



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/42/Add.1
20 January 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Шестьдесят первая сессия
Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

**Последствия политики структурной перестройки и внешней задолженности
для полного осуществления всех прав человека, в частности
экономических, социальных и культурных прав**

**Доклад, представленный Бернардом Мудхо, независимым экспертом
по вопросу о последствиях политики структурной перестройки
и внешней задолженности для полного осуществления
прав человека, в частности экономических,
социальных и культурных прав**

Добавление

Поездка в Кыргызстан* **

* Настоящее резюме распространяется на всех официальных языках. Сам доклад, содержащийся в приложении к резюме, распространяется только на языке представления и на русском языке.

** Причиной позднего представления настоящего доклада является необходимость отражения в нем самой последней информации.

Резюме

7-15 июня 2004 года по приглашению правительства Кыргызстана независимый эксперт по вопросу о последствиях политики структурной перестройки и внешней задолженности для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, совершил поездку в Кыргызстан. В соответствии с резолюцией 2000/82, в которой был определен мандат независимого эксперта, общие цели этой поездки состояли в том, чтобы: а) изучить последствия бремени внешней задолженности и политики, направленной на их устранение, для способности правительства принимать стратегии и программы в целях осуществления экономических, социальных и культурных прав; б) наладить диалог с правительством, органами Организации Объединенных Наций и специализированными учреждениями и гражданским обществом для оказания помощи в их усилиях по обеспечению осуществления этих прав; с) дать оценку выполнению соответствующих заключительных замечаний и рекомендаций договорных органов; и d) рекомендовать меры и практические решения, которые бы способствовали смягчению таких последствий.

Поездка независимого эксперта в Кыргызстан была познавательной и полезной для получения представления об основных проблемах, с которыми сталкивается страна в процессе двойного перехода к демократической системе управления и рыночной экономике. Эти проблемы, а также заслуживающие похвалы усилия правительства, предпринимаемые их решения и достигнутые важные результаты, в частности, по линии Национальной стратегии сокращения масштабов нищеты (НССН), описываются в первом и втором разделах доклада.

Несмотря на прогресс, достигнутый в проведении макроэкономических реформ, и реструктуризацию долга Парижскому клубу в 2002 году, страна по-прежнему имеет высокую задолженность. В третьем и четвертом разделах доклада рассматриваются связи между неприемлемым уровнем задолженности и финансовыми ограничениями, влияющими на способность правительства выделять достаточные ресурсы, необходимые для осуществления экономических, социальных и культурных прав на начальном переходном этапе. В пятом разделе доклада обсуждается необходимость улучшения механизмов мониторинга и отчетности для осуществления Национальной стратегии сокращения масштабов нищеты с целью более эффективного учета правозащитных принципов и проблем в области прав человека.

В целом независимый эксперт пришел к выводу, что у правительства безусловно есть политическая воля решать проблемы, связанные с переходным периодом, нищетой, управлением и правами человека, о чем свидетельствуют Национальная стратегия

сокращения масштабов нищеты, принятые многочисленные законы, декларации и стратегии, в том числе ратификация основных международных договоров по правам человека и представление докладов в соответствии с ними. Однако необходимы дальнейшие усилия для воплощения этих обязательств в жизнь и улучшения положения в области осуществления всех прав человека неимущих и уязвимых слоев населения.

В заключение в докладе приводится ряд рекомендаций, адресованных правительству и другим сторонам:

а) в признание достигнутого прогресса международному сообществу следует оказать дополнительную поддержку Кыргызстану по линии следующего раунда облегчения бремени задолженности в рамках Парижского клуба, намеченного на начало 2005 года, и путем расширения льготной помощи с тем, чтобы не сорвать принятую правительством стратегию обеспечения приемлемого уровня задолженности;

б) на всех этапах осуществления НССН и других программ следует руководствоваться такими нормами и принципами в области прав человека, как равенство и недискриминация, участие и интеграция, отчетность и верховенство закона. Независимый эксперт дает высокую оценку интеграционному подходу и процессу участия, которые предусматривает НССН. Необходимо дополнительно укрепить НССН путем четкого изложения обязательств государства по ратифицированным им международным договорам в области прав человека и разработки средств для их осуществления в увязке с целями, которые преследует НССН во всех сферах;

с) независимый эксперт обеспокоен ухудшением состояния объектов инфраструктуры и распространением практики неофициальной оплаты в секторах образования и здравоохранения, что ведет к сокращению объема таких услуг и доступа к ним для неимущих и уязвимых групп населения и ущемляет их права на образование и здоровье. Хотя намерение правительства увеличить расходы на эти секторы в проекте бюджета на среднесрочный период (ПБСП) 2005-2007 годов заслуживает одобрения, необходимо принять более конкретные меры и применять новые подходы для улучшения положения в этих секторах услуг с целью удовлетворения потребностей наиболее уязвимого сегмента населения. Полезные уроки можно было бы извлечь из инициатив на уровне общин, осуществляемых при поддержке Программы развития Организации Объединенных Наций и Детского фонда Организации Объединенных Наций;

д) следует продолжать укреплять систему мониторинга и учета путем повышения эффективности управления и улучшения системы показателей, касающихся осуществления прав человека, а также более значительного разукрупнения данных для

выявления гендерных, сельских-городских и региональных диспропорций и получения конкретных данных в разбивке по уязвимым группам. Система управления государственными расходами должна быть улучшена для обеспечения получения данных о государственных расходах на малоимущие слои населения в реальном времени и в разбивке по секторам и категориям бенефициаров;

е) независимый эксперт рекомендует Канцелярии уполномоченного по правам человека играть более заметную роль в независимом мониторинге и оценке осуществления НССН с точки зрения соблюдения прав человека.

Приложение

ДОКЛАД, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ БЕРНАРДОМ МУТХО, НЕЗАВИСИМЫМ ЭКСПЕРТОМ ПО ВОПРОСУ О ПОСЛЕДСТВИЯХ ПОЛИТИКИ СТРУКТУРНОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ И ВНЕШНЕЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ ДЛЯ ПОЛНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВСЕХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, В ЧАСТНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ, О ЕГО ПОЕЗДКЕ В КЫРГЫЗСТАН (7-15 ИЮНЯ 2004 ГОДА)

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение.....	1 - 6	6
I. ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА	7 - 10	7
II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПРОГРАММЫ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, В ЧАСТНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ ..	11 - 22	8
A. Приверженность Кыргызстана международно признанным правам человека	11 - 16	8
B. Правительственная политика	17 - 22	10
III. СВЯЗЬ МЕЖДУ ОБЛЕГЧЕНИЕМ БРЕМЕНИ ЗАДОЛЖЕННОСТИ И СОКРАЩЕНИЕМ МАСШТАБОВ НИЩЕТЫ	23 - 33	12
A. Приемлемость уровня задолженности.....	23 - 26	12
B. Нищета и облегчение бремени задолженности	27 - 30	13
C. Проект бюджета на среднесрочный период 2005-2007 годов .	31 - 33	15
IV. ВОЗДЕЙСТВИЕ ВНЕШНЕЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ И ПОЛИТИКИ СТРУКТУРНОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ОТДЕЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ	34 - 55	16
A. Право на здоровье	34 - 42	16
B. Право на образование	43 - 50	21
C. Право на безопасность и защита уязвимых групп	51 - 55	24
V. МЕХАНИЗМЫ МОНИТОРИНГА И ОТЧЕТНОСТИ	56 - 60	25
VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	61 - 65	27

Введение

1. 7-15 июня 2004 года по приглашению правительства Кыргызстана независимый эксперт по вопросу о последствиях политики структурной перестройки и внешней задолженности для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, совершил поездку в Кыргызстан. В соответствии с резолюцией 2000/82 Комиссии, в которой был определен мандат независимого эксперта, общие цели этой поездки состояли в том, чтобы: а) изучить последствия бремени внешней задолженности и политики, направленной на их устранение, для способности правительства принимать стратегии и программы в целях осуществления экономических, социальных и культурных прав; б) наладить диалог с правительством, органами Организации Объединенных Наций и специализированными учреждениями и гражданским обществом для оказания помощи в их усилиях по обеспечению осуществления этих прав; с) дать оценку выполнения соответствующих заключительных замечаний и рекомендаций договорных органов; и d) рекомендовать меры и практические решения, которые бы способствовали смягчению таких последствий.
2. В контексте своего мандата независимый эксперт также обратил особое внимание на положение с ВИЧ/СПИДом в стране, при этом он исходил из резолюции 2003/21 Комиссии, в которой она призвала государства, международные финансовые учреждения и частный сектор принять срочные меры для облегчения проблемы задолженности тех развивающихся стран, которые особенно затронуты проблемой ВИЧ/СПИДа, для высвобождения большего объема финансовых ресурсов и их использования на нужды охраны здоровья, исследований и лечения населения затронутых стран.
3. Независимый эксперт встретился с первым заместителем министра финансов, заместителем министра юстиции, заместителем министра здравоохранения, заместителем председателя Конституционного суда и старшими должностными лицами министерства труда и социальной защиты, службы национальной безопасности и главой секретариата стратегии комплексного развития при администрации Президента, а также с уполномоченным по правам человека.
4. Независимый эксперт провел брифинги и обстоятельные встречи с координатором-резидентом ООН/представителем-резидентом Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и представителями Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Всемирного Банка и Международного валютного фонда (МВФ).

5. Независимый эксперт также провел встречи с представителями академических учреждений, неправительственных организаций и группами гражданского общества, в том числе с представителями Академии юриспруденции - Высшей школы права "Адилет", Кыргызского комитета по правам человека и Центра социально-экономических исследований-Кыргызстан. Программа поездки также предусматривала посещение Ак-Тюза, где независимого эксперта принял глава местной администрации.

6. Независимый эксперт хотел бы выразить благодарность правительству Кыргызстана, а также всем организациям и лицам, которые предоставили ценную информацию, и в частности координатору-резиденту Организации Объединенных Наций за помощь и поддержку, оказанную во время этой поездки.

I. ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

7. После получения независимости в 1991 году Кыргызстан вступил на путь проведения крупномасштабных реформ, связанных как с переходом к рыночной экономике, так и с построением демократического общества. По сравнению с другими странами этого региона Кыргызстан нередко называют "островом демократии", у которого есть парламент с сильными оппозиционными партиями. После получения независимости правительство предприняло ряд шагов, включая земельную реформу, децентрализацию, внесение поправок в Конституцию, на основании которых парламент получил больше полномочий, и учреждение должности уполномоченного по правам человека. Кыргызстан также называют "страной неправительственных организаций (НПО)" - в нем зарегистрировано более 4 000 НПО. Процессы всестороннего национального диалога, начатого в соответствии с Комплексной основой развития (КОР) и Национальной стратегией сокращения масштабов нищеты (НССН), свидетельствуют о движении в сторону демократических реформ, дальнейшей децентрализации процесса принятия решений и передаче государственных функций в ведение органов местного самоуправления.

8. Что касается экономики, то процесс перехода обусловил высокую задолженность страны. В результате потери советских субсидий, на долю которых до 1990 года приходилось 10% ВВП и 30% государственного бюджета, страна в первоначальный период перехода была вынуждена прибегнуть к крупным внешним займам. Несмотря на полученные в последнее время хорошие экономические показатели и значительный прогресс в области обеспечения макроэкономической стабильности, достижение приемлемого уровня долга по-прежнему остается острой проблемой для Кыргызстана, которая продолжает ограничивать возможности правительства в плане выделения

ресурсов, необходимых на финансирование секторов, от которых зависит реализация прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав.

9. Одной из главных черт начального этапа переходного периода стало резкое расширение масштабов нищеты, которое было обусловлено закрытием промышленных предприятий и роспуском колхозов. Даже сегодня примерно половина пятимиллионного населения Кыргызстана живет ниже уровня бедности. Несмотря на большое количество малоимущих, в последние годы отмечается некоторое снижение уровня нищеты, что правительство относит на счет социально-экономических мер, принятых государством для повышения уровня жизни.

10. Еще одной проблемой, связанной с переходным процессом, является резкое ухудшение ситуации в секторе социальных услуг, что имеет прямые последствия для реализации экономических, социальных и культурных прав. Службы социального обеспечения, унаследованные от советской системы, были развиты относительно хорошо, но они постепенно приходят в упадок. Нынешний государственный бюджет не позволяет осуществлять новые крупные инвестиции в восстановление и содержание этой инфраструктуры, которая прежде в значительной степени субсидировалась бывшим Советским Союзом. По линии НССН активно обсуждается вопрос о необходимости реформы образования и здравоохранения и выделения дополнительных бюджетных ассигнований на развитие этих секторов. Восстановление приходящих в упадок систем образования, здравоохранения и социального обеспечения, где сегодня осуществляются крупные реформы, требует расширения безвозмездной международной помощи.

II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПРОГРАММЫ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, В ЧАСТНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

A. Приверженность Кыргызстана международно признанным правам человека

11. Кыргызстан является участником ряда международных договоров в области прав человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенцию о правах ребенка. Защита прав человека закреплена в Конституции Кыргызской Республики.

12. В статье 16 Конституции говорится, что в Кыргызской Республике признаются и гарантируются основные права и свободы человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, межгосударственными договорами и соглашениями по вопросам прав человека, ратифицированными Кыргызской Республикой. В соответствии с Основным законом страны все граждане Кыргызстана имеют равное право на защиту их прав и свобод вне зависимости от их национального или социального происхождения, пола, языка, политических или других убеждений, религии, места проживания, имущественного статуса или иных условий. Защита прав и свобод судами гарантирована.

13. В статье 12 Конституции говорится, что ратифицированные Кыргызской Республикой межгосударственные договоры и иные нормы международного права являются составной и непосредственной действующей частью законодательства Кыргызстана. Поэтому органы прокуратуры, ведомственные наблюдательные органы и суды могут непосредственно ссылаться на положения международных конвенций в области прав человека, ратифицированных государством.

14. Кыргызстан неукоснительно придерживается договорных процедур, включая представление периодических докладов об осуществлении договоров Организации Объединенных Наций по правам человека. Что касается осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, то после присоединения к Пакту 7 октября 1994 года Кыргызстан представил свой первоначальный доклад (E/1990/5/Add.42) в мае 1998 года, который был рассмотрен Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в августе 2000 года. В своих заключительных замечаниях (E/C.12/1/Add.49) Комитет признал, что государство-участник сталкивается с трудностями, которые обычно испытывают все страны с переходной экономикой, и высказал озабоченность в связи с, в частности, высоким уровнем нищеты и уменьшением объема имеющихся ресурсов для финансирования деятельности системы социального страхования. Комитет настоятельно призвал государство-участник продолжать изыскивать предусмотренную в пункте 1 статьи 2 и в статье 23 Пакта международную финансовую и техническую помощь и продолжать выделять средства для наиболее нуждающихся. Комитет также твердо убежден в том, что Кыргызстану следует оценить воздействие проводимых им экономических реформ на благосостояние населения, приняв при этом во внимание его обязательство обеспечивать даже в условиях острой нехватки ресурсов социальную защиту уязвимых групп общества, как это указывается в пункте 12 Замечания общего порядка № 3. Кыргызстан должен представить свой очередной доклад Комитету 30 июня 2005 года. Кыргызстан также

направил приглашение Специальному представителю Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитников, который посетил страну в 2001 году.

15. В январе 2002 года указом Президента была утверждена Национальная программа "Права человека" на период 2002-2010 годов, в которой определены основные направления государственной политики в целях повышения эффективности осуществления основных прав и свобод человека, а также разработки и принятия нормативных правовых актов для поощрения и действенной реализации гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод. В 2002 году правительство также приняло Национальный план действий по достижению гендерного равенства на период 2002-2006 годов. Он был разработан по инициативе Национального совета по делам женщин, семьи и гендерному развитию с целью определения стратегических направлений гендерной политики Кыргызской Республики в качестве неотъемлемого элемента Комплексной основы развития Кыргызской Республики (КОР) на период до 2010 года.

16. Несмотря на твердую приверженность страны делу соблюдения прав человека, многие наблюдатели отмечают, что еще много предстоит сделать для полного осуществления ратифицированных договоров и конвенций. В Общей страновой оценке Организации Объединенных Наций по Кыргызстану отмечается, что "права, гарантируемые в международных договорах, еще нужно реализовать не на страницах официальных документов, а в реальной жизни людей"¹. Совершенно очевидно, что Кыргызстану, как и другим странам, необходим эффективный правозащитный механизм для обеспечения защиты и поощрения прав человека и решения проблемы нарушений прав человека. Крупной вехой в процессе улучшения и институализации прав человека в Кыргызстане стало создание института Уполномоченного по правам человека и принятие парламентом закона об Уполномоченном по правам человека (Акыйкатчи), который был подписан Президентом в августе 2002 года.

В. Правительственная политика

17. Основные элементы правительственной программы, направленной на реализацию экономических, социальных и культурных прав, содержатся в Национальной стратегии сокращения масштабов нищеты (НССН). НССН была разработана на основе Всеобъемлющей рамочной программы в области развития Кыргызской Республики на период до 2010 года, которая называется "Кыргызская Республика: новые перспективы развития" и которая была опубликована в мае 2001 года после проведения широких национальных консультаций при поддержке Всемирного банка². Цель КОР состоит в мобилизации усилий всех государственных структур и общества для определения задач в

области развития страны и осуществления социальных, политических и экономических программ в области развития. КОР также призвана служить средством координации внешней помощи со стороны доноров и международных организаций в соответствии с установленными в ней приоритетами.

18. В КОР, которая основывается на ранее принятой Национальной стратегии устойчивого развития людского потенциала на период 1997-2015 годов³, заявляется, что ее главная цель состоит "в достижении политической стабильности, социального благополучия и экономического процветания народа Кыргызстана наряду с обеспечением свободы, человеческого достоинства и равных возможностей для всех". Тремя основными опорами для достижения этой цели являются: а) эффективное и прозрачное государственное управление; б) справедливое общество, обеспечивающее развитие человеческого потенциала и защиту человека; и с) устойчивый экономический рост и развитие.

19. Если в КОР излагаются общие направления деятельности, то среднесрочные приоритеты правительства определены в НССН, которая была разработана на период 2003-2005 годов в качестве первого этапа реализации КОР. Стратегия предусматривает осуществление ряда конкретных мер, программ, проектов и исследований в среднесрочный период до 2005 года. Все эти меры были проанализированы с точки зрения ресурсов, механизмов осуществления и сроков, а также с учетом исполнителей и показателей для контроля за ходом их реализации. В Стратегии определены методы и механизмы, обеспечивающие качественное управление, координацию всех видов деятельности и эффективный контроль и оценку.

20. В НССН определяется политика и меры по осуществлению трех основных задач в области развития, предусмотренных в КОР: а) создание эффективного государства; б) построение справедливого общества; с) и обеспечение устойчивого экономического роста. Все национальные ресурсы будут задействованы для осуществления мер по борьбе с нищетой и достижения конкретных результатов на макро- и микроуровнях с целью стимулирования инициативы населения, для того чтобы все граждане Кыргызстана могли воспользоваться результатами реформ. Эта деятельность будет осуществляться на основе принципов партнерства и участия государства, частного сектора и гражданского общества.

21. НССН рассматривается в качестве основного элемента успешного достижения главной цели КОР. Осуществление основополагающих прав человека и свобод и развитие демократии определены в НССН в качестве ключевых факторов успешного

осуществления КОР и программ НССН. Важно отметить тот факт, что в НССН проявления нищеты квалифицируются как нарушение прав человека.

22. В рамках своих усилий по достижению главной цели КОР и НССН, которая заключается в создании эффективного государства для обеспечения и поддержания политической стабильности в стране и повышения уровня экономического благосостояния кыргызского народа и его социального статуса путем мобилизации людских и материальных ресурсов правительство в декабре 2002 года приняло Национальную стратегию децентрализации и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на период до 2010 года. Цель этой Национальной стратегии состоит в том, чтобы определить основные направления, пути и методы децентрализации государственной власти и создания эффективной системы органов местного самоуправления, что является необходимым условием для того, чтобы Кыргызстан стал демократическим правовым государством. Одновременно с этим Президент объявил 2004 год Годом социальной мобилизации и добросовестного управления.

III. СВЯЗЬ МЕЖДУ ОБЛЕГЧЕНИЕМ БРЕМЕНИ ЗАДОЛЖЕННОСТИ И СОКРАЩЕНИЕМ МАСШТАБОВ НИЩЕТЫ

A. Приемлемость уровня задолженности

23. Главными препятствиями, тормозящими экономический рост в Кыргызстане, является ограниченная экономическая база, уязвимость перед внешними потрясениями и большой внешний долг. На момент получения независимости у Кыргызстана не было внешней задолженности, однако на начальном этапе переходного периода у него появились значительные долги. На конец 2001 года внешняя задолженность Кыргызстана составила 1 678 млн. долл. США, что в три раза превышало объем его экспорта и в шесть раз доходы государства. Примерно половину этой суммы Кыргызстан был должен многосторонним учреждениям, а именно Международной ассоциации развития (МАД), Азиатскому банку развития и МВФ. Можно также отметить, что уровень внешней задолженности Кыргызстана по сравнению с его экспортом и доходами намного превышает порог, установленный для бенефициаров инициативы Всемирного банка в отношении бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ).

24. В середине 2001 года правительство начало осуществлять стратегию в области сокращения задолженности, которая направлена на ужесточение финансово-бюджетной политики, реформирование системы государственных финансов и приватизацию нерентабельных государственных предприятий, особенно в телекоммуникационном и энергетическом секторах. Эти усилия были встречены с одобрением и поддержаны

международным сообществом, а в марте 2002 года Парижский клуб согласился уменьшить обслуживание долга в период 2002-2004 годов с 101 млн. долл. США до 5,6 млн. долл. США. Это позволило получить крайне необходимое облегчение бремени задолженности в размере 95 млн. долл. США и высвободить ресурсы для достижения первоочередных целей, установленных в НССН.

25. Однако новый режим Парижского клуба в 2002 году не изменил суммы основного долга, несмотря на то, что в соглашение была включена оговорка доброй воли, которая позволяет проводить возможные операции с основной суммой долга в будущем на льготных условиях. Таким образом, вопрос о приемлемом уровне долга остается нерешенной проблемой для Кыргызстана с его узкой экономической базой и высокой уязвимостью перед внешними потрясениями. 40% экспортной выручки страны обеспечивается за счет Кумторского месторождения золота, запасы которого в ближайшем будущем, как ожидается, уменьшатся.

26. Бремя обслуживания долга ставит трудные задачи и влияет на возможности государства в плане выделения ресурсов, необходимых для развития секторов, от которых зависит достижение целей НССН и реализация прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав. Многие, с кем встречался независимый эксперт во время своей поездки, высказывали мнение, что между бременем внешней задолженности и структурной перестройкой и их благосостоянием и уровнем жизни существует определенная связь. Однако немногие могли обосновать эту зависимость.

В. Нищета и облегчение бремени задолженности

27. В своем первом годовом докладе о ходе осуществления НССН в апреле 2004 года правительство сообщило, что уровень нищеты неуклонно снижается, он уменьшился с 55,3% в 1999 году до 44,4% в 2002 году и 40,8% в 2003 году⁴. Значительный прогресс, согласно информации правительства, был достигнут в деле сокращения масштабов нищеты в сельских районах, который уменьшился с 60% в 1999 году до 47% в 2002 году. Масштабы нищеты в городских районах также сократились, хотя и в меньшей степени. Вместе с тем подавляющее большинство малоимущих, 70% общего числа, по-прежнему проживает в сельских районах.

28. Стоит отметить, что, несмотря на общие успехи в деле сокращения масштабов нищеты, уровень крайней нищеты не изменился (13,5% в 2001 году и 13,8% в 2002 году). Сокращение масштабов крайней нищеты в сельских районах, с 15,6% в 2001 году до 14,7% в 2002 году, было сведено на нет резким увеличением масштабов нищеты в городских районах (с 9,6% в 2001 году до 12% в 2002 году). Это обусловлено главным

образом непрекращающейся внутренней миграцией из сельских районов в города, особенно в Бишкек. В этот же период усилился процесс расслоения населения в городских районах. Что касается доступа к основным услугам, то показатели свидетельствуют о некотором ухудшении положения в области базового образования и доступа к чистой питьевой воде. По оценкам правительства и Всемирного банка/МВФ, Кыргызстан скорее всего достигнет запланированного показателя снижения масштабов нищеты до 39% к 2005 году⁵, однако правительство по-прежнему сталкивается с трудностями в деле повышения эффективности мер по сокращению масштабов нищеты в интересах наиболее уязвимых групп общества, в том числе путем улучшения положения дел в области предоставления коммунальных и социальных услуг и создания новых рабочих мест.

29. Имеется немного эмпирических данных в пользу довода о том, что реструктуризация долга Парижскому клубу в 2002 году оказала прямое воздействие на последние успехи в области сокращения масштабов нищеты, поскольку данные о расходах на поддержку малоимущих в разбивке по категориям отсутствуют. Вместе с тем нищета является многогранным явлением, которое нуждается в реагировании на различных уровнях, в том числе путем сочетания эффективных политических мер, принимаемых правительством и поддерживаемых международным сообществом в рамках НССН. Тем не менее очевидно, что реструктуризация долга Парижскому клубу позволила временно улучшить финансовое положение и сократить дефицит государственного бюджета и, таким образом, способствовала сохранению макроэкономической стабильности и уровня социальных расходов, что, в свою очередь, создало благоприятные условия для сокращения масштабов нищеты.

30. Одним из ключевых элементов НССН является бюджетная политика, направленная на сокращение бюджетного дефицита при увеличении необходимых социальных расходов. Правительство сообщило, что сокращение выплат по государственному долгу в результате реструктуризации задолженности Парижскому клубу позволило ему существенно увеличить текущие социальные расходы, с 8% ВВП в 2001 году до 10,1% в 2002 году, а также расходы по линии программы государственных инвестиций (ПГИ) с 5,3% ВВП в 2001 году до 5,9% в 2002 году⁶. Однако в ближайшие годы правительству придется следовать своей стратегии сокращения задолженности, что потребует сокращения объемов внешнего заимствования и уменьшения расходов в рамках ПГИ. Поскольку на инвестиции в развитие системы образования и здравоохранения приходится четверть расходов по линии ПГИ, чрезвычайно важно, чтобы любые дальнейшие меры по рационализации использования государственных средств осуществлялись в соответствии с приоритетами НССН и с учетом обязательств по международным договорам, которые

ратифицировал Кыргызстан, в частности по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах.

С. Проект бюджета на среднесрочный период 2005-2007 годов

31. По оценкам правительства, общие потребности в финансовых средствах для осуществления НССН в период 2005-2010 годов составляют 900 млн. долл. США при том предположении, что Парижский клуб согласится на дальнейшее облегчение бремени задолженности на льготных условиях в 2005 году. На совещании Консультативной группы, проведенном в октябре 2002 года, доноры обещали предоставить в целях поддержки НССН 700 млн. долл. США, из которых 500 млн. долл. США уже выделяются.

32. Чтобы увязать государственный бюджет и помощь доноров с приоритетами НССН, правительство разработало проект бюджета на среднесрочный период (ПБСП) 2005-2007 годов. В ПБСП определены программы государственного финансирования первоочередных мер, предусмотренных в НССН, и установлены ограничения в отношении уровня государственных расходов с целью сохранения макроэкономической стабильности и сокращения дефицита бюджета.

33. В целом намерение правительства состоит в том, чтобы постепенно уменьшить общие расходы, увеличив при этом расходы на социальные нужды. Как следует из приводящейся ниже таблицы, основные изменения в период 2004-2007 годов будут включать увеличение доли расходов на образование и здравоохранение и расходов на содержание объектов инфраструктуры, финансируемых по линии ПГИ; сокращение расходов на государственные услуги общего назначения (функционирование правительства, оборону и охрану общественного порядка); и сокращение задолженности по линии ПГИ. В следующем разделе независимый эксперт рассматривает вопрос о воздействии бремени задолженности и финансовых ограничений на отдельные экономические, социальные и культурные права и пытается сформулировать ряд замечаний относительно усилий по проведению текущей секторальной реформы с точки зрения осуществления прав человека.

Государственные расходы в 2004-2007 годах (в процентах от ВВП)

Сектор	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год
	Предполагаемые	Прогнозируемые		
Социальные услуги	15,4	15,9	16,3	16,5
Образование	4,2	4,6	5,0	5,3
(в том числе инвестиционные расходы)	0,3	0,4	0,7	0,8
Здравоохранение	2,0	2,1	2,3	2,4
(в том числе инвестиционные расходы)	0,4	0,3	0,3	0,4
Социальное страхование и социальное обеспечение	7,6	7,6	7,5	7,5
Государственные услуги общего назначения	1,0	1,0	0,9	0,8
Экономические услуги	6,2	6,0	5,5	5,2
Сельское хозяйство	2,1	2,0	1,9	1,4
(в том числе инвестиционные расходы)	1,6	1,4	1,0	0,9
Транспорт и связь	2,0	2,0	1,8	1,7
(в том числе инвестиционные расходы)	1,1	1,0	1,1	0,9
Выплаты по процентам государственного долга	1,2	0,9	0,9	0,7
Всего	27,4	27,2	26,8	26,1
(в том числе инвестиционные расходы)	4,4	4,6	4,6	4,5

Kyrgyz Republic, NPRS First Progress Report, p. 38.

IV. ВОЗДЕЙСТВИЕ ВНЕШНЕЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ И ПОЛИТИКИ СТРУКТУРНОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ОТДЕЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

A. Право на здоровье

34. В общей страновой оценке Организации Объединенных Наций указывалось, что проблемы управления, справедливости, эффективности и потенциала продолжают вызывать трудности в секторе здравоохранения, а потоки средств в этот сектор из общественного фонда носят нерегулярный характер и находятся ниже уровня, установленного законом⁷. Когда в 1991 году Кыргызстан приобрел независимость, он унаследовал систему здравоохранения, которая в основном была ориентирована на предоставление специализированных больничных услуг, а не профилактической и

первичной медицинской помощи. В последовавшие годы система государственного финансирования здравоохранения в результате прекращения поступления субсидий из Москвы рухнула, а государственные расходы на здравоохранение, выраженные как доля от ВВП, постоянно сокращались. Вследствие этого состояние объектов здравоохранения ухудшилось, а зарплата медицинского персонала в реальном выражении сократилась. Если прежде медицинская помощь оказывалась бесплатно, то в настоящее время широкое распространение получила практика взимания с пациентов неофициальной платы за предоставляемые услуги. Это имело особенно неблагоприятные последствия для осуществления права на здоровье малоимущих и уязвимых групп, а также для всего населения в целом и привело к ухудшению качества медицинского обслуживания и лишению их возможности пользоваться субсидируемыми медицинскими услугами и системой питания.

35. С учетом проблем и трудностей в секторе здравоохранения правительство в 1996 году приступило к осуществлению Национальной программы реформы здравоохранения ("Манас"), направленной на всестороннее реформирование сектора здравоохранения и повышение эффективности использования государственных и частных ресурсов. Эта реформа осуществляется в четырех основных областях (районах), а именно в Иссык-кульской, Чуйской, Таласской и Нарынской областях, и предусматривает переход с традиционного процесса составления бюджета от заданного, предполагающего сохранение существующей структуры, на систему стимулирующих закупочных контрактов, основанную на результатах и потребностях населения. Эта программа, основанная на системе "единого игрока", которую поддержал Всемирный банк, позволяет объединять ресурсы областей, городов и районов и сосредоточивать их в единой системе Фонда обязательного медицинского страхования для закупки услуг от имени всех органов местного самоуправления соответствующей области. Это обеспечивает повышение эффективности, поскольку сокращает административные затраты, а также осуществление в области перекрестных субсидий. Услуги медицинских учреждений оплачиваются по результатам, а не затратам (например, количество коек и т.д.), что стимулирует их принимать меры по рационализации инфраструктуры и штата персонала для достижения большей эффективности.

36. В целом предварительные результаты, полученные в областях, где на экспериментальной основе проводились реформы, были положительными, о чем свидетельствует улучшение показателей здоровья, увеличение ресурсов для финансирования зарплат медицинского персонала и приобретения медицинского оборудования и медикаментов, а также сокращение масштабов практики неофициальной оплаты услуг⁸. Устойчивость процесса реформирования во многом зависит от дальнейшего увеличения ассигнований из государственного бюджета в Фонд

обязательного медицинского страхования и расширения программы реформ для охвата других районов страны, особенно в таких крупных городах, как Бишкек, где сосредоточены крупные больницы. Расходы на здравоохранение в период 2004-2007 годов должны увеличиться, согласно прогнозам ПБСП, на 39%, однако высказываются опасения, что процесс реформы здравоохранения был подорван в результате перенаправления в 1996-2002 годах ресурсов ФОМС на погашение задолженности по пенсиям, что в свою очередь привело к возобновлению практики взимания неофициальной платы и, соответственно, потере доверия со стороны пользователей. Еще одна проблема, которая вызывает озабоченность, состоит в том, что повышение уровня транспарентности и эффективности финансирования здравоохранения отрицательно сказывалось на состоянии сектора, поскольку дополнительные поступления в результате централизованной оплаты и сокращения фонда зданий и персонала в некоторых случаях побудили органы местного самоуправления перенаправить ресурсы из сектора здравоохранения на финансирование других приоритетных направлений⁹.

37. В целом независимый эксперт считает, что процесс реформ в секторе здравоохранения развивается в правильном направлении, и дает высокую оценку предпринимаемым правительством усилиям и оказываемой международным сообществом помощи для решения чрезвычайно трудных задач в области реформирования сектора здравоохранения, что имеет важнейшее значение для повышения благосостояния кыргызского народа и осуществления прав человека. Независимый эксперт также считает, что государственная политика и стратегии в секторе здравоохранения в рамках НССН могли бы быть еще больше усилены путем интеграции в них прав человека и правозащитных принципов. В принятом Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Замечании общего порядка № 14 (2000 год), которое касается права на наивысший достижимый уровень здоровья, а также в аналитических докладах Специального докладчика по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья содержатся многие полезные рекомендации, которые могли бы быть приняты во внимание директивными органами, поставщиками услуг и международным сообществом с целью поддержки усилий правительства.

38. Одна из таких рекомендаций содержится в пункте 12 Замечания общего порядка № 14, в котором говорится, что государство должно располагать достаточным количеством учреждений, товаров и услуг; учреждения, товары и услуги здравоохранения должны быть физически и экономически (с точки зрения расходов) доступны без какой бы то ни было дискриминации; они должны быть приемлемыми с точки зрения культурных критериев, например для меньшинств и коренных народов, учитывать требования в отношении гендерной проблематики и жизненного уклада, а

также быть направленными на сохранение конфиденциальности, быть приемлемыми с научной и медицинской точек зрения и характеризоваться высоким качеством. Предлагая ориентиры для эффективной практики в части, касающейся права на здоровье, Специальный докладчик по вопросу о праве на здоровье включает в этот перечень такие дополнительные аспекты, как: расширение активного и информированного участия отдельных лиц и групп, особенно находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении, включая лиц, проживающих в условиях нищеты, в связи с политикой, программами и проектами в области здравоохранения (например: проведение встреч в деревнях для рассмотрения местных приоритетов и бюджетов в области здравоохранения); и повышение эффективности, открытости и доступности механизмов надзора и подотчетности (например: омбудсмены по вопросам здравоохранения; оценка воздействия различных факторов на охрану здоровья и права человека) (A/58/427, пункт 53).

39. Исходя из этого, независимый эксперт хотел бы рекомендовать правительству сосредоточить внимание на определении малоимущих и их различных потребностей, а также положения с точки зрения доступа к услугам, товарам и учреждениям в секторе здравоохранения. Одним из важных направлений, которым начало заниматься правительство, является сокращение диспропорций, обусловленных несправедливым распределением государственных расходов на здравоохранение. Отрадно отметить, что программа реформ в секторе здравоохранения была расширена и сегодня охватывает крупные города, например Бишкек и Ош, где расходы на здравоохранение в расчете на душу населения в два раза превышают расходы по остальной части страны. По-прежнему приходится решать трудные задачи в реструктуризации крупных больниц и санитарно-эпидемиологических служб с целью укрепления первичной медицинской помощи и замены поликлиник сетью семейных врачей на первичном уровне. В 2003 году Канцелярия уполномоченного по правам человека провела ряд независимых проверок больниц и медицинских учреждений и пришла к выводу, что, хотя в практику внедряется система совместной оплаты, на деле многие больницы нередко принимают малоимущих больных на льготной основе, которые не могут оплачивать такие расходы.

40. Поскольку подробные замечания или рекомендации, касающиеся проблем конкретных секторов, выходят за рамки мандата или компетенции независимого эксперта, он рекомендует правительству сотрудничать и консультироваться со Специальным докладчиком по вопросу о праве на здоровье и с Управлением Верховного комиссара по правам человека, а также со страновой группой Организации Объединенных Наций в Кыргызстане по вопросу об интеграции прав человека в процесс реформирования сектора здравоохранения. Однако он хотел бы сделать еще одно замечание, которое основывается на результатах его поездки в поселок городского типа Ак-Тюз Чуйской области - речь

идет о важности расширения диалога, участия и партнерства в рамках разработки стратегий, направленных на обеспечение здорового образа жизни и принятие мер на уровне общин.

41. В советское время Ак-Тюз был цветущим поселком горняков и важным центром добычи угля и тяжелых металлов. После развала Советского Союза добыча природных ископаемых прекратилась и наступила безработица, причем перестали функционировать все службы, включая службы водо- и теплоснабжения жилых домов. В связи с трудными условиями жизни и прекращением экономической деятельности люди вынуждены уезжать из города в поисках лучшей жизни в других местах. Сегодня в Ак-Тюзе остались лишь престарелые, женщины и инвалиды, которые живут в крайней нищете. Экологическая и медико-санитарная обстановка в этой общине является угрожающей, что обусловлено наличием большого количества радиоактивных и опасных отходов горнодобывающей промышленности в предместьях города, на берегах рек, подверженных наводнениям, и у подножья гор, в которых часто случаются сели или землетрясения.

42. В течение длительного времени жители города не подозревали об экологической опасности и угрозе здоровью, а правительство не проводило серьезных оценок создавшегося положения. Благодаря Фонду поддержки местных инициатив по охране окружающей среды городов (ЛАЙФ), поддерживаемому ПРООН, эта община стала активно участвовать в политической жизни и принимать меры с целью улучшения условий жизни при наличии скромных ресурсов. В сотрудничестве с местными органами власти и центральным правительством были определены пять наиболее нуждающихся семей (например, многоязычные семьи, семьи, не имеющие кормильца, инвалиды и т.д.), которые были отобраны для экспериментального проекта, в рамках которого бенефициарам были предоставлены птица, мелкий рогатый скот для разведения и передачи следующей группе бенефициаров. Эта программа, основанная на древней кыргызской традиции, заключающейся в расширенной поочередной передаче скота и птицы малоимущим, является новым подходом к активизации участия жителей в процессе местного развития. Община также смогла получить помощь от министерства по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне в виде кровельного материала для ремонта ряда домов и зданий. Независимый эксперт рекомендует жителям продолжить эту деятельность, в том числе в рамках программы ЛАЙФ, и сочетать ее с повышением уровня правозащитного сознания жителей как обладателей прав, а органов местного самоуправления как носителей обязанностей. Чтобы расширить доступ членов этой общины к медицинским услугам и добиться проведения комплексной оценки воздействия на окружающую среду и здоровье, что необходимо для осуществления их права на здоровье и права на доступ к информации, следует мобилизовать государственную и международную поддержку.

В. Право на образование

43. Аналогично праву на здоровье право на образование одновременно является одним из прав человека и необходимым средством для реализации других прав. В своем замечании общего порядка № 13 (1999 год) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил:

"Открывая широкие возможности, право на образование представляет собой главное средство, с помощью которого экономически и социально маргинализованные группы взрослых и детей могут покончить с нищетой и обрести возможность полноправного участия в жизни своих общин. Образование играет жизненно важную роль в укреплении прав женщин, защите детей от непосильного и опасного труда и сексуальной эксплуатации, в поощрении прав человека и демократии, охране окружающей среды и контроле за ростом населения". (пункт 1)

44. Поэтому необходимо, чтобы правительство рассматривало меры по обеспечению доступа к качественному образованию как один из ключевых приоритетов НССН и стремилось к увеличению расходов на образование в рамках НССН. Правительство также разработало "Концепцию развития образования на период до 2010 года", основным приоритетом которой является обеспечение доступности и качества образования. Исходя из этой концепции и КОР правительство приняло ряд законов и разработало программы и стратегии, нацеленные на расширение доступа к качественному образованию, включая Государственную программу по защите прав детей, "Новое поколение" на период до 2010 года, которая была подготовлена в 2001 году с учетом заключительных замечаний Комитета по правам ребенка в отношении первоначального доклада Кыргызстана (CRC/C/15/Add.127).

45. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Специальный докладчик по вопросу о праве на образование считают, что образованию во всех его формах и на всех уровнях должны быть присущи следующие взаимосвязанные и основополагающие характеристики: а) *наличие* - на территории под юрисдикцией государства должно иметься достаточное количество действующих учебных заведений и программ; б) *доступность* - на территории под юрисдикцией государства учебные заведения и программы должны быть доступны каждому человеку без всякой дискриминации как с точки зрения физической, так и экономической доступности (доступным для всех); в) *приемлемость* - форма и содержание образования, включая программы и методы обучения, должны быть приемлемыми (например, адекватными, учитывающими культурные особенности и качественными) для учащихся, а в

соответствующих случаях - для родителей; и d) *адаптируемость* - образование должно быть гибким, способным адаптироваться к потребностям изменяющихся обществ и общин и соответствовать потребностям учащихся в рамках их различных социально-культурных норм¹⁰. Независимый эксперт хотел бы ограничить свои замечания первыми двумя элементами права на образование, т.е. наличием и доступностью.

46. Что касается наличия образовательных услуг, то, как и в случае с медицинскими услугами, сектор образования в Кыргызстане характеризуется относительно развитой инфраструктурой и качеством - две положительные черты, которые были унаследованы от советской системы. Однако сокращение государственных расходов в результате процесса перехода привело в последние десять лет к серьезному ухудшению качества образования в практически всех школах, за исключением нескольких хорошо обеспеченных в материальном плане городских школ, о чем свидетельствует уменьшение запасов учебников и других учебных материалов, низкая зарплата преподавателей и физический упадок школ¹¹.

47. Что касается доступности без всякой дискриминации, то в Конституции и других законодательных актах закреплено, что каждый несовершеннолетний имеет право на бесплатное образование в государственных общеобразовательных учебных заведениях и что весь цикл общего среднего образования является обязательным и бесплатным, о чем говорилось во втором периодическом докладе Кыргызстана. Однако в действительности расширение практики взимания платы на официальной и неофициальной основе и осуществление родителями взносов в дополнение к ассигнованиям из государственного бюджета для удовлетворения основных школьных потребностей привели к усилению неравенства как с точки зрения доступности, так и качества образования. Дети из малоимущих семей, особенно в сельских районах, где проживают большинство из них, подвергаются фактической дискриминации ввиду существования больших различий в условиях школьного обучения и учебных результатах между областями, а также между городскими и сельскими школами. Сообщается, что многие сельские школы находятся в плачевном состоянии, зимой они нередко не отапливаются и в них нет санитарного оборудования и питьевого водоснабжения.

48. В НССН и многочисленных государственных стратегиях и заявлениях совершенно справедливо признаются эти проблемы и определяются общая политика и другие меры, необходимые для их решения. Независимый эксперт также признает, что многие доноры и международные организации поддерживают усилия правительства в секторе образования, отмечая принципиально важную роль образования в качестве средства экономического роста и сокращения масштабов нищеты. Однако некоторые критики НССН указали, что в документе перечисляются многие необходимые меры, но не

указывается их первоочередность, и что он не содержит руководящих указаний относительно последовательности их осуществления. Даже ПБСП и доклад о ходе выполнения НССН оставляют желать лучшего с точки зрения приоритизации действий правительства и отраслевых бюджетов.

49. Независимый эксперт с удовлетворением отмечает намерение правительства существенно увеличить расходы на образование в период, охватываемый ПБСП. Он осмеливается предположить, что при осуществлении НССН в секторе образования и других секторах государственные программы получают новый импульс благодаря дальнейшей интеграции в них прав человека. Для этого необходимо, чтобы реализация всех прав человека стала четко очерченной целью для правительства и поддерживаемых донорами программ и чтобы на всех этапах деятельности по ее достижению учитывались такие правозащитные принципы, как недискриминация, равенство и участие. Пристальное внимание к правозащитным аспектам нередко помогает обнаружить коренные причины проблем в области развития, устранение которых требует более сильной политической воли и поиска новаторских решений, которые могли бы осуществляться при максимальном использовании имеющихся ресурсов. Например, новаторская работа, поддержанная ЮНИСЕФ, продемонстрировала большой потенциал участия общин в плане улучшения как доступа к образованию, так и его качества. В результате модернизации 36 школ членами общин в Нарынской области примерно 11 000 детей в этом бедном горном районе теперь имеют доступ к более качественному образованию. Мобилизация усилий общин по линии этой инициативы привела к активизации участия родителей в системе управленческой информации по вопросам образования на уровне общин для контроля за охватом детей школьным образованием, посещаемостью и качеством образования. В результате этого в Нарынской области сегодня действуют 46 сельских образовательных групп и пять районных групп по аналитической оценке ресурсной базы.

50. ЮНИСЕФ сообщил, что "оценки системы управленческой информации по вопросам образования на уровне общин показали, что деятельность по укреплению потенциала для поставщиков услуг следует дополнять мобилизацией семей, молодежи и общин, с тем чтобы они могли отстаивать свои права. Мобилизация местных органов власти, общин и семей в целях использования общинных ресурсов для защиты и реализации прав детей на образование оказалась эффективным средством охвата неохваченных и содействия предоставлению качественных услуг по обучению в школах и социальной защите"¹².

С. Право на социальное обеспечение и защита уязвимых групп

51. В статье 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах закреплено, что "участвующие в этом Пакте государства признают право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование". Аналогичные положения о праве на социальное обеспечение также содержатся в других международных договорах, участником которых является Кыргызстан, в частности в таких, как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 5e)iv)), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статьи 11 e) и 14) и Конвенция о правах ребенка (статья 26).

52. В результате структурной перестройки в период 90-х годов, которая потребовала введения финансовых ограничений, в системе социальной защиты в Кыргызстане произошел переход с программ социальной помощи и прямых трансфертов из государственного бюджета и общественных фондов на квазибюджетное субсидирование, главным образом цен на воду, электричество и тепло. Кроме того, эта система унаследовала старую советскую структуру стимулов и привилегий, на основе которой определялись группы лиц, имеющие права на льготы, но которая не полностью учитывала реальные экономические и социальные потребности (такие, как ветераны войны, люди, добившиеся "выдающихся успехов" и люди, имеющие "особые заслуги", и т.д.).

53. Поэтому основная приоритетная задача в этом секторе, согласно НССН, состояла в том, чтобы укрепить систему социального обеспечения и усилить ее адресность с учетом задач по сокращению масштабов нищеты. Чтобы лучше определить адресные группы для оказания помощи и укрепить систему единых месячных пособий, которая предусматривает денежные выплаты самым бедным семьям, были приняты новые законы и ряд постановлений правительства. Правительство ввело улучшенную систему "социальных паспортов", документов, устанавливающих социальную идентичность, по которым определяется уровень доходов бенефициаров и которые используются для оценки их реальных потребностей.

54. По своей сути стратегия правительства заключается в том, чтобы предоставить больше имеющихся ресурсов нуждающимся малоимущим домашним хозяйствам, существенно не увеличивая общий бюджет социальных расходов в период, охватываемый ПБСП. Более адресная социальная помощь должна привести к сокращению общего числа получателей пособий и позволить правительству повысить уровень гарантированного минимального потребления, который используется для расчета размеров социальных пособий.

55. Независимый эксперт дает высокую оценку прогрессу, достигнутому в деле реформирования системы социального обеспечения и увеличения ассигнований на систему единых месячных пособий, от которой непосредственно выигрывают самые бедные слои населения. Особую озабоченность всегда вызывали права человека тех, кто принадлежит к социально обездоленным, изолированным и живущим в нищете. С учетом своих обязательств в области прав человека, связанных с недискриминацией и равным обращением, государствам необходимо установить контроль и следить за тем, чтобы общие и конкретные меры осуществлялись в интересах наиболее уязвимых и социально обездоленных групп. В связи с этим независимый эксперт с интересом отмечает, что правительство приняло программу мониторинга в форме "аудита" бенефициаров, которая будет осуществляться независимым местным учреждением.

V. МЕХАНИЗМЫ МОНИТОРИНГА И ПОДОТЧЕТНОСТИ

56. Реформа системы управления и повышение эффективности и подотчетности государства является одним из краеугольных камней НССН. К тому же это - важная общая проблема, от решения которой зависит успешное достижение других целей НССН и которая имеет важнейшее значение для обеспечения экономического роста и налаживания доверительных отношений с внешними партнерами и иностранными инвесторами, включая новую реструктуризацию долга Парижскому клубу на льготных условиях. Усилия по коренной перестройке государственно-административного аппарата при функциональном пересмотре деятельности гражданских служб, поправки, внесенные в Конституцию с целью передачи некоторых полномочий Президента другим ветвям власти (Йогорку-Кенеш (Парламенту), правительству, судам и органам местного самоуправления), принятие национальной стратегии децентрализации и развития системы местных органов власти на период до 2010 года, а также заявление Президента об объявлении 2004 года Годом социальной мобилизации и добросовестного управления - все это свидетельствуют о сильной политической воле и решимости построить эффективное и демократическое государство.

57. Реализации этих обязательств, сформулированных в виде заявлений, стратегий и планов, могла бы способствовать не только дополнительная поддержка со стороны международного сообщества, но и создание соответствующих механизмов мониторинга на национальном и местном уровнях. Процесс осуществления НССН координируется Национальным советом КОР, которому помогает секретариат КОР. Независимый эксперт дает высокую оценку всеобъемлющему подходу, принятому правительством для осуществления НССН, и с интересом отмечает ряд мероприятий, организованных властями, включая электронные форумы, для вовлечения гражданского общества в

процесс осуществления, налаживание обмена информацией о достигнутом прогрессе и получения обратной связи по вопросам возможной корректировки стратегии для достижения целей в области сокращения масштабов нищеты¹³. Вызывает оптимизм и тот факт, что правительство предприняло ряд шагов для решения проблемы коррупции, которая является одной из основных проблем, тревожащих граждан, доноров и иностранных инвесторов. В частности, к ним относятся создание с участием представителей гражданского общества Национального совета добросовестного управления для консультирования правительства по вопросам разработки и реализации конкретных мер по формированию и развитию высококачественной системы государственно-административного управления как эффективного стратегического инструмента борьбы с коррупцией.

58. Вызывает оптимизм и тот факт, что по предложению Президента о популяризации национальной идеи "Кыргызстан - страна прав человека" правительство разработало национальную правозащитную программу и создало Совет демократической безопасности для координации общих усилий по укреплению демократии в стране. Необходимо обеспечивать более тесную увязку этих усилий с общим процессом осуществления НССН для дальнейшей интеграции прав человека в эту стратегию, а также с обязательством правительства осуществлять международные договоры в области прав человека и следить за достигнутым прогрессом. В этой связи независимый эксперт с интересом принимает к сведению годовой доклад Уполномоченного по правам человека за 2003 год, который, в частности, содержит полученные жалобы относительно нарушения экономических, социальных и культурных прав, а также независимые оценки, сделанные Канцелярией Уполномоченного по правам человека в отношении правительственной политики и практики в секторах образования и здравоохранения. Независимый эксперт настоятельно рекомендует Канцелярии Уполномоченного по правам человека играть более активную роль в процессе независимого мониторинга и оценки хода осуществления НССН с точки зрения прав человека.

59. Независимому эксперту и любому другому органу и механизму было бы намного легче проводить обзор, если бы существовала более совершенная система управления государственными расходами, обеспечивающая получение данных о государственных расходах в реальном времени и в разбивке по секторам и категориям бенефициаров из числа малоимущих. Решение этой задачи заслуживает первоочередного внимания со стороны правительства, учреждений-доноров и международных учреждений.

60. Принципы в области прав человека и вопросы, вызывающие озабоченность, должны также учитываться в усилиях по дальнейшему совершенствованию показателей НССН, в частности показателей, связанных с системой управления, которая остается недостаточно

развитой. Особое внимание необходимо уделить осуществлению обязательств, вытекающих из международных договоров по правам человека, включая представление докладов договорным органам, а также разукрупнению данных с целью отражения гендерных, сельских-городских и региональных диспропорций и конкретных данных по уязвимым группам. Правительство, возможно, пожелает принять к сведению систему показателей, разработанных для Общей страновой оценки и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, в которых рассматриваются эти проблемы, и обратиться, в случае необходимости, за рекомендациями и помощью к Страновой группе Организации Объединенных Наций.

VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

61. **Поездка независимого эксперта в Кыргызстан была познавательной и полезной для получения представления об основных проблемах, с которыми сталкивается страна в процессе двойного перехода к демократической системе управления и рыночной экономике. Не вызывает никаких сомнений, что Кыргызстан предпринял важные усилия и добился больших успехов в решении проблем, существующих на этих двух направлениях.**

62. **Несмотря на прогресс, достигнутый в проведении макроэкономических реформ, и реструктуризацию долга Парижскому клубу в 2002 году, страна по-прежнему имеет высокую задолженность. Обзор независимого эксперта также наглядно продемонстрировал наличие связей между неприемлемым уровнем долга и финансовыми ограничениями, сужающими возможности правительства в плане выделения достаточных ресурсов, необходимых для осуществления экономических, социальных и культурных прав на начальном этапе переходного периода.**

63. **В то же время следует признать, что в последние годы правительство разработало соответствующие стратегии и приняло меры для обеспечения того, чтобы финансовые ограничения не оказывали отрицательного воздействия на возможности правительства удовлетворять социальные потребности малоимущих и защищать их основные права человека, в частности экономические, социальные и культурные права.**

64. **У правительства, безусловно, есть политическая воля решать проблемы, связанные с переходным периодом, нищетой, управлением и правами человека, о чем свидетельствуют Национальная стратегия сокращения масштабов нищеты и принятые многочисленные законы, заявления и стратегии, в том числе ратификации основных международных договоров по правам человека и**

представление докладов в соответствии с ними. Однако необходимы дальнейшие усилия для воплощения этих обязательств в жизнь и улучшения положения в области осуществления всех прав человека неимущих и уязвимых слоев населения.

65. Полностью признавая колоссальные масштабы этих проблем и позитивные меры, принятые правительством при поддержке международного сообщества, независимый эксперт имеет честь представить следующие рекомендации правительству Кыргызстана и другим заинтересованным сторонам:

а) в признание достигнутого прогресса международному сообществу следует оказать дополнительную поддержку Кыргызстану по линии следующего раунда облегчения бремени задолженности в рамках Парижского клуба, намеченного на начало 2005 года, и путем расширения льготной помощи, с тем чтобы не сорвать принятую правительством стратегию обеспечения приемлемого уровня задолженности;

б) на всех этапах осуществления НССН и других программ следует руководствоваться такими нормами и принципами в области прав человека, как равенство и недискриминация, участие и интеграция, отчетность и верховенство закона. Независимый эксперт дает высокую оценку интеграционному подходу и процессу участия, которые предусматривает НССН. Необходимо дополнительно укрепить НССН путем четкого изложения обязательств государства по ратифицированным им международным договорам в области прав человека и разработки средства для их осуществления в увязке с целями, которые преследует НССН во всех сферах;

в) независимый эксперт обеспокоен ухудшением состояния объектов инфраструктуры и распространением практики неофициальной оплаты в секторах образования и здравоохранения, что ведет к сокращению объема таких услуг и доступа к ним для неимущих и уязвимых групп населения и ущемляет их права на образование и здоровье. Хотя намерение правительства увеличить расходы на эти секторы в проекте бюджета на среднесрочный период (ПБСП) 2005-2007 годов заслуживает одобрения, необходимо принять более конкретные меры и применять новые подходы для улучшения положения в этих секторах услуг с целью удовлетворения потребностей наиболее уязвимого сегмента населения. Полезные уроки можно было бы извлечь из инициатив на уровне общин, осуществляемых при поддержке ПРООН и ЮНИСЕФ;

d) следует продолжать укреплять систему мониторинга и учета путем повышения эффективности управления и улучшения системы показателей, касающихся осуществления прав человека, а также более значительного разукрупнения данных для выявления гендерных, сельских-городских и региональных диспропорций, и получения конкретных данных в разбивке по уязвимым группам. Система управления государственными расходами должна быть улучшена для обеспечения получения данных о государственных расходах на малоимущие слои населения в реальном времени и в разбивке по секторам и категориям бенефициаров;

e) независимый эксперт рекомендует Канцелярии уполномоченного по правам человека играть более заметную роль в независимом мониторинге и оценке осуществления НССН с точки зрения соблюдения прав человека.

Примечания

¹ United Nations in Kyrgyzstan, Kyrgyz Republic: Common Country Assessment 2003, p. 30.

² Кыргызстан был одной из первых 13 стран, заявивших о своей заинтересованности участвовать в предложенной Всемирным банком в январе 1999 года инициативе КОР, (<http://cdf.gov.kg/en/cdf>).

³ Эта стратегия охватывает семь приоритетных направлений в области развития: а) интеграция общества; b) преодоление внутренней и внешней изоляции; с) противодействие основным угрозам безопасности человека; d) развитие природного потенциала Кыргызстана; e) развитие человеческого и социального потенциала Кыргызстана; f) развитие конкурентоспособной экономики; g) развитие системы демократического управления.

⁴ Kyrgyz Republic, *National Poverty Reduction Strategy 2003-2005 (NPRS): First Progress Report*, April 2004.

⁵ IMF and the World Bank, "Kyrgyz Republic: Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report", 4 June 2004, p. 2.

⁶ Kyrgyz Republic, *National Poverty Reduction Strategy 2003-2005 (NPRS): First Progress Report*, April 2004, p. 10.

⁷ Op. cit. (note 1 above), p. 29.

⁸ UNICEF Kyrgyzstan, “Statement to the Committee on the United Nations Convention on the Rights of the Child”, 8 June 2004.

⁹ United Nations, CCA, p. 29.

¹⁰ Замечание общего порядка № 13 (1999 год) о праве на образование, пункт б, и E/CN.4/1999/9, пункт 50.

¹¹ World Bank, Kyrgyz Public Expenditure Review, vol. I, pp. 43-44.

¹² ЮНИСЕФ, Проект документа по страновой программе, Кыргызстан (E/ICEF/2004/P/L.14), пункт 16.

¹³ See NPRS First Progress Report, pp. 43-44.
