

Международный центр  
по вопросам правосудия  
переходного периода (ICTJ)

# Механизмы правосудия переходного периода в условиях Кыргызстана

ОТЧЕТ О МИССИИ В КЫРГЫЗСТАНЕ С 30 МАЯ ПО 6 ИЮНЯ 2010 г.

Марси Мерски, Богдан Иванисевич, Юджин Хаски

Август 2010



# Механизмы правосудия переходного периода в условиях Кыргызстана

ОТЧЕТ О МИССИИ В КЫРГЫЗСТАНЕ С 30 МАЯ ПО 6 ИЮНЯ 2010 г.

Август 2010

Марси Мерски, Богдан Иванисевич, Юджин Хаски

### **Благодарности**

ICTJ выражает благодарность Фонду развития открытого общества (FPOS) за предоставление гранта, на средства которого был создан данный отчет.

### **Об авторах**

**Марси Мерски** занимала руководящие должности в нескольких комиссиях по установлению истины и проведению реформ, последний раз в качестве старшего сотрудника по политическим вопросам при комиссии по расследованию убийства Беназира Бхутто при Организации Объединенных Наций. До этого работала в Международной комиссии против безнаказанности в Гватемале (CICIG). Комиссия служила в качестве комплексного механизма, предназначенного для укрепления правовых норм при поддержке ООН. Занимала должность директора Программы по доступу к правосудию при Фонде Сороса в Гватемале. В конце 1990-х была координатором заключительного отчета комиссии по историческим расследованиям и комиссии по установлению истины в Гватемале. Является автором работ о деятельности комиссии по установлению истины, в том числе о правосудии переходного периода, укреплении мира и примирения. Родилась в США, после получения степени магистра в Гарвардском университете на протяжении 25 лет работала в Латинской Америке. Сейчас проживает в Нью-Йорке.

**Богдан Иванисевич** работал консультантом в ICTJ на территории бывшей Югославии с ноября 2006 года. До этого проводил обширные исследования вопросов относительно бывшей Югославии в организации по защите прав человека Хьюман Райт Вотч (1999-2006гг.); также работал в качестве директора отдела планирования и анализа Центра гуманитарного права, ведущей организации по защите прав человека в Сербии (1997-98 гг.). Им проведено расследование для Прокуратуры Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии (ICTY) через научно-исследовательский центр защиты прав человека и гуманитарного права при Американском университете в Вашингтоне — Юридический колледж (1996). В 1996 году г-н Иванисевич получил степень LLM (магистр) в Юридическом колледже Вашингтона.

**Юджин Хаски** — Вильям Р. Кенан-младший, профессор политических наук при Стетсонском университете в г. Делэнд, Флорида. Обучался праву и политологии, получил диплом степени PhD (доктор наук) от Лондонской школы экономических и политических наук. Его статьи по советскому и постсоветскому праву были опубликованы в журналах: *American Journal of Comparative Law*, *Columbia Journal of Transnational Law*, *Law and Social Inquiry*, в том числе в московском журнале «Законодательство и экономика». Кроме того, Юджин Хаски редактировал работы по исследованиям России. Вместе с Гульнаррой Исаковой (профессором АУЦА) он написал статью о Кыргызстане в томе Kritzer «Правовые системы мира». Среди других его академических работ — книги о российской адвокатуре, о президентской власти в России и 15 статей по вопросам политики в Кыргызстане. В настоящее время занимается изучением политической оппозиции в Кыргызстане, за последние 2 года им проведено более 50 интервью с лидерами оппозиции.

### **О Международном центре по вопросам правосудия переходного периода (ICTJ)**

Международный центр по вопросам правосудия переходного периода работает в направлении устранения и предотвращения наиболее серьезных нарушений прав человека путем противостояния наследию режимов с массовыми акциями нарушения прав. ICTJ ищет комплексные решения для повышения подотчетности и создания справедливого и мирного общества. Для получения дополнительной информации можно посетить сайт [www.ictj.org](http://www.ictj.org).

*Использование географических названий в данном отчете не должно быть истолковано как заявление определенной позиции со стороны ICTJ о политическом статусе указанных мест.*

Этот отчет доступен на английском и русском языках на сайте [www.ictj.org](http://www.ictj.org)

**ISBN: 978-1-936064-08-3**

**ISBN: 978-1-936064-07-6 (английская версия)**

© Международный центр по вопросам правосудия переходного периода, 2010. Все права защищены. Данный документ или его часть нельзя воспроизводить, хранить в поисковых системах или передавать в любой форме и любыми способами (электронными, механическими, путем копирования, записи или иными) без полной ссылки на источник.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Краткий обзор</b>	<b>4</b>
<b>I. Введение</b>	<b>7</b>
Механизмы правосудия переходного периода в условиях Кыргызстана	8
<b>II. Механизмы правосудия переходного периода</b>	<b>11</b>
A. Установление истины	11
Опыт работы комиссий по установлению истины в Кыргызстане	12
Текущие условия и возможности для работы комиссии по установлению истины	14
Почему Кыргызстан нуждается в создании комиссии по установлению истины?	15
Некоторые возможные характеристики комиссии по установлению истины в условиях Кыргызстана	17
Тематическая направленность	17
Временные рамки	18
Общественные слушания	18
Международное участие	19
Следующие шаги	20
B. Компенсация ущерба	20
Задачи на будущее	20
V. Уголовное правосудие	24
Действия до и после президентства К. Бакиева, подлежащие судебному преследованию	24
Безнаказанность во время президентства К. Бакиева и необходимость привлечения виновных к ответственности	26
Текущие расследования	27
Следующие шаги	28
Г. Реформы органов власти	29
Нарушение прав государственными органами	29
Текущие реформы	30
Общее описание некоторых возможных реформ	31
Суды и прокуратура	32
Органы милиции	34
Служба национальной безопасности	35
<b>III. Выводы и рекомендации</b>	<b>36</b>
Список опрошенных лиц	40

## Краткий обзор

За последние пять лет Кыргызстан пережил два народных восстания — в марте 2005 года и 6-7 апреля 2010 года, что привело к свержению правительства и углублению политических и социальных разногласий в стране. В обоих случаях восстания были реакцией на действия властей, которые становились все более коррумпированными, репрессивными и авторитарными. После побега бывшего президента Курманбека Бакиева 7 апреля 2010 г. к власти пришло Временное правительство, в которое вошли лидеры политической оппозиции. По результатам Общенационального Референдума, состоявшегося 27 июня, была принята новая Конституция, обеспечивающая проведение ряда демократических реформ, и утверждена кандидатура Розы Отунбаевой на пост президента страны. Выборы нового парламента запланированы на октябрь.

После апрельских событий Международный центр по вопросам правосудия переходного периода (ICTJ) организовал недельную миссию своих представителей в Кыргызстан, чтобы оценить возможность использования механизмов правосудия переходного периода для блага Кыргызстана. Целью миссии не являлось расследование случаев злоупотребления властью бывших лидеров страны. Основной задачей была оценка возможности решения подобных проблем путем создания эффективных механизмов для раскрытия прошлых нарушений прав человека и других злоупотреблений властью, а также обеспечения индивидуальной ответственности за подобные нарушения, возмещения ущерба пострадавшим и предотвращения повторной волны злоупотреблений и безнаказанности. Данный отчет в значительной степени опирается на результаты около 30 интервью, проведенных экспертами ICTJ в Бишкеке с широким кругом представителей гражданского общества и высокопоставленных должностных лиц.

До недавнего времени Кыргызстан не имел характеристик стран, в которых используются механизмы правосудия переходного периода. Несмотря на то, что в последние годы здесь наблюдались случаи репрессий, в отношении политических оппонентов и журналистов, все же однозначного или систематического массового нарушения основных прав человека, таких как право на жизнь или физическую неприкосновенность, зарегистрировано не было. Массовые столкновения, происшедшие на юге страны в июне 2010 года всего через несколько дней после завершения миссии ICTJ, добавили новые важные факторы в сложившуюся ситуацию. Совершенные акты жестокости и разрушения четко указали на присутствие более глубокого разделения в обществе и большую степень упадка, чем признавалось ранее, в сферах уважения к правам человека, потенциала государственных органов и национального единства.

Миссия ICTJ сделала вывод, что в динамическом гражданском обществе Кыргызстана существует острая потребность в реализации принципов индивидуальной ответственности и признании важности использования, наряду с уголовным преследованием, других

форм обеспечения правосудием. Механизмы правосудия переходного периода, которые предполагают вовлечение широких слоев населения Кыргызстана, особенно тех, чьи права были нарушены, и тех, кто был отстранен от участия в жизни общества, смогут помочь стране добиться ответственности за совершенные в прошлом преступления, а также поспособствуют национальному примирению и укреплению демократии.

В целом, хорошо спланированные и реализованные программы правосудия переходного периода способны восстановить справедливость и вернуть доверие населения Кыргызстана к государственным органам через публичное признание фактов нарушения прав человека и других злоупотреблений власти, негативно повлиявших на жизни тысячи кыргызстанцев, и обеспечение определенной компенсации за понесенный ущерб. Эти программы также смогут помочь задокументировать и исправить систематические злоупотребления властью правоохранительными и судебными органами; будут способствовать созданию общественной дискуссии и достижению общественного консенсуса в отношении установления единых моральных и этических норм в политической сфере; помогут развить чувство индивидуального участия в общественной жизни страны.

В диалоге о будущем механизмов правосудия переходного периода, который должен состояться между общественными активистами и политическими лидерами страны, должны будут обсуждаться не только проблемы серьезных нарушений прав человека, но и возможности расширения усилий с целью предотвращения других видов нарушений прав и распространения злоупотреблений государственной властью. К последнему относятся коррупция, фальсификация результатов выборов, широкое злоупотребление властью правоохранительными и судебными органами и органами юстиции, дискриминация по религиозным и этническим признакам. Это те проблемы, которые были определены представителями гражданского общества и политическими лидерами как центры безнаказанности и самые большие препятствия к прекращению конфликтов и авторитарных тенденций.

В Кыргызстане уже проделана значительная работа, которая более или менее соответствует целям правосудия переходного периода. Сюда относится создание следственных комиссий по различным делам, уголовное преследование за прошлые преступления (несмотря на то, что внимание в основном уделяется фактам коррупции, а не нарушению прав человека), программа выплаты компенсации жертвам апрельских событий, а также обширная реформа Конституции, которая предусматривает ряд важных изменений в системе правосудия и правоохранительных органов. Тем не менее эффективность этих первоначальных усилий может быть снижена в связи с недостаточной прозрачностью (как, например, в случае правительственной комиссии по расследованию апрельских событий и определения приоритетности дел для судебного преследования) либо ограниченными масштабами мероприятий (в случае программы выплаты компенсаций и проведения реформы).

Относительно будущих мероприятий в рамках внедрения механизмов правосудия переходного периода среди наиболее полезных для условий Кыргызстана миссия ICTJ выделяет следующие:

- Комиссия по установлению истины. Хотя функционирование комиссии и сферы ее деятельности должны опираться на результаты общественного обсуждения и иметь в качестве поддержки определенную форму официального признания, внимание следует уделить установлению временных рамок, которые включают все периоды репрессий и все формы нарушений с целью определения систематических проблем и общих характеристик нарушений прав человека (в дополнение к расследованию конкретных случаев). Следует также рассмотреть вопрос об организации общественных слушаний

в рамках вышеуказанного процесса, поскольку это обеспечит вовлечение общественности и проведение дебатов по данным проблемам.

- Комплексная программа возмещения ущерба. Такая программа может оказать помощь всем жертвам серьезных нарушений прав человека, в том числе пострадавшим в июньских событиях. Эта программа обеспечит им материальную компенсацию и реабилитацию, а также проведение мероприятий, акцентирующих внимание общественности на то, что жертвы происшедших трагических событий в стране являются полноценными гражданами Кыргызстана, чьи права и достоинство нужно уважать независимо от их этнического происхождения, религии или политических убеждений.
- Уголовное преследование. Важным шагом может стать разработка прозрачной стратегии уголовных преследований, основанная на результатах систематической оценки фактов нарушений, совершенных в прошлом и в ходе июньских событий, концентрируясь на случаях, повлекших за собой смерть или серьезный ущерб физическому здоровью пострадавших. Решения о возбуждении уголовных дел о нарушениях прав человека не должны зависеть от политического статуса или этнической принадлежности подозреваемых и жертв.
- Проверка правоохранительных и судебных органов. Несмотря на то, что целесообразность тщательной проверки органов власти должна определяться вновь избранным правительством, если такой процесс будет проведен на основе прозрачности и точных профессиональных критериев, он может значительно помочь в снятии с постов наиболее опасных нарушителей и разработки четкого набора стандартов профессионального поведения в будущем. Препятствия такому процессу со стороны некоторых чиновников легко представить, но любое сопротивление преодолимо, если будет проявлена политическая воля.

Любые обсуждения в Кыргызстане о возможности проведения программ правосудия переходного периода должны включать в себя обсуждения со всеми участниками процесса, особенно с жертвами нарушений. Принятие решений по этим программам, а также их работа должны осуществляться на прозрачной основе. Окончательное решение в отношении таких мер может быть принято уже после выборов в новый парламент, поскольку решения избранным правительством даст процессу больше легитимности и демонстрации политической воли. Подготовка к данному процессу на протяжении последующих нескольких месяцев может сосредоточиться на мероприятиях, которые помогут начать общественное обсуждение данных вопросов, создадут общественный интерес и продемонстрируют политическую волю. Эти мероприятия также продемонстрируют гражданскому обществу и политическим лидерам Кыргызстана международный опыт программ правосудия переходного периода, доступ к которому до настоящего времени был весьма ограничен.



## I. Введение

За последние пять лет Кыргызстан пережил два народных восстания — в марте 2005 года и 6-7 апреля 2010 года, что привело к свержению правительства и углублению политических и социальных разногласий в стране<sup>1</sup>. В обоих случаях восстания были реакцией на действия властей, которые становились все более коррумпированными, репрессивными и авторитарными. После побега бывшего президента Курманбека Бакиева 7 апреля 2010 года к власти пришло Временное правительство, в которое вошли лидеры политической оппозиции. По результатам Общенационального Референдума, состоявшегося 27 июня, была принята новая Конституция, обеспечивающая проведение ряда демократических реформ, и утверждена кандидатура Розы Отунбаевой на пост президента страны. Выборы нового парламента назначены на октябрь.

После апрельских событий Международный центр по вопросам правосудия переходного периода (ICTJ) организовал недельную миссию своих представителей в Кыргызстане, чтобы оценить, насколько проведение программ правосудия переходного периода сможет помочь стране официально признать прошлые нарушения прав человека и злоупотребления властью, а также обеспечить индивидуальную ответственность за эти нарушения и предотвратить повторение этих нарушений в будущем<sup>2</sup>.

В группу миссии вошли три консультанта. Марси Мерски и Богдан Иванисевич имеют большой опыт в сфере применения механизмов правосудия переходного периода в различных странах. Юджин Хаски — ученый-политолог, который в течение нескольких лет изучал ситуацию в Кыргызстане и написал ряд статей<sup>3</sup>. Группа консультантов от ICTJ посетила Кыргызстан в период с 31 мая по 5 июня 2010 г. и провела более 30 интервью с представителями правительства и лидерами гражданского общества в г. Бишкеке<sup>4</sup>. Данный отчет является результатом этой миссии.

- 
- 1 Медленное движение к коррумпированной и авторитарной власти началось в Кыргызстане в середине 90-х годов при первом президенте Аскаре Акаеве. Фальсификация результатов парламентских выборов в феврале 2005 года вызвала народное восстание в марте, известное как «тюльпановая революция», приведшее к изгнанию президента Акаева и установлению власти нового правительства во главе с Курманбеком Бакиевым, последующие действия которого носили еще более коррумпированный и репрессивный характер. Действительно, два года до апрельской революции 2010 г., по мнению многих, были самым темным периодом в истории посткоммунистического Кыргызстана. Криминальные силы стали использоваться государством в качестве агентов репрессий и запугивания. Одновременно происходило ужесточение репрессивной политики и все большая концентрация политической и экономической власти в руках президента Бакиева и его семьи. Народное недовольство достигло крайней точки, особенно в связи с ухудшением экономических условий, что привело к демонстрациям 6 и 7 апреля 2010 г., в результате которых правительство Бакиева было свергнуто. Правительственные войска открыли огонь по толпе; у некоторых демонстрантов также имелось оружие. В общей сложности в ходе демонстраций в Таласе и Бишкеке было убито 86 человек, более 1500 человек получили ранения, в том числе министр внутренних дел и 70 сотрудников милиции.
  - 2 Механизмы правосудия переходного периода включают комиссию по расследованию и установлению истины, уголовного правосудия, возмещению вреда, включая установку памятников жертвам, а также реформы органов власти, в том числе проведение проверок.
  - 3 См. биографические данные членов группы в начале отчета.
  - 4 Список опрошенных лиц приводится в конце отчета.

В ходе поездки члены группы ICTJ пытались выяснить, как активисты, политические лидеры, аналитики и государственные служащие характеризуют прошлые факты нарушения прав человека и другие злоупотребления властью, в чем они видят причины безнаказанности за политические преступления и как определяют проблемы, связанные с привлечением лиц к ответственности. Представители ICTJ также проанализировали меры, которые уже были предприняты в направлении решения указанных проблем, и изучили мнения респондентов о потенциальной пользе создания комиссии по установлению истины, проведении других мероприятий в рамках внедрения механизмов правосудия переходного периода в Кыргызстане. Несмотря на то, что миссия собирала информацию о ситуации в стране, она не ставила своей целью установление фактов о происшедших в Кыргызстане событиях. Собранные данные использовались в качестве базы для оценки возможных результатов проведения мероприятий по внедрению механизмов правосудия переходного периода, представленной в отчете.

Данный отчет не отражает исчерпывающей информации. Это связано с тем, что члены группы были ограничены сроком пребывания в стране (одной неделей). По этой причине они не смогли посетить все регионы страны. Кроме того, миссия проводилась до 10 июня, т.е. до трагических событий на юге Кыргызстана, где столкновения между этническими киргизами и узбеками вышли из-под контроля в городе Ош и распространились на соседние районы Джалал-Абадской области. По последним официальным данным, число убитых достигло более 300 человек, тысячи людей получили ранения, 375 000 человек были вынуждены покинуть свои дома<sup>5</sup>. Согласно предварительной оценке ООН на 18 июня, только в центре города Ош было полностью разрушено около 1750 домов<sup>6</sup>. Никто из опрошенных в ходе миссии ICTJ, даже активисты в Ошской и Джалал-Абадской областях, участвовавшие в видеоконференции с членами группы ICTJ в начале июня, не выразил опасений по поводу возможного возникновения на юге республики межэтнического конфликта такого масштаба.

Июньские события раскрыли новые драматические аспекты проблемы ответственности за нарушения прав человека в Кыргызстане. В данном отчете сделана попытка интегрировать новые аспекты этой ситуации и выработать на основе их оценки соответствующие рекомендации, хотя это не являлось единственной целью данного отчета. Этот отчет рассматривает также возможности использования в Кыргызстане механизмов правосудия переходного периода для решения наиболее глубоких структурных проблем, с которыми страна сталкивалась в последние годы.

## Механизмы правосудия переходного периода в условиях Кыргызстана

До недавних широкомасштабных актов насилия в Оше и Джалал-Абадской области Кыргызстан не имел стандартных характеристик стран, в которых обычно использовались механизмы правосудия переходного периода. Важнее всего то, что, как показывают результаты нашего опроса, к началу июня в Кыргызстане не было систематических массовых нарушений прав человека, соответствующих концепции правосудия переходного периода, например таких, как нарушение права на жизнь или физическую неприкосновенность. Несмотря на то, что в последние годы журналисты и лидеры оппозиции подвергались постоянным репрессиям со стороны властей, число таких случаев

5 Кутуева Айзада: «Число погибших в результате столкновений на юге Кыргызстана выросло до 356 человек», 29 июля 2010 г., Информационное Агентство 24.kg <http://eng.24.kg/community/2010/07/29/12827.html>; «Kyrgyzstan Flash Appeal June 2010», Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), пересмотрено 23 июля 2010 г., <http://ochaonline.un.org/HUMANITARIANAPPEAL/webpage.asp?Page=1890>; см. также Timeline: Unrest in Kyrgyzstan's South, Reuters, June 27, 2010, <http://www.reuters.com/article/idUSTRE65Q0X020100627>.

6 Оценка была завершена Программой оперативной спутниковой информации (ЮНОСАТ) Института ООН по обучению и исследованиям (ЮНИТАР) и приведена в статье «Разрушения в Оше и Базар-Коргоне рассмотрели со спутника ООН», Ferghana.ru, 24 июня 2010 г., <http://lenta.ru/news/2010/06/24/oshi/>.

и масштабы данной проблемы были достаточно ограниченными, во всяком случае по сравнению с другими странами где применялись механизмы правосудия переходного периода. В обществе также не наблюдалось больших разногласий о существовании нарушений прав человека при правительствах президентов А.Акаева и К.Бакиева, которые были ответственны за эти нарушения, или о том, были ли это нарушения «оправданными». Такие разногласия зачастую существуют в странах, которые пережили гражданскую войну или прошли другие переходные периоды.

Тем не менее еще до кризиса на юге страны существовал целый ряд других непреодолимых факторов, которые позволили членам группы ICTJ сделать вывод, что использование надлежащим образом разработанных механизмов правосудия переходного периода может помочь в установлении системы ответственности и предотвращении повторения подобных нарушений. В этом случае работа в трех сферах программ правосудия переходного периода (установление истины, реформы органов власти и уголовное преследование) должна быть расширена за рамки нарушений прав на физическую неприкосновенность и свободу и должна включить в себя решение проблем других широко распространенных видов злоупотреблений государственной властью. Результаты проведенного опроса показали, что основными проблемами для Кыргызстана являются: коррупция, злоупотребления властью сотрудниками правоохранительных и судебных органов, нарушения избирательных прав граждан (фальсификация итогов выборов), дискриминация по религиозному и этническому признаку. Именно эти проблемы, по мнению представителей гражданского общества и лидеров политических партий, представляют серьезную опасность для дальнейшего развития демократии в стране и являются основной причиной возникновения авторитарного правления и связанных с ним конфликтов.

Механизмы правосудия переходного периода предназначены для решения широкого круга вопросов и вовлечения широких слоев общества Кыргызстана и могут быть уместными и полезными для достижения последующих целей:

- а) чтобы продемонстрировать и официально признать, что серьезные нарушения прав человека и другие злоупотребления властью, хотя возможно в разной степени, повлияли на жизни тысяч граждан Кыргызстана всех экономических и этнических групп;
- б) чтобы задокументировать и помочь исправить систематические и общесистемные злоупотребления властью со стороны сотрудников правоохранительных органов и судебной системы и их зависимость от органов исполнительной власти;
- в) чтобы организовать открытое обсуждение и достигнуть общего социального консенсуса в отношении моральных и этических норм в политической практике;
- г) чтобы повысить гражданскую активность населения и вернуть доверие общества к государственным институтам.

Общественные столкновения, которые произошли в июне в городах Ош и Джалал-Абад (вскоре после окончания миссии ICTJ в Кыргызстане), добавили новое измерение в ситуацию. Рассказы очевидцев об участии армии и сотрудников милиции в актах жестокости, высокая вероятность запланированности случившегося конфликта, а также масштабы межэтнического насилия вызвали у населения глубокое недоверие и чувство враждебности к органам власти. Одной из кыргызских неправительственных организаций (НПО) произошедшее было охарактеризовано как преступление против человечества. Так это или нет, будет выяснено в ходе дальнейшего расследования. Помимо уголовных расследований большую пользу в создании системы отчетности и урегулирования могут оказать хорошо разработанные

и проведенные мероприятия по установлению истины и обеспечению компенсации пострадавшим.

Несмотря на то, что недавние акты насилия превратили Кыргызстан в территорию массовых нарушений прав человека на физическую неприкосновенность и вызвали необходимость применения механизмов правосудия переходного периода, эти события не изменили мнения группы ICTJ о том, что планируемые мероприятия должны охватывать не только стандартные серьезные нарушения прав человека, но и включать изучение и поиск ответов для решения проблем других форм нарушений и безнаказанности, упомянутых выше.

## II. Механизмы правосудия переходного периода

### А. Установление истины

Механизм установления истины является ключевым компонентом правосудия переходного периода и используется как инструмент поиска ответственных за серьезные злоупотребления властью, совершенные авторитарным режимом или в ходе вооруженного конфликта. Механизмы установления истины могут быть применены при составлении авторитетного описания совершенных актов нарушения прав, особенно в случае присутствия спорных моментов. Эти механизмы включают в себя обнаружение пострадавших и тех, кто индивидуально или институционально несет ответственность за совершенные действия, а также установление основных причин и обстоятельств происшедших событий. В широком смысле термин «установление истины» относится к расследованиям, предпринятым за пределами судебной системы, и включает в себя широкий круг программ и полномочий, которые могут быть созданы на основе правительственных или парламентских постановлений и тем самым могут рассматриваться в качестве «официальных» программ. В тех случаях, когда государственная поддержка отсутствует, расследования и установление истины проводятся общественными организациями на неофициальном, зачастую на местном уровне. Механизмы установления истины могут быть самыми разными — от узконаправленных расследований до создания комиссии по установлению истины для более широкомасштабных расследований.

Комиссия по установлению истины — это «внесудебная независимая комиссия по расследованию, созданная в целях установления фактов и контекста серьезных нарушений прав человека или международного гуманитарного права в прошлом страны»<sup>7</sup>. Как и другие механизмы установления истины, комиссия является временным, специально созданным органом, который, как правило, готовит отчет о проведенной работе. В целом, в мире организовано около 40 комиссий по установлению истины, но ни одна из них не работала в бывших советских республиках или бывших странах сферы влияния СССР<sup>8</sup>.

Несколько критериев отличают деятельность комиссии по установлению истины от других методов установления истины:

- a) усилия по вовлечению значительной части общества в процесс установления истины посредством создания путей для участия пострадавших и даже ответственных за нарушения прав, чьи показания могут использоваться в качестве основного ресурса

<sup>7</sup> «Поиск Истины: Что Такое Поиск Истины», ICTJ, <http://www.ictj.org/en/tj/138.html>

<sup>8</sup> В Германии, однако, работала парламентская комиссия, — так называемая Комиссия по изучению вопроса о преодолении последствий диктатуры СЕПГ в процессе объединения немецкой нации. См. материалы Комиссии по установлению истины Американского Института Мира (ЮСИП) <http://www.usip.org/resources/truth-commission-germany-95>

для вынесения заключений комиссии. Организация общественных слушаний на основании некоторых из этих свидетельств помогает достичь широкого общественного признания и обсуждения фактов злоупотребления властью, по поводу которых ведется расследование;

- б) внимание к проблеме озвучивания в общественной сфере свидетельских показаний пострадавших от актов нарушения прав, поскольку жертвы, как правило, остаются без внимания, а их версии событий нередко игнорируются или отрицаются властью и имущими;
- в) внимание к выявлению и анализу структуры злоупотреблений, помимо уточнения фактов по конкретным случаям;
- г) большее внимание к изучению исторических факторов и внешних сил, которые способствовали формированию систематических нарушений прав;
- д) разработка общих рекомендаций по институциональным реформам и(или) созданию программ по возмещению ущерба пострадавшим или другим механизмов в соответствии с полученными результатами.

### Опыт работы комиссий по установлению истины в Кыргызстане

В последние годы деятельность комиссии по установлению истины, наряду с другими механизмами правосудия в переходный период, рассматривалась и применялась в Кыргызстане в качестве инструмента для расследования случаев нарушения прав человека и других политически мотивированных дел. Некоторые из комиссий были традиционными парламентскими комиссиями, т.е. были организованы непосредственно парламентом КР. Например, комиссия, которая занималась расследованием событий марта 2002 года в селе Аксы (Джалал-Абадская область), где в ходе демонстрации протеста против суда над парламентарием (в тот период) Азимбеком Бекназаровым между участниками и правоохранительными органами возникли столкновения, в результате которых сотрудниками сил безопасности было убито шесть человек, были ранены, многие подвергались пыткам. Еще одним примером является комиссия, созданная в 2003 году для расследования случаев злоупотребления служебным положением сотрудников органов милиции. Данную комиссию возглавлял Болот Шерниязов, который являлся первым министром внутренних дел (МВД) Временного правительства.

Кроме того, общественные организации создавали комиссии по установлению причин и обстоятельств происшедших событий, а также проводили расследования под эгидой Омбудсмана КР. Одним из наиболее значимых примеров является работа, проведенная по установлению фактов относительно событий октября 2008 года в Ноокатском районе, в ходе которой были изучены многочисленные сообщения о ложных обвинениях, пытках и серьезных нарушениях процессуальных прав арестованных лиц и определена ответственность за допущенные нарушения<sup>9</sup>. После свержения правительства К. Бакиева в апреле несколько НПО Кыргызстана организовали комиссию по расследованию некоторых наиболее спорных аспектов событий 6-7 апреля в городах Талас и Бишкек, например, в отношении хронологии событий, источников оружия, использованного некоторыми демонстрантами, применения силы со стороны органов милиции и возможного сговора между лидерами оппозиции и органами сил безопасности государства. Было опрошено большое число участников и очевидцев, подготовлен предварительный отчет об установленных фактах<sup>10</sup>.

9 В октябре 2008 года, после беспорядков в г. Ноокат на юге страны, вызванных запретом местных властей на проведение мусульманского праздника «Аид-аль-Фитр», было арестовано большое число приверженцев Ислама, из которых 32 человека были приговорены к длительным срокам тюремного заключения. Некоторых из них безосновательно обвинили в принадлежности к исламистской боевой организации, несколько человек были подвержены пыткам.

10 Заключение независимой общественной комиссии по расследованию трагических событий 6-8 апреля 2010 г. в Кыргызстане (20 апреля 2010 г.).

Согласно результатам опроса, в некоторых случаях вышеуказанные комиссии подготовили подробные отчеты, которые обеспечили хорошую базу для планирования потенциальных мероприятий по исправлению положения. Тем не менее, полученный опыт вызывает некоторое чувство разочарования, поскольку не было проведено последующих мер по результатам исследований и не выполнялись специально разработанные рекомендации. Относительно Ноокатских событий, после опубликования отчета Омбудсмана КР в январе 2009 года Верховный суд рассмотрел дело, но поддержал решение нижестоящей инстанции и не стал проводить расследование по поводу хорошо задокументированного обвинения о пытках<sup>11</sup>. Некоторые из опрошенных группой ICTJ лиц также указали на отсутствие действий в отношении рекомендаций, подготовленных Аксыйской комиссией по расследованию.

После того как 20 мая 2010 года Временное правительство решило отказаться от международной поддержки Национальной комиссии по установлению истины, президентом Розой Отунбаевой был издан Указ о создании комиссии для проведения «всестороннего изучения причин и обстоятельств, связанных с трагическими событиями в апреле и мае 2010 года в городах Талас, Бишкек и Джалал-Абад, в селе Маевка. Комиссия также должна сделать политическую оценку этим событиям». Декретом был назначен предварительный состав комиссии, в нее должно было войти 25 человек, которые были готовы добровольно пожертвовать своим временем. Было отмечено, что комиссия имеет право привлекать специалистов из министерств, и главы государственных организаций должны были поддерживать функционирование комиссии. Работа должна была быть выполнена в течение одного месяца, по окончании которого комиссия должна была предоставить отчет. Все расходы на поездки покрывались за счет средств участвующих в данном процессе организаций или учреждений. Бывший член парламента КР и лидер оппозиции Абдыганы Эркебаев был назначен председателем комиссии, в которую также должны были войти три или четыре члена Временного правительства.

Комиссия должна была приступить к работе немедленно. Хотя миссия ICTJ проходила лишь в течение первых двух недель предполагаемого функционирования комиссии, очень немногие из опрошенных, включая представителей ведущих организаций по правам человека и некоторые должностные лица, имели конкретную информацию о планах работы комиссии, объеме ее работы или способе отбора членов комиссии. Ряд опрошенных лиц выразил обеспокоенность тем, что заключения комиссии будут предвзятыми, так как многие из ее членов занимали политические или административные должности в составе Временного правительства или были иным образом связаны с бывшими оппозиционными политическими партиями, чьи лидеры в настоящее время находятся у власти. По их мнению, решение о создании комиссии было политически мотивированным и призвано служить в качестве средства для дальнейшего осуждения правительства К. Бакиева, а также укрепления общественной поддержки в отношении новой Конституции и Временного правительства. Тот факт, что отчет должен был быть подготовлен в течение одного месяца и обнародован до проведения Референдума о признании новой Конституции, служит подтверждением высказанного мнения. Включение в состав комиссии 4 научных сотрудников и 5 активистов общественного движения не снижает беспокойства по этому поводу<sup>12</sup>.

В июне в СМИ Кыргызстана появилось несколько статей о работе комиссии, но нигде не объявлялось о завершении её работы и представлении отчета к 20 июня, как это определялось в Указе. Вполне возможно, что нынешний политический и гуманитарный кризис как результат межэтнического насилия на юге страны затмил важность работы комиссии безответными вопросами и размером ущерба, который блекнет по сравнению с происшедшими событиями в июне в Ошской и Джалал-Абадской областях.

11 «Кыргызстан», Всемирный доклад, 2010 г., **Human Rights Watch** (Хьюман Райтс Вотч)

12 Один из членов комиссии со стороны общественного движения, у которого мы брали интервью, утверждал, что он не получал официального уведомления о своем назначении в члены комиссии и не знал, что комиссия уже дважды заседала до момента нашей встречи с ним.

Можно только приветствовать признание Временным правительством того, что установление истины о прошлых нарушениях прав человека и других актах политического насилия может стать важным уроком для общества, которое пытается построить демократическую систему управления. Однако, к сожалению, то, как комиссия была создана и ее состав, очень возможно, бесповоротно ограничило её авторитет с самого начала функционирования. Указанный недостаток особенно важен в нынешней кыргызской политической обстановке, где лидеры гражданского общества требуют активного участия и прозрачности в принятии правительственных решений и выступают критично, если таковое отсутствует. Ресурсные ограничения — персонала, средств и времени — являются еще одним фактором, который также может негативно отразиться не только на качестве отчета комиссии, но и на конечном результате ее работы, а также на отношении общественности к данному отчету.

На этом этапе представляется маловероятным, что комиссия по установлению истины, созданная Временным правительством, будет в состоянии преодолеть эти недостатки в глазах общественности. Даже если заключения комиссии будут справедливыми и документально обоснованными, дефекты в процессе ее формирования, вероятно, станут весомым аргументом в общественной оценке ее работы.

### **Текущие условия и возможности для работы комиссии по установлению истины**

Одной из основных целей этой миссии было оценить потенциальные возможности и целесообразность создания комиссии по установлению истины; определить, как комиссия будет вписываться в рамки проведения других мероприятий по внедрению механизмов правосудия переходного периода в Кыргызстане. Члены группы ICTJ обсуждали данные вопросы практически со всеми опрошенными. Ниже приводится оценка результатов этих встреч в сравнении с опытом подобной работы в других странах; рассматриваются потенциальные преимущества и потенциальные проблемы, которые предстоит решать, если будет организована комиссия по установлению истины. Мы также даем некоторые рекомендации по дальнейшим действиям.

В целом, одним из ключевых факторов успеха любой комиссии по установлению истины является привлечение и согласованная поддержка этого процесса общественными организациями. Общественные организации способны мобилизовать силы которые понадобятся для проведения комиссии. Они также имеют накопленные, за многие годы, знания и навыки, касающиеся вопросов в этой сфере. Общественные организации в Кыргызстане работают уже на протяжении многих лет и имеют достаточный опыт, чтобы документально обосновывать факты нарушения прав, использовать международные договоры по правам человека, оказывать помощь жертвам и/или разрабатывать предложения по вопросам реформирования судебной системы и сферы обеспечения безопасности. Ряд таких организаций уже проводили или принимали участие в работе конкретных комиссий по расследованиям и признают потенциальную силу «факта». Все это является огромным преимуществом для обеспечения работы комиссии по установлению истины.

Тем не менее ни один из лидеров НПО, с которыми мы встречались, не был ознакомлен с деталями и особенностями создания комиссий по установлению истины (по сравнению с другими видами комиссий по расследованию), а также с результатами работы таких комиссий. Объяснить это можно присутствием, по крайней мере, трех факторов: 1) нехватка информации о комиссиях по установлению истины (или механизмах правосудия переходного периода), доступной на русском языке; 2) отсутствие опыта работы таких комиссий в соседних странах или тех странах, которые находились под влиянием Советского Союза; 3) общее впечатление, что комиссии по установлению истины применимы только в странах Африки или Латинской Америки, имеющих историю внутренних военных действий, преступлений против человечества и/или репрессивных режимов правления. Многими отрицается факт, что Кыргызстан можно отнести к категории



таких стран, однако недавние события в Ошской и Джалал-Абадской областях, возможно, изменили эту точку зрения.

При опросе большинство лиц выразили заинтересованность в идее создания комиссии по установлению истинных причин и обстоятельств происшедших событий в Кыргызстане. Некоторые из них были настроены скептически, учитывая прошлый опыт и негативные результаты работы подобных комиссий в стране, или считали, что вполне достаточно их собственных усилий по установлению истины и документальному подтверждению фактов нарушения прав человека. Однако практически все опрошенные указывали на центральное значение создания системы подотчетности как ключевого элемента разрушения авторитарного режима, устранения репрессий и прекращения подобных нарушений со стороны сотрудников правоохранительных органов и судебной системы. Как отмечается в разделе об уголовных преследованиях ниже, все участники опроса были согласны с тем, что уголовное преследование необязательно является единственным вариантом, за исключением наиболее вопиющих случаев, поскольку многие нарушения были следствием существующей системы управления, что делает всех участвующих в функционировании этих организаций в некоторой степени ответственными. Некоторые опрошенные утверждали, что моральное осуждение, которое может стать результатом работы комиссии по установлению истины, может иметь очень мощное воздействие. Такое тонкое понимание ответственности является отличной отправной точкой для работы комиссии по установлению истинных событий и внедрения механизмов правосудия переходного периода в целом.

Создание официальной комиссии по установлению истины также потребует официального согласия правительства. На данный момент похоже, что Временное правительство выбрало путь ограниченных следственных комиссий. После парламентских выборов необходимо более детально изучить общую ситуацию в стране, поскольку вместе с приходом новых членов парламента КР может появиться новый интерес и возможности.

В общих чертах можно констатировать, что основные НПО Кыргызстана имеют серьезный интерес к созданию системы подотчетности и признают важность изучения других механизмов правосудия в переходный период, помимо уголовного преследования. Большинство опрошенных считают, что механизмы установления истинных событий могут иметь жизненно важное значение для страны, но ни один из опрошенных не призвал к созданию комиссии по установлению истины как таковой. Наконец, расхождения во мнениях внутри правительства и в обществе в целом создают дополнительные трудности для комиссии по установлению истины, репутация членов которой должна выходить за рамки такого разделения. Текущая деятельность государственной комиссии по установлению истины с широким мандатом может затруднить создание и работу более продуманной комиссии, которая была бы рассчитана на долгосрочную работу на основе международных стандартов.

### **Почему Кыргызстан нуждается в создании комиссии по установлению истины?**

Учитывая сложный комплекс факторов и перспектив, совершенно очевидно, что для создания комиссии по установлению истинных событий и организации ее успешной работы необходимо обеспечить определенные условия. Несмотря на имеющиеся сложности, существуют веские аргументы в пользу принятия дополнительных мер к созданию таких условий, особенно если учитывать все потенциальные преимущества комиссии для общества.

Масштаб и продолжительность серьезных нарушений прав человека в Кыргызстане отличаются от тех, которые наблюдались в большинстве других стран, где были созданы подобные комиссии по установлению истины на национальном уровне. К счастью, крупномасштабные инциденты, как те, которые произошли в городах Ош и Джалал-Абад в июне, малочисленны (хотя это никоим образом не уменьшает серьезность актов насилия). Тем не менее, когда мы просили сравнить периоды правления правительств А.Акаева и

К. Бакиева и причины их свержения, большинство из опрошенных говорили о сходстве проблем при этих системах. В частности, они указывали на высокий уровень авторитаризма, репрессий, семейственности и коррупции. Также отмечалось, что последние два года были хуже, чем любые другие периоды в недавней истории страны. Таким образом, ключевой проблемой для дальнейшего развития страны является имевшаяся на протяжении нескольких лет политическая тенденция движения ко все большему ограничению прав человека и все большей готовности прибегать к насилию против своих оппонентов. Комиссия по установлению истины, созданная в контексте текущей конституционной реформы, может стать полезной в процессе прекращения такой тенденции и дать уникальную возможность для определения четких «до» и «после» в политической жизни страны.

В то же время реализация потенциальных преимуществ, обсуждаемых ниже, зависит от множества факторов. Ключевое место здесь отводится процессу создания комиссии по установлению истины, который сам по себе свидетельствует о готовности властей консультироваться с обществом, об их способности обеспечить прозрачность и независимость в составлении мандата комиссии, процесса назначения состава членов комиссии и ведения работы. Все эти элементы необходимы для получения доверия и обеспечения легитимности любой комиссии по установлению истины. В случае принятия решения о создании подобной комиссии, накопленный мировой опыт в этой сфере сможет стать отправной точкой для начала работы в Кыргызстане<sup>13</sup>.

Несмотря на то, что потенциальные преимущества данного подхода в Кыргызстане аналогичны тем, которые были установлены в других странах, мы считаем уместным указать на некоторые из них с учетом конкретной политической и исторической ситуации в стране.

Организации по правам человека и журналисты Кыргызстана сообщали о нарушениях прав и выдвинули эту проблему на рассмотрение общественности. Тем не менее защитники прав человека во всем мире знают, что такая работа часто сталкивается с серьезными ограничениями — в ресурсах, в доступе и оповещении общественности. Комиссия по установлению истины создаст официальную платформу для более широкого круга общественности, для выявления в полном объеме всех фактов нарушения прав и злоупотребления властью, которые остались безнаказанными. Кроме того, комиссия сможет стать механизмом для расследования причин событий и поиска ответов на следующие вопросы: являются ли нарушения прав и злоупотребления властью единичными случаями или их проявление носит системный характер, указывающий на проблемы структуры или политического режима в стране? Являются ли данные факты в основном результатом действия плохих руководителей или есть более глубокие проблемы, связанные с механизмом осуществления власти и работы общественных институтов в стране, которые необходимо рассмотреть и решить? Таким образом, комиссия по установлению истины может способствовать созданию более упорядоченной основы для проведения реформ, в то же время разрабатывая общий подход и набор критериев для анализа новейшей истории страны, чтобы сделать ее понятной для общества в целом. В контексте июньских событий данный факт является особенно важным для организации осведомленных обсуждений на общенациональном уровне.

Комиссия даст возможность пролить свет на нарушения прав человека и серьезные злоупотребления властью, информация о которых зачастую умалчивается. Это позволило бы простым людям всех этнических групп, религий и половой принадлежности, права которых были нарушены, быть услышанными в обществе. Такая открытость может

---

13 ООН «Обновленный свод принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью» (E/CN.4/2005/102/Add.1), публикация Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ); «набор механизмов» для создания комиссии по установлению истины и ряд публикаций в рамках международной практики ICTJ.

послужить и предотвращению подобных нарушений в будущем. В рамках общественных слушаний и при поддержке средств массовой информации комиссия по установлению истины сможет донести слова тех, чьи права были нарушены (и, возможно, некоторых из тех, кто совершал подобные нарушения), до сведения национальной общественности, не ограничиваясь пределами населенных пунктов или районов, где эти события имели место, и придать таким проблемам статус национального значения.

В таких странах, как Кыргызстан, где судебная система зачастую не имела возможности или не желала требовать подотчетности и обеспечения компенсации за нарушенные права человека, злоупотребления властью и другие политически мотивированные преступления, граждане начинают принимать безнаказанность как норму. В связи с этим работа комиссии может служить первым официальным признанием того, что безнаказанность является не нормой, а скорее неправильным способом использования государственной власти. В этом смысле комиссия даст возможность организовать общественную дискуссию о необходимости разработки системы новых морально-этических норм для политической и судебной практики, то есть о том, что будет приемлемым в данной сфере в будущем и с чем граждане страны больше не будут мириться.

Наконец, важно отметить, что комиссия по установлению истины не является подведомственным органом. Ее работа никоим образом не заменяет уголовного судопроизводства и не снимает ответственности компетентных органов в проведении уголовных расследований и судебных рассмотрений дел. Работа комиссии может выполняться одновременно с уголовным расследованием: с одной стороны, в своей работе комиссия может опираться на то, что уже было установлено в рамках определенных уголовных дел, с другой — результаты деятельности комиссии могут направляться в компетентные органы либо для использования в работе с конкретными уголовными делами, либо в качестве информации для раскрытия системных преступлений, классифицированных по форме организации, с целью планирования последующих мероприятий<sup>14</sup>.

### **Некоторые возможные характеристики комиссии по установлению истины в условиях Кыргызстана**

Особенности функционирования комиссии по установлению истины и сферы ее работы должны определяться по результатам общественного обсуждения, и с учетом политических, этнических и региональных особенностей страны. Организационная модель комиссии во многом зависит от того, какие цели определены в мандате и как можно обеспечить доступ к населению и его участие на всей территории страны. Таким образом, в рамках общественной дискуссии исследуются некоторые из поставленных проблем. Выдвинутые ниже идеи по решению поставленных проблем являются лишь предложениями, а не руководством к действиям.

#### ***Тематическая направленность***

Попытки проведения расследований в Кыргызстане, как правило, предпринимались в отношении отдельных случаев или событий, чаще всего, когда случались жертвы или когда события имели особое политическое значение. Учитывая, что авторитетного общественного мнения по данным случаям не выдвигалось, а виновники не были четко определены, все указанные события необходимо включить для дальнейшего расследования, проводимого любой комиссией по установлению истины, опираясь на те части уже проделанной работы, которые можно считать надежными. В то же время национальный статус комиссии позволит

---

14 Связи комиссии по установлению истины и системы уголовного правосудия различны для каждой страны. В частности, опыт Перу интересен тем, что комиссия по установлению истины была уполномочена в рамках своего мандата «поддерживать суд», обнаруживая факты преступлений и нарушений прав человека. На практике комиссия провела специальное расследование по небольшому числу дел, а результаты своей работы передала государственному прокурору для уголовного расследования.

провести тщательное изучение дополнительных материалов по фактам убийств, жестокого обращения, пыток и других серьезных нарушений, которые остались вне судебного производства и, возможно, никогда не вышли бы за рамки местных или региональных проблем. Помимо вышеуказанным нарушениям, беря во внимание проблемы описанные опрошенными лицами, а именно — серьезные злоупотребления властью и безнаказанности, а также большого числа официальных опровержений совершенных преступлений, следует тщательно изучить вопрос об определении сферы расследования комиссии. Например, комиссия может обратить внимание на коррупцию, фальсификацию результатов выборов, общесистемные злоупотребления должностным положением со стороны сотрудников правоохранительных органов и судебной системы, роль внешних субъектов, а также на проблемы дискриминации по религиозному и этническому признакам. К некоторым из этих вопросов в «традиционных» комиссиях по установлению истины, как правило, уделяется недостаточно внимания, поэтому включение данных аспектов в работу комиссии в Кыргызстане потребует значительных инноваций и потребует решения сложных задач со стороны тех, кто будет участвовать в разработке и осуществлении деятельности комиссии.

### **Временные рамки**

В настоящее время основной интерес сосредоточен на установлении фактов о событиях происшедших начиная с апреля этого года. Однако проблемы, вызвавшие волну политических репрессий в течение последних двух лет и вторичное насильственное свержение власти за эти 5 лет, появились уже давно. В данном аспекте необходимо определить временные рамки, начиная с 1994 года, когда президент А. Акаев организовал роспуск парламента и в развитии страны обозначились тенденции в сторону от плюрализма и открытой политики. Кроме того, установление такого рода широких временных рамок имеет значение, если одна из задач комиссии по установлению истины — выявление потенциальных моделей нарушений и общесистемных проблем.

Необходимо также установить дату окончания периода, подлежащего расследованию, поскольку комиссия по установлению истины не является постоянным наблюдательным органом и не должна рассматриваться как инструмент для расследования нарушений, которые произошли или могут произойти в течение работы комиссии. Эти вопросы должны решаться постоянными органами, наделенными соответствующими полномочиями: прокуратурой, судами, аппаратом Омбудсмана.

В Кыргызстане вопрос о дате окончания периода расследования может привести к возникновению еще больших споров, чем вопрос о его начале. Обычно за дату окончания принимается определенное важное политическое событие, например, смена режима или подписание мирного соглашения. В Кыргызстане такой датой может стать 7 апреля, когда к власти пришло Временное правительство. Тем не менее наиболее ужасающие акты насилия и жестокости в истории страны произошли в июне. Правительственным силам безопасности предъявляются серьезные обвинения в участии в некоторых из этих актов. Этот период, несомненно, должен быть включен в работу комиссии по установлению истины. По этой причине стоит рассмотреть вопрос о продлении отчетного периода комиссии до 27 июня, когда на Общенациональном референдуме была одобрена новая Конституция, подтверждена кандидатура Р. Отунбаевой на пост президента КР и запущены глубокие институциональные реформы как показатель явного разрыва с прежним режимом.

### **Общественные слушания**

Кыргызстан может извлечь большую пользу, если работа комиссии по установлению истины будет включать общественные слушания, так как подобные мероприятия могут помочь преодолеть региональные, этнические и политические разногласия и послужить своего рода сообщением, что обсуждаемые вопросы требуют внимания всей страны. Общественные слушания были частью работы комиссии по установлению истины в ряде стран, в том числе ЮАР, Перу, Тимор-Лешти и Марокко. Они могут быть организованы

на региональном уровне (с выходом на национальный уровень), могут быть направлены на обсуждение конкретных дел, или могут быть направлены на освещение определенных общепризнанных проблематичных вопросов или вопросов ставших таковыми в ходе расследования. В Кыргызстане в качестве вопросов, подлежащих рассмотрению комиссией, могут быть следующие: политизация сотрудников органов милиции и сил безопасности, жестокое обращение с заключенными и пытки, соучастие врачей и/или юристов в сокрытии нарушений, коррупция в системе правосудия или этническая и религиозная дискриминация. Все общественные слушания, независимо от того, как они были организованы, предполагают наличие потерпевших, свидетелей, экспертов, дающих показания публично непосредственно перед комиссией в ходе заседаний, которые затем транслируются на национальном телевидении. Для участия в данных мероприятиях могут быть привлечены люди, которые имеют некоторую степень ответственности за совершенные нарушения и которые могут выступить и признать свою ответственность. При широком освещении в средствах массовой информации общественные слушания могут войти в каждый дом граждан и свидетельствовать о прозрачности работы комиссии, тем самым помогая укреплению работы комиссии.

### **Международное участие**

Комиссии по установлению истины обычно формируются на национальном уровне, на основе национального законодательства и сильного национального лидерства. Тем не менее, за исключением некоторых первых комиссий, которые работали в Латинской Америке в начале 90-х годов, многие из них имели определенную международную поддержку, как правило, в виде специализированной технической помощи, частичного предоставления сотрудников или дополнительного финансирования. В случае создания комиссии по установлению истины Кыргызстан может принять решение прибегнуть к какой-либо форме международной помощи с учетом конкретных потребностей, которые первоначально будут определяться принимающими участие в данном процессе организациями республики или политическими лидерами и, позже, членами комиссии.

Некоторые из опрошенных лиц в Кыргызстане поднимали вопрос о привлечении представителей других стран в качестве членов комиссии. Другие настаивали на этом, утверждая, что в Кыргызстане очень немногие люди обладают профессиональной квалификацией, политической нейтральностью, и абсолютно незапятнанным прошлым<sup>15</sup>.

Комиссии только трех стран — Сальвадора, Гватемалы и Сьерра-Леоне, на сегодняшний день уже завершившие свою работу, имели среди своих членов иностранных представителей. Данные комиссии были организованы сразу после окончания гражданской войны (в создании комиссии отмечалось широкое участие ООН), поэтому международное присутствие в соответствующих комиссиях рассматривалось как необходимость для обеспечения объективности и законности<sup>16</sup>.

Таким образом, участие представителей других стран в работе комиссии практикуется, но не часто. Этот вопрос требует серьезного обсуждения, потому что состав комиссии и то, как назначаются ее члены, — важные составляющие установления доверия к самой комиссии.

---

15 Несмотря на то, что организация по защите прав человека — Хьюман Райтс Вотч — не ссылается напрямую на создание комиссии по установлению истины с более широким мандатом, в отношении июньских событий в Ошской и Джалал-Абадской областях призывает создать международную комиссию, чтобы обеспечить «быстрое, беспристрастное, независимое и детальное расследование». Дополнительные рекомендации данной организации включали совместную работу международных и национальных экспертов, что способствовало бы укреплению независимости самого расследования и повышению доверия к его результатам. («Kyrgyzstan: New Evidence Emerges on Brutality of Attacks», Human Rights Watch, June 25, 2010, <http://www.hrw.org/en/news/2010/06/25/kyrgyzstan-new-evidence-emerges-brutality-attacks>).

16 В Эль-Сальвадоре все члены комиссии (и весь обслуживающий штат) были иностранцами; в Гватемале иностранцем был один из трех членов комиссии — Председатель комиссии (обслуживающий штат на 50% состоял из иностранных представителей). В Сьерра-Леоне трое из семи членов комиссии были иностранцами. В Эль-Сальвадоре и Гватемале иностранные члены комиссии были назначены Генеральным Секретарем ООН; в Сьерра-Леоне отбор международных экспертов на участие в работе комиссии проходил под контролем Верховного Комиссара ООН по правам человека, назначение членов комиссии проходило по указу Президента.

### Следующие шаги

В первую очередь организациям по правам человека и политическим лидерам Кыргызстана было бы желательно ознакомиться с практикой создания комиссий и поставить на общественное обсуждение вопрос, насколько необходимо создание комиссии по установлению истины в стране. Обсуждение должно проводиться под руководством уважаемых организаций Кыргызстана (хотя бы нескольких) и/или физических лиц. Это поможет развить определенную политическую линию, важную для продвижения данного процесса. В какой-то момент участники этого начального процесса должны будут публично поддерживать деятельность комиссии. Для этого необходимо устное и письменное информирование общественности о важности работы комиссии по установлению истины, что будет укреплять ее общественную поддержку. Успех данного предприятия невозможен без определенных социальных мероприятий и собственной заинтересованности участников, даже если существует объективная потребность в комиссии по установлению истины.

Всенародное обсуждение можно расширить, если активисты, политические лидеры, ученые и другие лица, которые влияют на формирование общественного мнения, имеют доступ к более подробной информации о наилучших достижениях международной практики и опыте работы комиссий по установлению истины в других странах.

У нас сложилось впечатление, что для условий Кыргызстана наиболее приемлемым является опыт Перу и Марокко. Несмотря на то, что в Кыргызстане не наблюдались вооруженные конфликты или массовые нарушения, подобные тем, которые происходили в Перу, опыт работы комиссии по установлению истины в этой стране может помочь разобраться в вопросах, которые имеют непосредственное отношение к Кыргызской Республике. Это такие вопросы, как связь комиссии и системы уголовного правосудия, участие в установлении истины общественных организаций, проведение общественных слушаний, урегулирование межэтнических проблем и отношение к выполнению программы компенсации. Опыт Марокко интересен для Кыргызстана акцентом на компенсацию ущерба жертвам, включая меры по реабилитации, методами работы с небольшим кругом пострадавших, решением гендерных проблем и проведением общественных слушаний.

Учитывая, что обсуждения могут в будущем проводиться на регулярной основе, вопрос о создании комиссии может быть включен в политические дебаты, которые можно проводить вместе с выборами и приходом к власти нового правительства. Это расширит круг возможностей для создания необходимой политической воли в условиях потенциально позитивной политической обстановки.

## Б. Компенсация ущерба

### Компенсация ущерба пострадавшим в ходе событий 6-7 апреля<sup>17</sup>

Почти сразу же после создания Временного правительства была объявлена программа обеспечения компенсации жертвам событий 6 и 7 апреля в денежном выражении и другой форме. Программа не предусматривает компенсации другим жертвам серьезных нарушений прав человека при правительстве К. Бакиева.

Для координации выполнения Программы была создана Правительственная комиссия во главе с заместителем министра юстиции и под общим руководством заместителя министра Временного правительства, отвечающего за социальную сферу. Государственное агентство

<sup>17</sup> Данный раздел имеет в своей основе ограниченную информацию, предоставленную: министром юстиции и его заместителем, лидером общественной организации, работавшим по нескольким направлениям этой программы, и представителем УВКПЧ. Не было опрошено ни одного человека из получивших компенсацию, а большинство общественных лидеров даже не упомянули об этой программе в разговоре с нами.

социального развития получило и рассмотрело просьбы о выдаче денежной компенсации. Размер компенсации, подлежащей выплате в форме разовой единовременной суммы, был установлен в зависимости от степени ущерба. Ближайшие родственники тех, кто был убит, должны были получить по 1 млн сомов (около \$20,000). Были установлены две степени ущерба здоровью: за серьезные травмы должны были выплатить 100 тыс. сомов (около \$ 2,000), за менее серьезные травмы — 50 тыс. сомов<sup>18</sup>. Кроме того, Министерству здравоохранения было поручено обеспечить раненых в ходе трагических событий бесплатной медицинской помощью и реабилитацией в специализированных клиниках. Также предоставлялись услуги психологической помощи пострадавшим. Наконец, имеется целый ряд инициатив по созданию мемориалов для увековечивания памяти тех, кто погиб в ходе апрельских событий, хотя, как представляется, эта инициатива не исходит от какого-либо центрального органа управления. Политические и общественные группы также содействуют увековечиванию памяти о свершившихся событиях, например, осуществляется строительство памятника оппозиционному журналисту Геннадию Павлаюку, который был убит (выброшен из окна шестого этажа).

Хотя по поводу Программы компенсаций имели место споры, проблемы и критика, по словам наших собеседников, ее выполнение проходило должным образом. В период проведения миссии из 86 семей, потерявших своих близких и подавших заявление на получение компенсации, 85 эту компенсацию получили. В большинстве случаев выплаты производились сразу после предоставления необходимых документов; в 22 случаях процесс получения компенсации был более длительным, потому что имели место споры о юридическом праве на получение компенсации. Эти споры, как правило, имеют сильный гендерный компонент. В некоторых случаях они были связаны с конкурирующей претензией на получение компенсации родителей погибшего и женщиной, чей брак с их сыном родители не признавали, поскольку он не был освящен в ходе религиозной церемонии. В других случаях женщины не имели юридического документального подтверждения о состоянии в браке с погибшим. Спорные дела направлялись в Министерство юстиции для рассмотрения и в судебные органы для вынесения решения. К началу июня только одно заявление по этому поводу оставалось нерешенным.

По выплате компенсации тем, кто получил ранения различной степени тяжести, работа проводилась не столь активно, и многие жалобы касались именно этого аспекта Программы. Отсутствие четких критериев определения степени ущерба здоровью, существенные различия в суммах компенсации, установленного для каждого уровня, а также экономические потребности населения в совокупности привели к созданию очень конфликтной ситуации, в которой жертвы часто оспаривали медицинские заключения и даже пытались оказывать давление на врачей (или дать взятку), чтобы они изменили диагноз.

Недавно Временным правительством было определено 225 семей, чья жизнь полностью зависела от предприятий, разрушенных в Бишкеке. И хотя общая стоимость этих предприятий оценивается примерно в 7,7 млн долл. США, Временное правительство объявило о намерении создать фонд, предназначенный для выплаты компенсации этим семьям, на сумму 1,15 млн долл. США<sup>19</sup>.

По словам одного из общественных лидеров, принимавшего участие в указанной работе, решение о выплате компенсации жертвам имеет общественную поддержку. Это находит свое отражение, в частности, в готовности рядовых граждан внести свой вклад в виде пожертвований для тех, кому был нанесен ущерб. Министерство финансов создало фонд для частных пожертвований, предназначенных для оказания помощи пострадавшим. Контроль

18 Пятьдесят тысяч сомов составляют сумму, эквивалентную примерно 10 месячным зарплатам среднего жителя Кыргызстана.

19 «Завершилась работа заседания Временного правительства», 1 июля 2010 г., официальный сайт Правительства: [http://www.kyrgyz-el.kg/index.php?option=com\\_content&task=view&id=596&Itemid=1](http://www.kyrgyz-el.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=596&Itemid=1).

над использованием этих средств осуществляется комиссией, включающей представителей государственных органов и гражданского общества.

Тем не менее в адрес Программы был высказан ряд критических замечаний, обвиняющих в политической мотивации, направленности на продвижение Временного правительства как преемника славы героев революции, которые погибли или были ранены в ходе акций протеста. Критика отмечалась и относительно отсутствия прозрачности в использовании средств и расследования конкретных обстоятельств гибели и травм.

### Задачи на будущее

Действие Программы компенсации до настоящего времени ограничивалось теми лицами, которые пострадали в ходе апрельских событий. Недавно было выдвинуто предложение о предоставлении компенсации жертвам майских событий в Джалал-Абадской области, а также семьям журналистов, которые были убиты или физически пострадали при правлении К. Бакиева. Однако по состоянию дел на начало июня какого-либо решения в отношении этого вопроса принято не было.

Кроме того, с целью избежания политизации проводимых мероприятий или подозрений политизацию Временному правительству или будущему постоянному правительству было бы желательно рассмотреть возможность создания более широкой и комплексной программы компенсаций в соответствии с международными принципами правовой защиты и возмещения ущерба жертвам серьезных нарушений прав человека<sup>20</sup>. Такая программа поможет охватить пострадавших за весь рассматриваемый период, дела которых будут исследованы комиссией по установлению истины, или за любой другой период времени, характеризующийся высоким уровнем репрессий, политическими и этническими гонениями.

Если даже и существовали серьезные проблемы в создании механизма справедливой компенсации ущерба жертвам событий в апреле и мае, в настоящее время они меркнут по сравнению с ситуацией, создавшейся после массовых убийств и разрушений в Ошской и Джалал-Абадской областях в середине июня. После первоначального удовлетворения нужда пострадавших в гуманитарной помощи и реконструкции необходима разработка хорошо продуманной программы по возмещению ущерба. Данная программа будет предусматривать не только выплату денежной компенсации, помощь в восстановлении и реабилитации пострадавших и их семей, но также и более символические меры, направленные на утверждение общественного мнения, что потерпевшие являются полноценными гражданами Кыргызстана, чьи права и достоинство должны соблюдаться независимо от этнического происхождения.

Кроме того, имеются другие потенциальные случаи нарушения прав человека в прошлом, которые необходимо охватить указанной программой, например Ноокатские события. Одним из первых решений Временного правительства было объявление амнистии для 32 лиц, осужденных и заключенных в связи с акциями протеста в г. Ноокат в 2008 году. Общественные организации раскритиковали данное решение. Они утверждают, что амнистия не влечет за собой официальное признание, что судебный процесс был глубоко ошибочным и нарушил ряд основных прав осужденных, а также не отменяет факт судимости. Прокуратура не проявила активности в отношении проведения полного расследования заявлений о применении пыток в отношении осужденных. Таким образом, на сегодняшний день уже упущена возможность возместить моральный ущерб тем, кто был несправедливо осужден, в виде «официального заявления или судебного решения о восстановлении достоинства, репутации и прав пострадавших и связанных с ними лиц», как это предусмотрено в заявлении

20 «Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права», Док-ты ООН, A/Res/60/147, 16 декабря 2005 г. (здесь и далее — «Основные принципы ООН»).



ООН «Основные принципы...» в отношении компенсаций<sup>21</sup>. Тем не менее государство должно обеспечить возмещение ущерба тем участникам Ноокатских событий, которые стали жертвами пыток и/или судебной ошибки.

Создание единой программы компенсаций жертвам серьезных нарушений прав человека будет иметь ряд потенциальных преимуществ, причем независимо от того, связаны ли эти нарушения с восстаниями, которые привели к падению прежнего правительства, с осуществлением прав на свободу и вероисповедание, с докладами о коррупции в Правительстве или столкновениями на юге Кыргызстана в июне<sup>22</sup>. Среди преимуществ единой, комплексной программы компенсации можно выделить следующие:

- а) содействие снижению риска политизации, как упоминалось выше, поскольку получение компенсации не будет зависеть от политического характера мероприятия;
- б) четкая демонстрация обществу решения, что такого рода преступления больше не будут игнорироваться, независимо от намерений или характеристик жертв; и что одни жертвы одного и того же нарушения не имеют права на большую компенсацию, чем другие жертвы, и что одни члены общества так же важны, как и другие члены общества;
- в) следование международным стандартам в отношении права пострадавших на компенсацию.

Опыт других стран, переживших периоды крупномасштабных нарушений прав человека, показал, что даже тогда, когда есть инициатива со стороны государства создать программу по компенсации ущерба, имеется множество ошибок и проблем в самом процессе разработки эффективной программы. Часто бывает трудно определить виды преступлений, которые необходимо охватить, чтобы обеспечить адекватные средства для вовлечения пострадавших в разработку и надзор за выполнением программы, а также выявить критерии определения того, кто является пострадавшим и имеет право на получение компенсации. Планирование соответствующих мероприятий по возмещению убытков, в том числе назначение денежной компенсации, установление баланса между индивидуальными и коллективными, денежными и моральными формами компенсации, создают дополнительные проблемы<sup>23</sup>. Как и любой другой механизм расследования, данный процесс имеет первостепенное значение для достижения потенциального успеха в выполнении программы. Прозрачность и активное участие групп пострадавших и других субъектов гражданского общества, имеющих опыт в данной сфере, являются двумя особенно важными компонентами.

Обсуждаемая нами широкая программа мероприятий по возмещению ущерба должна опираться на результаты программы установления истины, и должна охватывать определенный период времени, включая июньские события в Ошской и Джалал-Абадской областях. Опубликование результатов программы установления истины является первоначальной формой возмещения ущерба пострадавшим в ходе июньских событий<sup>24</sup>. В то же время выводы комиссии могут послужить в качестве важных критериев для определения

21 «Основные принципы ООН», пункт 22.

22 На момент написания данного отчета можно было сделать вывод, что прямую ответственность за многие преступления, совершенные во время кризиса в июне, несут негосударственные субъекты. В «Основных принципах ООН» изложены обязательства государства «обеспечивать возмещение ущерба пострадавшим от действий или бездействия, которые могут быть отнесены на счет государства» (пункт 15). В то же время они призывают государство «стремиться к созданию национальных механизмов для возмещения ущерба и иной помощи для пострадавших в том случае, когда стороны, ответственные за причиненный ущерб, не могут или не желают выполнять свои обязательства» (пункт 16, выделено автором).

23 Полезное описание данных проблем можно найти в «Handbook of Reparations» под редакцией Пабло де Грейффа (Oxford University Press, 2006 г.).

24 «Основные принципы ООН» рассматривают вопрос о «проверке фактов и полном и публичном обнаружении истины» как одну из форм возмещения ущерба (пункт 21 [б]).

основного направления и планирования дальнейших мер по включению компенсаций в программу.

Кроме того, необходимо уделить внимание следующим факторам:

- а) создание эффективного механизма консультаций с потерпевшими о формах и средствах возмещения ущерба, которые будут наиболее значимыми для них, особенно в отношении нематериальных или символических форм компенсации;
- б) необходимо убедиться, что жертвы не подвергаются «негуманному обращению, их достоинства и права уважаются, позаботиться о том, чтобы избежать повторного травмирования пострадавших в ходе юридических и административных процедур, направленных на восстановление справедливости и возмещение ущерба<sup>25</sup>»;
- в) включение в список нарушений, за которые полагается компенсация, — изнасилования и другие виды гендерного насилия. В этом случае планируемые мероприятия, помимо вышеуказанных, должны включать конфиденциальность идентификационной информации о потерпевших, если они того пожелают;
- г) обеспечение того, чтобы механизмы получения компенсаций были легко доступны для женщин;
- д) включение символических форм компенсации, направленных на преодоление этнических, религиозных и региональных различий;
- е) применение международного опыта для разработки и осуществления программ возмещения ущерба.

## **В. Уголовное правосудие**

Уголовное правосудие, как правило, является ключевым компонентом в реализации механизмов правосудия переходного периода. Уголовные расследования и судебное преследование, особенно тех, кто несет наибольшую ответственность за серьезные нарушения прав человека, служат для борьбы с безнаказанностью, обеспечения верховенства закона, а также демонстрируют приверженность эффективной защите прав человека.

Трагические июньские события привели к учащению дебатов в Кыргызстане о необходимости использования механизмов международной системы правосудия в борьбе с серьезным и широкомасштабным характером последних актов нарушения прав человека<sup>26</sup>. Поскольку миссия ICTJ проходила до июньских событий, члены группы не рассматривали данный вопрос в деталях. Основное внимание уделялось выяснению характера преступлений, проблемам в привлечении к ответственности, а также методам правосудия переходного периода, с помощью которых национальные организации правосудия могут отреагировать на злоупотребления властью в недавнем прошлом. Любые обсуждения о необходимости использования механизмов международного правосудия в контексте июньских событий должны также начинаться с того, чтобы найти ответы на эти вопросы.

### **Действия до и после президентства К. Бакиева, подлежащие судебному преследованию**

На момент визита группы ICTJ в Кыргызстан не было широкомасштабных случаев насилия и жестокости, на основе которых можно было бы предсказать события на юге страны,

<sup>25</sup> «Основные принципы ООН» (пункт 10).

<sup>26</sup> Кыргызстан не является участником Римского Статута Международного Уголовного Суда.

которые произошли всего через несколько дней после отъезда группы. В контексте стратегий правосудия переходного периода, непредсказуемый широкомасштабный характер совершенных преступлений должен быть принят во внимание при определении приоритетов в практике судебного производства.

Информация, поступившая в международные и кыргызские СМИ, а также предварительные результаты расследований, проведенных организацией по защите прав человека (Хьюман Райтс Вотч) оставили открытыми многие ключевые вопросы: как начались столкновения, сколько человек было убито, какова степень повреждения имущества, участвовали ли милиция и армия в актах насилия и нарушения прав человека, в какой степени члены кыргызской и узбекской общин участвовали в совершении преступлений, были ли преступления запланированными.

В список нарушений, совершенных в период правления К. Бакиева и подлежащих судебному преследованию, входят, по крайней мере, следующие: фальсификация результатов выборов; избияния журналистов; убийство двух журналистов и одного из членов политической оппозиции; произвол сотрудников органов милиции и пытки обычных подозреваемых, а также религиозных активистов; нарушение надлежащей правовой процедуры в ходе судебных разбирательств дел по обвинению политических оппонентов и религиозных деятелей.

Все опрошенные сошлись во мнении, что за последние два десятилетия коррупция в Кыргызстане приобрела огромные масштабы и что семья К. Бакиева сделала коррупцию официальной государственной политикой. Несмотря на то, что статус коррупции как акта нарушения прав человека остается спорным вопросом, можно не сомневаться, что в условиях Кыргызстана коррупция имела прямое влияние на совершение общепринятых форм нарушения прав человека. Например, коррупция в судебной системе привела к обвинению невиновных и уклонению от ответственности фактических преступников. При построении своих коррупционных схем чиновники и лица, тесно связанные с правительством, старались пресекать деятельность представителей средств массовой информации, сообщавших об актах коррупции, а также тех, кто мешал непосредственно совершению этих сделок, часто прибегая к помощи государственных сил безопасности и других государственных служб. Вполне вероятно, что те же люди стоят за применением физического насилия и за убийствами журналистов, которые критиковали режим.

Преступления, совершенные в середине июня 2010 года во время беспорядков на юге Кыргызстана, превышают по масштабам и тяжести нарушения те, которые наблюдались во времена правления К. Бакиева или его предшественника А. Акаева. В СМИ широко распространялись показания свидетелей об участии кыргызской армии и органов милиции в ряде преступлений. Исследователи Хьюман Райтс Вотч сделали вывод, что ответственность за акты насилия и жестокости в г. Ош и в городах Джалаал-Абадской области и Базар-Курганского района несут и кыргызы, и узбеки<sup>27</sup>. Можно не сомневаться в том, что этнические узбеки были главной целью и жертвами насилия. Тысячи узбекских домов были разрушены, а сотни тысяч узбеков бежали в другие районы Кыргызстана или через границу в Узбекистан.

Остается неясной причина возникновения насилия на юге страны. Носили ли нападения на граждан узбекской национальности систематический характер? Государственные служащие неоднократно заявляли об аресте лиц, подстрекавших народ и совершавших преступления по заказу бывшего президента К. Бакиева. Однако правительство не предоставило конкретных доказательств в поддержку этих обвинений. Злодеяния, совершенные в июне, носили уголовный характер и подлежат судебному преследованию независимо от того, относятся

27 «Kyrgyzstan: New Evidence Emerges on Brutality of Attacks», Human Rights Watch, June 25, 2010, [www.hrw.org/en/news/2010/06/25/kyrgyzstan-new-evidence-emerges-brutality-attacks](http://www.hrw.org/en/news/2010/06/25/kyrgyzstan-new-evidence-emerges-brutality-attacks).

ли они к категории преступлений против человечества или являются обычным криминалом. Преступление называется преступлением против человечества, если оно совершается как часть широкомасштабного или систематического нападения на гражданское население, при которых ответчик знает, что его действия являются частью этого нападения. По всей видимости, масштаб нападений на юге Кыргызстана был именно таким и соответствует указанным выше критериям, но окончательное решение по этому и другим аспектам совершенных преступлений нужно принимать только по результатам широкомасштабного расследования. Такое расследование поможет ответить на вопрос, который был поставлен выше — носили ли нападения систематический характер, т.е. являлись ли акты насилия запланированными, а не спонтанными<sup>28</sup>.

### **Безнаказанность во время президентства К. Бакиева и необходимость привлечения виновных к ответственности**

Несмотря на то, что окончательных данных по вопросу привлечения к ответственности за злоупотребление служебным положением со стороны сотрудников органов милиции не имеется, в соответствии с данными адвоката по правам человека, выступающего со стороны пострадавших, Генеральной прокуратурой КР было зарегистрировано 785 уголовных дел по фактам злоупотребления властью сотрудниками милиции, совершенными в период правления К. Бакиева. Из них по 26 случаям было начато уголовное расследование и по семи или восьми были предъявлены обвинения. Ни один из обвиняемых сотрудников милиции не был осужден. В тех немногих случаях, когда были проведены судебные разбирательства, сотрудникам милиции предъявляли обвинения в превышении должностных полномочий (статья 305 Уголовного кодекса), а не проведении пыток (статья 305/1)<sup>29</sup>. Действующий Уголовный кодекс предусматривает максимальный тюремный срок за проведение пыток — 5 лет.

Наряду с общим отсутствием независимости в действиях уголовных органов и судебной власти и жестокостью сотрудников милиции в отношении арестованных ситуация осложняется возможным сговором медицинских работников с милицейскими структурами. По разным источникам, при рассмотрении заявлений жертв с жалобами на превышение полномочий сотрудниками милиции врачи регулярно выдавали им медицинские справки с неправильным описанием или упоминанием о нанесенных травмах и повреждениях.

Практически все опрошенные представители общественности и государственные служащие заявляли, что в качестве средства решения проблемы прошлых нарушений прав должно применяться уголовное преследование. В то же время они высказались за ограничение судебного преследования. Судебные процессы по делам самых злостных нарушителей, по их мнению, могут послужить примером и социальным уроком обществу, продемонстрировать, что подобные нарушения прав человека не остаются безнаказанными. Другим исполнителям необязательно выносить обвинения, объясняли участники опроса, потому что система устроена таким образом, что работники более низкого ранга становятся причастными к нарушению прав против собственной воли, и отказ от привлечения их к ответственности будет способствовать примирению в стране.

Тем не менее следует отметить, что международные обязательства требуют, чтобы по случаям применения пыток проводились уголовные расследования и судебные разбирательства. Статья 12 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Кыргызстан является участником этой Конвенции) предусматривает, что «каждое государство-участник обеспечивает, чтобы его компетентные органы проводили быстрое и беспристрастное расследование, когда имеются достаточные основания полагать, что пытка была применена на любой территории, находящейся под его

28 В судебной практике Международного Уголовного Трибунала в отношении бывшей Югославии дается объяснение термина «widespread» (переведено как «тщательный»). См. *Prosecutor v. Tihomir Blaskic, Appeals Judgment, July 29, 2004, para 101*.

29 Там же. Интервью с Болотом Шерниязовым, министром внутренних дел, 5 июня 2010 г.

юрисдикцией». Статья 7 гласит, что если лицо, предположительно причастное к применению пыток, находится на территории любого из государств-участников, последнее должно «передать данное дело своим компетентным властям для судебного преследования» или выдачи лица для уголовного преследования в другой стране<sup>30</sup>.

### Текущие расследования

На момент визита группы ICTJ уголовное расследование проводилось главным образом в отношении коррупционных действий К. Бакиева, членов его семьи и членов правительства, а также их ближайших соратников. По состоянию дел на начало июня Генеральной прокуратурой КР было возбуждено 24 дела в отношении бывших правительственных чиновников, которым предъявлены обвинения в участии в коррупционных схемах. Еще 28 дел возбуждено по обвинению в коррупционных действиях членов семьи Бакиева, а также людей, приближенных к ним<sup>31</sup>. Оставшиеся примерно 100 дел касаются событий 7 апреля в г. Бишкеке и проверки законности судебных решений в отношении политических оппонентов К. Бакиева. Одиннадцать бывших должностных лиц, включая министров и сотрудников административного аппарата, были обвинены в убийстве и/или злоупотреблениях служебным положением<sup>32</sup>. В целом, 10 бывшим министрам и 5 бывшим сотрудникам аппарата К. Бакиева было предъявлено обвинение в уголовных преступлениях<sup>33</sup>.

По всей видимости, проводится незначительный объем расследований по фактам применения пыток, злоупотребления служебным положением с целью подавления свободы СМИ, принуждения суда к вынесению решений, избития и убийства журналистов. Отвечая на вопрос группы ICTJ, возбудила ли прокуратура дела по случаям нарушения прав человека, генеральный прокурор ответил: «Да, но права человека здесь следует понимать более широко. Если член правительства незаконно распродал государственную собственность, — это массовое нарушение прав всех граждан государства». Отсутствие расследований злоупотреблений должностным положением со стороны сотрудников милиции вызывает особую обеспокоенность ввиду широкой распространенности подобных действий среди сотрудников милиции и безнаказанности за такие нарушения, совершенные в прошлом.

На момент визита группы все уголовные дела по коррупции или нарушению прав человека находились на стадии расследования. Уголовное дело по своей природе является конфиденциальным процессом, недоступным для широкой общественности, за редким исключением громких дел, поэтому группе ICTJ трудно было оценить качество проводимых расследований. Однако члены группы приняли к сведению заявления активистов неправительственных организаций, что расследования проводились избирательно, под влиянием политических и финансовых соображений. Некоторые опасались, что расследования могут превратиться в «охоту на ведьм» в отношении лиц, связанных с бывшим правительством. Кроме того, как утверждает, работники прокуратуры и финансовой полиции вели расследования деятельности предпринимателей, которые были близки с членами правительства Бакиева. Даже эти, якобы подозреваемые, похоже, могли избежать судебного преследования в обмен на выплату работникам прокуратуры (Управление генерального прокурора) и/или финансовой полиции определенной суммы денег. В миссию группы не входила проверка таких утверждений, но показательно, что, по крайней мере, один из членов Временного правительства оценил их как заслуживающие доверия.

Чиновник высокого ранга, непосредственно принимавший участие в работе следственных органов, сообщил членам миссии ICTJ, что был достигнут значительный прогресс в

30 Кыргызстан присоединился к Конвенции в 1997 году. См. официальный веб-сайт Управления Верховного Комиссара по правам человека <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/80256404004f315c125638b005e6b15?OpenDocument>.

31 Мониторинг ситуации в Кыргызстане после происшествий 6-7 апреля 2010: Анализ ситуации мая 2010, Гражданское общество против коррупции. — Бишкек. — С. 3 (*Monitoring the Situation in Kyrgyzstan after Events of 6-7 April 2010: Situation Analysis for May 2010, Citizens against Corruption* (Bishkek), 3.)

32 Там же. — С. 4.

33 Интервью с генеральным прокурором Байтемиром Ибраевым, 2 июня 2010 г.

расследовании двух самых громких дел по правам человека за весь период правления К. Бакиева и что результаты в скором времени станут известны общественности. Одно из дел касается подбрасывания героина в багаж Омурбека Текебаева, лидера партии «Ата-Мекен», во время его поездки в Варшаву в 2006 году. В недавнем прошлом О. Текебаев являлся членом Временного правительства. Второе дело относится к смерти Медета Садыркулова, бывшего главы администрации К. Бакиева, который погиб в автомобильной аварии при загадочных обстоятельствах в марте 2009 года. На момент написания этого отчета результаты расследований еще не были обнаружены.

30 апреля 2010 года Временное правительство издало Указ об амнистии для тех, кто признается в совершении преступления, окажет помощь в расследовании, а также, в случае экономического преступления, предоставит компенсацию за причиненный ущерб. Суд должен убедиться, что заявления, сделанные лицом, правдивы, поэтому амнистия будет предоставлена только в конце полного судебного разбирательства.

В то же время в интерпретации генерального прокурора этот указ не предполагает амнистию в случае наиболее тяжких уголовных преступлений, таких как злоупотребление должностным положением со стороны судей, которые, находясь под давлением политического режима, приговаривали невиновных к длительному тюремному заключению. Интересен факт, что в данном указе в число преступлений, подлежащих амнистии, входит применение пыток. Это может быть простой ошибкой, но в любом случае это должно быть исправлено в целях недопущения безнаказанности за тяжкое преступление.

### Следующие шаги

Правительство должно в срочном порядке изучать жалобы на продолжающиеся злоупотребления должностными лицами органов прокуратуры, и, если будет доказано, что нарушения действительно имеют место, следует создать механизмы для их предотвращения. Этот процесс можно связать с использованием других механизмов правосудия переходного периода, таких как реформы органов власти (в том числе проверки прокуроров) и другие меры по укреплению независимости судебной власти, а также механизма установления истинных событий (один из аспектов, который может способствовать разоблачению нарушений со стороны органов прокуратуры). Необходимо четкое политическое решение в отношении установления независимости судебной власти, так как судебная система не должна использоваться в качестве политического оружия.

Учитывая масштабы преступлений, совершенных на юге страны, их этнический аспект и слабость судебных органов и органов прокуратуры Кыргызстана, правительству следует рассмотреть возможность получения помощи в проведении уголовных расследований со стороны Организации Объединенных Наций или организации Джастис Рэпид Рэспонс (Правосудие Быстрого Реагирования)<sup>34</sup>. Эта помощь может быть реализована в качестве работы международных консультантов, следователей или прокуроров, действующих в соответствии с четко определенными предписаниями в тесном сотрудничестве с коллегами из Кыргызстана. Привлечение международных специалистов поможет ослабить политическое сопротивление в рамках отдельных расследований, усилить впечатление о беспристрастности расследований, облегчить политическое давление на местных прокуроров и судей, а также повысить профессионализм и улучшить внутреннюю структуру органов следствия. Однако при обсуждении этого варианта необходимо принять во внимание, что прямое международное вмешательство может породить сопротивление со стороны некоторых политических и правовых кругов.

34 Джастис Рэпид Рэспонс (Правосудие Быстрого Реагирования) — международный резервный механизм для быстрого развертывания системы уголовного правосудия, включающий соответствующих специалистов и используемый по просьбе любого государства или международной организации в ситуациях, «где обнаружение, сбор и сохранение информации может оказать помощь на любом этапе международного правосудия или правосудия переходного периода». См.: [http://www.justicerapidresponse.org/about\\_jrr.htm](http://www.justicerapidresponse.org/about_jrr.htm)

Кроме того, обеспечение работы международных экспертов может занять значительное время и ресурсы.

В любом случае, одной из ключевых задач для правительства должно стать создание прозрачной стратегии построения обвинения на основе систематического документирования нарушений, допущенных в прошлом и во время июньских событий. Приоритетное внимание в ходе уголовных расследований и судебных разбирательств необходимо уделить случаям смерти пострадавших или нанесения их здоровью тяжкого вреда. На настоящий момент расследования Генеральной прокуратурой КР актов коррупции преобладают. Новая стратегия должна гарантировать, что политические и этнические убеждения и предрассудки в отношении подозреваемых и потерпевших не будут влиять на результаты будущих расследований.

## Г. Реформы органов власти

Институциональные реформы могут помочь предотвратить нарушения прав человека и являются ключевым компонентом механизмов правосудия переходного периода. В рамках программ правосудия переходного периода институциональные реформы, как правило, касаются правоохранительных и судебных органов, а также органов безопасности, поскольку именно эти органы чаще всего ответственны за нарушение прав. Хотя не существует единого набора институциональных механизмов, которые обеспечивали бы уважение к правам человека, имеются методы, препятствующие репрессивным действиям со стороны государства и влиятельных слоев общества. В разделе ниже изучаются сферы институциональной уязвимости в Кыргызстане и отмечаются особенно те, где власти уже приступили к проведению соответствующих мероприятий, и предлагаются возможности для изменений в будущем.

### Нарушение прав государственными органами

Краткое описание некоторых из основных проблем в функционировании четырех ключевых органов — судебной системы, прокуратуры, милиции и Службы национальной безопасности — предоставляет основу для обсуждения планируемых реформ<sup>35</sup>.

Нынешняя власть унаследовала судебную систему с низким уровнем профессионализма, высоким уровнем терпимости к коррупции (в частности, в своих рядах) и зависимости от политической власти. Термин, известный всем политическим наблюдателям Кыргызстана и его общества как «телефонное право», относится к частому использованию физическими лицами, занимающими высокие посты, телефонных звонков судьям с просьбой вынести решение в их пользу или интересов, которые они представляют. Судьям трудно противостоять такому давлению. Повиновение со стороны судей вызывает особое беспокойство в отношении дел, имеющих политическую окраску, например в Ноокатском деле, делах над видными политическими оппозиционерами режима К. Бакиева, а также в делах, касающихся исключения оппозиционных кандидатов из предвыборных гонок.

По мнению ряда участников интервью и международных организаций, Генеральная прокуратура — еще один орган власти, нуждающийся в реформировании. Широко распространено мнение, что даже сейчас, в постбакиевский период, Генеральная прокуратура причастна к взяточничеству и коррупции, а также вымогательству и т.д. Прокуратура играла важную роль в фабрикации политически мотивированных обвинений против реальных или предполагаемых противников К. Бакиева. В то же время прокуратура ограждала от судебного

<sup>35</sup> Армия не включена в анализ, потому что ни один из собеседников, с которыми группа встретилась, не назвал ее в качестве основной организации, ответственной за нарушения прав человека или в значительной степени замешанной в коррупции, хотя это мнение возможно изменилось после июньских событий.

преследования органы власти, участвующие в нарушениях прав человека и коррупции, прежде всего, органы милиции.

В общем смысле, прокуратура имеет широкие надзорные функции. «Общий надзор за соблюдением закона» предоставляет прокуратуре широкие полномочия, дающие возможность открывать уголовные дела или сигнализировать о том, что, по ее мнению, является нарушением законодательства в экономической, политической или социальной сферах. Эти полномочия всегда были в центре обсуждения большого числа критиков, равно как и способность прокуратуры эффективно выполнять роль «судьи в своем собственном деле», т.е. способность прокуратуры проводить расследование по определенным серьезным делам, передавать эти дела в суд и в то же время самостоятельно контролировать законность своих действий.

Некоторые правоохранительные органы в Кыргызстане действуют под эгидой Министерства внутренних дел (МВД): дорожная полиция, органы милиции, уголовный розыск и внутренние войска (ответственные за поддержание порядка в нестабильных ситуациях). Репутации этих органов был нанесен серьезный ущерб в результате многочисленных обвинений в коррупции, неэффективности и плохом обращении с арестованными.

Практически все собеседники воспринимали как данность, что милиция коррумпирована. Это обычная ситуация в странах, где сотрудники охраны правопорядка получают низкие зарплаты, но имеют большой контингент. В Кыргызстане только с недавнего времени перестали задерживать выплаты зарплат; средняя заработная плата составляет около 6000 сомов (130 долл. США). Низкая заработная плата влечет за собой и другие преступления, в частности рабket и вымогательство у частных лиц и представителей малого бизнеса. В то же время низкооплачиваемые и деморализованные сотрудники милиции неэффективно выполняют свою основную задачу — сохранение общественного порядка. Защитники прав человека среди опрошенных утверждали, что в апрельских событиях в городах Талас и Бишкек были ранены сотни сотрудников милиции, и некоторым из них не было оказано медицинской помощи. Данный факт может негативно сказаться на преданности сотрудников милиции и подорвать их боевой дух. Таким образом, на многих уровнях этой системы необходимо срочное проведение реформ.

Органы милиции также сыграли значительную роль в нарушении прав человека. По общему мнению, чрезмерное применение силы является обычным делом при аресте лиц, подозреваемых даже в мелких правонарушениях. Жестокое обращение, иногда приравниваемое к пыткам, также имеет место в следственных изоляторах, особенно в период до того, как у арестованного была возможность встретиться с адвокатом.

Служба национальной безопасности (СНБ) использовалась предыдущими правительствами в качестве инструмента запугивания или внесудебных репрессий. СНБ была на передовой репрессий против политических оппонентов режимов А. Акаева и К. Бакиева, также сообщалось о пытках подозреваемых, содержащихся под стражей в камерах СНБ. Данная служба несет ответственность за расследование уголовных дел в отношении антигосударственных преступлений, таких как терроризм и государственная измена.

### Текущие реформы

В течение первых двух месяцев после апрельских событий усилия Временного правительства были направлены на проведение реформы правоохранительных и судебных органов, которая предполагает реализацию двух основных компонентов: внесение поправок в проект Конституции и введение других временных изменений путем правительственных постановлений и подзаконных актов министров. Процесс реформ остается неполным, поскольку разработка всесторонних реформ была отложена на период после выборов в парламент, намеченных на начало октября.



Бывший министр МВД Временного правительства сообщил членам миссии ICTJ о ряде важных мер, предпринятых им в течение срока выполнения своих полномочий. Так девятый департамент министерства, используемый для запугивания политической оппозиции, был закрыт. Правительство значительно увеличило заработную плату сотрудникам милиции. Все заместители министров в Бишкеке, главы областных органов МВД и 25-30% глав районных отделений МВД были сняты со своих должностей<sup>36</sup>.

Что касается судебной власти, то Временное правительство объявило, что сами судьи, а не президент, будут выбирать председателей судов на основе ротации каждые три года. Председатели распределяют дела между судьями и влияют на размер судебных вознаграждений и продвижение по службе. Новая Конституция усиливает контролирующую роль парламента в отношении Генеральной прокуратуры. Она также вводит новые процедуры назначения и увольнения в судебных органах и прокуратуре. Судя по всему, это позитивные шаги.

В отношении судей Верховного суда, кандидатуры на должность в Верховном суде будут выдвигаться президентом на одобрение парламента, при этом данные кандидатуры должны быть предложены Советом по подбору судей. В случае назначения в суды нижней инстанции, президент будет назначать судей из числа кандидатов, предложенных Советом. В отличие от предыдущих органов, отбирающих кандидатуры, в Совете по подбору судей будет широко представлена общественность. Таким образом, уменьшается вероятность того, что Совет со временем превратится в инструмент исполнительной власти. Одна треть членов Совета будет представлять парламентаское большинство, одна треть — парламентаское меньшинство, и одна треть — общественные организации<sup>37</sup>. Предполагается, что большинство членов нового Совета будут судьями.

Вместо отдельного Конституционного суда, новая Конституция предусматривает создание Конституционной палаты при Верховном суде, которая в будущем будет заниматься вопросами Конституционного права<sup>38</sup>.

Как и при прежнем режиме, президент будет назначать генерального прокурора с одобрения парламента. Парламент будет иметь новые полномочия снимать с должности генерального прокурора<sup>39</sup>. Конституция также закрепляет самостоятельность прокуратуры путем предоставления генеральному прокурору права предлагать на одобрение президенту кандидатуры на должность своего заместителя. Общая надзорная функция прокуратуры теперь будет ограничиваться контролем деятельности должностных лиц, и Конституция предусматривает проведение прокуратурой уголовных расследований только в случаях, где подозревается участие государственных чиновников. В общем, мы считаем эти реформы позитивными.

### Общее описание некоторых возможных реформ

Этот раздел не является руководством по проведению реформ в рамках правоохранительных органов, а также органов безопасности и судебной системы, и не дает исчерпывающей информации. Скорее, данный раздел имеет целью поддержать обсуждение этого вопроса путем описания некоторых практических примеров из имеющегося опыта совместно с изучением и освещением других вопросов, возникших в ходе проведения миссии.

36 У членов миссии ICTJ не было возможности оценить, насколько эти изменения были результатом беспокойства о защите прав человека и профессионализме сотрудников милиции при исполнении ими служебных обязанностей.

37 В 2004 году бывший президент К. Бакиев издал указ о создании впервые органа судебного назначения — Национального Совета по делам правосудия, который в некотором отношении аналогичен Совету по подбору судей. Состав прежнего Совета: из 15 членов — 5 представителей судебных органов, 2 — из парламента, 3 ученых юриста, и по одному из юридического отдела президента и премьер-министра, а также Министерства юстиции, Союза адвокатов и Союза юристов.

38 Временное правительство упразднило Конституционный суд, поскольку в свое время работа данного органа способствовала подъему авторитарного правления А. Акаева и К. Бакиева.

39 Президент будет иметь возможность снять с поста генерального прокурора, если одна треть членов парламента одобрит данное решение; кроме того, сам парламент будет иметь право снимать генерального прокурора с должности при одобрении 2/3 голосов.

### Суды и прокуратура

Члены группы ICTJ были проинформированы о внесении предложения провести проверку судебных органов Кыргызстана после выборов в парламент осенью, что как нельзя более соответствует методам правосудия переходного периода. Наши собеседники указали, что только новые судьи, назначенные после проведения осенних выборов, будут иметь постоянное назначение. Нынешние судьи должны будут пройти оценку своей работы до получения постоянного назначения. Если не совершать поспешных действий, соблюдение прав человека и независимость судебных органов могут быть использованы в качестве критериев оценки для такой проверки.

Вопрос о форме проверки оставался открытым на момент визита членов миссии<sup>40</sup>. В рамках международного опыта для этого имеется два подхода: аттестация и переназначение. Первый метод предполагает постепенную реструктуризацию постоянно действующих учреждений. Это подразумевает «изучение биографических данных служащих и увольнение тех, кто признан непригодным для государственной службы из-за совершения серьезных нарушений»<sup>41</sup>. При переназначении все должности в данном учреждении считаются вакантными, и персонал вновь подает заявления о приеме на работу на свою должность или любую другую должность, имеющуюся в учреждении. Независимый орган рассматривает заявления от бывших сотрудников и внешних кандидатов. В ходе этого процесса сотрудники продолжают работать на своих должностях.

При аттестации проверяющий орган должен представить доказательства, что должностное лицо не соответствует занимаемой должности, а должностное лицо в свою очередь имеет право обжаловать решение в суде в случае отказа в предоставлении работы. В процессе переназначения заявитель должен доказать, что он или она обладает наилучшими качествами для вакантной должности. Процесс переназначения не включает в себя право на надлежащую правовую процедуру, поскольку никто «не имеет права быть назначенным на государственную должность»<sup>42</sup>.

В связи с принудительным характером процесса переназначения этот процесс считается пригодным только в тех обстоятельствах, «когда проверяемое государственное учреждение, в сущности, разрушено и обеспечение выполнения общих норм права вряд ли будет достигнуто без этого процесса»<sup>43</sup>. На практике чаще применяются процедуры аттестации, чем переназначение. Например, это наблюдалось во время люстрации в Польше, Чехии и Венгрии. В любом случае, процессуальные нормы и справедливость должны быть удовлетворены. Критериями здесь служат законность, защита прав человека, объективность, верховенство права, а также отдельные практические составляющие<sup>44</sup>.

40 После визита миссии произошли некоторые изменения. По данным СМИ, в конце июля и начале августа вышло, по крайней мере, два декрета, предусматривающих увольнение судей, что подверглось критике со стороны защитников прав человека. «Активисты по защите прав человека в Кыргызстане заявляют, что «декреты об увольнении судей незаконны и нарушают права уволенных». Новостное Агентство 24.kg, 9 августа 2010 года, <http://eng.24.kg/community/2010/08/09/13000.html> (от 10 августа 2010г.). Члены группы ICTJ были не в состоянии оценить это изменение ситуации.

41 Alexander Mayer-Rieckh, "On Preventing Abuse: Vetting and Other Transitional Reforms," in *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh and Pablo de Greiff, eds. (New York: Social Science Research Council, 2007), 487.

42 *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States — Vetting: An Operational Framework* (New York and Geneva: OHCHR, 2006), 27.

43 Там же, 28.

44 Правомерность процедуры проверки в том, что ее целью является устранение лиц, виновных в грубых нарушениях прав человека, из государственных учреждений. Процедура проверки не нарушает права подпавших под нее служащих, поскольку она соблюдает принцип недискриминации и предоставляет этим служащим средства правовой защиты. Объективность процедуры проверки достигается тогда, когда она основана на разумных и объективных критериях, не прибегая к незаконной дискриминации и уголовному преследованию на основании политических или идеологических расхождений. Требование законности считается выполненным, если процедура проверки регулируется законом, а не происходит произвольно. Процедура проверки применяется в индивидуальном порядке в том смысле, что в расчет не берутся формы объективной или коллективной ответственности в связи, например, с политическими убеждениями или работой в национальных структурах или службах. См. Federico Andreu-Guzmán, "Due Process and Vetting," in *Justice as Prevention*, 467-68.

Переназначение предоставляет более широкие возможности для изменения общественного восприятия и укрепления доверия государственному учреждению, которое было вовлечено в серьезные нарушения прав. В случае необходимости поощрения национальных и гендерных меньшинств либо сокращения общего числа персонала, такой метод более подходит, чем аттестация<sup>45</sup>. Переназначение повлечет за собой смещение всех судей со своих постов и организацию открытого конкурса, в котором бывшие сотрудники могут участвовать наряду с внешними кандидатами. Необходимость и политическая целесообразность новых назначений в Кыргызстане будут оцениваться правительством после проведения выборов в парламент. Препятствия, например, сопротивление в рамках существующих институтов, легко предвидеть, но их можно преодолеть, если будет проявлена политическая воля.

Пример Боснии и Герцеговины показывает, что подобное вмешательство может оказать позитивное влияние на профессионализм судей (и прокуроров) и их приверженность соблюдению прав человека. Процесс назначения и переназначения в судебной системе проводился в период между 2002 и 2004 годами судебными и прокурорскими комиссиями, в состав которых входили и отечественные, и международные специалисты. В результате 70% сотрудников были переназначены на свои должности. Некоторые из оставшихся 30% — те, кто не был назначен на свою должность вследствие ненадлежащего поведения во время войны 1992-1995 гг. или в послевоенный период, когда некоторые судьи и прокуроры отказались покинуть дома и квартиры, принадлежавшие переселенным во время войны лицам, или проявили другие формы ненадлежащего поведения. Одним из ключевых моментов процесса нового назначения был опрос всех кандидатов, проводившийся комиссией, состоящей из одного международного и двух боснийских специалистов. Процесс нового назначения проходил одновременно с реорганизацией судов и органов прокуратуры, в том числе сокращением числа судей и прокуроров с 1200 до 970. Хотя новые назначения не были предметом эмпирических исследований, боснийская правовая система в настоящее время представляется нам более независимой от националистических политических партий, чем это было в прошлом, а судебная власть в Боснии приобрела, хотя бы частично, свой многонациональный характер, потерянный во время войны<sup>46</sup>. Успешные судебные разбирательства дел, связанных с коррупцией, отмыванием денег и другими экономическими преступлениями, в прошлом были чрезвычайно редки, если вообще имели место. В настоящее время такие судебные дела — частое явление.

Аналогичный процесс проверки может оказаться полезным и для прокуратуры Кыргызстана, поскольку в ее отношении также выдвигаются обвинения в жестоком обращении и коррупции. Тем не менее маловероятно, что данный процесс будет иметь место в ближайшее время. Проект Конституции не покрывает этот вопрос, и нынешний генеральный прокурор сказал нам, что: «Не внутренние изменения в прокуратуре нужно выполнять. В системе уголовного преследования уже было проведено много реформ. Все, что необходимо, это то, чтобы другие [структуры] не вмешивались в деятельность прокуратуры»<sup>47</sup>.

Некоторые опасаются, что в ходе проверки работа учреждений будет парализована. Важно отметить, что судьи (и прокуроры), должности которых будут объявлены вакантными, могут продолжать выполнять свои обязанности в ходе проверки. Наконец, некоторые опрошенные выразили сомнение в том, что орган, отвечающий за проверку, сможет действовать самостоятельно. В этой связи можно рассмотреть вопрос о включении международных специалистов в комиссию по собеседованию и принятию решений, чтобы повысить беспристрастность и установить жесткий отбор кандидатов, чего члены комиссии, возможно, захотят избежать.

45 Alexander Mayer-Rieckh, "On Preventing Abuse: Vetting and Other Transitional Reforms," in *Justice as Prevention*, 489-90.

46 См. Caspar Fithen, *The Legacy of Four Vetting Programs: An Empirical Review*, ICTJ, 2009, 8.

47 Интервью с генеральным прокурором Байтемиром Ибраевым, Бишкек, 2 июня 2010 г.

### Органы милиции

По всей видимости, органы милиции Кыргызстана, не менее, чем судебная система и прокуратура, нуждаются в фундаментальных изменениях, включая увольнение из МВД явно коррумпированных должностных лиц и тех, кто систематически нарушает права человека. В этом контексте процесс нового назначения дает определенные преимущества по сравнению с процессом аттестации: сжатые сроки, меньше нагрузки на процессуальный орган и больше возможностей для повышения доверия общественности органам милиции. Переназначение предоставляет возможность решить проблему диспропорции в этническом составе милиции<sup>48</sup>. Преимуществом аттестации является то, что данный процесс носит менее принудительный характер и смягчает риск дестабилизации. Независимо от того, какой метод применяется — переназначение или аттестация — критерии для увольнения и назначения должны быть четкими и прозрачными. Также важно, чтобы международное сообщество изначально обеспечило надлежащую финансовую и техническую поддержку, оставляя при этом основную роль в данном процессе национальным участникам.

Переназначение как одна из форм проверки органов милиции может показаться трудно осуществимым процессом, требующим больших усилий. В этом плане интересен пример Грузии, где, несмотря на то, что смена персонала была проведена в еще более радикальной форме, результаты такого подхода были положительными<sup>49</sup>. Правительство уволило 16 тысяч сотрудников Министерства внутренних дел — большинство из них были из особенно коррумпированных органов ГАИ. Это произошло вскоре после того, как Михаил Саакашвили стал президентом в 2004 году<sup>50</sup>. Последний опрос общественного мнения показал, что 82 процента грузин имеют положительное мнение о новой милиции, то есть произошел значительный скачок с 65 процентов в 2004 году<sup>51</sup>. Дорожная полиция, особенно коррумпированная в прошлом, больше не берет взяток на дорогах<sup>52</sup>. В Международном рейтинге прозрачности стран, свободных от коррупции, Грузия поднялась с 124-го места в 2004 году на 66-е в 2009 году<sup>53</sup>. В других секторах милиции, где были проведены проверки (аттестация), смена персонала была постепенной.

Однако ни процесс нового назначения, ни процесс аттестации не являются панацеей. Трудное решение о целесообразности проведения таких проверок лежит на новом правительстве, которому предстоит тщательно взвешивать различные аспекты. Например, во время нового назначения открывается путь для отстранения от службы сотрудников милиции, которые проявили себя как нарушители прав человека или оказались замешанными в коррупции. Но это может повлечь риск проявления нестабильности, если уволенные связаны с политическими и уголовными группировками, выступающими против новой власти. В этой связи важно понимать, что конечным результатом процесса аттестации не должно быть удаление всех сотрудников государственного аппарата (обеспокоенность таким результатом высказали некоторые из опрошенных нами). Как правило, большинство остается на своей должности или получает другую в данном учреждении. (В исключительных случаях, как это было в Грузии, правительство уволило большинство кадров).

48 Например, в Ошской области этнические узбеки составляют 52% населения. По данным 2005 года, только 10% персонала МВД составляли лица узбекской национальности, тогда как число должностей, занимаемых кыргызами, — 80%. Concept Paper — Kyrgyz Republic: Ethnic Minorities Issues, OSCE, 2005, 3, [www.osce.org/documents/cib/2005/04/13865\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/cib/2005/04/13865_en.pdf).

49 Georgia: Compliance with obligations and commitments — Regular report prepared by the Directorate General of Democracy and Political Affairs (January 2010), SG/Inf(2010)1, Council of Europe, para. 21, [www.coe.mfa.gov.ge/files/coe/Regular\\_report\\_prepared\\_by\\_the\\_Directorate\\_General\\_of\\_Democracy\\_and\\_Political\\_Affairs\\_\(January\\_2010\).doc](http://www.coe.mfa.gov.ge/files/coe/Regular_report_prepared_by_the_Directorate_General_of_Democracy_and_Political_Affairs_(January_2010).doc) («С 2005 года в стране проводилась всесторонняя реформа органов милиции, которая в широком смысле рассматривается как наибольшее достижение правительства, в частности, в отношении борьбы с коррупцией»).

50 Alexander Kupatadze, George Siradze, and Giorgi Mitagvaria, "Policing and Police Reform in Georgia," in *Organized Crime and Corruption in Georgia*, Louise Shelley, Erik R. Scott, and Anthony Latta, eds. (Oxon and New York: Routledge, 2007, 97)

51 International Republican Institute, *Georgian National Study*, September 29 — October 5, 2009, [www.iri.org/ge/eng/poll/October2009-eng.pdf](http://www.iri.org/ge/eng/poll/October2009-eng.pdf), 47, and *Georgian National Voter Study*, October — November 2004, [www.iri.org/ge/eng/poll/2004-November.zip](http://www.iri.org/ge/eng/poll/2004-November.zip), 52.

52 Ольга Алленова «Бюро полицейских услуг» («Bureau of Police Services»), *Kommersant'Vlast* (Moscow), № 12 (865), March 29, 2010, [www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1341796](http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1341796).

53 Там же.

Министерство внутренних дел уже прилагает усилия по внедрению тщательных методов обучения и подбора персонала, и данная инициатива должна быть поддержана. Существует также необходимость в информировании сотрудников милиции, проживающих в многонациональных районах, относительно этнических проблем. С этой целью можно организовать специальное обучение правилам поведения сотрудников милиции в многонациональных общинах. Данная проблема стала еще более актуальной после июньских событий в Ошской и Джалал-Абадской областях.

### ***Служба национальной безопасности***

Судя по проекту Конституции, публичным заявлениям лидеров Временного правительства и комментариям наших собеседников, реформирование СНБ не является первоочередной проблемой. Однако ясно, что права человека в стране будут оставаться под угрозой, если сотрудники СНБ не будут привлекаться к ответственности. Одним из вариантов, изложенных членам миссии ICTJ во время визита в Бишкек, было преобразование СНБ в службу разведки, занимающуюся исключительно вопросами внешней политики, и поручение исполнения внутренних обязанностей МВД. Необходимо провести тщательный анализ и убедиться, что службы безопасности, независимо от их местонахождения или названия, не будут в будущем использоваться в качестве инструмента запугивания или внесудебных репрессий.

### III. Выводы и рекомендации

1. **Важность выявления нарушений прав, происшедших в прошлом.** Одним из основных вопросов для Кыргызстана является предотвращение тенденции последних нескольких лет к установлению политического режима, который все больше и больше ограничивает права человека и все с большей готовностью прибегает к насилию против своих оппонентов. Серьезные злоупотребления властью и безнаказанность за преступления по политическим мотивам стали нормальным и ожидаемым явлением в кыргызском обществе. Зверства и разрушения, совершенные в июне в Ошской и Джалал-Абадской областях, выявили более глубокие разобщения и большую степень деградации общества в отношении уважения к правам человека, возможностей государственных органов и национального единства, чем это признавалось ранее.
2. **Элементы правосудия переходного периода.** В оживленном гражданском обществе Кыргызстана существует острая потребность в привлечении к ответственности за прошлые преступления, и также признается важность изучения других механизмов для достижения этой цели, помимо уголовного преследования. В данном контексте правосудие переходного периода предполагает вовлечение широких слоев кыргызского общества, особенно тех, чьи права были нарушены или тех, кто был отстранен от участия в общественной жизни, чтобы помочь Кыргызстану привлечь к ответственности виновных и укрепить приверженность демократической форме правления. В частности, необходимо серьезно рассмотреть следующие вопросы:
  - а) создание комиссии по установлению истины, организация общественных слушаний с участием широких слоев населения и, помимо проведения расследований по конкретным делам, изучение структуры и динамики нарушений, происходивших в течение ряда лет;
  - б) разработка прозрачной стратегии обвинения за совершенные ранее преступления, особенно в тех случаях, где имелись факты смерти или нанесения тяжкого вреда здоровью, и снижение риска политизации уголовного процесса;
  - в) разработка комплексной программы по возмещению ущерба жертвам, в том числе обеспечение не только денежной компенсации и реабилитации, но и мер, направленных на сохранение большей интеграции и национального единства;
  - г) проведение проверки в правоохранительных органах и учреждениях юстиции, чтобы определить и устранить лиц, виновных в серьезных нарушениях прав человека.

3. **Потенциальная ценность правосудия переходного периода.** В целом эти меры могут оказать помощь в плане:
- а) демонстрации и формального признания того факта, что серьезные нарушения прав человека и другие злоупотребления властью повлияли на жизни тысяч граждан Кыргызстана всех экономических и этнических групп, а также предоставления соответствующей компенсации за нанесенный ущерб;
  - б) документирования и помощи в предотвращении систематических и общесистемных нарушений в правоохранительных органах и судебной системе;
  - в) организации общественного обсуждения и достижения широкого социального консенсуса в отношении моральных и этических норм в политической практике;
  - г) укрепления чувства вовлеченности населения и повышения общественного доверия к государственным органам.
4. **Диапазон нарушений, которые нужно учитывать.** В дополнение к насущному и необходимому решению проблем, связанных с серьезными нарушениями прав человека, в ходе обсуждения и планирования работы правосудия переходного периода в Кыргызстане следует серьезно рассмотреть вопрос о расширении сферы деятельности и включении других видов нарушений прав человека, а также широко распространенных злоупотреблений государственной властью. Последние включают коррупцию, фальсификацию результатов выборов, общесистемные злоупотребления со стороны сотрудников правоохранительных органов и органов правосудия, а также дискриминацию по религиозному и этническому признакам. Это ряд вопросов, которые были определены представителями гражданского общества и политическими лидерами в качестве основных сфер «процветания» безнаказанности и/или основных препятствий на пути прекращения тенденции развития авторитарного правления и конфликтов.
5. **Важность проведения консультаций.** В любом обсуждении по вопросу применения методов правосудия переходного периода обязательно проведение консультаций со всеми заинтересованными сторонами, особенно пострадавшими от актов нарушения прав человека и злоупотреблений властью. Кроме того, здесь важен и момент прозрачности в процессе принятия решений и выполнения процедур.
- а) Окончательные решения в отношении этих мероприятий правительство может вынести после выборов в новый парламент, что придаст законность и продемонстрирует проявление политической воли.
  - б) В ходе подготовки в течение нескольких ближайших месяцев можно сосредоточить усилия на мероприятиях, имеющих своей целью организацию обсуждения по вышеуказанным вопросам. Это позволит вызвать интерес у общественности и продемонстрировать политическую волю, а также ознакомить кыргызское гражданское общество и политических лидеров с международным опытом правосудия переходного периода, доступ к информации о котором до настоящего времени был весьма ограничен.

6. **Что касается комиссии по установлению истины.** Если эта идея найдет необходимую поддержку на национальном уровне, решение о том, каким образом данная комиссия будет функционировать, каковы масштабы ее работы, должно определяться на основе совместного обсуждения. Любая комиссия должна быть независимой и опираться на ту или иную форму официального юридического признания. В ходе обсуждений этого пункта следует рассмотреть следующие вопросы:
- а) Охват всего периода репрессий и злоупотреблений властью, что позволило бы выявить проблемы политической системы и закономерность нарушений (в дополнение к расследованию конкретных дел). Отправной точкой такого периода можно считать 1994 год, когда в стране начались изменения в сторону авторитарного правления, а конечной точкой — 27 июня 2010 года, когда была одобрена новая Конституция.
  - б) Серьезное внимание необходимо уделить включению общественных слушаний в деятельность комиссии, поскольку они могут существенно облегчить участие широких слоев общественности в дискуссиях по этим вопросам.
  - в) Международное участие, либо посредством различных форм технической помощи, либо непосредственным участием международных членов в работе комиссии, может помочь укрепить доверие к деятельности комиссии.
7. **Возмещение ущерба жертвам, чьи права были нарушены в прошлом.** В дополнение к уже наблюдавшимся проблемам при создании программ возмещения ущерба жертвам серьезных нарушений прав человека (компенсации пострадавшим в апрельских и майских событиях), ситуация стала еще более сложной в результате событий, происшедших в середине июня, которые включали массовые нападения, убийства, перемещения населения и разрушение в Ошской и Джалал-Абадской областях. Хотя будет необходимо провести дальнейшее обсуждение этого вопроса, хорошо продуманная и спланированная программа по возмещению ущерба обеспечит:
- а) предоставление материальной компенсации, реституции и реабилитации для пострадавших и членов их семей;
  - б) применение более символических мер, направленных на утверждение мнения в обществе, что потерпевшие являются полноценными гражданами Кыргызстана, чьи права и достоинство должны уважаться независимо от их этнического происхождения, религии или политических убеждений;
  - в) организацию или содействие процессу установления истинных событий;
  - г) включение метода эффективной консультации с жертвами трагических событий в рамках программы по возмещению ущерба;
  - д) заимствование соответствующих международных стандартов и опыта в разработке и осуществлении программ по возмещению ущерба.
8. **Привлечение к ответственности через уголовные расследования**
- а) Учитывая масштабы преступлений, совершенных в июне, их этнический аспект, а также слабость судебной системы и органов прокуратуры



Кыргызстана, правительство должно рассмотреть вопрос о получении возможной помощи в проведении уголовных расследований, помощи, которая может проявляться в форме работы консультантов, следователей и прокуроров, работающих с четко определенным мандатом в тесном сотрудничестве с коллегами из Кыргызстана.

- б) Ключевой задачей для правительства должна стать разработка прозрачной стратегии обвинения на основе систематического документирования фактов нарушений, допущенных в прошлом и во время июньских событий.
- в) В ходе расследования и судебного производства приоритет должен отдаваться делам, где имели место гибель или нанесение тяжкого вреда здоровью человека.
- г) Решения об осуществлении уголовного преследования за нарушения прав человека не должны зависеть от политической принадлежности, социального положения или этнического состава подозреваемых и потерпевших.
- д) Парламент должен внести поправки в Уголовный кодекс с целью ужесточения наказания за применение пыток от нынешних пяти лет тюремного заключения до наказания, которое соответствует тяжести преступления. Декрет об амнистии нужно изменить, чтобы исключить его применение в отношении наказания за пытки.

9. **Институциональные реформы.** Важные меры по проведению реформ государственного аппарата уже выполняются при поддержке положений новой Конституции. Общественные организации и члены Временного правительства работают над новыми инициативами. Тем не менее, учитывая общее мнение, что правоохранительные и судебные органы коррумпированы и замечены в серьезных нарушениях прав человека, допустимы следующие реформы органов власти:

- а) исполнение прозрачной, объективной и хорошо спланированной реформы или процедуры проверки в данных учреждениях может оказаться полезным актом для устранения наиболее опасных нарушителей и разработки четкого набора стандартов для профессионального поведения в будущем;
- б) политическая целесообразность переназначения или аттестации персонала в Кыргызстане остается нерешенным вопросом для правительства после выборов;
- в) препятствия для проверок, например, сопротивление в рамках существующих органов власти, легко предвидеть. Но их можно преодолеть, если будет проявлена политическая воля. Все это в большой степени совпадает с принципами добросовестного управления и демократизации, на которые были направлены действия Евросоюза, Соединенных Штатов и ОБСЕ в Грузии. После «революции роз» Запад обещал существенную финансовую помощь и экспертную поддержку для реформирования грузинских институтов во всех трех ветвях власти. Усилия были сосредоточены в основном на сфере верховенства закона, включая сектор безопасности, судебную власть и исправительную систему. Также были проведены программы по укреплению потенциала грузинского парламента.

## СПИСОК ОПРОШЕННЫХ ЛИЦ

*Азиза Абдирасулова*, директор, Центр защиты прав человека «Кылым Шамы».  
*Дуйшен Абдилдаев*, представитель исламского общества в Конституционную Палату  
*Турсунбек Акун*, Омбудсмен Кыргызской Республики  
*Султан Альчикенов*, первый заместитель директора Финансовой полиции  
*Улукбек Бабакулов*, журналист  
*Сардар Багишбеков*, исполнительный директор, Общественный фонд «Голос Свободы»  
*Эдиль Байсалов*, советник Президента Розы Отунбаевой (во время проведения миссии ICTJ)  
*Кумар Бекболотов*, исполнительный директор, Фонд «Сорос-Кыргызстан»  
*Андреа Берг*, организация по защите прав человека Хьюман Райтс Вотч  
*Чолпон Джакупова*, юридическая клиника «Адилет»  
*Абдыганы Эркебаев*, Глава Комиссии по установлению истины в отношении апрельских событий  
*Байтемир Ибраев*, Генеральный прокурор КР  
*Гульнара Искакова*, профессор, Американский университет Центральной Азии  
*Толекан Исмаилова*, директор, «Граждане против коррупции»  
*Чинара Жакыпова*, генеральный директор, Институт общественной политики и Бишкекский Пресс-Клуб  
*Шаирбек Жураев*, профессор, Американский университет Центральной Азии  
*Димитри Кабак*, Общественный фонд «Открытая позиция»  
*Скотт Кеарин*, региональный директор, Национальный демократический институт (NDI), Кыргызстан  
*Руслан Хакимов*, директор Правовой программы, Фонд «Сорос-Кыргызстан»  
*Бурул Макенбаева*, директор, «Психическое здоровье и общество»  
*Динара Ошуракунова*, исполнительный директор, Коалиция за демократию и гражданское общество  
*Салтанат Садыкова*, сотрудник Национальной программы, Региональный офис ООН, Управление Верховного Комиссара по правам человека (УВКПЧ) в Центральной Азии  
*Аида Саянова*, министр юстиции  
*Асия Сасыкбаева*, директор, Центр «Интербилим»  
*Наталья Сейтмуратова*, инспектор по правам человека, Региональный офис УВКПЧ в Центральной Азии  
*Болот Шерниязов*, министр внутренних дел (во время проведения миссии ICTJ)  
*Синтия Смит*, младший сотрудник по вопросам политики, Офис Главы Миссии, Организация безопасности и сотрудничества в Европе (ОБСЕ)  
*Нурбек Токтакунов*, юрист  
*Назуль Турдубекова*, директор, «Лига защитников прав ребенка»  
*Бегаим Усенова*, директор, Институт медиа полиси  
*Александр Винников*, старший сотрудник по вопросам политики, ОБСЕ

На видеоконференции с общественными организациями Ошской и Джалал-Абадской областей присутствовали представители:

- Адвокатский центр
- Фонд общественной толерантности
- «Интербилим»/Ошский филиал
- Общественный фонд «Закон и порядок»



ICTJ New York  
5 Hanover Square, 24th Fl.  
New York, NY 10004  
Tel +1 917 637 3800  
Fax +1 917 637 3900  
[www.ictj.org](http://www.ictj.org)

ICTJ Brussels  
Blvd. Bischoffsheim 11, 8th floor  
B-1000 Brussels, Belgium  
Tel: +32 2 227 6140