожилые люди, проживающие в сельских отдаленных районах, где недостаточен доступ к службам поддержки.**

Со старением населения все большее число пожилых людей будет подвергаться риску нарушения их прав, гарантированных государством. Это требует принятия срочных надлежащих мер, чтобы остановить потенциальный рост правонарушений в отношении этой категории граждан.

Ускоренное старение населения обусловлено снижением рождаемости и повышенной смертностью граждан трудоспособного возраста. Этот процесс стимулируется также миграционным оттоком населения трудоспособного возраста.

¹ Краткий обзор результатов исследования о насилии в отношении пожилых людей, подготовленный в 2011 г. международной организацией «HelpAge International» и Ассоциацией кризисных центров в рамках проекта «Право на жизнь без насилия в пожилом возрасте». Доступно на сайте <http://www.helpage.org/russian/resources/resources/publications/>

Социальные услуги, предоставляемые пожилым гражданам Кыргызстана в стационарных учреждениях, на дому, в центрах дневного пребывания и т. д., крайне недостаточны, необходимо создание геронтологических¹ центров досуга и ухода. В Кыргызской Республике стоит проблема острой нехватки специально разработанных программ старения.

Продвижение прав пожилых людей подразумевает такие неотъемлемые элементы, как удовлетворение их особых нужд и потребностей, обеспечение условий для достойной старости. Исторически социокультурные ценности в Кыргызстане связаны с тем, что традиции уважения к старшим подразумевают заботу и уход за ними в кругу семьи, однако **сегодня все большее число пожилых людей оказывается в домах-интернатах для престарелых людей. При этом претерпеваемые страной трудности экономического характера пока еще ограничивают возможности создания надлежащих условий в подобных стационарных учреждениях. В настоящее время они еще далеки от мировых стандартов.**

Оказание доступных и качественных социальных услуг, необходимой медицинской поддержки пожилым людям должно быть направлено на обеспечение им достойного образа жизни, долголетия, условий для участия в жизни общества, что в свою очередь позволит сократить правонарушения в отношении этой категории граждан.

Приверженность Кыргызской Республики построению демократии, выражающаяся в признании прав человека универсальной ценностью, требует создания условий для полноценного участия пожилых людей в жизни общества. Каждый человек должен иметь возможность стареть в благополучии и с достоинством, быть в состоянии вносить свой уникальный вклад в общественное развитие. Необходимо учитывать также специальные нужды, интересы и предпочтения пожилых людей. Поэтому вопросы, связанные со старением, должны быть приняты во внимание в разных областях государственной политики, нацеленной на сбалансированные взаимоотношения между государством, обществом, поколениями-участниками демографических процессов.

Основные выводы

При разработке национальных программ и стратегий следует учитывать вопросы демографии и гендерный аспект.

Необходимо обеспечить причастность общественности (неправительственные организации, представители групп самопомощи пожилых людей, эксперты) к принятию важных государственных решений: законов, стратегий, планов действий и т. д. посредством участия в работе общественных советов, межведомственных комиссий, в общественных слушаниях и др.

Рекомендации

Президенту Кыргызской Республики, Правительству Кыргызской Республики, Жогорку Кенешу Кыргызской Республики

1. Приступить к разработке национальной программы по проблемам старения в Кыргызской Республике, опираясь на рекомендации, предложенные в ходе Международной конференции по старению (декабрь 2013 г.)².

¹ Геронтология – наука, изучающая биологические, социальные и психологические аспекты старения человека, его причины и способы борьбы с ним (омоложение).

² Доступно на сайте <http://www.vb.kg/254453>

2. Внести изменения в Закон КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» от 25 марта 2003 года № 62, включив пожилых людей в отдельную категорию лиц, которые в силу своего возраста особо уязвимы к насилию.
3. Установить прожиточный минимум с учетом реальных расходов на коммунальные услуги, продукты питания и др., обеспечив пенсионерам достойный уровень жизни.
4. Содействовать созданию структур на разных уровнях (национальном, региональном) в интересах пожилых людей.
5. Обеспечить соблюдение конституционных прав и свобод пожилых людей путем проведения опросов, заседаний, общественных слушаний и других форм контроля над исполнением законов, обеспечив доступ этой категории граждан к услугам и их адресность.
6. Способствовать развитию в Кыргызской Республике института геронтологии.

Министерству внутренних дел Кыргызской Республики, Национальному статистическому комитету Кыргызской Республики, Национальному совету по гендерному равенству

1. Обеспечить сбор данных о фактах насилия в отношении людей свыше 50-ти лет, с градацией по возрасту и полу.
2. Разработать инструкцию по профилактике насилия в отношении пожилых людей в семейно-бытовой сфере.
3. На систематической основе осуществлять повышение информационной грамотности сотрудников органов внутренних дел в сфере предотвращения насилия в отношении пожилых людей.

Министерству социального развития Кыргызской Республики

1. Разработать минимальные стандарты для центров дневного пребывания; осуществлять мониторинг предоставляемых услуг.
2. Обеспечить развитие социальных услуг с применением новых социальных моделей для лиц пожилого возраста, особенно услуг по долговременному уходу, предоставляемых в домашних условиях. Уход за нуждающимися лицами старшего возраста должен поощряться и поддерживаться государством, так как возможности неправительственных и частных программ ограничены.
3. Внедрить систему повышения квалификации социальных работников.

Министерству здравоохранения Кыргызской Республики и мэрии г. Бишкек

1. Открыть кабинеты геронтологии в центрах семейной медицины, провести пилотный этап совместно с мэрией г. Бишкек на базе пансиона для пожилых людей «Ардагер».
2. Учитывать возрастные подходы при реформировании системы здравоохранения.
3. Совершенствовать подготовку, переподготовку медицинских сотрудников и геронтологов, а также других специалистов для работы с пожилыми людьми, предпринять меры для привлечения в эту сферу специалистов и их поощрения.

Министерству финансов Кыргызской Республики

1. Разработать и внедрить механизмы финансирования центров дневного пребывания для пожилых граждан, изложенные в Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы.
2. Обеспечить внедрение государственного социального заказа в другие министерства Кыргызской Республики.

Министерству образования Кыргызской Республики

1. Создать специализированные центры образования, повышения функциональной грамотности и анализа для людей пенсионного возраста.

Социальному фонду Кыргызской Республики

1. Улучшить эффективность и прозрачность накопительной системы Социального фонда КР, в частности накопительных фондов (2 %).
2. Установить единый размер базовой пенсии для всех пенсионеров.
3. Довести базовую часть пенсии до уровня прожиточного минимума.
4. В связи с увеличением трудовой миграции в соседние страны, необходимо улучшить существующую систему поступления страховых взносов от трудовых мигрантов за счет проведения информационно-разъяснительных акций, либо данные отчисления сделать обязательными для всех трудовых мигрантов.

Национальному статистическому комитету Кыргызской Республики

1. Включить в статистику по возрасту людей старше 50-ти лет с ранжированием в 5-10 лет, в том числе проводить ранжирование по заболеваниям среди пожилых людей с учетом гендерных особенностей.

Министерству культуры, информации и туризма Кыргызской Республики

1. Учреждениям культуры необходимо содействовать возрождению культурных традиций в работе с пожилыми людьми и в освещении передачи культурных ценностей, традиций молодому поколению через усиление межпоколенной связи.

Министерству иностранных дел Кыргызской Республики

1. Обеспечить участие Кыргызской Республики в разработке и продвижении принятия Конвенции по правам пожилых людей на международном уровне.

Раздел 3

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЛИЦ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ (ЛОВЗ)

По состоянию на 1 января 2014 года в Кыргызской Республике насчитывается 155,4 тыс. ЛОВЗ, или 2,6 % от общего числа населения. Для сравнения: в 1990 году эта цифра составляла 68,031, в 2000 – 88,277, в 2004 – 102,141.

За 9 месяцев 2013 года освидетельствование на установление факта инвалидности прошли 40,843 человек, из них каждый пятый – ребенок.

Причинами инвалидности являются: общее заболевание, трудовое увечье, профессиональное заболевание, инвалидность с детства; для военнослужащих – ранение, контузия, полученные при защите Родины или при исполнении иных обязанностей военной службы. Среди болезней, приводящих к инвалидности взрослого населения, на первом месте стоят болезни системы кровообращения, на втором – новообразования, на третьем – болезни костно-мышечной системы и соединительной ткани, на четвертом – последствия травм, отравлений и других воздействий внешних причин. Среди болезней, приводящих к инвалидности детей, на первом месте стоят врожденные аномалии, деформации и хромосомные нарушения, на втором месте – заболевания нервной системы, на третьем – другие болезни, на четвертом – психические расстройства и расстройства поведения.

В системе Министерства социального развития КР функционирует 14 социальных стационарных учреждений (домов-интернатов), из них 13 финансируются из республиканского бюджета. В них содержится 2301 человек, в том числе: в социальных стационарных учреждениях для престарелых и инвалидов – 758, во взрослых психоневрологических – 1182 и в детских психоневрологических домах-интернатах – 361 человек¹.

Оценивая проводимую Кыргызской Республикой политику в сфере прав ЛОВЗ, как позитивный ресурс следует указать то, что Министерством социального развития КР проводится определенная работа по обеспечению защиты прав ЛОВЗ. В текущем году сумма на питание в домах-интернатах для ЛОВЗ повышена до 110 сомов. Открыто 9 реабилитационных центров по предоставлению социальных услуг таким лицам. На стадии разработки новая Стратегия развития социальной защиты на 2015-2017 годы.

В стране действует специальное законодательство об инвалидности: Закон КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» от 3 апреля 2008 года № 38, Закон КР «О социальной защите членов семей погибших и пострадавших лиц в результате событий, произошедших в апреле-июне 2010 года» от 22 октября 2012 года № 173, Закон КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» от 19 декабря 2001 года № 111, Закон КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» от 29 декабря 2009 года № 318, Закон КР «О социальной защите граждан Кыргызской Республики, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы» от 7 мая 1993 года № 1196-ХII.

¹ По данным пресс-службы Правительства КР (Доступно на сайте www.gov.kg) и Министерства социального развития КР (Доступно на сайте www.mfsp.kg).

Приняты и выполняются ряд государственных программ, направленных на решение проблем инвалидности: Стратегия развития социальной защиты населения на 2012-2014 годы, Комплекс мер по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с ограниченными возможностями здоровья на 2014-2017 годы.

В 2011 году Кыргызстан подписал Конвенцию о правах инвалидов¹, ведется подготовка к ее ратификации.

Однако, оценивая состояние соблюдения прав человека применительно к ЛОВЗ, следует отметить, что в Кыргызской Республике:

- **отсутствует эффективное антидискриминационное законодательство в отношении ЛОВЗ:** термин «запрещение дискриминации» в национальном законодательстве упоминается лишь в ст. 9 Трудового кодекса КР «Запрещение дискриминации в сфере труда»; **ситуация с дискриминацией людей с инвалидностью осложняется отсутствием правовых механизмов защиты от дискриминации; отсутствует прецедентная судебная практика в отношении защиты от дискриминации лиц с инвалидностью;**
- отсутствуют нормативно закрепленные методики и механизмы оценки осуществления ЛОВЗ своих прав и свобод; следует также указать на общую проблему и неразвитость системы правовой защиты ЛОВЗ, как наиболее социально уязвимой категории;
- фактически отсутствует нормативное закрепление за каким-либо из органов государственного управления ответственности по контролю и координации политики в сфере инвалидности; Совет по делам инвалидов при Президенте КР, созданный Указом Президента КР от 28 ноября 1998 года № 363, не стал эффективным координатором политики государства в сфере защиты прав ЛОВЗ. При этом следует отметить, что 25 сентября 2013 года данный Указ о создании Совета был признан утратившим силу².

Содержание имеющихся статистических и иных публикуемых официальных данных не позволяет в достаточной степени определять эффективность антидискриминационных мер и прогресса в деле обеспечения равного осуществления каждого из прав ЛОВЗ, предусмотренных Конвенцией о правах инвалидов, включая гендерный и возрастной критерии, иные аспекты. Так, по данным Министерства социального развития КР в стране насчитывается 25 тыс. детей с ОВЗ³, а по данным Министерства образования и науки КР – 15 тыс.⁴

По данным ПРООН более 18 тыс. детей с ОВЗ не посещают школу по разным причинам⁵, а по данным Министерства образования и науки КР только 6 800 таких детей не обучаются по состоянию здоровья⁶.

Несмотря на наличие в Законе КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» нормы, запрещающей с 1991 года⁷ ввод в эксплуатацию новых и реконструированных объектов без обеспечения доступности для инвалидов,

¹ Конвенция о правах инвалидов, принята Резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 года.

² См.: Указ Президента КР № 193 «О признании утратившими силу некоторых решений Президента Кыргызской Республики».

³ См.: *Базарбаева К.* На самом деле это большой героизм – заботливо растить ребенка с ограниченными возможностями и помогать ему найти свое место в обществе. // Газ. «Майдан», 27 ноября 2013 г., № 43.

⁴ Доступно на сайте <http://kg.akipress.org/print:581057/>

⁵ Доступно на сайте <http://kg.akipress.org/news:585024/>

⁶ Доступно на сайте <http://kg.akipress.org/print:581057/>

⁷ Закон Республики Кыргызстан «О социальной защите инвалидов в Республике Кыргызстан» от 17 апреля 1991 года № 421-XII.

а также достаточную обеспеченность законодательства специальными строительными нормами, регламентирующими обеспечение доступности объектов и соответствие всех указанных нормативов международным стандартам, общая доступность для ЛОВЗ инфраструктуры не превышает 25-33 %. В 2013 году с участием ЛОВЗ рассмотрены 773 проектных документации по строительству новых объектов, из них возвращены на доработку 95¹.

3.1. Соблюдение основных прав ЛОВЗ

3.1.1. Равенство перед законом

Отсутствие антидискриминационного законодательства, правовых средств защиты от дискриминации допускает **существование дискриминационных ограничений доступа ЛОВЗ к некоторым сервисам и услугам, делает обычными ущемление прав людей с инвалидностью.**

Так, среди условий страхования содержатся дискриминационные нормы. Правила страхования исключают возможность получения отдельных видов полисов для лиц с инвалидностью I группы.

3.1.2. Доступ к правосудию

Национальное законодательство не содержит специальных ограничений для ЛОВЗ при обращениях в суды. При этом есть определенные трудности в доступе к правосудию для таких людей. Это выражено и в **отсутствии в судебных помещениях специального оборудования для лиц с дефектами слуха и речи, отсутствии пандусов, а также обеспечения для них возможности передвигаться по помещениям судов.**

3.1.3. Свобода от эксплуатации, насилия и надругательства

В Кыргызстане нет процедур предоставления убежища жертвам насилия ЛОВЗ, равно как отсутствуют специальные программы по реабилитации и социальной реинтеграции жертв насилия.

3.1.4. Самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество

В Кыргызской Республике практически **отсутствует институт индивидуальных помощников.** Имеющиеся в государстве социальные сервисы в подавляющем большинстве – государственные. При этом существуют значительные **ограничения в оказании бесплатных услуг нуждающимся ЛОВЗ в зависимости от их материального положения (по существу – бедности), а также наличия близких родственников.**

3.1.5. Индивидуальная мобильность

На практике **имеются значительные пробелы в обеспечении индивидуальной мобильности ЛОВЗ.** Так, в законодательство были внесены изменения, которыми государство прекратило обеспечение нуждающихся ЛОВЗ специальными автомобилями, оборудованными ручным управлением, бесплатно либо на льготных условиях. В госу-

¹ Доступно на сайте <http://pda.kabar.kg/society/full/75898?all>

дарстве отсутствуют сервисы подготовки предоставления услуг собак-поводырей. Не имеют всеобщего распространения специальные сервисы транспортного обеспечения ЛОВЗ, услуги сопровождения, не проводится специальное обучение работников транспортных служб и сервисов. В Бишкекском троллейбусном управлении из 159 троллейбусов только 36 имеют низкопольный кузов. В международном аэропорту «Манас» отсутствует доступная информация о наличии сервиса для обслуживания ЛОВЗ.

3.1.6. Свобода выражения мнений и убеждений, доступ к информации

Национальным законодательством не установлены требования к поставщикам информационных услуг в отношении ее доступности для различных категорий лиц с инвалидностью. В результате, **на государственных телеканалах сопровождение субтитрами для незлышащих не ведется**, что является нарушением действующего законодательства. Отсутствуют какие-либо установленные меры стимулирования поставщиков в предоставлении информации в доступной для ЛОВЗ форме.

3.1.7. Доступ к образованию

По данным ПРООН из 26 тыс. детей с ОВЗ в Кыргызстане только 25 % таких детей имеют доступ к получению образования, а остальные 75 % по разным причинам не могут обучаться, особенно в регионах¹. Ограниченность образования для некоторых групп детей с инвалидностью обусловлена физической недоступностью учреждений образования (школ). На практике ЛОВЗ сталкиваются с неразрешимыми проблемами: учебные учреждения не оборудованы для передвижения и обучения инвалидов, отсутствуют специальные программы и средства обучения. В 2013 году для ЛОВЗ было выделено 115 квотных мест вузах, из них заполнены только 60. На 2013/2014 учебный год данная квота уменьшена до 100 мест².

3.1.8. Здравоохранение, адаптация, реабилитация

Большинство учреждений здравоохранения остаются недоступными для отдельных категорий ЛОВЗ ввиду несовершенства их инфраструктуры, установленных порядков и процедур. Значительным ограничением в доступности здравоохранения для людей с инвалидностью являются установленные административные процедуры по обеспечению нуждающихся медицинскими препаратами бесплатно либо на льготных условиях.

Органами здравоохранения не проводятся в достаточном количестве мероприятия по предупреждению инвалидности и пропаганде здорового образа жизни.

3.1.9. Право на труд

Государством создан комплекс мер по обеспечению гарантии прав ЛОВЗ на труд. Однако большинство ЛОВЗ, ищущих работу, сталкиваются с тем, что наниматели не хотят брать их на работу по причине инвалидности. По данным Министерства социального развития КР из обратившихся ЛОВЗ трудоустроен только каждый четвертый³.

¹ Доступно на сайте <http://kg.akipress.org/news:585024/>

² Доступно на сайте www.kg.akipress.org/mobilenews:594638

³ Доступно на сайте <http://89.237/195.75/community/168699-bishkekскому-internatu-dlya-slaboslyshashix.html>

В Кыргызстане учреждено 586 рабочих мест для ЛОВЗ (112 – в Таласской области, 94 – в Баткенской, 85 – в Джалал-Абадской, 84 – в г. Ош и 75 – в г. Бишкек, 96 – в Ошской области, 24 – в Чуйской области, 14 – в Нарынской области и 2 – в Иссык-Кульской области. В Кыргызстане отсутствует понятие «социальное предприятие», т. е. имеющее основной целью не извлечение прибыли, а трудоустройство ЛОВЗ. При осуществлении ЛОВЗ предпринимательской деятельности дополнительной (ввиду инвалидности) защищенности нет. **Отсутствует специальная система профессиональной ориентации ЛОВЗ.**

3.1.10. Политические права

ЛОВЗ не имеют каких-либо нормативно-правовых ограничений по признаку инвалидности. Исключение составляет группа ЛОВЗ с инвалидностью умственного или психического характера, лишенных дееспособности. Участие ЛОВЗ на государственной службе фактически ограничено по состоянию здоровья, перечень заболеваний, ограничивающих право работы на государственной службе, во многом совпадает с состоянием здоровья людей с инвалидностью I и II групп.

3.1.11. Участие в культурной и спортивной жизни

Участие ЛОВЗ в культурной и спортивной жизни поддерживается, как правило, организацией творческих коллективов, кружков, клубов, фестивалей ЛОВЗ. Однако в мейнстриме культурного движения сохраняется маргинализация ЛОВЗ. На государственных каналах нет ни одной топ-персоны с видимыми формами инвалидности, рейтинги не содержат упоминаний об артистах с инвалидностью. Не более успешно выглядят и спортсмены-паралимпийцы. В 2013 году на паралимпийские виды спорта выделено около 55 тыс. сомов (1 тыс. долларов США). До настоящего времени не разработан Закон «О паралимпийском спорте», хотя модельный закон Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств был принят 25 ноября 2008 года.

Основные выводы

С учетом вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что в Кыргызстане конституционный принцип социального государства в части защиты прав ЛОВЗ государственными органами выполняется в недостаточной мере.

Несмотря на наличие действующего законодательства, реальная защита прав ЛОВЗ в Кыргызстане находится еще на достаточно низком уровне.

В связи с предстоящей ратификацией Конвенции о правах инвалидов необходимо внесение изменений и дополнений в действующее национальное законодательство.

Остро стоит вопрос о выделении 4,8 млрд сомов для реализации норм, заложенных в Конвенции о правах инвалидов.

Рекомендации

Правительству Кыргызской Республики

1. Установить четкий механизм реализации положений национального законодательства об обеспечении доступности ЛОВЗ к информации и объектам социальной инфраструктуры.

2. Гражданским кодексом КР установить институт частичного ограничения дееспособности лиц, страдающих психическими заболеваниями.
3. Закрепить в Кодексе КР о детях и Семейном кодексе КР положение о том, что для осуществления прав и свобод детей-инвалидов принимаются все необходимые меры.
4. Предусмотреть в законодательстве четкие правовые гарантии:
 - а) содействия индивидуальной мобильности ЛОВЗ избираемым ими способом, в выбираемое ими время и по доступной цене;
 - б) обеспечения доступа к услугам помощников и посредников за счет их предоставления по доступной цене (за исключением сурдопереводчиков);
 - в) побуждения предприятий, занимающихся производством технических средств реабилитации, к учету всех аспектов мобильности ЛОВЗ.
5. Установить правовые механизмы обеспечения за счет бюджетных средств специальных способов коммуникации ЛОВЗ с государственными органами и организациями, а также органами МСУ. Предусмотреть меры, направленные на активное побуждение частных предприятий и СМИ к предоставлению информации и услуг в доступных ЛОВЗ форматах¹.
6. Установить правовой механизм обеспечения инклюзивного образования ЛОВЗ, начиная с дошкольных учреждений.
7. Ввести в Трудовой кодекс КР четкие нормы, запрещающие дискриминацию по признаку инвалидности в трудовых отношениях. Ввести в Трудовой кодекс КР институт разумного приспособления² ЛОВЗ при организации их труда.
8. Установить правовые нормы о том, что при занятии государственных и муниципальных должностей и выполнении публичных функций ЛОВЗ должны предоставляться за счет государства любые технические средства реабилитации, необходимые для выполнения этих функций. Утвердить перечень заболеваний, препятствующих поступлению на государственную или муниципальную службу или ее прохождению, соответствующий Конвенции о правах инвалидов.
9. Предусмотреть меры, поощряющие участие ЛОВЗ в культурных общепрофильных спортивных мероприятиях. Установить четкий правовой механизм обеспечения доступа ЛОВЗ к услугам тех, кто занимается организацией досуга, туризма и спорта. В соответствии с модельным законом Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств от 25 ноября 2008 года разработать проект Закона «О паралимпийском спорте».
10. Усовершенствовать систему государственного статистического наблюдения за положением ЛОВЗ с целью получения более полной информации для формирования государственной социальной политики в отношении таких лиц.
11. Ввести в Кодекс КР об административной ответственности норму ответственности:
 - а) за отказ в приеме на работу ЛОВЗ (по квоте);
 - б) за необеспечение доступа к объектам социальной инфраструктуры;
 - в) за необеспечение доступа для маломобильных групп населения при проектировании общественных зданий.

¹ См. подробнее: Конвенция о правах инвалидов, ст. 21.

² Термин «разумное приспособление» означает внесение, когда это необходимо в каждом конкретном случае, требуемых и подходящих модификаций и корректив, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод. Для поощрения равенства и устранения дискриминации государства-участники должны предпринимать все надлежащие шаги к обеспечению разумного приспособления. См. подробнее: Конвенция о правах инвалидов, ст. 2, 5.

Министерству юстиции Кыргызской Республики совместно с Министерством социального развития Кыргызской Республики

1. Ввести в порядке законодательной инициативы в Жогорку Кенеш КР правовые нормы, специально посвященные защите лиц от дискриминации по признаку инвалидности. Для этого дополнить Закон КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» от 3 апреля 2008 года № 38 статьёй «Недопустимость (запрещение) дискриминации по признаку инвалидности».
2. Ввести гражданскую, административную и уголовную ответственность за нарушение антидискриминационного законодательства. Создать государственный орган, осуществляющий защиту от дискриминации ЛОВЗ¹.
3. Ввести правовые нормы о запрете всех форм дискриминации в отношении женщин-инвалидов и устанавливающие меры, необходимые для обеспечения равного доступа женщин-инвалидов к образованию, занятости, здравоохранению, социальному обеспечению, а также для обеспечения им возможности участвовать во всех областях социальной и культурной жизни. Особое внимание следует обратить на обеспечение репродуктивных прав женщин с ОВЗ.

Министерству юстиции Кыргызской Республики совместно с Министерством социального развития Кыргызской Республики и Министерством культуры и информации Кыргызской Республики, а также при участии Министерства образования и науки Кыргызской Республики

1. Ввести в Закон КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» от 3 апреля 2008 года № 38 и другие законы правовые нормы, регулирующие организацию просветительно-воспитательной работы, направленной на уважение прав и достоинства ЛОВЗ.

Министерству внутренних дел Кыргызской Республики, Государственной службе исполнения наказаний при Правительстве Кыргызской Республики совместно с Министерством образования и науки Кыргызской Республики

1. Законом КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» от 11 января 1994 года № 1360-XII и Законом КР «Об органах и учреждениях уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы» от 12 августа 2003 года № 197 ввести обязательность специального обучения сотрудников работе с ЛОВЗ.

Министерству транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики

1. Принять в соответствии с действующим законодательством конкретные меры по обеспечению для ЛОВЗ транспортной доступности. При проведении тендеров и закупок транспортных средств обязательным условием включать в тендерные документы доступность транспортных средств для ЛОВЗ.

¹ См. подробнее: Конвенция о правах инвалидов, ч. 2 ст. 33.

⋮ **Раздел 4**
⋮
⋮ **ПРОДВИЖЕНИЕ**
⋮ **ПОЛИТИКИ ГЕНДЕРНОГО**
⋮ **РАВЕНСТВА**

4.1. Женщины в сфере принятия решений

4.1.1. Потенциал для участия в общественных делах

Очень часто за рубежом Кыргызстан называют страной НПО. Действительно, согласно статистическим данным в Кыргызстане зарегистрировано около 10 тыс. неправительственных организаций, большинством (80 %) которых руководят женщины. Потенциал участия женщин в общественных делах трудно переоценить: в Кыргызстане до сих пор сохраняется тенденция обладания женщинами более высокого образовательного статуса по сравнению с мужчинами, женщины сыграли основную роль в построении гражданского общества, укреплении демократии, защите социального прогресса, они имеют опыт лидерства в деятельности проектов и организаций гражданского общества, успешных инициатив в малом и среднем бизнесе.

Вклад женщин-лидеров в общественное и государственное развитие трудно переоценить. Ежегодно десятки НПО, прежде всего, работающих в сфере поддержки детей и родителей детей с ОВЗ, сотрудниками которых в большинстве своем являются женщины, получают социальные заказы на выполнение услуг для общества. Только в 2013 году НПО получили и предоставили услуг представителям наиболее уязвимых слоев населения на 13,9 млн сомов.

Тысячи женщин возглавляют в стране сельские неформальные группы – жамааты, которые мобилизуют население для решения насущных проблем села: очистка территории, арыков и каналов; информирование населения в сфере здоровья; деятельность сельских комитетов здоровья; развитие и передача технологий сельскохозяйственного производства и переработки, ремесленничества и культурного воспроизводства и пр.

Однако на пути к женскому лидерству и в местных сообществах, и на национальном уровне существует большое количество барьеров, которые не способствуют продвижению женщин-лидеров. Среди таких барьеров наиболее значимыми представляются разного рода культурные стереотипы и практики: умыкание невест, двойные стандарты морали, ранние принудительные браки и многоженство, а также внутрисемейная дискриминация в патриархальной многопоколенной семье. Эти факторы становятся серьезными препятствиями для влияния женщин и девушек на принятие решений в домохозяйстве, делают их «невидимыми» на уровне принятия решений в общественных делах и на уровне политического представительства.

С развитием политических партий женщины стали основой и движущей силой партийного строительства. Сотни женщин работают на общественных началах в качестве депутатов местных кенешей, стремятся улучшить культуру и нравственность общества, работая в женских советах, молодежных комитетах и других общественных организа-

циях на местном уровне. Без женщин в Кыргызстане невозможно представить организацию и проведение политических выборов, поскольку именно они – лучшие доверенные лица, агитаторы, наблюдатели и члены избирательных комиссий.

В то же время, политизация населения в последние два десятилетия, политическая нестабильность и ограниченные возможности женского политического лидерства вызвали к жизни ряд негативных явлений среди женщин-лидеров. На сегодняшний день сложились группы активных, мобильных, но не находящихся легальной самореализации женщин, которые получили презрительное прозвище «ОБОН»¹. Стигматизация этой категории женщин несколько не снижает частоту использования их отдельными политиками и политическими партиями для достижения своих целей. Однако участие женщин из протестных групп в открытых политических акциях способствует дальнейшей дискредитации самой идеи и политики женского политического лидерства и не позволяет конструктивно влиять женским группам на принятие решений. Зачастую активные женщины из протестных групп (ОБОН) вступают в открытое противостояние и противодействуют работе женщин-лидеров, представляющих традиционное гражданское движение.

Еще одной зоной риска для женского политического лидерства является попытка наступления на гражданское общество ряда политиков из числа депутатов, которые неоднократно на протяжении прошедшего года инициировали внесение изменений в действующее законодательство, с тем чтобы признать гражданских активистов агентами иностранных разведок, работающих на интересы других стран.

Несмотря на то, что объединенными усилиями НПО пока удается «отбить» такие атаки, но тренд стигматизации, попытки очернить НПО и снизить возможности гражданской свободы налицо. И хотя сами попытки репрессий в отношении гражданского общества могут показаться на первый взгляд гендерно неопределенными, в конечном счете, они четко направлены против возможностей женщин проявлять свободно свою гражданскую активность, волеизъявление, что влечет за собой ограничение возможностей получать доходы, оказывая обществу жизненно важные услуги.

4.1.2. Представительство женщин в числе лиц, принимающих решения

Национальное законодательство, прежде всего Конституция КР и Закон КР «О государственных гарантиях обеспечения равных прав и равных возможностей в Кыргызской Республике» от 14 июля 2011 года № 97, запрещают дискриминацию и предусматривают право и равную возможность как женщин, так и мужчин участвовать в управлении и властных структурах. Однако до реального равенства представленности женщин на правительственных должностях, в Жогорку Кенеше КР, в числе работников судебных органов еще далеко, более того: год от года наблюдается «вымывание» женщин из сферы власти и управления (см. диаграммы 1, 2).

¹ ОБОН (Отряд Баб Особого Назначения) – термин, применяемый в Кыргызстане для обозначения женщин, специализирующихся на революционных/протестных действиях. Согласно данным исследования Центра помощи женщинам (2012 г.) эти женщины продают свои услуги для организации скандалов и провокаций на митингах, других массовых мероприятиях, освещаемых СМИ. Часто их работа оплачивается оппонентами участников таких мероприятий.

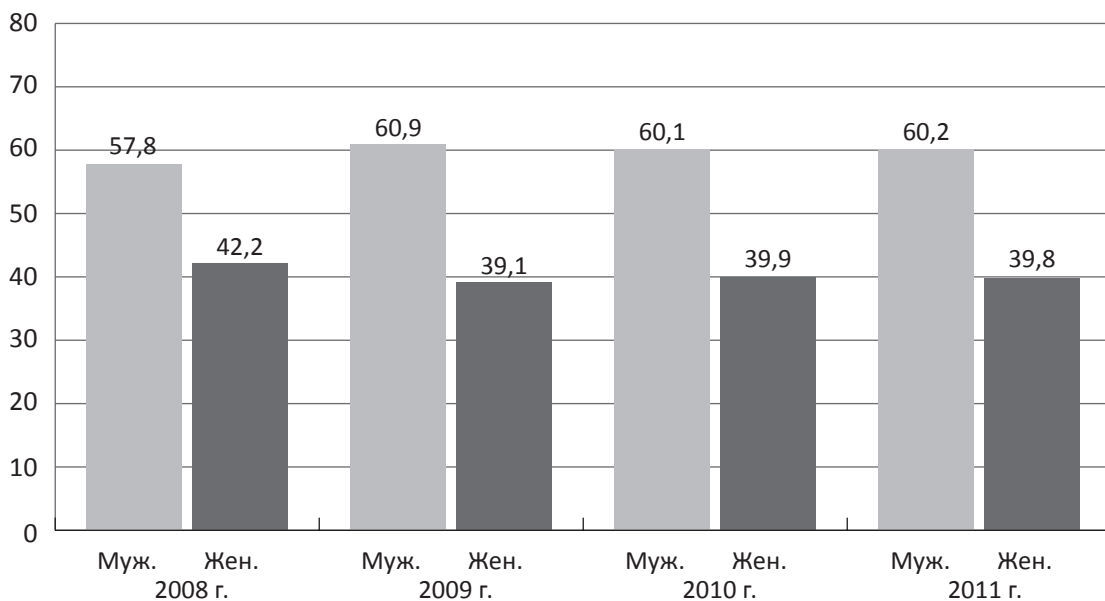


Диаграмма 1. Представленность полов в органах государственного управления и органах МСУ, в %

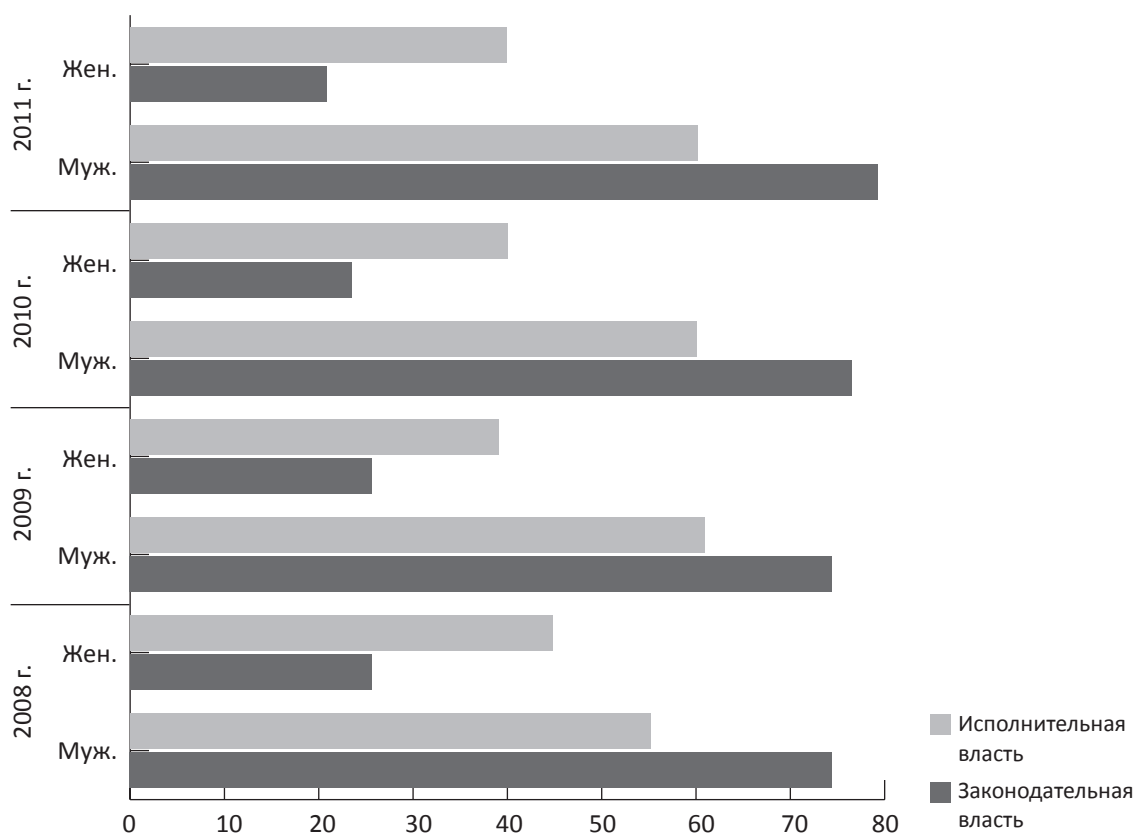


Диаграмма 2. Представленность полов в законодательной и исполнительной ветвях власти, в %

Равенство возможностей участия женщин и мужчин в сфере принятия политических решений в Кыргызстане должно поддерживаться такими механизмами, как специальные меры по определению соотношения женщин и мужчин в составе органов управлений, в том числе Верховного суда КР, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР, Счетной палаты КР, а также в выборных органах (на национальном и районном уровнях).

В соответствии с законодательством и существующими управленческими практиками политические партии и органы МСУ являются плацдармом для прихода и продвижения работников на уровне принятия политических решений. Однако внутри этих институтов пока нет нормативно закрепленных механизмов, которые содействовали бы обеспечению гендерного равенства. Государство использует принудительный механизм по отношению к политическим партиям, возлагая на них ответственность за гендерный баланс в выборных органах, но систематической работы по развитию организационной гендерной культуры в органах МСУ, партиях, профсоюзах и других организациях не ведется.

В составе кабинета министров до отставки в марте 2014 года находились три женщины на постах: вице-премьер-министра по социальным вопросам (К. Талиева), министра финансов КР (О. Лаврова), министра здравоохранения (Д. Сагинбаева). Женщины представлены в судебной ветви власти председателем Верховного суда КР (Ф. Джамашева), женщина возглавляет и Генеральную прокуратуру КР (А. Саянова). В новом составе Правительства КР женщин стало чуть больше, они представлены на следующих позициях: вице-премьер-министра по социальным вопросам (Э. Сариева), министра финансов КР (О. Лаврова), министра здравоохранения КР (Д. Сагинбаева), министра культуры, информации и туризма КР (К. Талиева). Женщины возглавляют Государственную регистрационную службу при Правительстве КР (А. Шаикова) и Фонд обязательного медицинского страхования при Правительств КР (Г. Шакирова). По-прежнему председателем Верховного суда КР является Ф. Джамашева, а Генеральную прокуратуру КР возглавляет А. Саянова.

Проблемы продвижения женщин в сферу управления и устойчивости их пребывания во власти связаны с системной характеристикой: до сих пор не существует стандартизированной схемы карьерного роста в исполнительной власти, а составленный на постоянной основе «резервный лист» не имеет никакого действенного значения при назначении на должности. Партийное строительство также не предложило твердого принципа и процедур для политического продвижения женщин. Нестабильность и неустойчивость женского представительства на уровне принятия решений связана с отсутствием четких процедур и механизмов политического продвижения, неинституционализированностью карьеры на государственной службе. Государственный контроль (включающий как надзор, так и мониторинг) за исполнением норм закона в сфере установления гендерного баланса в принятии политических решений должен осуществляться такими государственными органами страны, как Жогорку Кенеш КР, Правительство КР, Государственная кадровая служба КР, Генеральная прокуратура КР. Однако фактически такой контроль осуществляется не в полной мере и не на постоянной основе. Слабость контроля над исполнением законов приводит к тому, что даже сам законодательный орган не придерживается норм о специальных мерах соблюдения гендерного равенства при внесении и утверждении кандидатур в государственные органы.

Продвижение женщин тесно связано и с наличием гендерно-сбалансированного кадрового резерва. Традиционно женское политическое лидерство понимается и реализуется в виде подготовки женщин на курсах лидерства, которые проводятся преи-

мущественно структурами гражданского общества. Однако корреляции между прохождением женщинами лидерского обучения и их реальным включением и продвижением в политической сфере не наблюдается.

Отсутствие или недопредставленность женщин в системе принятия решений зачастую объясняется в публичном пространстве их «слабым потенциалом». Многочисленные попытки открытия школ женского политического лидерства в рамках отдельных проектов и программ, реализуемых при поддержке международных организаций, не дали на практике никакого результата, поскольку потенциал лидерства, компетенции и другие знания, навыки и умения не являются факторами политического продвижения личности.

Таким образом, механизмы, установленные самим государством для расширения равного доступа к принятию решений, не работают из-за слабости контроля над ними, что, в свою очередь, отражает общую тенденцию исключения гендерных вопросов из числа актуальных и важных проблем. Неравенство в публичной сфере становится источником дискриминации и непризнания гендерных проблем в частной сфере, что тесно связано и с ограничением доступа женщин к правосудию.

В представительской (законодательной) ветви власти благодаря наличию гендерных квот, предписывающих представленность не менее 70 % лиц одного пола в выборных списках политических партий и принцип «зевры» в очередности кандидатов по полу, женщины на сегодня составляют 22,5 % депутатов. Несмотря на очевидный прогресс в представленности женщин в национальном парламенте по сравнению с прошедшими годами, следует признать, что согласно букве закона, недопредставленность женского пола ожидалась не менее 30 %. Снижение числа женщин среди получивших мандаты депутатов Жогорку Кенеша КР происходит в силу негативной практики внутрипартийного давления на женщин, когда руководители партий заставляют их с помощью угроз и шантажа написать заявление о «добровольном» отказе занять кресло депутата. «Непрошедшие» таким образом в депутаты женщины-кандидаты свидетельствуют о том, что все дело в сумме денег, которые кандидат от партии может заплатить ее руководителю за «кресло». Внутри партий, которые по-прежнему очень слабы с точки зрения организационного строительства, нет никаких механизмов воздействия на руководителей, даже если он идет на серьезное нарушение законодательства. Частые изменения законодательства только укрепляют «моноцифлическую» власть лидера партии, фактически отдавая ему на откуп вопрос гендерного представительства. Так, в октябре 2013 года вступил в силу Закон КР «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики». Согласно изменениям, внесенным в Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98, теперь на место выбывшего депутата прибывает депутат не в соответствии со списком, а по решению «руководящего органа политической партии» (ст. 52 «Замещение вакантного мандата депутата местного кенеша»).

Зачастую присутствие женщин в Жогорку Кенеше КР не играет существенной роли в процессе принятия решений, поскольку они еще не объединены в действенную «женскую фракцию», а выступают только как представители конкретных политических партий.

Еще менее утешительным представляется участие женщин в принятии решений в выборных местных органах. Так, представительство женщин в местных кенешах в 2012 году оказалось на уровне 13,4 %, сократившись по сравнению с предыдущим созывом на 2,6 %. Кроме того, внесение изменений в законодательство в сфере регулирования местных выборов способствовало тому, что дальнейшие перспективы женского представительства могут стать самыми негативными. В связи с вступлением в

силу подписанного Президентом КР Закона КР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 25 апреля 2013 года № 59, положение о том, что «депутатские полномочия также нельзя совмещать с должностью руководителя государственного или муниципального предприятия, государственного или муниципального учреждения образования и здравоохранения, оказывающих услуги населению соответствующего аильного аймака или города за счет средств республиканского и местного бюджетов» может стать причиной того, что уже в ходе следующих выборов произойдет полное «вымывание» женщин – депутатов местных кенешей. Этот негативный прогноз основан на практике выборов местных кенешей, так как в них всегда женщины были представлены именно руководителями муниципальных образовательных или медицинских учреждений. Более того, уже есть случаи (например, в Тюпском районе Иссык-Кульской области), когда руководители территорий, не желая дожидаться следующих выборов, применяют вновь принятое положение к руководству и просят неугодных женщин – депутатов местных кенешей – сложить свои полномочия.

Малое число женщин среди политиков ограничивает их способность защищать свои права в рамках законодательства и обеспечивать надлежащую реализацию практики, учитывающей гендерную специфику.

4.1.3. Принятие решений в домохозяйстве

Женщины в Кыргызстане зачастую имеют низкий социальный статус и не могут участвовать в принятии решений в домохозяйстве. Особенно уязвимыми в этом отношении являются девочки, девушки, молодые женщины.

Неравенство складывается практически с самого начала формирования семьи, когда девушка выходит замуж по принуждению, через умыкание невесты или по договоренности родителей. Ее мнение, ее желание зачастую не учитываются в принятии решений о выборе брачного партнера. Затем молодая женщина – невестка может быть лишена возможности самостоятельно решать вопросы планирования семьи, принимать решения, касающиеся ее собственной фертильности. Высокий процент женщин продолжает жить в условиях насилия в семье – физического, психологического, экономического.

Пример

Несколько лет назад А., в то время студентку вуза, в целях женитьбы на ней украл молодой человек, которого она видела в первый раз. Через две недели после совершения обряда бракосочетания по мусульманским канонам (без юридической регистрации), муж начал жестоко избивать, унижать и оскорблять девушку. Три года она жила на положении рабыни, в изоляции от внешнего мира. За малейшее неповиновение следовало наказание. После очередных побоев она попала в больницу. Была идентифицирована как жертва принудительного брака.

На момент поступления в шелтер (убежище) клиентка находилась в состоянии высокой тревоги и страха, была напряжена и растеряна, жаловалась на сильные головные боли и нуждалась в медицинской помощи. При первичной индивидуальной консультации были выявлены потребности девушки, где ее основным желанием было продолжить обучение в вузе. Для этого ей необходимо было вначале получить специальность, затем найти работу и накопить деньги для дальнейшей учебы в университете.

Девушка получила индивидуальные психологические и юридические консультации, участвовала в групповых тренингах и сеансах арттерапии. При содействии Международной организации по миграции ей была оказана медицинская помощь в виде лечения у невропатолога, ЛОР-врача, приобретены необходимые медикаменты. После прохождения курса психологической помощи, состояние клиентки стабилизировалось, значительно снизились тревожность и чувство страха. Была устроена на двухмесячные курсы поваров, ей было приобретено оборудование для дальнейшей работы. Продолжает учебу и работает. Была приглашена на групповой тренинг с клиентками шелтера, где поделилась своими успехами и показала на своем примере, как можно выйти из кризисной ситуации.

Из архива Кризисного центра «Сезим»

Пример

Ч., 1974 г. р., – жертва домашнего насилия. В шелтере проживала в течение 3-х месяцев с двумя детьми.

Ч. привезли в шелтер в полубессознательном состоянии посторонние люди, которые увидели ее с детьми – избитую и практически без сознания лежащую на улице. Оказав первую медицинскую помощь в больнице, Ч. привезли в шелтер Кризисного центра «Сезим». Первые два дня женщина не вставала с постели, ей была оказана необходимая медицинская помощь. Ч. говорила, что ей надо отлежаться и отдохнуть. Первая психологическая консультация состоялась на 3-й день проживания. Ч. неоднократно избивалась мужем, на момент поступления в шелтер, была психологически подавлена, не видела выхода из создавшейся ситуации. Постоянные головные боли, бессонница, частичная потеря слуха вследствие побоев, повышенный уровень тревоги и страх за будущее детей. Осознав, что в стенах шелтера ей с детьми ничего не угрожает, Ч. стала активнее принимать участие в групповых тренингах, строить возможные планы на будущее. Специалисты центра встречались с родственниками мужа и провели семейную консультацию. В результате переговоров, муж обещал больше не преследовать жену и детей.

За время проживания в шелтере, Ч. нашла отца, которого давно искала. Женщине была оказана помощь в получении квалификации швеи на профессиональных курсах. На период обучения и трудоустройства мать Ч. дала согласие на временное проживание детей у нее. Ч. закончила курсы, получила сертификат, ей была приобретена швейная машинка, затем она устроилась на работу швеей. Проживала с детьми у матери. Старший сын находился у родственников мужа. Для того, чтобы быть рядом со своими детьми, Ч. была вынуждена вернуться к мужу. Насилие со стороны мужа продолжалось.

В августе 2012 года в Кризисный центр «Сезим» обратилась мать Ч., которая заявила, что ее дочь покончила с собой в результате доведения ее до самоубийства мужем.

Кризисным центром «Сезим» была оказана юридическая консультация и помощь в подаче заявления в органы внутренних дел по месту жительства погибшей. В настоящее время материал находится в производстве следователя Аламединского РОВД.

Из архива Кризисного центра «Сезим»

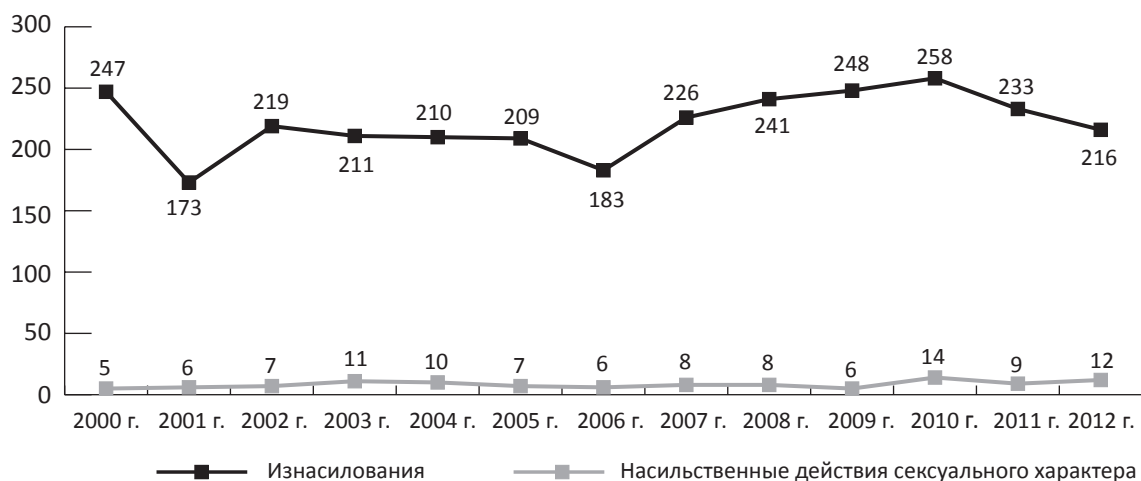


Диаграмма 3. Число зарегистрированных преступлений в отношении женщин

Согласно данным исследования «Сколько стоит насилие в семье?» ежегодно органами внутренних дел осуществляется более 7 тыс. выездов по фактам семейных конфликтов¹. Каждый день на станциях скорой медицинской помощи официально регистрируется несколько обращений в связи с травмами и другими расстройствами здоровья в результате насилия в семье, в год эта цифра составляет более 600 обращений². По городу Бишкек за 10 месяцев 2012 года поступило 2807 сообщений о семейных скандалах, что на 982 факта (35 %) больше, чем за аналогичный период 2011 года³. Десятки случаев насилия в семье заканчиваются убийствами. В 2011 году в Кыргызстане было совершено 22 убийства в результате семейного насилия, в 2012 году подобных убийств было совершено 12⁴.

В 2009 году Ассоциацией кризисных центров было проведено масштабное исследование, в ходе которого во всех регионах Кыргызстана было опрошено 1600 женщин, имеющих опыт семейной жизни. Согласно данным опроса 83 % респонденток указали на то, что испытывали семейное насилие, в том числе физическое (побои, удары и др.). Около 3 % опрошенных указали, что в результате семейного насилия получили стойкое расстройство здоровья либо стали инвалидами⁵. Данные Национального статистического комитета КР указывают на то, что **число обращений по случаям насилия в семье в кризисные центры и другие специализированные учреждения, оказывающие социально-психологическую помощь, в целом растет** (см. диаграмму 4). Так, если в 2004 году было зафиксировано 2236 обращений, то в 2011 году – 8906⁶.

¹ Елиференко А., Молдошева А., Темирова Т. Сколько стоит насилие в семье? – Бишкек, 2013. – С. 5.

² Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Сборник гендерно-разделенной статистики. Национальный статистический комитет КР. – Бишкек, 2011. – С. 150.

³ Материалы экспертного семинара по итогам проекта «Сколько стоит насилие в семье?» (ноябрь 2012 г.). Доступно на сайте <http://www.kg.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/gender/UNDP-kgz-How-much-violence-in-a-family-costs.pdf>

⁴ Материалы круглого стола «Совершенствование ведомственной статистики по семейному насилию», г. Бишкек (12 декабря 2012 г.). Доступно на сайте <http://www.kg.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/gender/UNDP-kgz-How-much-violence-in-a-family-costs.pdf>

⁵ Отчет по результатам исследования «Масштабы и особенности семейного насилия в Кыргызстане». Ассоциация кризисных центров. – Бишкек, 2009. Доступно на сайте http://www.acc.web.kg/research_rus.html

⁶ Следует отметить, что в 2009 году наблюдался всплеск такого рода обращений. В то же время, по данным Министерства внутренних дел КР в 2009 году значительных изменений, если говорить о количестве совершаемых выездов органами внутренних дел по случаям семейного насилия, не наблюдалось. Например, в 2008 году было совершено 7693 выезда, в 2009 году – 7511, в 2010 году – 8125. Дать качественный анализ

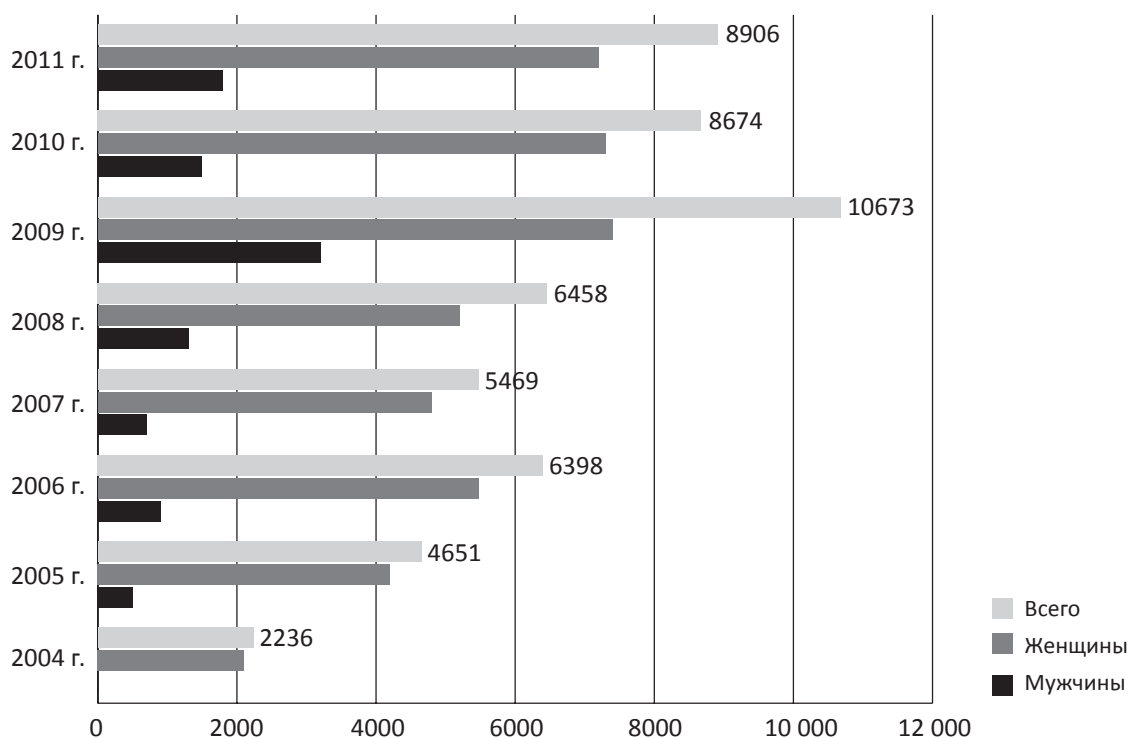


Диаграмма 4. Число обращений в кризисные центры, суды аксакалов и другие специализированные службы по проблемам насилия в семье¹

Самым значимым фактором, который мешает женщинам обрести силу и право принятия решений в семье, является отсутствие действенных механизмов защиты от насилия в семье. Около 80 % всех актов насилия в отношении женщин и девушек в семье осуществляется близкими людьми, родственниками – мужьями, братьями, сыновьями. В отношении таких насильников женщины, в соответствии с патриархатной традицией, даже не могут подать заявление в суд, чтобы не быть обвиненными в безнравственности, несоблюдении традиций, собственной распущенности. Правозащитники документируют факты безнаказанности насильников и бессилия жертв насилия добиться правосудия. Существующие законы оказываются на практике бессильны перед культурными стереотипами, нормализующими в сознании населения и лиц, принимающих решения, преступные акты в отношении женщин, дискриминацию и несоблюдение их прав.

Симптоматичным в этом отношении представляется дело, рассмотренное в военном суде, когда после трех лет рассмотрения суд оправдал майора ГКНБ, обвинявшегося в изнасиловании своей бывшей жены вместе с сослуживцем. Ни кризисный центр, ни правозащитники не смогли повлиять на законные требования потерпевшей и в на-

динамики обращений по случаям насилия в семье и различий в оценке ситуации на разных уровнях не представляется возможным, поскольку в рамках проекта специального изучения данного вопроса не проводилось. Прочитано по ссылке <http://www.kg.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/gender/UNDP-kgz-How-much-violence-in-a-family-costs.pdf>

¹ Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Сборник гендерно-разделенной статистики. Национальный статистический комитет КР. – Бишкек, 2005-2012 гг. Доступно на сайте http://stat.kg/images/stories/docs/tematika/social/2013/WM_%202012%20RUS.pdf

стоящее время все национальные легальные механизмы достижения справедливости исчерпаны¹. Насильники торжествуют и общество получает однозначное послание: насилие в отношении женщин безопасно для мужчин, оно не влечет за собой никакой ответственности. В результате, в ситуации всеобщего подавления прав и свобод женщин и девушек они имеют все меньше шансов стать лидерами.

Исследования последних лет в сфере репродуктивного здоровья, сексуального и репродуктивного образования свидетельствуют о том, что «ренессанс» так называемых традиционных ценностей обусловил то, что девушки и женщины редко являются субъектами выбора своей жизни. **Семья, религия, школа и другие институты осуществляют давление на девушек, лишая их возможности осуществлять свои права и свободы.**

Так, по данным Республиканского медико-информационного центра из 154 918 родов, зарегистрированных в 2012 году, 1,3 % составили роды в подростковом возрасте. Ежегодно в стране официально регистрируют около 1200 аборт у подростков в возрасте 12-17 лет. Около трети новорожденных – дети матерей, не состоящих в зарегистрированном браке².

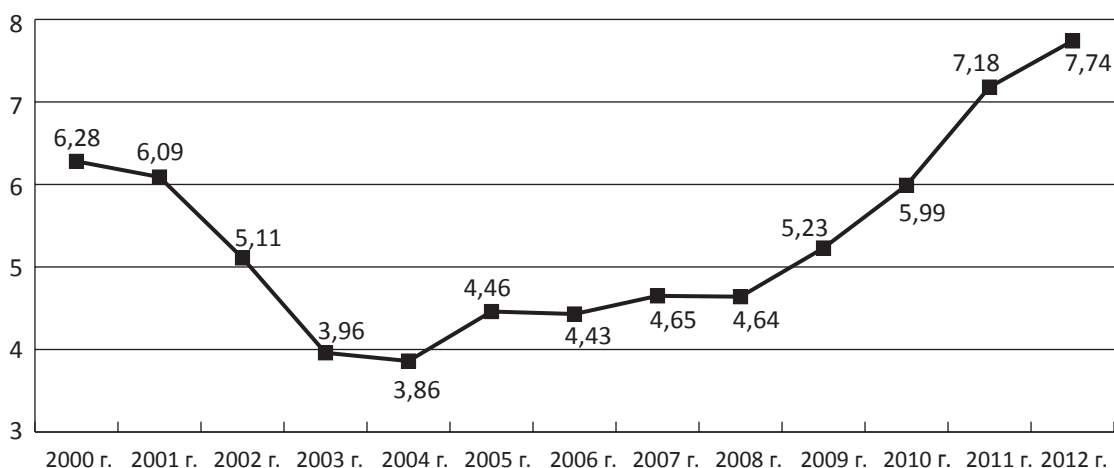


Диаграмма 5. Коэффициент рождаемости у женщин моложе 18-ти лет, в целом по республике

Нарушением прав девочек является и раннее замужество. Около 12,2 % женщин в стране выходят замуж до 18-ти лет, а в сельской местности эта цифра еще выше – 14,2 %. В ранний брак чаще вступают девушки, проживающие в бедных семьях (16,5 %), реже – в богатых (9,1%). Очевидно, что ранний брак не является выбором девочек, а оказывается принуждением либо родителей, либо других лиц.

¹ См. подробнее: Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2012 год. – Бишкек, 2013. – С. 113-114.

² Доступно на сайте http://stat.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=160&Itemid=162

Вступление в ранний брак

Регион	Возраст	
	До 15-ти лет	До 18-ти лет
Баткенская область	0,2	11,5
г. Бишкек	0,3	7,7
Джалал-Абадская область	1,3	9,5
Нарынская область	0,2	9,7
Ошская область	1,2	13,4
Таласская область	0,9	17,7
Чуйская область	0,7	18,2
Иссык-Кульская область	0,7	14,7
Всего по республике	0,8	12,2

Проблему ранних браков усложняет восприятие населением таких явлений как нормальных, обычных. Неимущие родители часто считают, что ранний брак защитит их дочек. Хотя фактически он мешает их дальнейшему развитию, ограничивает жизненные возможности и лишает их целого спектра прав человека. Анализ, проведенный правозащитным движением «Бир Дуйно – Кыргызстан», выявил недостаток статистической информации и других специальных данных, характеризующих реальный масштаб данной проблемы. На пресс-конференции по итогам исследования данной проблемы Л. Илибеева, исследователь, отметила: «Ситуация осложняется тем, что многие чиновники, которые по долгу службы занимаются вопросами семьи и детей и разрабатывают политику в этом направлении, не считают раннее материнство, детские браки и подростковую беременность важными проблемами. Довольно часто раннее материнство рассматривается только как сугубо медицинский вопрос. Поэтому большинство проблем остается за гранью внимания общества»¹.

Пример

При первичной индивидуальной консультации выяснилось, что О. в 13 лет бросила мать. Отца и других родственников она не знает. Была вынуждена бросить школу и работать. Закончила 7 классов. Ее положением воспользовался малознакомый мужчина, который обещал устроить ее на работу. В 1998 году он отвез ее в Баткенскую область, где она в течение двух лет находилась в рабстве. О. обслуживала многочисленное семейство, состоящее из 11 человек. В ее обязанности входила работа по дому, в огороде и на табачной плантации.

¹ Доступно на сайте <http://www.anticorruption.kg/wp-content/uploads/pluralizm/pluralizm-26.pdf>

Обещанную заработную плату не выплачивали. Подвергалась систематическому физическому насилию со стороны работодателя. Чтобы не бежала, постоянно находилась под присмотром его родственников. Познакомилась с соседкой, которая дала деньги и помогла вернуться в Бишкек.

В 2000 году вышла замуж и в гражданском браке родила двоих детей. Позже выяснилось, что муж – наркоман. В настоящее время О. имеет дочь 9-ти лет и сына 6-ти лет. Систематически подвергалась психологическому и физическому насилию со стороны мужа и свекрови.

Бежала из дома и обратилась за помощью в Кризисный центр «Сезим». При приеме в центр, у О. не было документов, удостоверяющих личность. Юристом центра было подготовлено письмо в Государственный архив КР о выдаче дубликата свидетельства о рождении, который был получен через 6 месяцев. Затем было подано исковое заявление в районный суд о признании родителей О. безвестно отсутствующими, так как для первичного получения паспорта необходимо предоставить копии документов родителей.

Юрист центра обратился с письмом в паспортное отделение района по месту проживания ее бывшего гражданского мужа о содействии в получении паспорта, 4 месяца спустя, О. получила удостоверение личности.

В рамках программы Международной организации по миграции была приобретена одежда О. и ее детям, оказана медицинская помощь. Сын О. при содействии центра был устроен в детский приют на 6 месяцев.

В настоящее время О. нашла работу, забрала сына из приюта, снимает квартиру.

Из архива Кризисного центра «Сезим»

В результатах исследования ЮНИСЕФ, проведенного совместно с Институтом статистики ЮНЕСКО (UIS) в 2012 году, приводятся тревожные данные о том, что **все больше и больше девочек в Кыргызстане вынуждены прерывать свое образование из-за ранних браков**. Они пропускают занятия, потому что должны заботиться о младших братьях и сестрах. Кроме того, многим девочкам необходимо преодолевать большие расстояния для того, чтобы добраться до школы, иногда это бывает опасно. Неудовлетворительная инфраструктура школ, плохое состояние туалетов являются еще одной причиной того, что девочки прекращают посещать школу, что создает барьер для получения дальнейшего образования¹.

Жестко иерархичное, дискриминационное, насильственное общество и семья способствуют воспроизводству цикла угнетения из поколения в поколение, определяя самим женщинам роли как жертв насилия, так и агрессоров. В то же время, государство до сих пор не высказало никаких намерений развивать инфраструктуру² для поддержки женщин, пострадавших от насилия, не озвучило мер по реализации политики, заложенной в Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2012-2014 годы. Не были профинансированы и, соответственно, не реализованы, мероприятия, способные разорвать круг насилия над несовершеннолетними девочками. Таким образом, **действенной политики государства в решении этих проблем до сих пор нет.**

¹ Доступно на сайте <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/out-of-school-children.aspx>

² Убежища, центры психологической консультации, центр судебной и психологической экспертизы, специализирующиеся на вопросах насилия в отношении женщин, и т. п.

4.2. Развитие ресурсов и экономических выгод для женщин

4.2.1. Средства к существованию и производственные активы

Как показывает статистика, на протяжении 10-ти лет в Кыргызстане сохраняется более высокий уровень экономической активности мужчин, чем женщин. В 2012 году этот показатель составил у женщин 51,8 %, у мужчин – 77,3 %. Существенное влияние на снижение трудовой активности женщин оказал экономический спад, отсутствие рабочих мест в сельской местности, сокращение вакансий в бюджетной сфере.

Уровень занятости населения значительно меняется в зависимости от возраста и пола. Так, в 2012 году уровень экономической активности молодых мужчин (в возрасте 15-28 лет) выше, чем женщин (64 % против 38 %), что в основном связано с репродуктивной функцией молодых женщин.

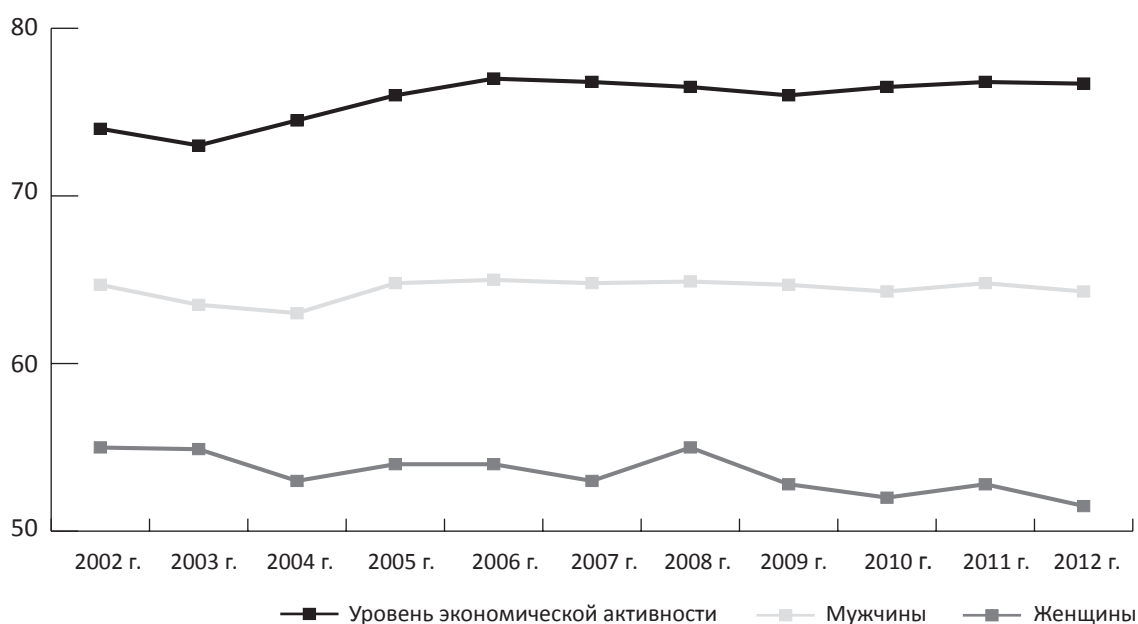


Диаграмма 6. Уровень экономической активности населения по полу (по данным интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы¹ в 2003-2012 гг., в %

Распределение женской и мужской занятости по видам экономической деятельности так же имеет существенные отличия. Так, доля женщин среди занятого населения наиболее высока в секторе услуг, в здравоохранении, в социальной сфере (86 %), в сфере образования (77 %), в гостиничном и ресторанном бизнесе (70 %). Преобладающей остается занятость женщин в текстильном и швейном производстве (более 89 %). Удельный вес мужчин высок в производственной сфере: в строительстве (95 %), в горнодобывающей промышленности (94 %), в сфере транспорта (92 %), в сфере производства и распределения электроэнергии, газа и воды (69,6%), в сельском хозяйстве (76,1 %). То есть **сложились своеобразные сферы профессиональной сегрегации женщин, которые лишены преимуществ высокой заработной платы, престижа про-**

¹ Проводится регулярно Национальным статистическим комитетом КР.

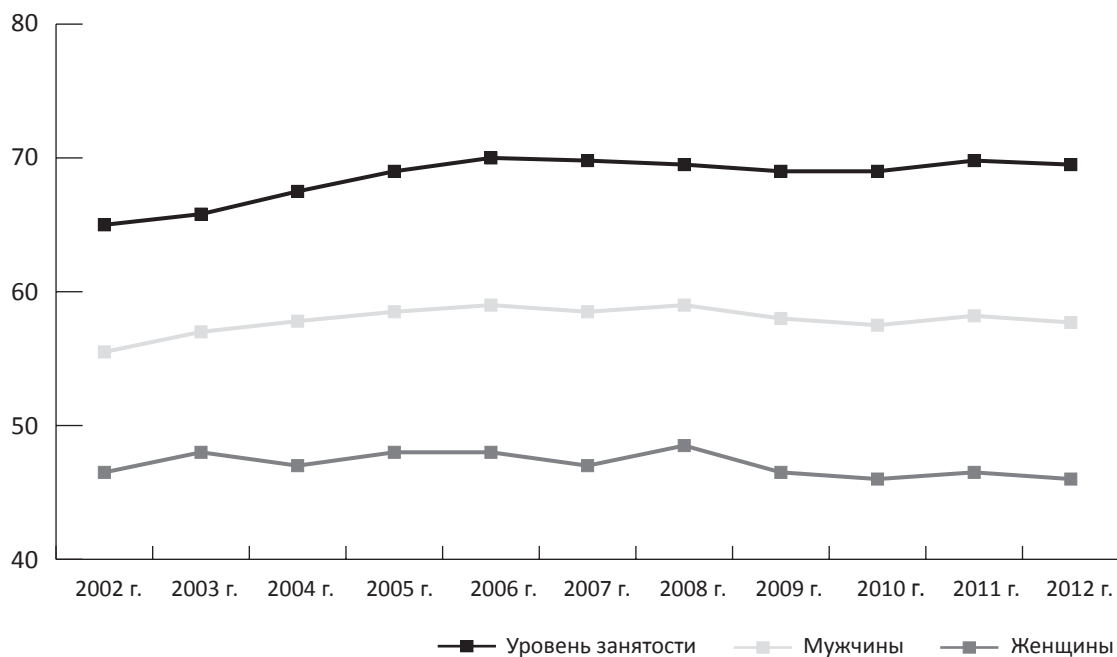


Диаграмма 7. Уровень занятости мужчин и женщин (по данным интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы 2003-2012 гг.; в %)

фессии и признания их вклада в развитие экономики. Например, несмотря на то, что в прошедшие десятилетия швейная промышленность страны была одним из значимых источников доходов населения и вклад отрасли в ВВП также заслуживал признания, ни одна стратегия развития страны не включила эту отрасль в приоритеты развития.

Существуют гендерные различия и в уровне безработицы мужчин и женщин. В 2012 году уровень общей безработицы составил 8,4 %, при этом уровень безработицы у женщин заметно выше (9,5 %), чем у мужчин (7,7 %). Для женщин также характерен более высокий уровень длительной безработицы (12 и более месяцев) – 13,6 % против 12,3 % среди мужчин. **Безработица среди женщин наблюдается во всех возрастных группах.** С 2003 года наибольший рост безработных женщин зафиксирован в нескольких возрастных подгруппах: 15-17 лет, 20-34 года и 50-54 лет. Таким образом, самое сложное положение на рынке труда у молодых женщин, не имеющих опыта работы, среди женщин, наиболее активного детородного и предпенсионного возраста.

Доля женщин руководителей действующих хозяйствующих субъектов с частной формой собственности составила 24 % (по состоянию на 1 января 2012 года)¹, в то время как у мужчин данный показатель составляет 76%. Таким образом, женщины неравны в своих возможностях для достижения успехов в сфере бизнеса по сравнению с мужчинами.

Официальных данных для определения доли и роли женского предпринимательства в развитии малого и среднего бизнеса в Кыргызстане нет. Сборник гендерно-разде-

¹ Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Сборник гендерно-разделенной статистики. Национальный статистический комитет КР. – Бишкек, 2012. – С. 100.

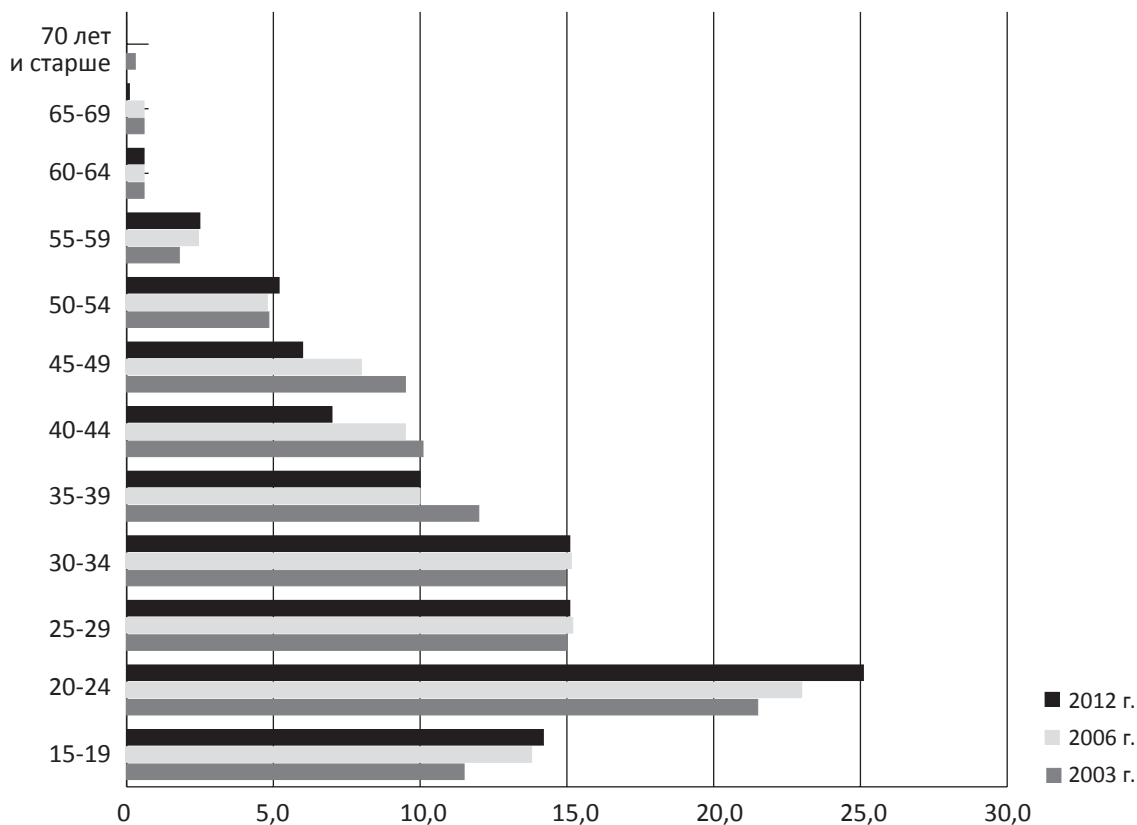


Диаграмма 8. Распределение безработных женщин по возрастным группам в 2003, 2006 и 2012 гг., в %

ленной статистики Национального статистического комитета КР «Женщины и мужчины Кыргызской Республики» не располагает развернутой информацией, которая могла бы адекватно описать уровень развития женского предпринимательства в Кыргызстане. Этот недостаток статистики связан, прежде всего, с отсутствием в нормативном поле понятия «женское предпринимательство».

В сфере экономики женщины почти не представлены на уровне руководителей предприятий. Лишь 17,8 % женщин являются главами крестьянских (фермерских) хозяйств, а большинство женщин идентифицируются статистикой и экономикой в качестве «иждивенцев, безработных» граждан. На практике же именно женщины являются основной движущей силой крестьянских (фермерских) хозяйств и вообще домохозяйств.

Предпринимательство представляет собой важный путь к приобретению активов, но женщины в значительной мере отстают от мужчин в данной сфере. Женщины составляют около 1/5 всех предпринимателей в Кыргызской Республике и при этом недостаточно представлены на руководящих должностях в деловых структурах.

Согласно данным Показателей мирового развития¹, численность женщин, имеющих долю собственности в компаниях, в Кыргызской Республике возросла за прошед-

¹ База данных «Показатели мирового развития» (ПМР) охватывает обширный набор экономических, социальных и экологических показателей, основанных на данных Всемирного банка и более 30 учреждений-партнеров. Она включает в себя более 900 показателей по 210 странам за период с 1960 года. Доступно на сайте <http://data.worldbank.org/russian>

шие 5 лет (2003-2008 гг.) более чем в 2 раза и составила 60 % в 2009 году, что являлось самым высоким показателем среди всех стран Европы и Центральной Азии¹. Однако данный факт вряд ли является отражением более высокого статуса кыргызских женщин в бизнес-секторе. Владение женщинами долей собственности предприятий в значительной степени зависит от типа данных предприятий. Только 4 % фирм, где определенной долей владеют женщины Кыргызстана, представляют собой единоличную собственность. То есть, участие женщин в доле собственности именно таких предприятий, где они могут осуществлять значительный контроль над процессом принятия решений, незначительно. Для сравнения: около трети фирм в индивидуальной собственности в Европе и Центральной Азии возглавляют женщины².

Интегрированное обследование домохозяйств, проводимое периодически Национальным статистическим комитетом КР, предоставляет дополнительную информацию об индивидуальных предпринимателях, т. е. самозанятых. Его данные свидетельствуют о том, что мужчины в 3 раза чаще решают попробовать себя в предпринимательской деятельности, чем женщины. Мужчины составляют почти 78 % лиц, определяющих себя как «самозанятые»³. Ограниченное участие женщин в предпринимательской деятельности можно отнести на счет нескольких факторов. Отсутствие доступа к активам, которые могут быть использованы в качестве залога для банка, чтобы начать бизнес, является наиболее значимым препятствием. Например, несмотря на прогрессивное законодательство в сфере собственности на землю, земельные права в сельской местности регулируются преимущественно обычным правом.

Согласно национальному законодательству семейные наделы не могут быть физически разделены, но члены семьи могут претендовать на получение денежной стоимости за свою долю участка. Однако женщины редко обращаются за финансовой компенсацией своей доли, вступая в брак, уходя из родительского дома или в случае развода, поскольку подобные обращения считаются культурно неприемлемыми, зазорными. Согласно положениям обычного права, дом и земля являются собственностью мужчины, а имущество внутри дома (обычно стоящее гораздо меньше) принадлежит женщине. Такие неформальные установки в отношении раздела собственности ограничивают шансы женщин на получение кредита в банке. Другие потенциальные факторы, сдерживающие предпринимательскую активность женщин, включают негативные стереотипы о бизнесвумен, а **острая нехватка детских садов в сельской местности является препятствием любому виду занятости.**

Отсутствие возможностей для трудоустройства, получения достойной заработной платы за труд, а также развития предпринимательства фактически «выталкивает» женщин с локального рынка труда на рынки других стран. С 2003 года наблюдается резкое увеличение числа женщин, выезжающих в трудовую миграцию: за 10 лет этот показатель возрос почти в 6 раз. Этому способствуют растущий спрос на женщин-мигрантов, особенно в сфере услуг в силу их готовности трудиться на самых невыгодных условиях.

¹ Исследование деловой среды и эффективности предприятий (BEEPS), Всемирный банк. – Бишкек, 2009.

² Европа и Центральная Азия: возможности для мужчин и женщин, Всемирный банк. – Вашингтон, 2011. Цитируется по: Гендерные различия в способностях и доступе мужчин и женщин к экономическим возможностям в Кыргызской Республике. Отчет № 72291, документ Всемирного банка, 26 июня 2012 года. Доступно на сайте <http://www-wds.worldbank.org>

³ Там же.

**Внешняя трудовая миграция населения Кыргызской Республики
по странам направления и полу (по данным интегрированного
выборочного обследования бюджетов домашних
хозяйств и рабочей силы в 2003, 2006, 2012 гг., тыс. чел.)**

	Кыргызская Республика			Российская Федерация			Республика Казахстан		
	2003 г.	2006 г.	2012 г.	2003 г.	2006 г.	2012 г.	2003 г.	2006 г.	2012 г.
Всего	45,8	142,5	216,6	34,6	112,8	200,5	7,6	29,2	12,2
В том числе женщины	9,7	39,7	54,9	5,4	26,9	50,3	3,2	12,7	3,9

4.2.2. Институциональный потенциал и изменение политик

Важным вопросом в гендерной сфере остается отношение к обеспечению равных прав и возможностей для женщин и мужчин как со стороны государства, так и со стороны общества. На уровне управления отношение к гендерной проблематике остается формальным, регулярно исключается из основного потока актуальных управленческих решений. Несмотря на некоторые положительные изменения в сфере повышения гендерной чувствительности и появление в ведомствах, ответственных за гендерные вопросы, серьезных новаций в подходах к разработке отраслевых политик, реального доступа к равным правам и возможностям для большинства населения так и не произошло. Формализованный инструмент гендерной экспертизы не стал частью практики государственных органов. **Можно констатировать поверхностное отношение властных структур к национальным обязательствам в области гендерной политики.**

В прошедшие годы сама гендерная политика не отличалась последовательностью: от постановки «женского вопроса» ориентир менялся на акцентирование вопросов семьи и детей, а затем вопросов равенства полов и вновь – к укреплению возможностей женщин. В то же время можно говорить о наличии «стихийно-поступательного» движения по продвижению, например гендерного бюджета страны и отдельно взятых отраслей экономики.

Несмотря на неоднократные попытки включить гендерное измерение в различные стратегии развития страны, комплексный гендерный подход не стал частью методологии формирования и разработки стратегических документов. Между тем гендерный подход к решению вопросов развития позволяет включить в повестку актуальные проблемы и нужды различных социальных групп: мужчин, женщин, молодежи, сельских женщин, пожилых, ЛОВЗ и т. д.

Внедрение комплексного гендерного подхода в различные стратегические документы включает в себя изучение социально-экономических и политических проблем, от которых во многом зависит развитие страны в целом и оценка их влияния на женщин и мужчин. До 2012 года в стране не существовало долгосрочной гендерной стратегии, способной определить горизонты планируемых изменений. В этой связи разработка каждого странового документа развития была обречена на отсутствие гендерной «почвы». Настоящая гендерная стратегия является первым долгосрочным планом гендерного развития, который согласован со среднесрочной стратегией развития

страны – Программой по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы.

Разработка национальной гендерной стратегии и Национального плана действий по достижению гендерного равенства на 2012-2014 годы представляются в определенном смысле пионерскими: впервые Национальный план действий по достижению гендерного равенства был просчитан и был определен уровень разрыва финансирования и потребности в национальных бюджетных планах (10 млн долл. США). Но, к сожалению, Национальный план действий по достижению гендерного равенства на 2012-2014 годы не получил своей реализации вследствие отсутствия финансирования. Во многом эта проблема обусловлена нестабильностью статуса институционального уполномоченного органа по продвижению гендерного равенства. Институциональная слабость уполномоченного механизма по продвижению гендерного равенства и отсутствие координации в реализации гендерной политики на национальном, территориальном и секторальном уровнях были определены авторами Национальной гендерной стратегии до 2020 года¹ приоритетными проблемами. Между тем институциональный механизм по-прежнему не обладает устойчивостью, не имеет достаточного мандата и ресурсного потенциала, чтобы изменить вектор гендерного перехода государства от риторики к практике.

Наиболее проблематичной представляется существующая рассогласованность действий Национального совета по гендерному развитию при Правительстве Кыргызской Республики и уполномоченного органа по продвижению гендерного равенства в Кыргызской Республике в лице отдела по гендерной политике Министерства социального развития КР. Будучи стратегическим органом, Национальный совет по гендерному развитию при Правительстве КР фактически не выполняет своей миссии, а его деятельность не отличается прозрачностью и эффективностью. Потенциал уполномоченного органа нуждается в укреплении и создании системы экспертной поддержки.

4.2.3. Благополучие и удовлетворение основных потребностей

В настоящий момент проблема гендерного равенства остается для Кыргызстана весьма актуальной. Это не только вопрос недостаточно развитой экономики или политической нестабильности: многие эффективные решения в этой сфере не принимаются просто из-за недостатка политической воли и низкого уровня гендерной чувствительности, как среди представителей власти, так и среди всего населения страны.

Важным представляется понимание государственными структурами собственных функций, основной из которых является оказание услуг населению. Требуется инвентаризации не только набор оказываемых услуг и их содержание, но и результат воздействия этих услуг на налогоплательщиков, лиц разного пола. Гендерный анализ государственных услуг дает возможность достоверно определить приоритеты расходов государственного бюджета, предотвращать усиление неравенства и выявлять возможности для улучшения качества жизни населения.

Сегодня можно с уверенностью констатировать, что государство как провайдер услуг работает крайне неэффективно: из года в год увеличиваются объемы финансирования сфер экономики, включая те, которые обеспечивают базовые потребности и нужды женщин и мужчин в Кыргызстане, но качество самих услуг не улучшается, а доступ всех граждан к ним не гарантируется.

¹ Принята постановлением Правительства КР от 27 июня 2012 года № 443.

Так, например, обеспечение доступа граждан к чистой питьевой воде и удовлетворительным санитарным условиям, доступ к экологически безопасной окружающей среде и продуктам государством не гарантируется и существенно варьируется от региона к региону, от города к селу.

Ограниченные возможности получения качественных медицинских услуг для определенных категорий населения отражаются на индикаторах смертности – инфекционных заболеваниях (особенно детей до 5-ти лет), акушерских кровотечениях и младенческой смертности. Как показывают итоги ежегодно проводимого Национальным статистическим комитетом КР интегрированного выборочного обследования домашних хозяйств, за последние 5 лет отмечается тенденция роста доли населения, не имеющего доступа к услугам здравоохранения. Так, в 2012 году 3,4 % населения республики не имели доступа к услугам здравоохранения, в то время как в 2008 году этот показатель составлял 2,7 %. Основной причиной, из-за которой население не может в полной мере воспользоваться услугами здравоохранения, является их дороговизна, а в сельской местности выделяют еще одну причину – отдаленность медицинских учреждений.

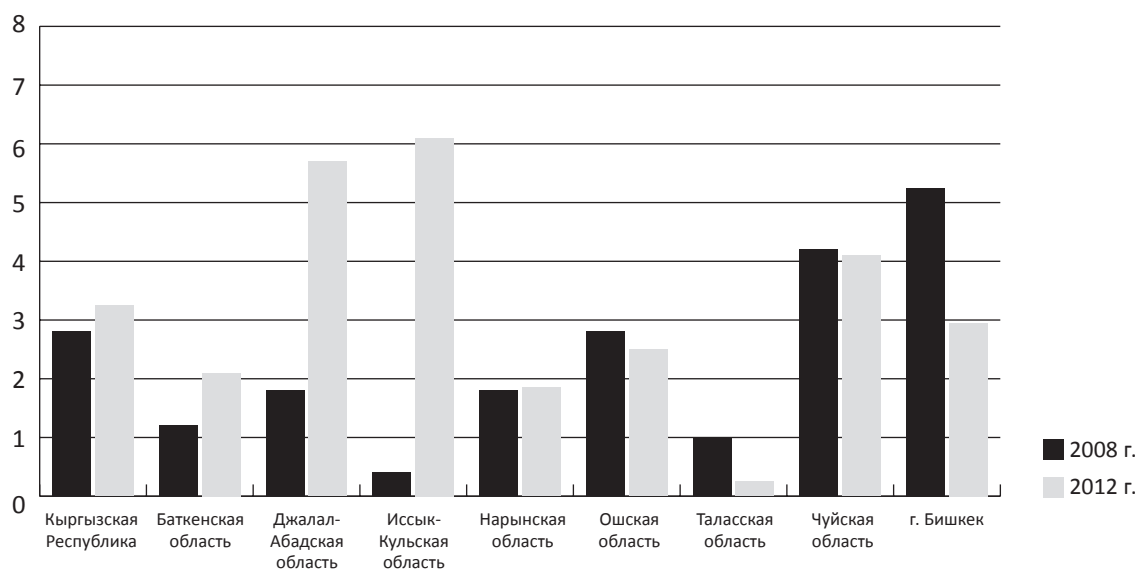


Диаграмма 9. Доля населения, не имеющего доступа к услугам здравоохранения (2008-2012 гг.), в %

Необеспеченность доступа к чистой питьевой воде и адекватным санитарным условиям – одна из ключевых причин плохого здоровья населения, проблему усугубляют высокие трудовые нагрузки по ведению домашнего хозяйства, а также бедность.

Для женщин из бедных семей список лишений содержит широкий круг товаров и услуг, включая полноценное питание, время для отдыха, доступ к образованию и пр. Результаты исследования ПРООН «Бедность и окружающая среда в Кыргызской Республике»¹ свидетельствуют о том, что **жизнь бедных женщин наиболее драма-**

¹ Доступно на сайте http://www.kg.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/povred/Poverty_and_Environment_in_KGZ-UNDP_RUS.pdf

точно складывается в силу неравного разделения труда, отсутствия или крайней недостаточности свободного времени для отдыха и развития женщины. Кроме того, бедные женщины склонны меньше времени посвящать общению с детьми, их воспитанию, что способствует воспроизводству культуры бедности в поколении детей, обладающих очень ограниченными коммуникативными навыками, навыками анализа и самооценки.

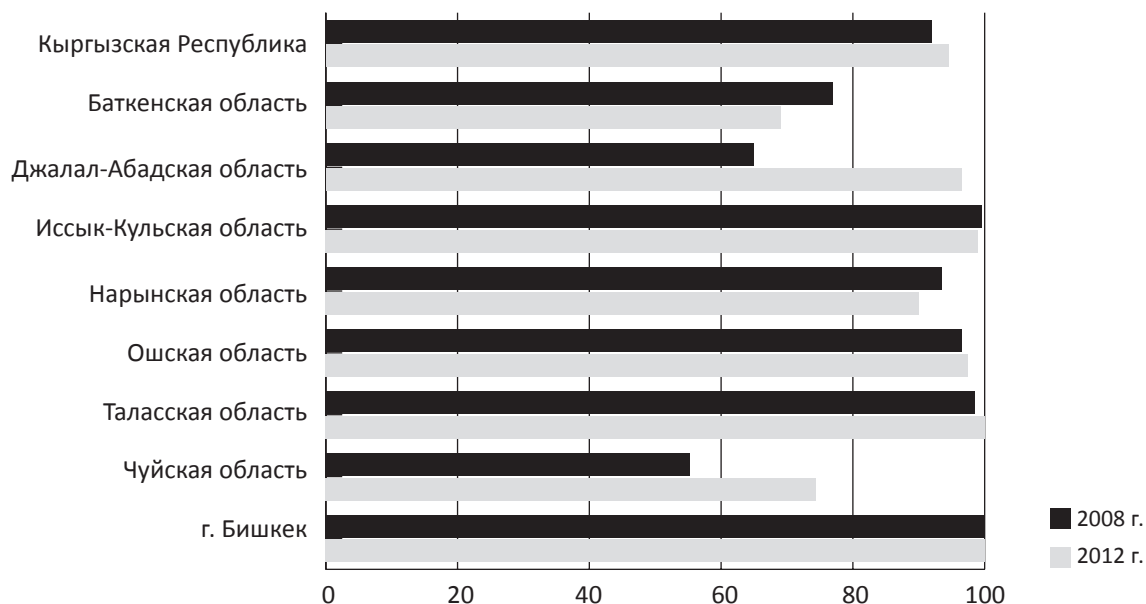


Диаграмма 10. Доступ к чистой питьевой воде (2008-2012 гг.), в %

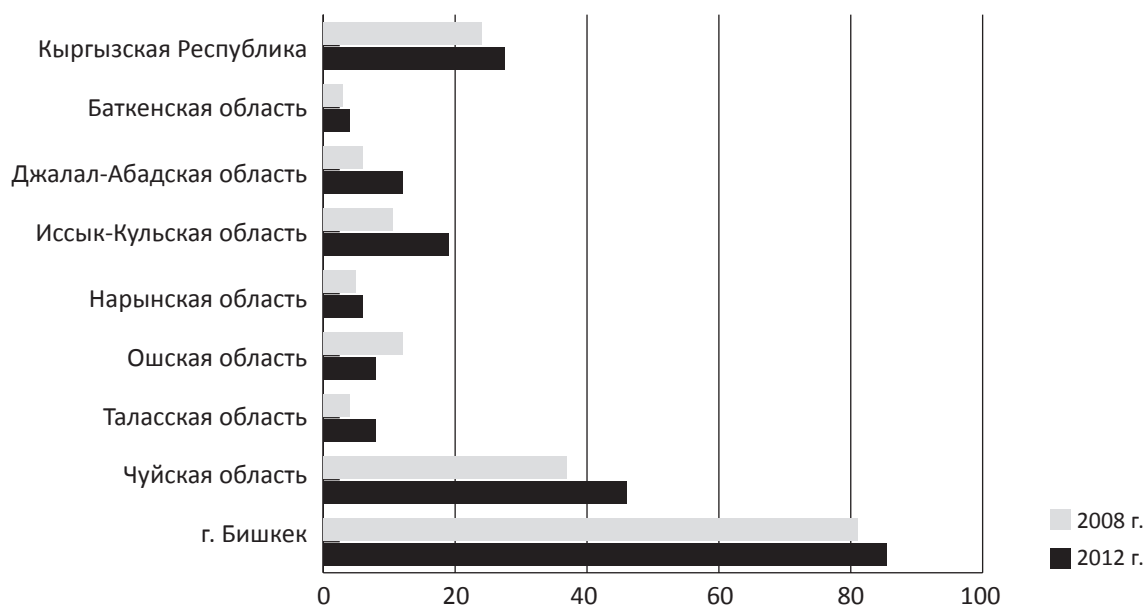


Диаграмма 11. Доступ к адекватным санитарно-гигиеническим условиям (2008-2012 гг.), в %

4.3. Права женщин и девушек

4.3.1. Правовая система

Юридические гарантии равенства не только прав, но и возможностей закреплены в национальном законодательстве – от Конституции КР до Семейного и Трудового кодексов КР. Однако на протяжении всей жизни **девочки сталкиваются с целым рядом барьеров в доступе к базовым благам в силу дискриминации по гендерным признакам**. Так, активисты гражданского общества из Таласской области в течение 2010-2011 гг. вели специальную информационно-разъяснительную кампанию по борьбе с отказом родителей документировать рождение дочерей, которые оказывались неожиданными детьми в семье. В целом, не зарегистрированными оказываются в некоторых случаях и мальчики по причине бедности семей, но девочки имеют здесь печальные преимущества, хотя в целом разрыв в незадокументированных детях по полу не представляется особо драматичным (всего на 1,2 % девочек меньше получают документов, чем мальчики), но причины не получения свидетельства о рождении гендерно обусловлены, прежде всего, в бедных семьях.

В последние годы в бедных семьях складывается еще одна тенденция, которая напрямую ограничивает дальнейшую реализацию девочек: при возможности определить ребенка в детский сад местного муниципалитета или другие детские сады, родители стараются пораньше отдать в детский сад именно мальчика, а девочки либо никогда не получают дошкольного воспитания и образования, либо получают такую возможность непосредственно только перед школой¹. Девочки обычно остаются дома, с самого раннего детства включаясь в домашний труд вместе с матерью и другими девочками домохозяйства. Таким образом, уже изначально девочки получают издержки в своей подготовке к школе в результате гендерного неравенства в доступе к дошкольному образованию.

В дальнейшей образовательной карьере девочки и женщины сталкиваются с другим, уже нормативно закрепленным неравенством в сфере профессионального выбора. Так, в наследие от Советской власти, с ее мощной патерналистской инфраструктурой поддержки работающей матери и детей, остались ограничения на труд, признаваемый тяжелым и вредным для женского организма. Причем, перечень этих «закрытых» профессий, прописанных в постановлении Правительства КР «О Перечне производств, работ, профессий и должностей с вредными и(или) опасными условиями труда, на которых запрещается применение труда женщин» от 24 марта 2000 года № 158 (см. также Трудовой кодекс КР, разд. 24, ст. 303) воспроизводит более ста наименований профессий, среди которых доминируют сферы традиционного мужского профессионального труда с высоким уровнем оплаты. Но в данный перечень не включен целый ряд профессиональных направлений, которые являются не менее вредными и тяжелыми, но в которых заняты преимущественно женщины и девушки. Так, например, в перечень запрещенных профессий включена профессия автомеханика, зато работать операторами заправочных станций молодым девушкам никто и ничто не запрещает, несмотря на очевидную вредность этой профессии на их репродуктивное здоровье.

Несмотря на либеральный характер и прогрессивность большей части национальной правовой системы, практики правоприменения зачастую оказываются на страже консервативных, регрессивных явлений и процессов. Так, **ни один случай многожен-**

¹ *Ибраева Г., Молдошева А., Ниязова А., Аблезова М. и др.* Отчет по результатам исследования «Гендерные аспекты доступа уязвимых групп к муниципальным услугам». – Бишкек, 2013. – С. 95.

ства не стал предметом судебного разбирательства, а сама ст. 153 «Двоеженство и многоженство» УК КР, имея частный характер заявления, предупреждает всякую возможность иска со стороны маргинализированных и подчиненных женщин в полигамных браках. В то же время, неоднократно политики разных уровней высказывались о необходимости декриминализации многоженства, в связи с тем, что данная статья «не работает», т. е. практически не используется.

Такую же консервативно-патриархальную логику использовали ряд депутатов, инициируя законодательные предложения о введении ограничения права молодых женщин на самостоятельное решение и выезд за пределы республики в трудовую миграцию. Как утверждали инициаторы законопроекта, эта мера была призвана спасти девушек и женщин от насилия и бесчестия, но не рассматривалась парламентариями как вопиющее нарушение прав женщин на перемещение и на право самоопределения.

В условиях неблагоприятной экономической, медицинской и образовательной ситуации для женщин, политики бросили все силы на борьбу за «нравственность» населения, прежде всего, женщин. При этом стратегии борьбы за нравственность все чаще нарушают конституционные свободы и права женщин и мужчин. Так, в настоящее время было введено специальное подразделение правоохранительных органов – отдел нравов, который осуществляет жесткий контроль за «моралью» и борется с работницами коммерческого секса, не настигая при этом тех, кто определяет «спрос» на секс-услуги и кто развивает нелегальный бизнес.

Еще одной сферой «заботы» ряда политиков – парламентариев стала борьба с представителями сексуальных меньшинств по всем фронтам. Им отказывается в праве артикулировать сексуальную идентичность, чтобы «не пропагандировать гомосексуальность» в обществе, а защита прав представителей сексуальных меньшинств приравнивается к «растлению молодежи и угрозе генофонда нации». Об этих и других видах дискриминации в Кыргызстане в отношении представителей секс-меньшинств неоднократно, начиная с 2008 года, с озабоченностью высказывается мировое сообщество в итоговых документах заседаний различных комитетов ООН.

Согласно дискриминационному законопроекту¹ депутатами Жогорку Кенеша КР будут введены наказания за «формирование положительного отношения к нетрадиционным сексуальным отношениям» через СМИ, за личные высказывания или мирные собрания, которые будут квалифицированы согласно нормам этой статьи. Предполагается ограничение свободы от 6-ти месяцев до 1-го года или штраф от 20-ти расчетных показателей. Несмотря на то, что данный законопроект противоречит сразу нескольким статьям Конституции КР (в том числе, ст. ст. 16, 31, 33), нарушает ряд международных обязательств Кыргызстана по правам человека, а также на протестные заявления гражданского общества, законопроект уверенно прошел в Жогорку Кенеше КР первое чтение и, по всей вероятности, правовую и другие обязательные согласно закону виды экспертиз.

С учетом сказанного, можно сделать вывод о том, что **равные права и возможности остаются в Кыргызстане пока недостижимым идеалом для женщин**, а существующая система правосудия редко встает на защиту гарантированных Конституцией КР прав человека – женщины.

¹ «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Уголовный кодекс Кыргызской Республики, в Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, в Законы Кыргызской Республики «О мирных собраниях», «О средствах массовой информации», регистрационный номер 6-11 804/14.

4.3.2. Информирование общественности

В соответствии с действующим законодательством СМИ Кыргызстана не могут проводить дискриминационную политику в зависимости от половой принадлежности. Но практика СМИ существенно отличается от законодательных норм. В результате, хотя большинство редакционного состава региональных СМИ представлены журналистами-женщинами, в столичных изданиях доля женщин среди журналистских кадров снижается, но неизменно высоко их участие на организационно-технических этапах производства информации. Феминизация журналистики, преимущественно региональной, обусловлена в большей степени изменением статуса журналиста, снижением действенности СМИ и, соответственно, проблематизацией властных полномочий медиа, падением престижа профессии, критически низкими заработками журналистов. Наиболее экономически успешные СМИ по-прежнему остаются бастионом мужчин.

Часто гендерная проблематика в редакционных коллективах стереотипно недооценивается и обучение, затрагивающее гендерные темы, а также освещение вопросов гендера, становится своеобразной профессионально-сегрегационной нишей, в которую вытесняются не самые квалифицированные журналисты.

Можно выделить следующие основные проблемные зоны в связи с гендерным неравенством в медиапространстве:

- неравенство в профессиональной деятельности, выраженное не только в неадекватном представительстве женщин в управлении информационной сферой, но и в препятствиях творческой карьере женщин журналистов;
- неадекватные реальности образы женщин и мужчин и асимметрия в соотношении частоты обращения к образам мужчин и женщин в СМИ, что поддерживает и закрепляет стереотипные представления о второстепенной роли женщин во всех сферах жизнедеятельности и о «естественных» преимуществах мужчин.

В последние годы в связи с распространением исламских идеологических и культурных интервенций **в целом ряде СМИ, в том числе на государственных каналах ОТРК и ЭлТР, которые к тому же имеют статус общественных СМИ, появились программы и публикации, которые носят реакционный, антиконституционный характер, открыто призывают к насилию и дискриминации женщин.** Но ни призывы держать женщину «в узде», для воспитания побивая ее камчой, ни советы выдавать девочек замуж в 13-14 лет, дабы «не испортилась», ни другие заявления и пропаганда не становятся предметом рассмотрения органов надзора, прокуратуры. Ни Акыйкатчы (Омбудсмен) КР, ни Министерство культуры и информации КР не считают необходимым осуществлять контроль за правоприменительной практикой в информационной политике различных субъектов информационного рынка. В то же время, создаваемые усилиями гражданского общества при поддержке донорского сообщества социальные ролики о предупреждении насилия в отношении женщин и детей, о недопустимости дискриминации по признаку пола и пр., в разрез с Законом КР «О рекламе» от 24 декабря 1998 года № 155, не размещаются бесплатно на государственных телеканалах. Государственные СМИ неохотно идут на освещение мероприятий в рамках реализации гендерной политики, журналисты не умеют интересно подавать такого рода материалы, а специализированного обучения по гендеру для журналистов нет в kurikulumе высшего профессионального образования.

В целом, у страны нет четкой информационной политики, и хотя в настоящее время идет процесс формулирования концепта цифровых СМИ, гендерного измерения в нем очевидно не предвидится.

4.4. Наделение женщин властными полномочиями

4.4.1. Участие женщин в сетях по обмену знаниями и опытом, в сетях мобилизации

Анализ ситуации в различных сферах жизнедеятельности женщин показал, что среди них наиболее проблемными по причине недостатка функциональных знаний и навыков являются те, которые относятся в сфере доступа к информации: нехватка знаний и навыков в сфере использования современной техники, компьютеров, информационных технологий и Интернета, неумение обмениваться опытом и знаниями.

Такого рода ограничения имеют критическое значение для наиболее экономически незащищенных категорий мужчин и женщин, ограничивая их возможности вырваться из бедности. Например, в Тонском районе на одном из семинаров, проводившихся под эгидой Ассоциации в поддержку женщин предпринимателей, для слушательниц был организован обмен опытом женщин, работающих в сельскохозяйственном производстве, им также было предоставлено обучение новым ресурсосберегающим технологиям. Как выяснилось, сельчане страдали от засоленности почв и не могли вырастить хороший урожай картофеля и других корнеплодов, которые традиционно выращивались в данном селе. Одна из сельчанок, бывший химик, преподаватель сельской школы, рассказала, как успешно она использует свойства почв для выращивания моркови и, как следствие, имеет высокую урожайность. Кроме того, сельчанка рассказала, как использование ресурсосберегающих технологий позволяет снизить трудовые нагрузки по прополке и поливу полей. Всю эту информацию односельчанки, особенно из малообеспеченных слоев населения, слышали впервые, поскольку в селе нет коммуникативных площадок и не налажен обмен опытом ведения хозяйства. А потому до момента проведения семинара многие хозяйки не имели представления о том, как увеличить доходы от своего земельного надела.

Нарушенная коммуникация в местных сообществах не компенсирует недостаточное или полностью отсутствующее функциональное образование женщин и мужчин. Между тем ситуация с недостаточным функциональным образованием женщин и мужчин как родителей, как половых партнеров, как супругов, как наставников молодежи и т. д. в последние годы становится критической. Среднее образование не включает даже базовых элементов жизненных функциональных знаний, а межпоколенческая передача информации и культуры нарушена. Именно **вследствие функциональной неграмотности молодых родителей увеличивается детская смертность, нарастает инвалидизация, увеличивается число разводов молодых семей.**

Примеров же налаживания коммуникативных каналов, каналов информирования, касающихся функций мужчин и женщин местного сообщества, очень мало. Среди них следует отметить сельские комитеты здоровья, которые в некоторых местных сообществах становятся каналом информации по широкому кругу вопросов, связанных с заботой о здоровье членов семей. Интересно, что в ряде регионов религиозные организации используют именно этот канал информирования населения для продвижения своих ценностных идеалов, образцов поведения. Государственные органы пока активно не включены в существующие и не налаживают новые информационные и коммуникативные каналы для продвижения повесток функционального обучения в рамках миростроительства, предотвращения насилия, укрепления местных сообществ, семей и пр. **Потенциал женщин организовывать, мобилизовать местные сообщества для получения информации, обучения и собственно для передачи опыта и знаний остается практически нереализованным.** Женщины реже выполняют традиционные роли по трансмиссии (передаче из поколения в поколение) культуры.

Основные выводы

Необходимо повсеместно развивать национальные институты реабилитации и психологической поддержки – консультативные пункты, горячие линии и пр. для профилактики и предотвращения суицида и других негативных поступков жертв систематического домашнего насилия.

Правительству КР следует обратить особое внимание на предотвращение попыток формирования негативного отношения и стигматизации организаций гражданского общества, обеспечивая по государственным СМИ визуализацию вклада гражданских институтов, в том числе женский вклад в развитие общества.

Необходимо на государственном уровне лоббировать вопросы об изменении статуса и мандата уполномоченного органа по продвижению гендерного равенства в Кыргызской Республике, для создания на его базе структуры по равным возможностям, которая могла бы включать в свой мандат государственные гарантии по обеспечению равных прав и возможностей не только разных по полу граждан, но и представителей этнических групп, ЛОВЗ и пр.

Необходимо усилить координацию внешней помощи по реализации гендерной политики государства, в том числе через оптимизацию учета грантовых и иных инвестиций официальной помощи развитию.

Рекомендации

Правительству Кыргызской Республики

1. Укреплять институциональные механизмы (например, резервные листы) политического продвижения женщин и мужчин через усиление прокурорского надзора за правоприменительной практикой и включение в мандат ответственности Государственной кадровой службы КР осуществление мониторинга за соблюдением гендерного законодательства.
2. Содействовать дальнейшему продвижению и институционализации гендерно-ориентированного программного бюджета и гендерной экспертизы бюджетов на национальном и местном уровнях.
3. Содействовать дальнейшему продвижению и институционализации гендерно-ориентированного программного бюджета и гендерной экспертизы бюджетов на национальном и местном уровнях.
4. Содействовать дальнейшей институционализации мониторинга реализации Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года № 184 в части политических, гражданских, социальных и экономических прав (через включение в отчетность органов каждого государственного и муниципального уровня).
5. Включить в перечень государственной статистики показатели гендерной статистики в сфере реализации права собственности, региональных показателей экономической безопасности женщин, судопроизводственной практики по экономическим спорам.
6. Включить гендерный подход в разрабатываемую в настоящее время нормативную базу по информационной политике в целях продвижения адекватных образов мужчин и женщин в медиасфере.

Жогорку Кенешу Кыргызской Республики

1. Поставить на рассмотрение Жогорку Кенешем КР вопрос о гармонизации законодательства в сфере труда и гендерного равенства с целью устранения неравенства и гендерных барьеров к получению профессионального образования, прежде всего на уровне начального профессионального образования.
2. Рассмотреть причины неприменения следственными и судебными органами Кыргызской Республики статьи о криминализации многоженства, изучив возможности внесения изменений в законодательство в части механизма перевода обвинения из публичного права в частно-публичное право, в части пересмотра ключевых определений, необходимых для применения данной статьи.
3. Содействовать дальнейшей институционализации мониторинга реализации Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года № 184 в части политических, гражданских, социальных и экономических прав (через включение в отчетность органов государственного и муниципального уровня).
4. Не допускать продвижения и принятия дискриминационных законодательных инициатив, строго соблюдая гарантированные Конституцией КР права и свободы граждан. В частности, безотлагательно отклонить законопроект Т. Зулпукарова, К. Дыйканбаева и У. Кочкорова «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Уголовный кодекс Кыргызской Республики, в Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, в Законы Кыргызской Республики «О мирных собраниях», «О средствах массовой информации»), регистрационный номер 6-11804/14 ввиду его дискриминационного характера, противоречащего Конституции КР и международным обязательствам Кыргызской Республики по правам человека.
5. На заседании Комитета по этике Жогорку Кенеша КР рассмотреть вопрос о недопустимости дискриминационных подходов депутатов в законодательной деятельности.

⋮ **Раздел 5**
⋮ **ПРАВА ТРУДОВЫХ**
⋮ **МИГРАНТОВ**

За годы независимости трудовая миграция в Кыргызской Республике стала важной составляющей экономического роста и социальной стабильности страны. Миграция по сути своей служит многим целям. Так, в рамках нашего развивающегося государства миграция имеет значительное влияние на баланс рабочей силы. Миграция в условиях открытости границ и возможности выезда за границу с целью трудоустройства создает естественный отток и приток мигрантов.

Согласно отчету Министерства труда, миграции и молодежи КР и данным Национального статистического комитета КР на 1 ноября 2012 года общая численность населения Кыргызской Республики составила 5 млн 646 тыс. человек, при том, что постоянная численность населения указана в 5 млн 551,9 тыс. человек, из которых доля городского населения составляет 1 млн 884,4 тыс. человек (34 % от общего населения) и доля сельского населения – 3 млн 667,5 тыс. человек (66 %). Доля экономически активного населения составила 2 млн 490,1 тыс. человек¹.

Начиная с 90-х годов, Кыргызстан является одной из основных стран-экспортеров рабочей силы. Согласно отчету Министерства труда, миграции и молодежи КР за 2012 год объем выезда трудовых мигрантов оценивается в 350-500 тыс. граждан республики. Согласно неформальным источникам и данным выезда из страны, эта цифра может достигать 650-800 тыс. человек трудоспособного населения. В то же время, все еще существует поток внутренней трудовой миграции, ориентированный на урбанизацию населения. В данный момент трудовая миграция обуславливает развитие следующих тенденций:

- отток избытка рабочей силы в страны СНГ и страны дальнего зарубежья;
- приток иностранной валюты и поддержание курса национальной валюты за счет оборота наличных средств на внутреннем рынке;
- приток большого объема финансовых средств, заработанных гражданами в трудовой миграции и являющегося дополнением к ВВП страны;
- трудоустройство неиспользованной рабочей силы за рубежом;
- внутренняя трудовая миграция с целью трудоустройства безработных граждан;
- экономическая поддержка семей трудовых мигрантов, которые остались на территории Кыргызстана; социальная защищенность семей мигрантов в связи с появившимися финансовыми возможностями.

Определились и негативные тенденции, которые являются последствиями отсутствия достаточных усилий со стороны государства для регулирования миграционных процессов. В настоящий момент можно назвать наиболее обозначившиеся из них:

- чрезмерный несбалансированный отток трудоспособного населения, заменяемый более дешевой рабочей силой из близлежащих государств: Узбекистана, Таджикистана и Китая;

¹ Занятость и безработица. Сборник Национального статистического комитета КР. – Бишкек, 2012 – С. 5.

- потеря трудоспособного населения, работающего за рубежом и принимающего гражданство трудоустроившей страны;
- потеря следующего поколения граждан, в связи с тем, что дети, выезжающие вместе с родителями в трудовую миграцию, растут в условиях и среде иностранного государства и становятся частью иностранного общества, теряя культурные связи со родиной;
- социальная незащищенность мигрантов, находящихся на нелегальном положении;
- риски трудового рабства для неграмотных граждан, выехавших и находящихся в трудовой миграции на нелегальном положении;
- риски нарушения прав мигрантов, не имеющих информации о своих правах и обязанностях;
- социальная незащищенность внутренних трудовых мигрантов и членов их семей в связи с переездом в другие города или регионы страны.

5.1. Внешняя трудовая миграция

Согласно информации Министерства труда, миграции и молодежи КР денежные переводы трудящихся мигрантов в 2013 году составили около 2,60 млрд долл. США.

За 11 месяцев 2012 года, переводы мигрантов составили на 11,6 % меньше такого же показателя 2013 года. По данным Всемирного банка (далее – ВБ) за 2012 год Кыргызстан занял третье место по показателям ВВП на душу населения¹. Специалисты ВБ указали, что перечисления трудовых мигрантов составили 29 % от ВВП страны. Первое место стабильно принадлежит Таджикистану, чьи граждане перевели финансовых средств в объеме 47 % от ВВП государства. Второе место заняла Либерия, где доля переводов населения составила 31 % от ВВП. В 2013 году, Таджикистан сохранил свое лидерство по объему ВВП на душу населения, объем составил 48 % от ВВП. Второе место у Кыргызстана – 31 % от ВВП, и третье у Молдовы – 24,5 % от ВВП².

По объемам переводов картина несколько иная. В прошлом году по показателям общего объема переводов лидерство принадлежит Украине. Согласно отчету ВБ за 2013 самые большие переводы на территории СНГ были произведены гражданами Украины. В 2013 году эта сумма составила 9,3 млрд долл. США, в то время как в Таджикистан было осуществлено переводов на сумму 4,1 млрд долл. США, на третьем месте оказалась Румыния – 3,6 млрд долл. США³.

Согласно информации Министерства труда, миграции и молодежи КР, средняя заработная плата в Кыргызстане в конце 2012 года составила 10 543 сома, что равнозначно 224,7 долл. США согласно официальному курсу Национального Банка Кыргызской Республики (далее – НБКР). В то же время, необходимо учитывать, то такой уровень зарплаты в основном достижим в городах республики, в большей мере в Бишкеке и Оше. Принимая во внимание, что большая часть населения (66 % от общего числа) проживает в сельской местности, где средний заработок только достигает прожиточного минимума – 4810,41 сомов, выезд в трудовую миграцию для граждан республики представляется оптимальным выходом. **Фактором, вынуждающим на выезд из страны, является, низкий**

¹ Доступно на сайте <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/10/02/migration-and-remittance-flows-in-europe-and-central-asia-recent-trends-and-outlook-2013-2016>

² Доступно на сайте <http://kabar.kg/rus/kabar/full/60036>

³ Доступно на сайте <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/10/02/migration-and-remittance-flows-in-europe-and-central-asia-recent-trends-and-outlook-2013-2016>

заработок на душу населения, в то время как взрослым членам семей приходится заботиться и о несовершеннолетних нетрудоспособных детях.

Основными странами направления трудовой миграции остаются Российская Федерация и Республика Казахстан. Далее идут страны дальнего зарубежья: Турция, Корея, ОАЭ, страны Европы, США и т. д. Основными факторами, влияющими на выбор страны выезда в трудовую миграцию, стало наличие родственников, друзей или земляков¹.

Одной из проблем в трудоустройстве мигранта является низкая поддержка как со стороны государства-отправителя, так и со стороны страны-получателя. В частности, это низкая информационно-правовая поддержка в оказании услуг по оформлению документов на выезд и оформлению при трудоустройстве в стране назначения. Еще одной проблемой является практически полное отсутствие организационной поддержки при выезде. Единственный случай оказания организованной поддержки трудовым мигрантам – поддержка выезжающим на заработки в Южную Корею.

В Кыргызстане реализация Государственной программы по регулированию миграционных процессов завершилась еще в 2010 году. С тех пор **страна не имеет государственной политики в данной сфере, без которой невозможно регулировать миграционные процессы**, что является основной проблемой, которая обуславливает все остальные сложности в сфере миграции. Несмотря на то, что государством прилагаются некоторые усилия для оказания услуг потенциальным мигрантам, предоставляется помощь мигрантам, оказавшимся в сложной ситуации, это не исключается необходимости системного подхода в данной сфере. Государству следует определить свою миссию и видение в сфере миграции, а также в вопросах управления человеческими ресурсами.

Ограниченная межведомственная координация, а в некоторых случаях ее полное отсутствие, не позволяют государству системно решать проблемы миграции. Отсутствует система постоянного обмена миграционными данными между ведомствами, в результате чего, лица, принимающие решения, не владеют ситуацией, нет даже приблизительных данных о динамике и тенденциях миграционных процессов. Одно Министерство труда, миграции и молодежи КР не может решить все проблемы, сложившиеся в сфере миграции. В эпоху глобализации миграция затрагивает все сферы жизнедеятельности человека и государства. Из-за отсутствия системного подхода **негативные последствия миграции влияют на сферу здравоохранения, образования, сельского хозяйства и национальной безопасности страны.**

Отсутствие государственной политики в сфере миграции также усложняет решение таких глобальных проблем как торговля людьми и ее последствия, не позволяет своевременно реагировать и принимать превентивные меры для снижения негативных последствий миграции. Невозможным также становится совершенствование законодательства в сфере миграции, нормативные правовые акты, регулирующие сферу миграции, нуждаются в пересмотре. Несовершенная система квотирования иностранной рабочей силы, отсутствие закона о частных агентствах занятости приводят к нелегальной вербовке и трудоустройству за рубежом, что зачастую подвергает граждан Кыргызстана трудовой и сексуальной эксплуатации в стране прибытия.

Торговля людьми занимает отдельное место в ряду негативных последствий трудовой миграции. До сих пор масштабы этого незаконного явления являются значительными на территории Центральной Азии и Кыргызской Республики в частности. Согласно исследованию, проведенному Миссией Международной организации по миграции в

¹ Трудовая миграция и человеческий капитал Кыргызстана: Последствия вступления в Таможенный союз. Доступно на сайте http://www.eabr.org/r/research/centre/projectsCII/labor_migration_kyrgyzstan_cu/

Кыргызской Республике, в Центральной Азии до 60 тысяч человек подвергаются риску попасть в трудовое или сексуальное рабство¹.

Одной из серьезных проблем, с которыми сталкиваются мигранты и местные власти, является регистрация трудовых мигрантов по месту проживания. В связи с тем, что практически до 90 % трудовой миграции направляется в Российскую Федерацию, основные проблемы соблюдения прав трудовых мигрантов касаются наших граждан, находящихся в данном государстве.

15 января 2007 года вступил в силу Российский Федеральный Закон «О внесении изменений в Закон “О правовом положении иностранных граждан”» и 18 июля 2006 года – Федеральный Закон РФ «О миграционном учете иностранных граждан»². Данные законы отменили обязательную регистрацию в миграционной службе как для кыргызстанцев, так и для других граждан СНГ, имеющих безвизовый режим въезда в Россию. Вместо разрешительной системы была введена уведомительная система постановки на учет. Согласно ст. 20 Закона «О миграционном учете иностранных граждан», в течение 1-го рабочего дня принимающая сторона (т. е. владелец жилого помещения или работодатель) должна поставить прибывшего к нему мигранта на учет на 90 дней по месту пребывания, либо иностранный гражданин обязан встать на учет в течение 7-ми рабочих дней, что представляется сложным, учитывая бюрократические процедуры. Серьезные проблемы создает и требование иметь временную регистрацию по месту проживания. К сожалению, обычно владельцы съемных квартир не желают этого делать, так как такая процедура влечет за собой налоговые обязательства. Как следствие, многие мигранты используют нелегальные способы получения регистрации.

Проблемой является и получение разрешения на работу, которое должно оформляться в течение 10-ти дней, с момента прибытия в Российскую Федерацию. Многие работодатели, не желая нести обязательства по налоговым, социальным и медицинским обязательствам, уходят от легального оформления мигрантов на рабочих местах. Данная тенденция отмечена в секторе строительства и сфере предоставления услуг.

Отмечается большое количество лиц, которые входят в категорию «отказников». Это лица, нарушившие миграционный режим и не имеющие права въезда. Некоторые случаи являются спорными, но для иностранных граждан очень сложно обжаловать данное решение, так как зачастую они вынуждены выехать с территории Российской Федерации или оказываются депортированными. В этом случае им необходимо нанимать юриста для представления своих интересов в российском суде, что невозможно практически для всех мигрантов по финансовым соображениям.

В настоящее время российские власти вводят обязательства по регистрации трудовых мигрантов и ответственности работодателей в отношении их приема на работу. По словам главы представительства Федеральной миграционной службы России в Кыргызстане В. Филиппова, после внесения в 2011 году изменений в законодательство о трудоустройстве иностранных мигрантов в России, возросла тенденция регистрации и легализации наших трудовых мигрантов на территории России³.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в данный момент, с увеличением организованного выезда мигрантов за рубеж на заработки, **увеличилось и число мигрантов,**

¹ Масштабы торговли людьми в Центральной Азии. Отчет по результатам исследования. Международная организация по миграции, Миссия в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2009.

² Доступно на сайте <http://www.ia-centr.ru/expert/5834/>

³ Трудовые мигранты из Кыргызстана стали чаще регистрироваться в ФМС России. Доступно на сайте <http://www.rce.kg/2014/02/26/%D1%80%D1%83%D0%B1%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B8/news/trudovye-migranty-iz-kyrgyzstana-stali-chashhe-registrirovatsya-v-fms-rossii/>

проживающих в стране пребывания вместе с семьями. Это создает возможность сохранения семьи, но, в то же время, несет угрозу утраты последующим поколением особенностей национальной культуры, утраты характерных культурных связей со своей родиной. Через несколько лет проживания вдали от исторической родины, они уже становятся членами российского общества, что еще больше отдаляет их от Кыргызстана.

Помимо того, мигранты, проживающие и работающие на территории Российской Федерации и Казахстана, принимают гражданство этих стран. Даже при сохранении паспорта гражданина Кыргызской Республики, они нарушают миграционное законодательство, и в то же время считают, что могут вернуться на родину в любое время. Данная практика обусловлена тем, что многие мигранты видят в этом выход из проблем, связанных с регистрацией по месту жительства, получением разрешения на работу и пенсионным обеспечением.

5.2. Внутренняя трудовая миграция

Внутренняя трудовая миграция в Кыргызской Республике также является определяющим фактором экономического и социального развития страны. В рамках новых требований внутреннего рынка труда резко возрос уровень внутренней трудовой миграции, в основном ориентированной по направлению из села в город. Определяющей причиной этого потока является безработица и поиск новых рынков труда. По данным Министерства труда, миграции и молодежи КР доля экономически активных мужчин составляет 58,6 % (1463,5 тыс.), доля экономически активных женщин – 41,4 % (1033,3 тыс.). Удельный вес городского населения в экономически активном возрасте в текущий период составляет 34,2 % (854,5 тыс.), сельского – 65,8 % (1642,3 тыс.)¹.

Общий уровень безработицы в стране составляет 8,4 %. Самый высокий уровень общей безработицы отмечается в Баткенской области – 10,8 %, далее идут город Ош – 10,7 %, Нарынская область – 10,2 %, в Чуйской, Иссык-Кульской областях уровень общей безработицы составляет 9,9 % и 9,6 % соответственно. Довольно высокий уровень общей безработицы отмечается и в г. Бишкек – 8,7 %. Ниже среднереспубликанского уровня безработицы отмечен только в Ошской (6,8 %), Джалал-Абадской (8,4 %) областях. Самый низкий уровень общей безработицы наблюдается в Таласской области – 4,1 %².

По данным Министерства труда, миграции и молодежи КР внутриреспубликанской миграцией охвачены 28 тыс. человек³. В то же время, число внутренних трудовых мигрантов, оседающих в двух основных городах – Бишкек и Ош, значительно больше. Таким образом, основными центрами приема внутренних трудовых мигрантов стали города Бишкек и Ош и в малых пропорциях областные центры. Согласно информации «Эдвокаси центра по правам человека» (г. Ош) в пригородной зоне города зарегистрировано 250 тыс. человек, но данная цифра, с учетом незарегистрированных граждан, может быть удвоена⁴. Результаты изучения, проведенного Тянь-Шаньским центром исследований, показали, что в пригороде Бишкека расположено 25 новостроек, в которых проживает 168 тыс. человек, что составляет 16,5 % от населения города⁵.

¹ Доступно на сайте www.mz.kg

² Там же.

³ Там же

⁴ Доступно на сайте <http://www.fergananews.com/articles/7949>.

⁵ Доступно на сайте www.auca.kg/ru/tspc/

Основными проблемами, с которыми сталкиваются внутренние мигранты, являются трудности с получением регистрации или прописки по месту временного проживания. Это ведет к ущемлению прав в получении социальной помощи, доступе к бесплатным медицинским услугам, социальному обеспечению, а также в доступе детей к образовательным учреждениям и услугам. Рост числа новостроек увеличил число проживающих в городах Бишкек и Ош, но, в то же время, практически не осуществлялось строительство школ, детских садов и больниц в районах этих новостроек. В результате, **сложилась серьезная диспропорция между ростом числа взрослого населения и социальных, медицинских и образовательных учреждений.**

Городской кенеш г. Бишкек внедрил систему биталона, когда приезжий имеет право зарегистрироваться в Государственной регистрационной службе по месту проживания вместе с хозяином квартиры или дома, где он проживает. В противном случае, он также может это сделать добровольно через муниципальное территориальное управление. Биталон не является пропиской, но регистрацией, позволяющей отслеживать количество проживающих людей. Однако это вызывает проблемы с хозяевами квартир или домов, где проживают данные мигранты. Регистрация позволяет отслеживать реальное число лиц, проживающих по данному адресу, проводить соответствующие начисление коммунальных услуг, чего многие хозяева не желают. В результате, существующая система биталона до сих пор вызывает споры и обсуждения. Ситуация усугубляется плохой информированностью населения тех возможностях, которые эта система обеспечивает. Так, биталонная система позволяет мигрантам получить официальную регистрацию, а, следовательно, доступ к социальному и медицинскому обеспечению, а также к образовательным учреждениям. Стоимость биталона – 30 сомов, но ввиду отказа хозяев недвижимости регистрировать мигрантов, они вынуждены приобретать данные биталоны за 500 сомов в паспортных столах, что также способствует росту коррупции.

Отдельной проблемой являются так называемые «невидимки» – лица, не имеющие прописки и не учтенные в официальных регистрационных документах. Мигранты, не имеющие прописки, не имеют и доступа к услугам системы здравоохранения, в результате, нередки случаи, когда женщины вынуждены рожать дома, а новорожденные не имеют свидетельств о рождении и оказываются неучтенными. Следовательно, увеличивается число неучтенных детей, в будущем взрослого населения страны. В последующем это повлечет за собой проблемы для официальной статистики.

В связи с увеличенным притоком населения города, встает вопрос трудоустройства, а, следовательно, и расширения возможностей рынка труда.

Основные выводы

Необходимо усилить правовое обеспечение и правовую защиту наших граждан для создания условий современной трудовой миграции, где гражданин Кыргызской Республики будет заинтересован в соблюдении миграционного законодательства и не будет изъявлять желания принимать гражданство другого государства. Увеличение числа легально трудоустроенных граждан позволит защитить их права в сфере социального, медицинского и пенсионного обеспечения.

Правительству КР следует усилить контроль за исполнением соглашений с Правительством РФ в рамках ЕвразЭС по зачету пенсионного обеспечения граждан Кыргызстана, работающих в Российской Федерации. Это позволит нашим гражданам получить

пенсионное обеспечение в соответствии с теми налогами, которые они оплачивали в Российской Федерации во время трудоустройства.

Необходимо разработать механизмы и скоординировать усилия по оказанию правовой помощи трудовым мигрантам в рамках существующих соглашений с Российской Федерацией. Министерству внутренних дел КР необходимо запросить данные по спорным случаям выдворения граждан Кыргызстана с территории Российской Федерации, а также начать переговорный процесс по защите прав трудовых мигрантов.

Назрела необходимость создания прозрачной системы квотирования иностранной рабочей силы, соответствующей спросу, с указанием лимита, чтобы избежать доминирования граждан одной страны.

Необходимо включить Министерство труда, миграции и молодежи КР в принятие решений по инвестициям в регионы. Это поможет решить вопросы занятости местного населения и снизить фактор возникновения конфликтов на местном уровне.

Первоочередной задачей является отработка механизма учета перемещения граждан Кыргызской Республики внутри страны. Это касается регистрации граждан по месту временного проживания (получение прописки). Необходимо отработать механизм регистрации граждан для улучшения возможности доступа к бесплатным государственным услугам.

Неучтенные лица создают угрозу для формирования нелегального слоя населения, что может являться дополнительным фактором социального напряжения. Требуется решения вопрос регистрации неучтенных лиц («невидимок») в Едином государственном реестре населения КР и обеспечения их всеми правами, социальным и медицинским обслуживанием.

Необходимо изучить функциональные возможности биталонной системы и проинформировать население о возможностях и всех плюсах получения биталона в случае перемещения внутри республики.

Рекомендации

Правительству Кыргызской Республики

1. Разработать государственную миграционную политику, четко определив видение и миссию государства в управлении миграционными процессами/человеческими ресурсами.
2. Включить вопросы миграции в Национальную стратегию устойчивого развития на 2013-2017 годы, а также отразить проблемы миграции в соответствующих документах, определяющих государственную деятельность в таких сферах как здравоохранение, образование, сельское хозяйство, государственная безопасность. Разработать стратегию по привлечению внутренних и внешних инвестиций для решения проблем внешней и внутренней миграции.
3. Создать механизм межведомственной координации по вопросам миграции для сбора и обмена миграционными данными, регулирования деятельности частных агентств занятости и решения вопросов квотирования при реализации инвестиционных проектов, требующих применения иностранной рабочей силы, а также предотвращения торговли людьми. Наладить систему регулярного издания «Миграционного профиля», содержащего анализ миграционной ситуации, что позволит лицам, принимающим решения, иметь постоянный доступ к данным и принимать решения, основываясь на достоверных цифрах.

4. Разработать предложения о координации в области государственного социального, медицинского и пенсионного страхования между Российской Федерацией и Кыргызской Республикой, а также механизм зачета оплаты налогов, уплаченных в Российской Федерации, и их своевременного учета в сфере социального, медицинского и пенсионного страхования в Кыргызстане.
5. Вернуть частные агентства занятости в список организаций, подлежащих обязательному лицензированию. Это позволит ужесточить контроль за организациями занятости и выявлять те агентства, которые занимаются торговлей людьми или нелегальной занятостью.
6. Разработать закон о частных агентствах занятости в Кыргызской Республике, так как существующее Положение «О Центре трудоустройства граждан Кыргызской Республики при Министерстве труда, занятости и миграции Кыргызской Республики, регулирующее работу частных агентств занятости» от 25 мая 2012 года № 317 не отвечает всем требованиям существующего рынка труда и требует дальнейшего совершенствования.
7. Решить проблему автоматизации учета граждан, перемещающихся внутри территории Кыргызской Республики.
8. Провести паспортизацию граждан Кыргызской Республики или перепись населения для выявления неучтенных лиц и учета «невидимок».
9. Рассмотреть вопрос упрощения процесса получения паспорта при смене места жительства внутри страны гражданина Кыргызской Республики.
10. Разработать прозрачную стратегию инвестирования регионов, которая позволит стабилизировать нерегулируемое перемещение трудовой рабочей силы из сельской местности в города, а также дать возможность планировать создание новых рабочих мест, подготовку специалистов, развитие целевых регионов в ходе инвестирования в данные регионы.
11. Включить Министерство труда, миграции и молодежи КР в список ведомств, вовлеченных в вопросы инвестирования в Кыргызской Республике.

⋮ **Раздел 6**
⋮
⋮ **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА**
⋮ **ГРАЖДАН КЫРГЫЗСКОЙ**
⋮ **РЕСПУБЛИКИ**

Избирательные права граждан заключаются в практической возможности избирать и быть избранными в представительные органы государственной власти и МСУ, а также выражать свое волеизъявление на референдумах. Кроме того, избирательные права граждан состоят в гарантированном праве участвовать в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в других избирательных действиях.

Право на участие в выборных процессах в Кыргызской Республике гарантируется Конституцией КР (ч. 1 п. 2 ст. 52) и соответствующими законами. Выборы в местные кенешы, прошедшие весной и осенью 2012 года, также регулируются Конституцией КР и соответствующими законами, в особенности Законом КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98. Конституция КР гласит, что «депутаты местных кенешей избираются гражданами, проживающими на территории соответствующей административно-территориальной единицы, с соблюдением равных возможностей в порядке, установленном законом» (ч. 1 ст. 112).

6.1. Право избирать

6.1.1. Информация о выборах

Чтобы реализовать право избирать, необходимо иметь информацию о самом факте проведения выборов, о правилах их проведения и о кандидатах. Кроме того, важно иметь не только право, но и техническую возможность реализовать данное право. К примеру, организованы ли выборы для граждан, находящихся за рубежом, или не по месту прописки. Участие в выборах в марте и ноябре 2012 года приняли 52 % и 51,1 % избирателей соответственно, что значительно ниже, чем было на предыдущих выборах в 2008 году, когда было зарегистрировано участие в выборах 63 % избирателей.

Информированность избирателей о предстоящих выборах является основой для практической реализации своего права на участие в выборах. Около 28 % респондентов не знали о дате проведения выборов (25 ноября)¹, а согласно данным опроса, проведенного после выборов около 2 % опрошенных в выборах не участвовали, потому что о них не знали, кроме того, 10 % живут не в соответствии с пропиской и 15 % не участвовали в выборах так как были в отъезде (по учебе/работе)².

По состоянию на 22 ноября 2012 года (за два дня до окончания срока голосования) 160 человек в стране смогли проголосовать досрочно. Согласно тому же опросу около 30 % респондентов отметили «скорее низкую» и «низкую» работу Центральной комис-

¹ Осведомленность граждан о предстоящих выборах депутатов местных кенешей. Отчет по результатам телефонного опроса граждан Кыргызстана. Коалиция за демократию и гражданское общество, 2012. Доступно на сайте www.coalition.kg

² Там же.

сии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики (далее – ЦИК) по информированию граждан в ходе выборов. Согласно ч. 2 ст. 22 Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98 информирование граждан возложено на органы государственной власти, МСУ и СМИ. Однако **граждане мало информированы об изменениях правил, касающихся предстоящих выборов, о необходимости проверить наличие своей фамилии в списках избирателей до выборов и т. д.**

Возможность доступа к выборному процессу является актуальным вопросом не только в связи с обязательностью прописки по месту фактического пребывания, но и с тем, что много избирателей – граждан Кыргызстана – являются трудовыми мигрантами и находятся за рубежом, в основном в России и Казахстане. Согласно некоторым недавним заявлениям на выборах 2015 года планируется организовать зарубежные избирательные участки в России только в городах, где есть консульства Кыргызстана¹. Однако, с учетом большого количества мигрантов в России и Казахстане, это ограничение может негативно сказаться на возможности реализовать свои избирательные права. Отметим, что на выборах в Жогорку Кенеш КР, проводившихся в 2010 году на территории Российской Федерации, было сформировано 18 избирательных участков.

Вовлечение граждан в работу избирательных комиссий является важным элементом обеспечения качества их работы. Недавними поправками, внесенными в Закон КР «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики» от 30 июня 2011 года № 62 были отменены запреты для тех, кто не имеет среднего профессионального или высшего профессионального образования быть включенными в состав территориальной или участковой избирательных комиссий². Повышение доступности к включению в состав избирательных комиссий, с одной стороны, может восприниматься положительно, однако отмена образовательного уровня может негативно сказаться на качестве работы комиссий.

6.1.2. Учет голосов

Согласно результатам телефонного опроса, проведенного Коалицией за демократию и гражданское общество в декабре 2012 года, около 70 % населения считают, что, по сравнению с прошлым, эти выборы в местные кенешы были более открытыми и честными³. Однако уровень честности подсчета голосов, в т. ч. с учетом явки избирателей, остается под вопросом. Так, некоторые города продемонстрировали необычайно высокую явку по сравнению со средним показателем по стране, например г. Узген (см. диаграмму 1).

Наблюдателями были сделаны замечания относительно процедуры проведения голосования вне помещения. Данное наблюдение проводилось выборочно, и в результате, Коалицией за демократию и гражданское общество наибольшее количество нарушений было выявлено в г. Бишкек. Анализ результатов выборов в Бишкеке показывает, что на 23-х участках число голосовавших вне помещения составило менее 1 %, в то же время, на 26-ти участках этот показатель составил более 15 %. Как видно на диаграмме 2, иногда процент проголосовавших вне помещения достигал более 20-25 % от общего числа голосов по участку, а в случае с избирательным участком № 1207 эта

¹ Доступно на сайте <http://novosti.kg/2014/03/v-sleduyushhem-godu-na-parlamentskih-vyborah-v-kyrgyzstane-migranty-smogut-progolosovat-tolko-v-chetyreh-gorodah-rossii/>

² Доступно на сайте <http://www.vb.kg/doc/265311>

³ Осведомленность граждан о предстоящих выборах депутатов местных кенешей. Отчет по результатам телефонного опроса граждан Кыргызстана. Коалиция за демократию и гражданское общество, 2012. Доступно на сайте www.coalition.kg

цифра составила почти 45 %. **Голосование вне помещения**, с одной стороны, обеспечивает соблюдение избирательных прав граждан, поскольку предоставляет возможность проголосовать тем, кто не может этого сделать в помещении для голосования, а с другой стороны, ввиду сложности наблюдения за этим процессом, **оно потенциально может стать возможностью для нарушений и искажения волеизъявления избирателей.**

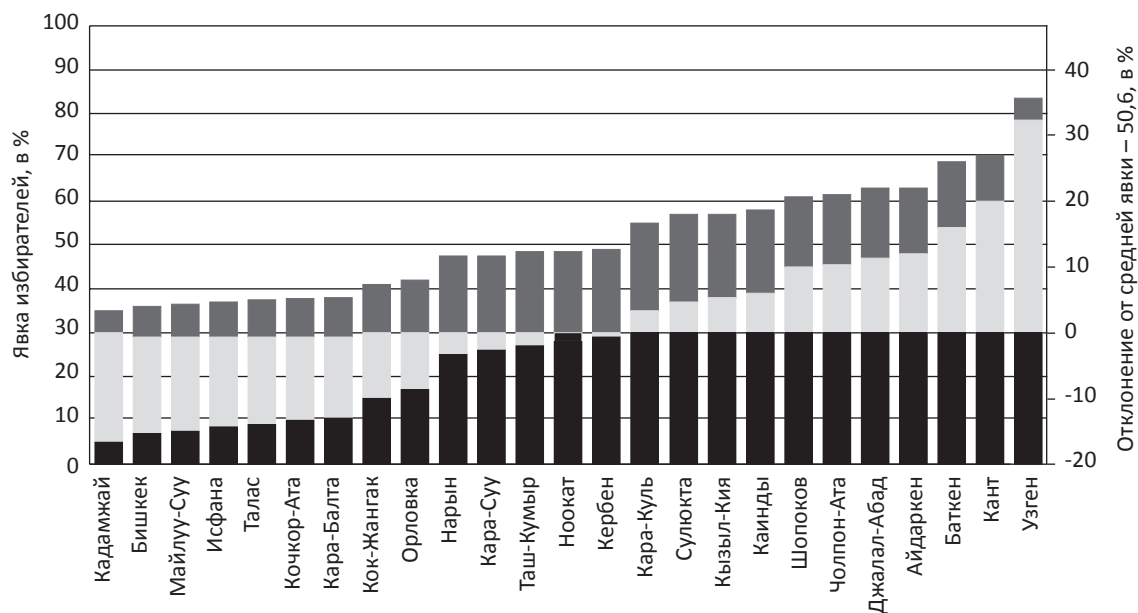


Диаграмма 1. Явка избирателей на выборах в городские кенши в ноябре 2012 г.

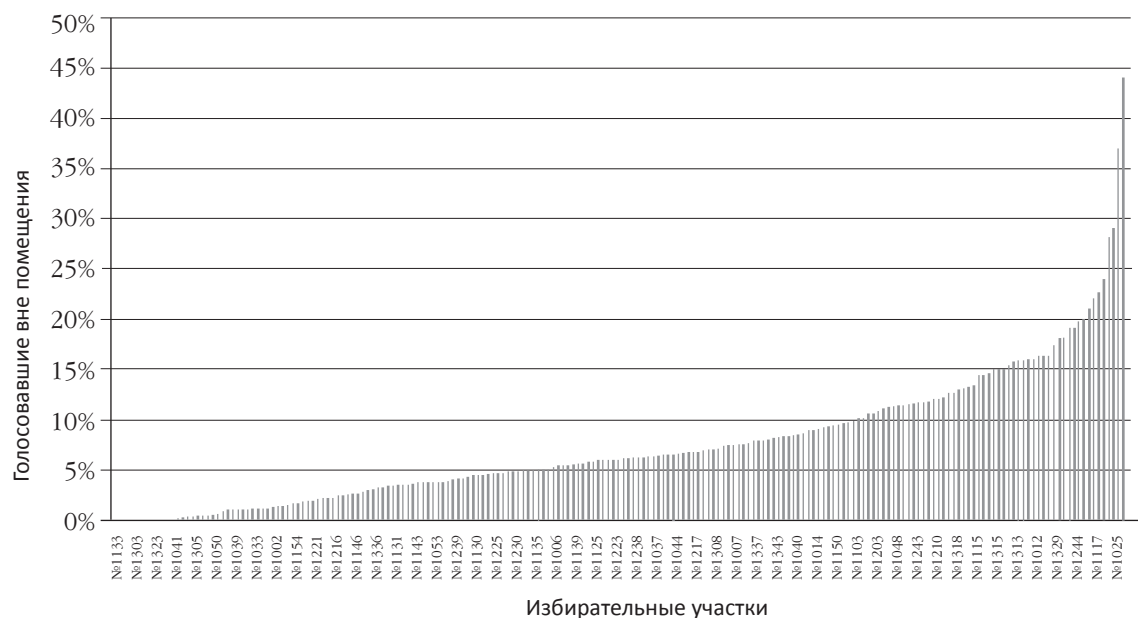


Диаграмма 2. Процент проголосовавших (от числа выданных бюллетеней на участке¹) вне помещения на выборах в Бишкекский городской кенеш, 2012 г.

¹ Согласно данным сайта [cec,shailoo.gov.kg](http://cec.shailoo.gov.kg)

Бишкекская территориальная избирательная комиссия признала недействительными бюллетени в переносных ящиках на избирательных участках 1321, 1323, 1324, где число голосовавших вне помещения относительно общего числа голосовавших составило 13 %, 17,3 % и 33,7 % соответственно. В то же время, более чем на 10-ти участках не было ни одного голосовавшего за пределами помещения. Вероятно, это связано с тем, что выездное голосование не было организовано.

В значительной мере **на волеизъявление избирателей влияет и подкуп голосов избирателей**. И хотя такие случаи не задокументированы как носящие массовый характер, тем не менее, наблюдателями фиксировались случаи подкупа избирателей и массового вброса бюллетеней на выборах в местные кенешы в 2012 г. в г. Бишкек и в Джалал-Абадской области.

6.2. Право быть избранным

6.2.1. Есть ли у нас представительная демократия?

Пропорциональная избирательная система, принятая в 2007 году, делает упор на представленности социальных слоев, в отличие от мажоритарной системы. Это отражается и в том, что выборное законодательство включает определенные квоты – гендерную, этническую и возрастную.

Внедрение голосования по партийным спискам, а также сопряженные с этим квоты, предусмотренные избирательным законодательством 2007 года, обеспечили более широкую представленность различных социальных групп в высшем законодательном органе страны. Это, к примеру, отразилось и на уровне этнической представленности – с внедрением пропорциональной системы соотношение уровня представленности этнических меньшинств увеличилось (см. диаграмму 3).

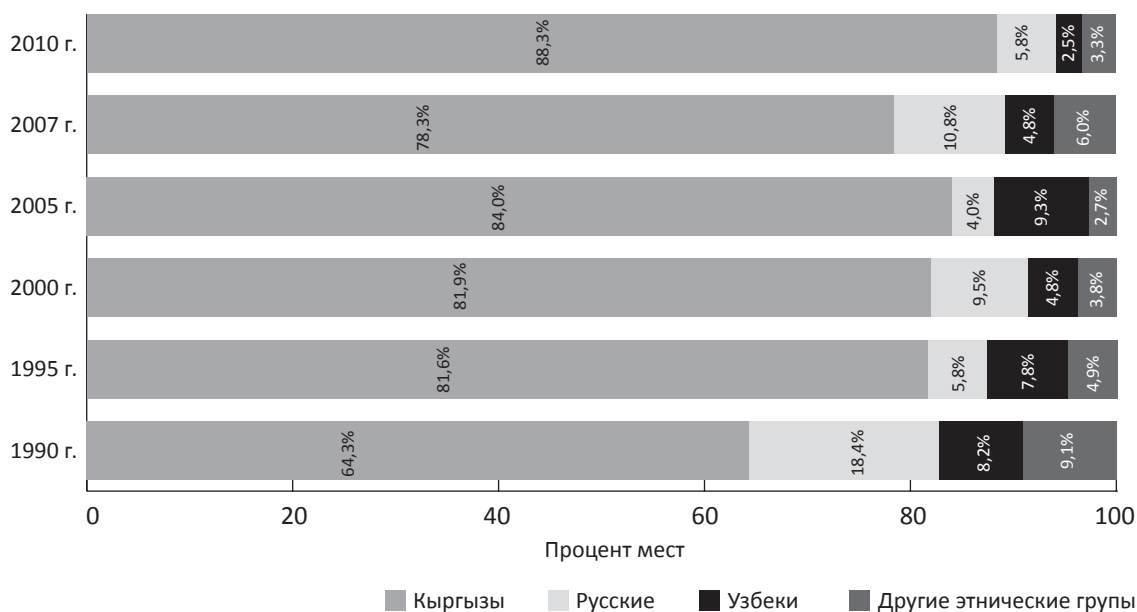


Диаграмма 3. Этнический состав депутатов Жогорку Кенеша КР, 1990-2010 гг.

Однако ситуация изменилась после выборов 2010 года – **избранный парламент имеет наихудшую представленность этнических групп за весь постсоветский период.** В значительной мере это можно объяснить событиями июня 2010 года, а также недостатками избирательного законодательства (не регламентирующего формирование квот) и издержками партийных выборных стратегий.

В отношении этнической представленности **законодательство не регламентирует обеспечение представленности различных этнических групп в местных кенешах** (в отличие от выборов в Жогорку Кенеш КР, где в партийных списках требуется обеспечить не менее 15 % представителей этнических групп). Данная практика усугубляется и тем, что представителей этнических меньшинств в числе руководителей МСУ, которых избирают местные кенешы, в пропорциональном отношении еще меньше. К примеру, в 2011 году среди глав айыл окмоту было всего 7% представителей этнических меньшинств¹.

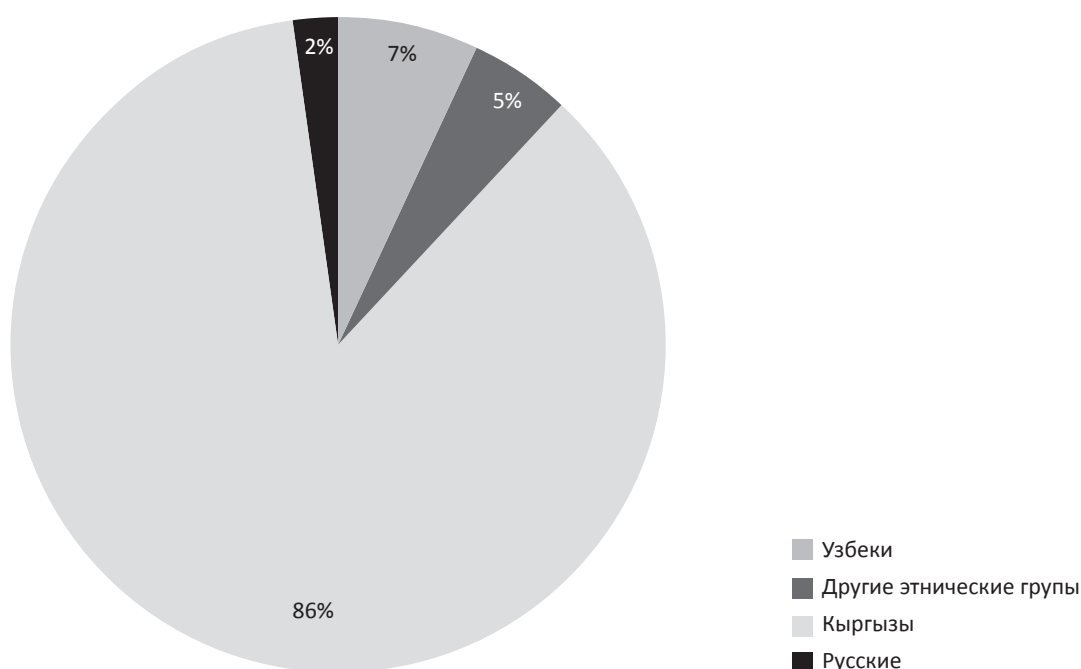


Диаграмма 4. Этнический состав депутатов местных кенешей после выборов 25 ноября 2012 г.

Как видно на диаграмме 4, в целом по итогам выборов **представленность этнических групп в местных кенешах далека от представленности, соответствующей демографическим пропорциям населения страны.** Так, согласно результатам переписи 2009 года в Кыргызстане проживают 71 % кыргызов, 14,3 % узбеков и 7,8 % русских.

Выборы в органы власти должны обеспечивать представленность в них различных социальных групп, что является выражением равенства возможностей. Ситуация на 2011 год с представительством этнических групп среди глав айыл окмоту также отражает определенную диспропорцию представительства этнических меньшинств².

¹ Доступно на сайте <http://www.namsu.org.kg>

² Там же.

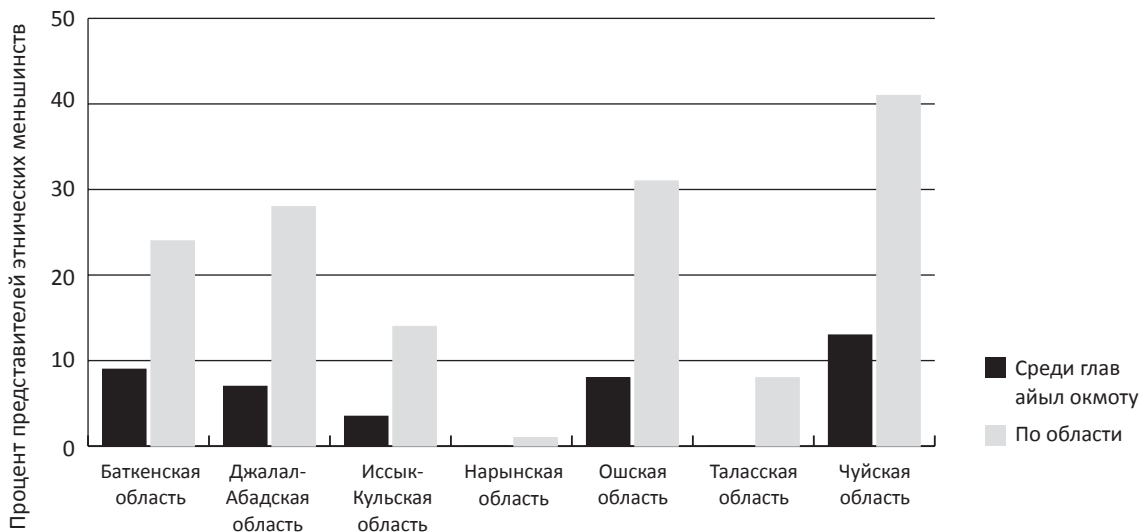


Диаграмма 5. Представленность этнических меньшинств среди глав айыл окмоту и по областям, 2011 г.

6.2.2. Гендерная представленность

Гендерная представленность является одним из важных показателей равенства возможностей для участия в выборах различных социальных групп. К примеру, **общее представительство женщин в местных кенешах** после выборов 25 ноября 2012 года **далеко от пропорциональности относительно демографической представленности среди избирателей** – из всех избранных депутатов местных кенешей женщины составляют лишь 13 % (см. диаграмму 6).

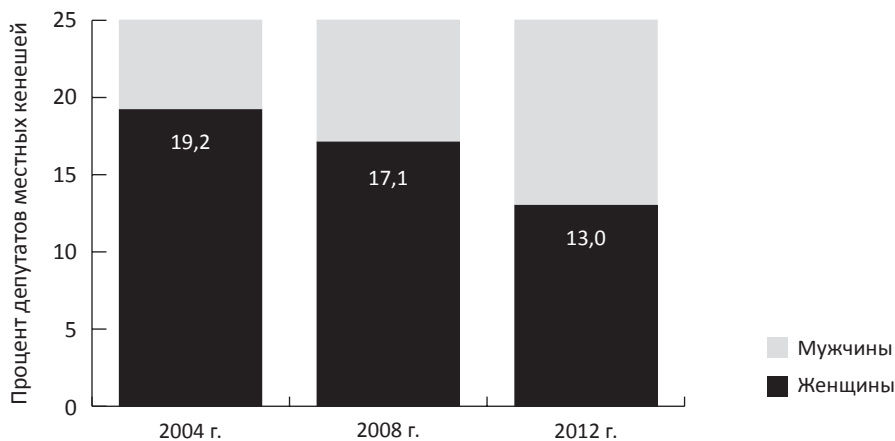


Диаграмма 6. Гендерный состав депутатов местных кенешей (выборы 2004, 2008 и 2012 гг.)

В предыдущем составе местных кенешей (избранных в 2008 г.) насчитывалось 17,1 % женщин, а после выборов 2004 года – 19,2 %¹, что говорит об ухудшении представленности данной социальной категории в местных органах самоуправления.

Положительным моментом выборов 2011 года можно считать тот факт, что на выборах в городские кенешы начал действовать принцип гендерных квот при пропорциональной избирательной системе. Согласно новым нормам, закрепленным в Законе КР «О выборах депутатов местных кенешей», необходимо «учесть представительство не более 70 процентов лиц одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политической партии, группы избирателей, не должна превышать двух позиций» (ч. 7 ст. 49). В то же время, в случае исключения кандидата из партийного списка, «вместо исключенного из списка кандидата в список кандидатов включается кандидат одного пола с исключенным кандидатом» (ч. 3 ст. 4).

Данные нормы относительно гендерной представленности, которые начали действовать в ходе выборов в местные кенешы в 2012 году, должны были обеспечить в целом большее представительство женщин в органах власти на местах, однако анализ результатов выборов 2008 и 2012 гг. указывает на то, что этого на самом деле не произошло. К примеру, в Бишкекский городской кенеш прошли четыре партии, и если у некоторых из них (СДПК, «Замандаш») женщины составили около трети от общего числа избранных депутатов, то у партии «Ата Мекен» из 7 депутатов нет ни одной женщины².

Начиная с 2005 года, выросла представленность женщин в Жогорку Кенеше КР – тогда в парламенте не оказалось ни одной женщины. Благодаря квотам и «принципу зебры» (устанавливающего очередность кандидатов разного пола в партийных списках) представленность женщин в Жогорку Кенеше КР возросла, но она и в 2007, и в 2010 гг. была гораздо ниже уровня 25 %, который ожидался ввиду того, что каждый четвертый кандидат, согласно закону, должен быть другого пола. К сожалению, **законодательство не регламентирует соблюдение «принципа зебры» после выборов и при выбытии кандидатов из изначального списка.**

Состав Жогорку Кенеша КР характеризуется также отсутствием представленности женщин из других этнических групп, таких, к примеру, как узбеки, дунгане, уйгуры и другие. **Начиная с выборов 1995 года в парламенте страны не было представленности депутатов-женщин других этнических групп, кроме кыргызской и русской** (см. диаграмму 7).

Избирательная система, как часть политической системы, должна усиливать представительство различных групп в органах власти, однако пока этого не происходит. Тем не менее, стоит отметить, что один цикл выборов, как правило, не дает возможности объективно протестировать возможности пропорциональной избирательной системы.

¹ Кыргызская Республика: Гендерная оценка в сфере политики, 2008 г. Доступно на сайте <http://www.un.org.kg>

² Доступно на сайте www.gorkenesh.kg

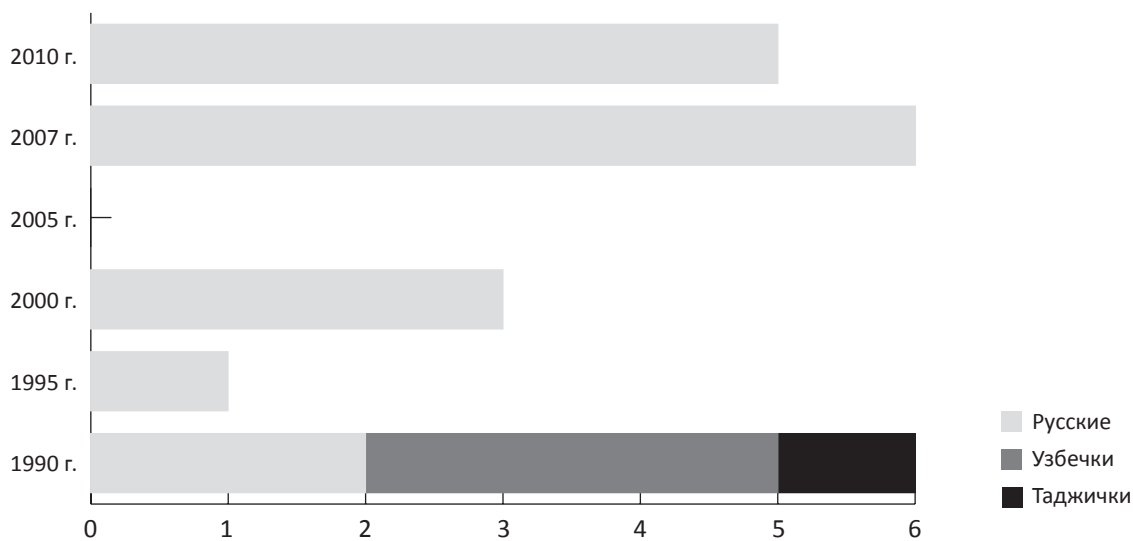


Диаграмма 7. Количество женщин депутатов, представителей этнических меньшинств, 1990-2010 гг.

6.2.3. Конкуренция, честная и справедливая

Рост конкуренции выражается в том, что уменьшается процент голосов у победившей партии/кандидата – на выборах Президента КР (2011 г. – 62,5 %, 2009 г. – 76,5 %, 2005 г. – 88,71 %), а также на выборах в Жогорку Кенеш КР (2010 г. – «Ата Журт» 8,7%, 2007 – «Ак Жол» 47 %). Увеличивается и число претендентов – на президентских выборах 2011 года было 23 кандидата, а в 2010 году в выборах в Жогорку Кенеш КР участвовало 29 политических партий.

Выборы 2012 также были достаточно конкурентными – только в выборах в Бишкекский городской кенеш приняли участие 23 политические партии. Отметим, что прослеживается усиление конкуренции за мандаты на выборах в местные кенешы. Если в 2004 году в среднем на 1 место претендовали 1,63 кандидата, в 2008 – 1,98, то в ноябре 2012 года – 3,58.

В ходе подготовки выборов 2012 года участники должны были иметь равные возможности для проведения агитации и подготовки к голосованию. Ранее так называемый «административный ресурс» активно использовался партиями и лицами, находившимися во власти, что не стало исключением и на выборах 2012 года. Представители партий, не набравшие достаточное количество голосов, не раз заявляли об использовании административного ресурса, однако партии, находящиеся у власти (СДПК, «Ар-Намыс», «Ата Мекен»), также заявляли о нарушениях в ходе выборов. Следовательно, административный ресурс используется многими участниками выборного процесса.

6.3. Избирательные права после выборов

Судебные иски возникают на разных этапах выборного процесса, начиная с несогласия с решением ЦИК о снятии с регистрации, и заканчивая обжалованием результатов выборов. По итогам последних выборов 2012 года в суды было подано 27 жалоб.

В 2011 году было подано 66 жалоб и заявлений в суды. Также много жалоб было подано непосредственно в избирательные комиссии, к примеру, в Бишкекскую территориальную комиссию на выборах осенью 2012 года поступило 312 жалоб, по итогам рассмотрения которых состоялся пересчет голосов на 14 избирательных участках¹. Однако множество жалоб не всегда успешно разрешаются в суде ввиду краткости срока рассмотрения (до официального объявления результатов выборов) и ввиду того, что суды не часто работают достаточно эффективно в выборный период. К тому же, суды редко выносят приговоры, которые служили бы сигналом того, что соблюдение законов во время выборов является первостепенной задачей. Редким, но в то же время показательным случаем является ситуация, когда в 2013 году Первомайский суд г. Бишкек приговорил депутата Бишкекского городского кенеша к штрафу в размере 150 тыс. сомов за подкуп голосов.

6.4. Избрание избранными

В системе государственного управления заложено, что избранные народом затем также кого-то выбирают. На страновом уровне это формирование Жогорку Кенешем КР коалиционного большинства, а затем избрание членов правительства. За время формирования коалиций в стране не было ни одной партии, которая бы систематически являлась оппозиционной. И это несмотря на то, что согласно Конституции КР оппозиция имеет возможность избирать членов ЦИК, Счетной палаты КР (п. 4 ст. 74), вице-спикеров (ст. 75), Совета по отбору судей КР (ст. 75), а также председателей комитетов по вопросам бюджета и правопорядка (ст. 76). Оппозиционные партии, как правило, не заявляют о своей оппозиционности в своих программных заявлениях.

Таблица 1

Коалиции большинства в Жогорку Кенеше КР

Даты	Коалиция большинства	Меньшинство/оппозиция
Декабрь 2010 г.	«Ата-Журт» – СДПК – «Ар-Намыс» – «Республика» (102 депутата)	«Ата Мекен»
19 декабря 2011 г.	СДПК – «Ата Мекен» – «Ар-Намыс» – «Республика» (92 депутата)	«Ата-Журт»
3 сентября 2012 г. – 18 марта 2014 г.	СДПК – «Ар-Намыс» – «Ата Мекен» (67 депутатов) «Ырыс алды ын-тымак»	«Ата-Журт», «Республика»
31 марта 2014 г. –	СДПК – «Ата Мекен» – «Ар-Намыс» (67 депутатов) «За укрепление государственности»	«Ата-Журт», «Республика»

¹ Доступно на сайте <http://kg.akipress.org/news:565384>

Районные кенешы были упразднены (хотя были попытки их восстановить¹, однако их функция по назначению выполняется, как указано в Законе КР «О местной государственной администрации» от 14 июля 2011 года № 96, «совместным заседанием кенешей» (пп. 2, 5 ст. 14 гл. 3). Согласно ст. 10 данного Закона аким района назначается и освобождается премьер-министром по предложению совместного заседания местных кенешей. **Незавершенность административно-территориальной реформы вызывает сложности во взаимодействии выборных органов местной власти и назначаемых представителей центральной власти.**

Согласно Закону КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101 право выдвижения на должности мэров имеют фракции городского кенеша и премьер-министр (ст. 43). Ситуация с отсутствием конкуренции на выборах мэра г. Бишкек в январе 2014 года выявила недостатки формальных правил, обеспечивающих качество выборов в органах МСУ. Выборы экс-мэров городов Бишкек и Ош также нельзя назвать вполне демократичными, так как выставлялись всего два кандидата, один из которых давал самоотвод.

6. 5. Ресурсы и результаты выборов

6.5.1. Финансирование партий и избирательной кампании

Любой массовый процесс достаточно затратен и организация избирательной кампании не является исключением. Статья Закона КР «О политических партиях Кыргызской Республики» от 12 июня 1999 года № 50 указывает, что финансовые средства политических партий образуются за счет членских взносов, добровольных пожертвований, кредитов, доходов от имущества, мероприятий, распространения печатных изданий и публикаций, а также за счет других поступлений, не запрещенных законом. Не существует никаких условий для прямого финансирования политических партий и/или кандидатов из государственных средств. Согласно п. 2 ст. 41 Конституционного закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 «избирательный фонд кандидата, избирательной партии может создаваться за счет следующих средств: собственных средств кандидата, избирательной партии; добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, за исключением лиц, перечисленных в части 3 настоящей статьи».

Избирательное законодательство запрещает использовать для избирательной кампании иные средства, кроме средств, поступивших в избирательные фонды. Так, согласно ст. 41 Конституционного закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 и ст. 15 Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей» кандидатам, политическим партиям запрещается использовать иные денежные средства для оплаты работ по сбору подписей избирателей, ведению предвыборной агитации, осуществлению других предвыборных мероприятий, кроме средств, поступивших в их избирательные фонды. Во время выборов контроль за исполнением законодательства относительно использования финансовых средств возлагается на контрольно-ревизионную комиссию ЦИК. В соответствии с п. 6 ст. 42 Конституционного закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и п. 6 ст. 16 Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей» контрольно-ревизионная

¹ Восстановить районные кенешы и институт губернаторства предлагает правительство Кыргызстана. 24 июня 2013 г. Доступно на сайте <http://kyrtag.kg/news/detail.php?ID=112054>

группа по письменному поручению ЦИК осуществляет ряд функций в этой сфере, однако, в силу ограниченного потенциала группы (в первую очередь, количества людей), эффективное исполнение данных функций является затруднительным. Тем не менее последняя функция в списке «привлекает экспертов к проведению проверок, подготовке заключений и экспертных оценок» и потенциально может решить эту проблему.

Закон КР «О политических партиях Кыргызской Республики», а также избирательное законодательство не требуют, чтобы политические партии обеспечивали проведение профессионального независимого аудита их счетов и финансовых отчетов, однако уставами партий может предусматриваться более детальная регламентация работы ревизионной комиссии и других механизмов обеспечения финансовой прозрачности партий. Актуальным остается вопрос и о внешнем финансировании политических партий. А также вопрос о возможности или запрете пожертвований от: юридических лиц с иностранным участием; некоммерческих организаций, финансируемых международными организациями, движениями, фондами, организациями, учрежденными иностранным государством или их органами; национальных религиозных организаций; воинских частей, военных организаций, правоохранительных, судебных органов.

6.5.2. Административный ресурс

В ходе избирательных кампаний запрещено использовать государственные ресурсы в пользу политических партий или кандидатов. Это сформулировано в п. 2. ст. 21 Конституционного закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»: «кандидаты, замещающие государственные и муниципальные должности, а также должности руководителей государственных, муниципальных предприятий, учреждений, предприятий с долей государственного (муниципального) участия более 30 процентов и их подразделений, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения». В п. 3 ст. 21 этого же Закона в подробно изложено, что считается злоупотреблением должностным или служебным положением.

Однако ситуация с использованием так называемого «административного ресурса» по-прежнему не меняется к лучшему. Единственной заметной отличительной чертой последнего цикла выборов является то, что ввиду отсутствия сильной централизованной власти этот ресурс использовался различными партиями.

6. 6. Право формировать «правила игры»

По-прежнему не вызывает сомнений, что те, кто имеют возможность формировать «правила игры», будут делать это в своих интересах. Такое стремление может быть ограничено лишь столкновением интересов тех, кто имеет такие возможности, а также открытостью процесса, которая позволяет сделать его прозрачным.

Одной из новых норм (Закон КР «О внесении изменений и дополнения в Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» от 6 июля 2012 года № 99), в частности п. 1 ч. 2. ст. 49, субъектом выдвижения кандидатов в депутаты городских кенешей определены только политические партии. Группы избирателей из этой категории были исключены.

Это законодательное изменение вызвало споры относительно юридической оправданности внесенных изменений¹, а именно – правомерно ли изменять законода-

¹ Сариев А. Выборы должны проводиться «по закону», а не «по понятиям», 23 октября 2012 г. Доступно на сайте <http://pda.kabar.kg/analytics/full/42721>

тельство тем партиям, которые входят в состав Жогорку Кенеша КР и которые сами же участвуют в выборах, а также относительно того, насколько это влияет на право граждан участвовать в избирательном процессе. По последнему спорному вопросу – о праве объединений избирателей участвовать в выборах – возникли споры. Несмотря на то, что законодательная интенция была понятна с точки зрения закрепления стабильной партийной системы, которая охватывала бы и национальный, и местный уровни, на выборах в 2012 году она сузила возможности для граждан объединяться по иным принципам, нежели партийные. Свобода собраний и объединений отражена в Конституции КР: «каждый имеет право на свободу объединения» (ст. 35) и, хотя запрета на формирование объединений не было, тем не менее, оказались сужены возможности участия в выборах для групп избирателей.

Еще одним нововведением явилось установление 7-процентного барьера для партий на выборах в городские кенешы. Приводился аргумент в пользу увеличения барьера для получения депутатских мандатов с целью развития стабильной партийной системы¹, однако, с точки зрения прав избирателей, с увеличением барьерного процента увеличивается количество избирателей, которые не увидят представителей партий, за которых они отдали голос в городских советах.

Распоряжением Президента КР² в марте прошлого года была создана рабочая группа для совершенствования избирательной системы, в которой были бы представлены различные политические партии, а также организации гражданского общества. Основными направлениями предполагаемых изменений является оптимизация правовой базы, выработка норм, содействующих укрупнению партий, и др. В рамках этого процесса возникают различные инициативы, которые могут вызывать споры, в т. ч. и такие как инициатива о запрете участия в выборах партиям, зарегистрированным менее чем за 3 года до выборов³.

Если во главу угла законопроектов (которые появляются все чаще) будет ставиться необходимость сужения политического поля и снижения числа игроков, то, исходя из каких критериев, относящихся к сфере прав человека, необходимо их рассматривать? Сравнить политическую необходимость с избирательными правами сложно, но можно применить принцип «определенно не поступаться правами, если не ясен выигрыш в другой сфере», или «не поступаться одним правом в ущерб другому». К примеру, право без дополнительных фильтров участвовать в выборах может перевешиваться аргументом в пользу потери голосов избирателей за многочисленные, но небольшие по численности партии, которые не проходят в законодательный орган. Именно так и произошло в 2010 году, когда более 60 % голосовавших не увидели в парламенте партии, которые они избрали.

Если некоторыми законопроектами предлагается повысить избирательный порог, то экстраполяция ситуации выборов 2010 года (см. таблицу 2) указывает на то, что процент «потерянных голосов» будет больше, хотя, конечно, количество партий уменьшится.

¹ Пропорциональная избирательная система в России. 4.4. Заградительный барьер. Доступно на сайте <http://www.vibory.ru/Publikat/PES/ch-4-4.htm>

² Распоряжение Президента КР «О совершенствовании избирательной системы Кыргызской Республики» от 11 марта 2013 года НП № 35.

³ В парламенте предлагают запретить партиям, зарегистрированным менее чем за 3 года до выборов, в них участвовать. Доступно на сайте <http://www.24.kg/parlament/175112-v-parlamente-kyrgyzstana-predlagayut-zapretit.html>

**Избирательные пороги, количество партий и эффективные голоса
(ситуация по итогам выборов в Жогорку Кенеш КР в 2010 г.)**

Порог	Количество партий	Процент эффективных голосов (от числа избирателей)
10 %	0	
8 %	2	17 %
7 %	4	32 %
5 % (фактически в Кыргызстане)	5	37,5 %
4 %	6	42,35 %
3 %	6	42,35 %

Дополнительные фильтры в виде повышения депозитных взносов могут отсеять спойлеров¹, но, ввиду низкой прозрачности финансирования выборных кампаний, установить эффективный порог будет достаточно сложно.

Такой фильтр как допущение к выборам партий, зарегистрированных не позднее 3-х лет до выборов, символически выглядит как барьер, к тому же выгодный партиям во власти, и не снижает количество вероятных участников выборов (всегда можно найти партию, зарегистрированную ранее 2012 года).

Внедрение открытых списков дает возможность большего выбора, но в значительной степени персонализирует политику, не содействует институционализации партий. С другой стороны, неясным остается вопрос, как при таком подходе будут действовать квоты (в первую очередь гендерные). **Разделение страны на разные избирательные округа**, скорее всего не усилит подотчетность депутатов перед избирателями (нет большой разницы между тем, чтобы быть подотчетным двум с лишним миллионам избирателей или нескольким сотням тысяч), но **создаст угрозу для дальнейшего развития регионализма.**

Заявительный принцип регистрации избирателей, хотя и нацелен на решение проблемы со списками избирателей (барьеры для избирателя из-за привязки к прописке, возможности манипулирования из-за неточностей в списках и т. д.), в то же время предполагает необходимость дополнительных действий со стороны избирателей для обеспечения своих избирательных прав. С точки зрения гарантий наиболее свободного доступа к выборам, любые препоны нежелательны.

Основные выводы

Обсуждение возможных изменений в избирательном законодательстве следует проводить не только прозрачно и открыто, но и своевременно, с тем чтобы все возможные участники имели равные возможности к подготовке к выборам.

¹ *Спойлер* – кандидат или партия на выборах, которые не имеют шансов победить, но оттягивают на себя часть голосов за другого кандидата со сходной программой.

При рассмотрении внесения изменений в законодательство о партиях следует предусмотреть более четкую регламентацию функционирования контрольно-ревизионного органа партии, а также обеспечить сроки и порядок публикации компетентным государственным органом финансовых отчетов участников избирательной кампании.

Профильным комитетам и фракциям Жогорку Кенеша КР при оценке деятельности руководителей различных ведомств необходимо проводить ее, в том числе, и по степени подготовки к проведению выборов 2015 года.

Обращать больше внимания на участие и представительство женщин в Жогорку Кенеше КР и местных кенешах, особенно из других этнических групп, чем кыргызы или русские.

Необходимо создавать условия для деятельного участия органов МСУ в обеспечении выборного процесса и недопущении использования административного ресурса в ходе выборов.

Следует усовершенствовать работу по голосованию вне помещений как с целью определения тех, кто в этом нуждается, так и с целью пресечения нарушений.

Организациям гражданского общества необходимо объединяться в экспертные сообщества с целью более объективного анализа и обсуждения предлагаемых законодательных инициатив в сфере реализации избирательных прав граждан, а также активнее включаться в процесс мониторинга деятельности выборных органов власти, в частности, членов законодательных органов на национальном и местном уровнях в межвыборный период.

Организациям гражданского общества необходимо формировать дополнительный потенциал для мониторинга выборов в таких сферах как мониторинг финансирования избирательных кампаний.

Политическим партиям в своих выборных программных заявлениях следует учитывать то, каким образом партия будет выполнять обещания перед избирателями не только в качестве члена правящей коалиции (в Жогорку Кенеше КР или городском кенеше), но и в качестве оппозиционной партии.

Рекомендации

Жогорку Кенешу Кыргызской Республики

1. При пересмотре избирательного законодательства необходимо предусматривать соблюдение принципа квот, и при выбытии кандидатов замещать их следующими по списку, но попадающими в те же категории (гендерные, этнические, возрастные – для Жогорку Кенеша КР и гендерные – для местных кенешей).
2. Провести парламентские слушания по вопросу совершенствования избирательного законодательства с целью обеспечения всестороннего обсуждения плюсов и минусов различных инициатив в данной сфере.
3. Совместно с Правительством КР выработать подходы для снижения внешнего влияния на выборные процессы в стране.
4. Рассмотреть возможности для участия в голосовании широкого круга избирателей из числа трудовых мигрантов в Российской Федерации и Республике Казахстан.

Правительству Кыргызской Республики

1. Ускорить процесс создания Единого регистра населения (включая разработку и обеспечение населения биометрическими паспортами). При оценке деятельности

руководителя Государственной регистрационной службы КР учитывать в первую очередь степень реализации планов решения этого вопроса.

2. Совместно с органами МСУ обеспечить технические условия для участия в выборах различных уязвимых категорий избирателей, в т. ч. ЛОВЗ.

Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики

1. По итогам выборов разрабатывать рекомендации по улучшению работы избирательных комиссий.
2. Улучшить работу контрольно-ревизионной группы по сверке соответствия реальных расходов кандидатов во время выборов их официальным отчетам.
3. Привлекать экспертов из организаций гражданского общества к работе контрольно-ревизионной группы ЦИК.
4. Активнее информировать население о предстоящих выборах, а также о мероприятиях выборного процесса (встречи кандидатов с избирателями и т. д.).
5. Особое внимание уделить обеспечению равных условий агитации для всех участникам выборного процесса через предоставление площадей для рекламы, помещений и т. д.

Организациям гражданского общества

1. Включать в свои миссии содействие становлению организаций, в чьи задачи входит защита интересов избирателей, причем не только во время выборов.

Политическим партиям

1. Активнее номинировать представителей партий для участия в избирательных комиссиях.
2. Рассмотреть возможности внесения изменений в уставы партий с целью обеспечения большей подотчетности руководящих органов партий перед своими членами относительно планирования и проведения выборной кампании, а также по вопросам финансирования партий во время выборов и в межвыборный период.
3. Воздержаться от практики изменения списка кандидатов после окончания выборов.

⋮ Раздел 7
⋮ ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ
⋮ ПЫТОК И ЖЕСТОКОГО
⋮ ОБРАЩЕНИЯ

7.1. Правозащитный взгляд на причины применения пыток и других видов жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

Результаты мониторингов событий 2005 года, апреля и июня 2010 года, проведенных правозащитными организациями, указывают на то, что **уровень доверия граждан к правоохранительным органам Кыргызстана упал до крайне низких показателей**. А масштабы и безнаказанность пыток и жестокого обращения со стороны органов правопорядка стали серьезно угрожать всей системе правосудия, основам гражданского общества и государственности. **В глазах простых граждан органы правопорядка отождествляются с семейно-клановой системой, коррумпированным политическим инструментом, а не с органом, обеспечивающим безопасность, защиту и соблюдение прав граждан.**

Протестные события последних лет в отношении правоохранительных органов указывают на то, что граждане возмущены насилием и другими нарушениями своих прав сотрудниками данных органов.

Факты незаконных задержаний, пыток, жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания признаются чиновниками на самом высоком уровне. О масштабности проблемы постоянно говорят и представители гражданского общества.

Факты пыток, жестоких, унижающих достоинство видов обращения и наказания были выявлены при проведении в 2011 году мониторинга 47-ми изоляторов временного содержания по всей территории Кыргызской Республики. В ходе мониторинга 70 % респондентов заявили о применении в отношении них пыток и жестокого обращения сотрудниками правоохранительных органов, при этом в 83,3 % случаев целью применения пыток являлось получение признательных показаний.

Чаще всего пытки применяются оперативными сотрудниками, а полученные таким образом показания в последующем становятся основным доказательством обвинения. К таким «доказательствам» можно отнести объяснительные записки, полученные без участия адвоката, показания, данные против своих родственников и т. д.

В Комментарии к отчету Специального докладчика ООН по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания Хуана Мендеса по итогам его визита в Кыргызскую Республику от 5-13 декабря 2011 года указано, что кыргызская сторона, внося ряд своих предложений, согласилась с большей частью его выводов и замечаний.

7.2. Статистика пыток

Из имеющейся в Правозащитном движении (ПД) «Бир Дуйно – Кыргызстан» статистики, в 2010 году в Генеральную прокуратуру КР поступило 270 обращений по фактам незаконного задержания и применения пыток, из них по 236 фактам принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, по 34 (12,6 %) возбуждены уголовные дела.

В 2011 году поступило 298 обращений по фактам незаконного задержания и применения пыток. По 54 (18,1 %) возбуждены уголовные дела.

В 2012 году зарегистрировано 371 обращение в Генеральную прокуратуру КР о применении пыток, по 340 из них отказано в возбуждении уголовных дел.

По данным Национального центра по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в 2013 году в Генеральную прокуратуру КР поступило 265 заявлений о пытках, по 18 из них возбуждены уголовные дела, прекращены 2, направлено в суд – 10, отказано в возбуждении уголовного дела – 245.

С 2010 года нет ни одного вступившего в законную силу приговора суда по фактам пыток. Направленные в суд уголовные дела или прекращаются или переквалифицируются на другие статьи.

С 2003 года по ст. 305-1 «Пытка» УК КР обвинительный приговор был вынесен по двум делам: в отношении одного сотрудника ГУВД г. Бишкек и двух сотрудников милиции в Базар-Коргонском районе Ошской области¹.

7.3. Причины пыток

Мониторинг возбужденных и расследованных уголовных дел и судебных процессов по Ошским событиям 2010 года, проведенный ПД «Бир Дуйно – Кыргызстан» в 2011-2012 гг. показывает, что органами государственной власти во взаимодействии с международными организациями, гражданским обществом предпринимаются определенные меры как на законодательном, так на организационном уровнях, чтобы искоренить факты пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Однако, на наш взгляд, проблема пыток тесно связана с другими проблемами, с которыми сталкивается общество. Это **слабый профессиональный и материально-технический уровень работы сотрудников правоохранительных органов.**

Осознавая, что признательные показания являются основой доказательства в судах, работники милиции в целях скорейшего раскрытия преступления применяют угрозы и пытки, незаконное ограничение прав и свобод гражданина, не утруждая себя действовать профессиональными методами.

Низкая заработная плата сотрудников, отсутствие необходимой криминалистической и иной техники способствуют нарушениям закона самими работниками правоохранительных органов.

Пример

«Моя заработная плата составляет 6 тысяч сомов. У меня трое детей. Жена в декретном отпуске. Мне звонят и сообщают о преступлении, а у меня

¹ Доступно на сайте <http://vof.kg/?p=13937>

нет денег даже на бензин, машина старая, может заглохнуть в любой момент. Как я должен работать, в таких условиях? Никого из начальства не волнуют данные проблемы. Как я должен раскрывать преступления, если у меня нет даже технического оборудования для расследования преступлений. Приходится говорить с задержанным на высоких тонах...»

Из интервью в офисе ПД «Бир Дуйно – Кыргызстан» с сотрудником милиции, февраль 2014 года

Важно и то, что у сотрудников органов прокуратуры отсутствуют профессиональные навыки проверки жалоб жертв пыток и расследования уголовных дел по этим фактам. Прокурорами не задействуются механизмы защиты жертв пыток с первого же дня проверки жалобы о пытках, не пресекаются контакты жертвы с работниками тех правоохранительных органов, которые в этом подозреваются, в результате, большая часть заявителей в ходе проверки под давлением и угрозой отказываются от поданной ранее жалобы.

Так, например, из 23 лиц, обратившихся в 2013 году в Ошский офис ПД «Бир Дуйно – Кыргызстан» по фактам применения к ним пыток, только 7 решились заявить об этом в органы прокуратуры. Остальные отказались, обоснованно полагая, что прокуратура не сможет оказать им защиту, а в отношении них и их родственников будут применены угрозы и давление.

В ходе мониторинга, проведенного ПД «Бир Дуйно – Кыргызстан» были выявлены случаи, когда к жертвам пыток, заключенным в изолятор временного содержания (далее – ИВС) применялись угрозы и избиения со стороны работников милиции и следователя, чтобы они отказались от написанного заявления. Кроме того, несмотря на выданное прокурором предписание по заявлению адвоката о переводе подсудимого в следственный изолятор (далее – СИЗО), жертвы пыток находились в ИВС более 10-ти дней, предусмотренных законодательством.

Часто прокурорами необоснованно на долгие месяцы затягивается расследование уголовных дел по пыткам, в нарушение требований УПК КР и Конвенции ООН против пыток. Известен факт, когда уголовное дело, возбужденное Генеральной прокуратурой КР по жалобе жертв пыток в отношении 4-х оперативных работников милиции, расследовалось более 4-х месяцев. В ходе расследования уголовных дел лица, применявшие пытки, не отстраняются от занимаемых должностей, хотя им предъявляются обвинения по тяжким статьям уголовного кодекса. Мониторинг показал, что это характерно практически для всех дел, возбужденных по г. Ош и Ошской области. Это связано еще с тем, что уголовные дела по пыткам зачастую возбуждаются по факту, а не в отношении конкретного должностного лица, вследствие чего арест не санкционируется. Статьей 118 УПК КР предусмотрено временное отстранение обвиняемого от должности. Однако чаще всего этого не происходит. Эта норма не позволяет отстранять подозреваемое должностное лицо, которое использует свое служебное положение для «давления» на жертву пыток или его родственников с целью избежать наказания.

Отмечается и несовершенство законодательства, регулирующего вопросы, связанные с пресечением пыток и других видов жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, особенно в части соблюдения прав при проведении первого допроса задержанного, подозреваемого, обвиняемого.

Так, широко распространена практика задержания оперативными сотрудниками и доставления подозреваемого в отделение милиции под видом беседы. Зачастую эта беседа представляет собой допрос с применением пыток и жестокого обращения.

Протокол о задержании в этих случаях оформляется только после того, как лицо было «приглашено» в органы следствия и допрошено в качестве свидетеля. Считается, что допрос в качестве свидетеля не является задержанием, соответственно, у правоохранительных органов отсутствует обязательство информировать о задержании близких родственников и обеспечивать право задержанного не свидетельствовать против самого себя и быть представленным адвокатом.

Согласно ст. 95 УК КР протокол о задержании лица, подозреваемого в совершении преступления, должен составляться не позднее 3-х часов с момента фактического доставления задержанного. Данная норма не соответствует международным обязательствам государства по обеспечению гарантий против пыток, согласно которым официально оформление задержания должно осуществляться не с момента доставления задержанного, а с момента его фактического задержания.

В ходе своего визита в Кыргызскую Республику в 2011 году Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания Хуан Мендес на пресс-конференции в Бишкеке отметил, что **«использование пыток и жестокого обращения является широко распространенным явлением, и они обычно применяются сотрудниками Министерства внутренних дел КР в первые часы после задержания и допроса в целях получения признательных показаний».**

Пример

В ходе мониторинга ПД «Бир Дуйно – Кыргызстан» по уголовному делу, возбужденному в отношении А., было выявлено, что он более 5-ти часов после доставления его в органы внутренних дел подвергался изощренным унижениям и пыткам, и лишь к концу дня был допрошен в качестве свидетеля.

На ночь его закрыли ИВС, где вновь продолжались пытки и избиения, и только на следующий день утром оформили его официальное задержание, допросив в качестве подозреваемого.

Не существует четкого механизма рассмотрения судами законности и обоснованности задержания жертв пыток. В большинстве случаев судьи удовлетворяют ходатайства органов следствия об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении задержанных лиц, заявляющих о применении к ним пыток, не дают оценки этим заявлениям, обосновывая это тем, что их деятельность ограничивается только вопросами санкционирования. Нарушая презумпцию невиновности, в постановлениях указывают о совершенном преступлении, что противоречит международным стандартам в части соблюдения права на свободу и неприкосновенность личности.

Как показывает практика, в случае заявления подсудимых в суде, что к ним применялись пытки, прокурор отказывается поддержать ходатайство адвоката о проведении проверки.

В данном случае наступает конфликт интересов, связанный с тем, что у работников прокуратуры закреплены стереотипы: их задача поддержать обвинение, а не установить законность.

Отсутствует правоприменительная практика в части исключения доказательств, полученных путем незаконного задержания и пыток. В случае заявления подсудимого, что показания были даны им под пытками или угрозой их применения, судьи начинают долгий процесс исследования этих показаний, а прокуроры, вместо того, чтобы взять заявление от подсудимого, в ходе судебного процесса начинают уточнять,

почему жертва пыток об этом не заявляла ранее, почему не сообщила об этом в присутствии адвоката и т. д.

Результаты мониторинга, проведенного 2013 году, подтвердили, что **причиной того, что число примененных сотрудниками уголовного розыска пыток в отношении задержанных не сокращается, является ориентация судебной системы Кыргызстана на признательные показания.** Так, 90,4 % из числа опрошенных в ходе мониторинга лиц заявили о применении к ним пыток сотрудниками милиции с целью принуждения к даче признательных показаний. В 2012 году этот показатель составил 89,5 %.

Не смотря на то, что ч. 3 ст. 6 УКП КР указывает на недопустимость использования доказательств, полученных с нарушением уголовно-процессуального закона, в правоприменительной практике это не работает.

Пример

Т. при задержании был избит оперативными работниками милиции. В ходе разбирательства, сторона защиты подала заявление в прокуратуру вместе с доказательствами, свидетельствующими о факте избиения. Однако прокуратура в возбуждении уголовного дела отказала. Адвокат обжаловала отказ в суде, который удовлетворил жалобу защиты. Прокуратура обжаловала решение суда в областной суд, который решение суда первой инстанции оставил в силе, признав незаконным действия прокуратуры.

Из двух понятых по делу, один в суде показал, что не присутствовал при изъятии вещественных доказательств у Т., а второй оказался сотрудником милиции. Более того, милиционерами не была получена судебная санкция на обыск автомашины, где якобы были изъяты вещественные доказательства.

Адвокат заявил о необходимости исключения недопустимых доказательств, но суд в этой просьбе адвокату отказал, мотивируя это тем, что в последующем, вместе с приговором, решит этот вопрос.

Суд первой инстанции, вместо оправдания жертвы, вынес ему обвинительный приговор (условно). При этом аргументы и доводы адвоката остались без правовой оценки.

Т., опасаясь новых пыток и фальсификаций, отказался обжаловать приговор и предпринимать какие-либо дальнейшие действия по доказыванию факта применения пыток.

Уровень правосознания общества остается на очень низком уровне. Жертвы, родственники жертв пыток идут на контакт с работниками правоохранительных органов, применивших пытки, их родственниками, предлагающими договориться и отказаться от поданного заявления. Это обусловлено и тем, что прокурорами не используются механизмы защиты жертв пыток, не пресекаются контакты жертвы с работниками тех правоохранительных органов, которые подозреваются в применении пыток. В результате, жертвы пыток не верят в справедливое правосудие, они опасаются, что по уголовным делам, по которым были привлечены к уголовной ответственности, наказание может оказаться более жестким, кроме того, в отношении них могут быть сфабрикованы другие дела.

Пример

ПД «Бир Дуйно – Кыргызстан» был проведен мониторинг уголовного дела Ю. и М., в ходе расследования которого Генеральной прокуратурой КР было возбуждено уголовное дело в отношении 4-х оперативных сотрудников УВД г. Ош по жалобе о фактах применения пыток и незаконного задержания. Эти сотрудники были оправданы всеми тремя инстанциями судов. А приговором Ошского городского суда жертвы пыток Ю. и М. были осуждены к 18-ти и 19-ти годам лишения свободы, с конфискацией имущества и взысканием материального ущерба в отношении потерпевших. Областной суд применил к ним меру условного осуждения, исключив конфискацию имущества и взыскание материального ущерба в отношении потерпевших.

Верховный суд КР осудил жертвы пыток Ю. и М., приговорив их к 15-ти и 16-ти годам лишения свободы, с конфискацией имущества и взысканием материального ущерба в отношении потерпевших, хотя сами потерпевшие еще в ходе следствия подали нотариально заверенные заявления, что никаких имущественных претензий к обвиняемым не имеют. Адвокаты потерпевших также в судах заявляли, что имущественных претензий к подсудимым не имеют. Адвокатом осужденных было направлено письмо председателю Верховного суда КР Ф. Джамашевой с просьбой разъяснить, почему Верховный суд КР взыскал с Ю. и М. 690 000 сомов, хотя потерпевшие написали нотариально заверенное заявление, что материальных претензий не имеют.

Был получен ответ, что постановление Верховного суда КР является окончательным, обжалованию не подлежат и т.д.

У родственников жертв пыток сложилось **обоснованное мнение**, что их сыновья осуждены к суровой мере наказания только в силу того, что они заявили о применении к ним пыток.

Правозащитными организациями отмечаются и **проблемы в работе адвокатского сообщества**. Считаем, что необходимо рассмотреть возможность повышения их прав в судопроизводстве, повышения квалификации, проведения обучения на постоянной основе, а также продумать вопросы лицензирования адвокатской деятельности.

Одним из основных доказательств применения пыток является заключение судебно-медицинской экспертизы. Однако у адвоката нет права самому требовать проведения судебно-медицинской экспертизы. Таким правом обладают следователь, прокурор и суд. Вместе с тем ст. 18 УПК КР устанавливает равноправие сторон в судопроизводстве.

Кроме того, назначение проведения судебно-медицинской экспертизы, как правило, намеренно затягивается, чтобы скрыть следы пыток. Большинство опрошенных адвокатов заявили о том, что неоднократно сталкивались с подобными фактами в своей практике.

Считаем, что нельзя объективно осуществлять правоохранительную деятельность без адекватного вовлечения в ее деятельность представителей национальных меньшинств. До настоящего времени в республике не выработано четкой политики в вопросах подбора, расстановки и воспитания кадров. Эта проблема не отражается в стратегических документах по развитию правоохранительных органов, кадровой работе, учитывающей этническое разнообразие населения Кыргызстана.

Результаты мониторинга указывают на то, что после событий июня 2010 года произошло значительное снижение представителей узбекского населения в органах вну-

тренних дел, которое, согласно переписи населения 2009 года, занимает второе место по численности в стране. Представительство сотрудников этой национальности в органах внутренних дел – 14,33 %, русских – 7,82 %, дунган – 1,09 %, представленность других национальностей составляет менее одного процента.

На юге Кыргызстана доля узбеков в органах внутренних дел не превышает 6 %, при том, что численность узбекского населения здесь составляет около 28-30 %.

Правоохранительные органы воспринимаются в узбекской общине в значительной мере как инструмент принуждения в руках этнического большинства, а не как государственная структура, ответственная за обеспечение правопорядка и соблюдение прав всех граждан независимо от их национальной принадлежности.

Законом КР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 10 августа 2012 года за № 164 ч. 2 ст. 81 УПК КР была дополнена п. 4-1, согласно которому результаты оперативно-розыскной деятельности включены в качестве доказательства. Однако действующим законодательством не предусмотрено право ознакомления адвоката и обвиняемого с материалами оперативно-розыскной деятельности. В этом случае при судопроизводстве будет нарушен принцип равенства сторон.

Основные выводы

На государственном уровне необходимо изучить возможности создания в органах прокуратуры структуры, которая бы занималась оперативно-розыскными мероприятиями по делам о пытках, а также обеспечением безопасности жертв и свидетелей пыток.

Правительству КР, международным и правозащитным организациям необходимо инициировать пилотные проекты работы с населением, предусмотрев более высокий уровень подотчетности правоохранительных органов местному населению, рассмотрев возможность сотрудничества их в качестве партнеров по подбору кадров.

Рекомендации

Жогорку Кенешу Кыргызской Республики

1. Рассмотреть соответствие п. 3 ст. 99 Конституции КР, устанавливающего, что «Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон», а также п. 4-1 ч. 2 ст. 81 УПК КР, которым результаты оперативно-розыскной деятельности включаются в качестве доказательства.
2. Включить в ст. 95 УПК КР норму, определяющую, что лицо считается задержанным с момента фактического ограничения свободы передвижения, независимо от наличия протокола и факта водворения в ИВС.
3. Наделить адвокатов правом назначать и получать заключение судебно-медицинской экспертизы по факту применения пыток.
4. Включить в УПК КР норму, обязывающую следователя, прокурора и суд исключить доказательства, полученные с нарушением процессуальных норм.
5. В ст. 81 гл. 9 УПК КР, устанавливающей перечень недопустимых доказательств, включить пункт следующего содержания: «показания лица, о которых он заявит, что они получены под пытками».

6. Дополнить ч. 2 ст. 312 УПК КР пунктом, обязывающим суды при постановлении приговора дать правовую оценку аргументам и доводам участников судебного процесса.
7. Внести в УК КР и УПК КР, с учетом требования п. 3. ст. 26 Конституции КР, которое имеет прямое действие и где установлено, что «Никто не может быть осужден лишь на основании его собственного признания в совершении преступления», статью следующего содержания: «Суды при рассмотрении уголовных дел, осуждении, не вправе ссылаться на признательные показания обвиняемых, в случае заявления с их стороны о том, что к ним применялись пытки. Эти показания не должны описываться в приговорах».
8. Заявление в судах обвиняемого, что к нему применено насилие (пытки), в соответствии с ч. 1 ст. 155 УПК КР является сообщением о преступлении, прокурор обязан немедленно провести проверку и в срок, установленный ч. 2 ст. 156 УПК КР, решить вопрос о возбуждении уголовного дела или об отказе в его возбуждении (в 3-дневный срок, а в исключительных случаях – в срок не более 10-ти дней).
9. В связи с тем, что рассмотрение уголовных дел в судах по пыткам затягивается на многие месяцы, в УПК КР предусмотреть принцип непрерывности судебного разбирательства по таким уголовным делам.
10. В УПК КР включить положение, что уголовные дела в отношении должностных лиц не могут возбуждаться по фактам преступления. В данном случае имеется объект и субъект преступления. Такие дела должны возбуждаться в отношении конкретного лица.
11. Предусмотреть в УПК КР статью, предусматривающую временное отстранение от должности лица, подозреваемого в применении пыток.

Верховному суду Кыргызской Республики

1. Рассмотреть на Пленуме Верховного суда КР практику принятия судами приговоров, постановлений и определений в части реализации права подозреваемого с момента его фактического задержания, а также механизм рассмотрения судами законности и обоснованности задержания жертв пыток, правоприменительной практики в части исключения доказательств, полученных путем незаконного задержания и пыток.

Правительству Кыргызской Республики

1. Рассмотреть возможности повышения материального обеспечения сотрудников правоохранительных органов, внедрить систему периодической оценки уровня их квалификации посредством аттестации с целью определения уровня знаний и соблюдения ими прав человека.
2. Рекомендовать министерствам и ведомствам в стратегиях развития кадровой работы определять квоты для представителей национальных меньшинств.
3. Совместно с международными организациями, Прокуратурой КР, Министерством внутренних дел КР, Государственным комитетом национальной безопасности КР, Верховным судом КР разработать план обучения работников правоохранительных и судебных органов по вопросам прав человека, проводить такое обучение (семинары, форумы, курсы и т. д.) на постоянной основе.
4. Совместно с международными и правозащитными организациями провести мониторинг деятельности органов внутренних дел с целью изучения соблюдения со-

трудниками прав человека. По его результатам внести предложения по улучшению деятельности органов внутренних дел.

5. Обеспечить деятельность следственных подразделений правоохранительных органов в строгом соответствии с положениями действующей Конституции КР и принятыми на ее основе законами, УК КР и УПК КР Кыргызской Республики, международными договорами и обязательствами Кыргызской Республики в сфере защиты прав человека.
6. Рекомендовать ввести в органах прокуратуры в рамках существующего штата отделы (работников), осуществляющие надзор за правами человека.
7. В соответствии с Законом КР «О порядке и условиях содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению и обвинению в совершении преступлений» от 31 октября 2002 года № 150 и Правилами внутреннего распорядка изоляторов временного содержания органов внутренних дел Кыргызской Республики, утвержденными постановлением Правительства КР от 2 февраля 2006 года № 57, задержанные в ИВС могут содержаться не более 10-ти дней.

Предлагается:

- а) сократить этот срок до 48-ми часов, т. е. ограничить сроком, предусмотренным УПК КР для предъявления обвинения и ареста задержанного;
- б) вывести ИВС из подчинения органов внутренних дел Кыргызской Республики, как и СИЗО;
- в) в разд. 5 («Медико-санитарное обеспечение») Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания органов внутренних дел Кыргызской Республики включить положение о немедленном, обязательном медицинском освидетельствовании при водворении лица в ИВС и при каждом выводе его на допрос, следственный эксперимент и иные процессуальные действия. Медицинское освидетельствование должно приобщается к материалам уголовного дела.

Международным и правозащитным организациям

1. В рамках подписанного ранее Меморандума о сотрудничестве в сфере защиты прав и свобод человека между органами прокуратуры, правозащитными организациями и НПО, инициировать осуществление совместно с Генеральной прокуратурой КР проекта на проведение мониторинга деятельности органов внутренних дел с целью соблюдения прав человека.
По его результатам внести предложения по улучшению работы данных органов в этом направлении, а также составить планы и провести обучение сотрудников органов внутренних дел (семинары, форумы, курсы и т. д.).
2. Инициировать осуществление пилотных проектов, в рамках которых провести встречи с населением по микрорайонам и кварталам в формате круглых столов с целью проинформировать граждан об их правах и обязанностях при задержании сотрудниками правоохранительных органов.
Основной целью проекта должно стать повышение доверия граждан к правоохранительным органам, выстраивание диалога и взаимопонимания, исключение коррупционных факторов и конфликтных ситуаций при задержаниях граждан сотрудниками правоохранительных органов.
3. НПО принять активное участие в разработке новой редакции УК КР и УПК КР, инициированного Правительством КР, организовать его широкое обсуждение в ходе круглых столов, семинаров форумов.

**ДОКЛАД
ПО СОБЛЮДЕНИЮ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Редактор *Л. Челнокова*

Подписано в печать 31.07.2014. Формат 60×84¹/₈.

Гарнитура «Calibri». Печать офсетная.

Усл. п. л. 11,39. Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии «Алтын Принт»,
г. Бишкек, ул. Орозбекова, 44