



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
28 January 2021
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Сорок шестая сессия

22 февраля — 19 марта 2021 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Посещение Кыргызстана

Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств Фернана де Варена* **

Резюме

В настоящем документе содержится доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств Фернана де Варена об официальном визите, который он совершил в Кыргызстан 6–17 декабря 2019 года по приглашению правительства.

* На основании достигнутой договоренности настоящий доклад издается позднее предусмотренного срока его опубликования в связи с обстоятельствами, не зависящими от представляющей доклад стороны.

** Резюме доклада распространяется на всех официальных языках. Сам доклад, содержащийся в приложении к резюме, распространяется только на том языке, на котором он был представлен, и на русском языке.



Приложение

Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств Фернана де Варена о его посещении Кыргызстана

I. Введение

1. Специальный докладчик по вопросам меньшинств Фернан де Варен посетил Кыргызстан с официальным визитом 6–17 декабря 2019 года по приглашению правительства страны. Он посетил столицу страны, Бишкек, и провел встречи в Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областях. Он провел широкие консультации с представителями правительства и заинтересованными сторонами как на государственном, так и на местных уровнях, в том числе со старшими должностными лицами Министерства иностранных дел, Министерства образования и науки, Министерства внутренних дел, Национального статистического комитета, Государственной регистрационной службы, Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений, Государственной комиссии по делам религий, Государственной кадровой службы, Аппарата Омбудсмана, Министерства труда и социального развития, Верховного суда, Министерства юстиции, Генеральной прокуратуры, Министерства здравоохранения и Национального координационного совета по правам человека. Он также имел возможность встретиться с муниципальными и региональными должностными лицами Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей.

2. Кроме того, Специальный докладчик провел консультации с широким кругом организаций гражданского общества, которые занимаются вопросами, затрагивающими национальные или этнические меньшинства, религиозные или конфессиональные меньшинства и языковые меньшинства. Он также встречался, в частности, с самими общинами меньшинств и их представителями, такими как узбекская община и община рома, с представителями протестантских, католических и других религиозных или конфессиональных меньшинств, а также с представителями языкового меньшинства, пользующегося жестовым языком.

3. В своем ежегодном докладе Генеральной Ассамблее за 2019 год¹ Специальный докладчик представил исследование, посвященное концепции меньшинств в системе Организации Объединенных Наций. В результате этого исследования он в рамках своего мандата по поощрению полного и эффективного осуществления прав человека меньшинств сформулировал для целей деятельности, относящейся к его мандату, следующую концепцию меньшинства:

Этническим, религиозным или языковым меньшинством является любая группа лиц, составляющая менее половины населения на всей территории государства, члены которой имеют общие культурные, религиозные или языковые характеристики или сочетание любых из этих характеристик. Человек может свободно принадлежать к этническому, религиозному или языковому меньшинству без каких-либо требований в отношении гражданства, места жительства, официального признания или любого другого статуса.

4. Кроме того, в своем ежегодном докладе Генеральной Ассамблее за 2020 год² Специальный докладчик представил исследование по вопросу о сфере охвата и значении четырех категорий меньшинств, которые встречаются в документах Организации Объединенных Наций и подпадают под его мандат по поощрению полного и эффективного осуществления прав человека меньшинств, в частности, национальных или этнических, религиозных и языковых.

¹ A/74/160.

² A/75/211.

5. Термин «национальное или этническое меньшинство» представляет собой широкую, всеохватывающую категорию, объединяющую лиц по признаку происхождения или культуры, и поэтому включает в себя кочевые и кастовые группы. Термин «национальное меньшинство» относится, как представляется, к этническому меньшинству, которое традиционно или издавна присутствует на территории государства. Термин «религиозное меньшинство» относится к широкому кругу религиозных, нерелигиозных, нетеистических и других убеждений, таких как непризнанные и нетрадиционные религии или верования, включая анимизм, атеизм, агностицизм, гуманизм, «новые религии» и т. д., и, если говорить точнее, может пониматься как относящийся к религиозным или конфессиональным меньшинствам. «Языковое меньшинство» существует объективно, независимо от конституционного или правового статуса или признания. Языки включают в себя и невербальные языки, такие как жестовые языки, языки, которые могут иметь мало или вообще не иметь литературных традиций или даже алфавита или письменности, и устно неразборчивые варианты, даже если они используют одинаковую письменность. Поэтому следует понимать, что те, кто использует жестовые языки в Кыргызстане, принадлежат к языковым меньшинствам. Большинство мигрантов, беженцев и лиц, не являющихся гражданами Кыргызстана, также принадлежат к этническим либо религиозным или конфессиональным меньшинствам.

6. Специальный докладчик благодарит правительство Кыргызстана за конструктивный дух и сотрудничество, проявленные в ходе его визита, и за готовность участвовать в открытом диалоге в целях лучшего понимания и оценки положения в области прав человека меньшинств в стране. Он также выражает признательность представителям многочисленных национальных и международных неправительственных организаций, которые предоставили информацию и встретились с ним.

II. Цели посещения

7. Цели посещения заключались в том, чтобы в духе сотрудничества и конструктивного диалога и в соответствии с мандатом Специального докладчика выявить передовую практику и возможные препятствия в области поощрения и защиты прав человека лиц, принадлежащих к национальным или этническим меньшинствам, религиозным или конфессиональным меньшинствам и языковым меньшинствам в Кыргызстане. В более конкретном плане Специальный докладчик стремился предложить возможные пути устранения существующих пробелов или упущений, определить возможные улучшения существующего законодательства, политики и практики, и в частности определить пути эффективного осуществления международных обязательств Кыргызстана в отношении прав человека меньшинств.

8. Общая цель заключалась в изучении существующего законодательства, политики и практики в области защиты и поощрения прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим меньшинствам, религиозным или конфессиональным меньшинствам либо языковым меньшинствам. Специальный докладчик хотел изучить аспекты, касающиеся меньшинств, в таких имеющих особое значение областях, как образование, использование языков меньшинств, жилье, занятость, отправление правосудия, доступ к здравоохранению и другим государственным услугам, участие меньшинств в политическом процессе и усилия по борьбе с языком вражды и с подстрекательством к межэтнической и религиозной ненависти. Он также хотел получить более четкое представление о нормативной базе, регулирующей права человека в целом и права меньшинств в частности, включая последние поправки к соответствующему законодательству и другие созданные в связи с этим механизмы. Эти аспекты посещения страны имеют важное значение для лучшего понимания барьеров на пути социальной интеграции, с которыми сталкиваются некоторые общины меньшинств, а также причин того, почему другие меньшинства могут испытывать недоверие к государственным учреждениям и механизмам или иметь претензии в отношении того, что воспринимается ими как отрицание их прав человека,

или глубоко ощущать себя отверженными членами общества в силу давних предрассудков или предвзятости.

III. Общие сведения

9. Кыргызстан — красивая горная страна, расположенная в Центральной Азии. Представляя собой светскую парламентскую демократию с населением более 6 млн человек, она претерпела глубокие демографические изменения своего этнического состава с момента обретения независимости в 1991 году, при этом доля этнических киргизов возросла с примерно 50 процентов в 1979 году до 73,3 процента в 2018 году, а доля таких этнических групп, как русские, украинцы, немцы и татары, сократилась с 35 процентов до менее 5 процентов. В 2018 году основные группы этнических меньшинств составляли узбеки (14,6 процента) и русские (5,6 процента). К другим не столь многочисленным группам относятся дунгане, уйгуры, мугаты (также известные как люли) и другие менее крупные меньшинства. Большинство узбеков проживают на юге страны. По оценкам, в 2019 году около 85,7 процента населения в Кыргызстане составляли мусульмане, в основном сунниты и немногочисленные шииты и ахмади. Доля православных христиан составляет около 6,1 процента населения, а других христиан, таких как католики и протестанты, — около 1 процента. Существуют и другие, менее крупные религиозные или иные конфессиональные меньшинства, включая атеистов и нетеистов, иудеев, бехаистов и буддистов.

IV. Правовая и институциональная основа

A. Международная основа

10. Кыргызстан является участником большинства основных договоров по правам человека и регулярно представляет национальные периодические доклады в органы, контролирующие их соблюдение. Он, однако, не подписал и не ратифицировал Международную конвенцию для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, а также не ратифицировал процедуры рассмотрения жалоб в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах и Конвенцией о правах ребенка. Последним ратифицированным им договором является ратифицированная 16 мая 2019 года Конвенция о правах инвалидов.

11. Следует отдать должное правительству Кыргызстана за его в целом позитивный опыт взаимодействия с международными правозащитными учреждениями и механизмами, включая, в частности, мандатариев специальных процедур. Недавние просьбы, поступившие от Специального докладчика по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, Рабочей группы по насильственным или недобровольным исчезновениям и Специального докладчика по вопросам меньшинств, были удовлетворены, и их посещения состоялись.

B. Конституционная, законодательная и институциональная основа

12. В Конституции Кыргызстана содержится ряд положений, касающихся прав человека, в частности статья 16, которая гарантирует право на равенство и недопущение дискриминации по многим признакам, включая пол, расу, язык, этническую принадлежность, инвалидность, возраст, вероисповедание, политические и другие убеждения, образование, имущественное и иное положение.

V. Позитивные меры и изменения

13. Кыргызстан достиг значительных успехов в области прав человека с момента перехода к демократии после 1991 года. В последние годы он добился прогресса в

укреплении и развитии законодательной, институциональной и политической основы в таких областях, как защита прав человека и гендерное равенство, включая принятие национальной стратегии по достижению гендерного равенства на 2012–2020 годы и национального плана действий по достижению гендерного равенства на 2018–2020 годы. Кроме того, недавно были приняты национальный план действий в области прав человека на 2019–2022 годы и национальный план действий по выполнению рекомендаций Комитета по ликвидации расовой дискриминации на 2019–2022 годы.

14. Были также выдвинуты такие инициативы, как программа многоязычного образования на 2017–2030 годы, которая, хотя и заслуживает похвалы за намерение отразить богатое культурное и языковое разнообразие страны, но нуждается в пересмотре и корректировке, о чем будет сказано далее в настоящем докладе.

15. Важно отметить предпринятые в стране значительные усилия и прогресс, достигнутый в отношении безгражданства — одной из наиболее серьезных глобальных проблем в области прав человека, которая затрагивает главным образом меньшинства. Во всем мире безгражданство является преимущественно проблемой меньшинств, поскольку, по оценкам, более 75 процентов из 10 млн апатридов в мире относятся к группам меньшинств.

16. В 2019 году Кыргызстан стал первой страной, которая в значительной степени покончила с безгражданством во всех практических целях, за единственным исключением. К конкретным мерам, принятым правительством для искоренения безгражданства, относятся разъяснительные мероприятия, проводимые среди населения Государственной регистрационной службой с целью обеспечения доступа всех жителей Кыргызстана к регистрации актов гражданского состояния и официальным документам, а также политика предоставления автоматического гражданства родившимся в стране детям, которые в противном случае могли бы оказаться лицами без гражданства. В партнерстве с гражданским обществом Государственная регистрационная служба провела общенациональную кампанию, позволившую выявить 79 000 человек, которым были выданы удостоверения личности, и в частности кампанию, ориентированную на представителей меньшинства мугатов, у которых традиционно может не иметься никаких удостоверений личности или даже свидетельств о рождении. В этих усилиях принимали участие организации гражданского общества, в частности объединение «Юристы Ферганской долины без границ» и его руководитель Азизбек Ашуров, которые в октябре 2019 года получили Премию Нансена в области защиты беженцев.

17. Таким образом, Кыргызстан является ярким примером страны, применяющей в области искоренения безгражданства передовую практику, которая особенно важна, учитывая серьезные последствия безгражданства для миллионов представителей меньшинств в других регионах.

18. Кыргызстан заслуживает похвалы за эти и другие прогрессивные меры, хотя есть и проблемные области, которые необходимо признать и устранить в целях обеспечения полной реализации прав человека меньшинств в ряде областей, особенно в отношении конкретных меньшинств, таких как узбеки, мугаты и другие.

VI. Области, вызывающие обеспокоенность и нуждающиеся в дальнейшем улучшении положения в деле признания, защиты и реализации прав человека меньшинств

19. Специальный докладчик считает, что правительство Кыргызстана предприняло значительные шаги в направлении разработки достаточно всеобъемлющей стратегии и комплекса инициатив по борьбе с дискриминацией, языком вражды и преступлениями на почве ненависти в отношении меньшинств и других уязвимых групп.

20. Специальный докладчик настоятельно призывает к дальнейшим улучшениям и переменам в тех областях, где имеются пробелы или где реализация прав человека

гораздо слабее или даже несовместима с международными обязательствами страны в области прав человека, особенно в том, что касается прав меньшинств.

A. Всеобъемлющее законодательство в области прав человека

21. Хотя Кыргызстан разработал план действий в области прав человека, в основу которого положены рекомендации международных правозащитных механизмов и в котором содержится конкретный раздел, посвященный вопросам меньшинств, этот план касается в основном мероприятий, направленных на повышение осведомленности, таких как борьба с расовой дискриминацией и нетерпимостью, как это предусмотрено в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В нем напрямую не затрагиваются такие вопросы, как образование на языках меньшинств или недостаточная представленность меньшинств во многих или в большинстве сфер общественной жизни.

22. Таким образом, сохраняется ряд пробелов или упущений, вызывающих беспокойство, которую ранее выражали другие правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций, в том числе по поводу отсутствия всеобъемлющего правозащитного законодательства, направленного на обеспечение соблюдения конституционно закрепленных прав человека и международных обязательств Кыргызстана, и в частности закона о борьбе с дискриминацией³. Хотя антидискриминационные положения включены в Уголовный кодекс и в Трудовой кодекс, в других ключевых областях, таких как образование и здравоохранение, таких положений нет. Эти пробелы могут иметь особое значение для меньшинств.

B. Аппарат Омбудсмана и Парижские принципы

23. В Аппарат Омбудсмана (Акыйкатчы) поступают жалобы на нарушения прав человека, в том числе от представителей меньшинств, в частности в связи с предполагаемыми противоправными действиями сотрудников милиции, дискриминацией при предоставлении государственных услуг, языком вражды и преступлениями на почве ненависти, а также в связи с регистрацией религиозных организаций. Несмотря на важность работы Омбудсмана, его Аппарат сталкивается с проблемами в области людских и финансовых ресурсов. Его положение как органа также представляется уязвимым в силу наличия в Законе Кыргызской Республики об Омбудсмене конкретных формулировок, таких как статья 7, в которой предусматривается «досрочное прекращение полномочий» Омбудсмана в случае неодобрения парламентом (Жогорку Кенеш) доклада его Аппарата о положении в области прав человека в стране.

24. Специальный докладчик также разделяет беспокойство, выраженную другими механизмами Организации Объединенных Наций по поводу того, что мандат и операционная деятельность Аппарата Омбудсмана не соответствуют принципам, касающимся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы). Специальный докладчик испытывает беспокойство по поводу немногочисленности поступивших в Аппарат жалоб на дискриминацию по признаку религии, языка или этнического происхождения. В ходе посещения страны его уведомили о том, что отчасти это может объясняться предполагаемой нехваткой ресурсов учреждения и ограниченными полномочиями, необходимыми для выполнения мандата Омбудсмана.

25. По мнению Специального докладчика и как ему было сказано в ходе его посещения страны, для приведения Аппарата Омбудсмана в соответствие с Парижскими принципами необходимо соответствующее законодательство. Правительству Кыргызстана следует также принять эффективные меры для повышения осведомленности о работе Аппарата и об имеющемся для меньшинств механизме подачи жалоб на дискриминацию по этническому, религиозному или

³ См. A/HRC/44/4, в частности рекомендации, содержащиеся в подпунктах 140.208–140.215.

языковому признаку. И наконец, Аппарат следует также обеспечить ресурсами, необходимыми для выполнения его функций.

С. Безгражданство

26. Стоит вновь подчеркнуть, что Кыргызстан является одним из лидеров в области решения проблемы безгражданства и добился почти полного его искоренения в стране. Имеются, однако, законодательные изменения, которые вызывают обеспокоенность и которые необходимо урегулировать, например, внесенные в 2016 году в Закон о гражданстве 2007 года поправки, предусматривающие утрату гражданства Кыргызстана лицами, поступившими на военную службу иностранного государства или осужденными за терроризм. Эти поправки вызывают обеспокоенность, поскольку обвинения в «терроризме» можно толковать так, что это может ненадлежащим образом отразиться на отдельных лицах, принадлежащих к определенным этническим меньшинствам, которые органы государственной власти могут считать в большей степени склонными к «террористической деятельности». Такое толкование вызывает обеспокоенность в отношении запрещенной дискриминации, а, кроме того, может привести к утрате людьми гражданства, что противоречит международному праву в области прав человека.

27. В ходе посещения страны Специальному докладчику сообщили о том, что, сотрудники сил безопасности и судебных органов, возможно, склонны рассматривать узбеков или уйгуров как более предрасположенных к различной, не всегда насильственной, деятельности, которую относят к категории «террористической».

28. Он обеспокоен тем, что правительство Кыргызстана охвачено «законодательной лихорадкой», вызванной борьбой с терроризмом, а также тем, что более поздние поправки привели к тому, что на практике политика в области гражданства стала инструментом, позволяющим лишать некоторых лиц гражданства под предлогом защиты национальной безопасности. Представляется, что такая практика несоразмерно и необоснованно направлена против представителей определенных меньшинств и в результате можно лишать их, главным образом узбеков и уйгуров, гражданства и превращать в апатридов.

29. Помимо того, что меры по борьбе с терроризмом направлены против конкретных представителей этих меньшинств, что представляет собой дискриминационное применение закона, практика лишения гражданства лиц, подозреваемых в причастности к деятельности, подпадающей под широкую или неоднозначную категорию терроризма, подвергается критике как противоречащая резолюциям Совета Безопасности, требующим от государств расследования связанных с терроризмом обвинений в отношении отдельных лиц и преследования этих лиц в судебном порядке в рамках своих национальных систем уголовного правосудия, а не лишения их гражданства⁴.

Д. Образование и меньшинства

30. В Кыргызстане школьное образование включает в себя начальное образование (1–4 классы), базовое среднее образование (5–9 классы) и полное среднее образование (10 и 11 классы). Начальное образование и базовое среднее образование являются обязательными. Также существует один год факультативного дошкольного образования.

31. Хотя в Кыргызстане предписано обязательное изучение государственного языка, каковым является киргизский язык, предполагается, что школьные пособия и учебники должны быть доступны на четырех языках: киргизском, русском, узбекском и таджикском.

⁴ Резолюция 2178 (2014) Совета Безопасности.

32. По информации Министерства образования и науки, в 2262 учебных заведениях для получения начального, базового среднего и полного среднего образования обучается в общей сложности 1 222 661 учащийся. Из этих учебных заведений 462 расположены в городах, а 1796 — в сельской местности; из них 2148 — государственные, а 114 — частные.

33. В 1689 государственных школах в качестве языка обучения могут официально использоваться 4 языка (киргизский, русский, узбекский, таджикский), 3 из которых являются языками меньшинств: русский язык является языком обучения в 226 школах, узбекский — в 33 школах и таджикский — в 3 школах. Данные в динамике за 2013/14–2017/18 учебные годы показывают резкое сокращение числа школ с узбекским языком обучения (с 65 до 33), в то время как за этот отчетный период число школ с русским языком обучения возросло, а с таджикским — не изменилось. Примечательно, что, хотя узбекскоязычная община является второй по численности в стране и насчитывает больше членов, чем русскоязычная община, узбекский язык значительно и все более недопредставлен в сфере образования. В ряде частных школ преподавание также ведется в основном на английском языке.

34. Что касается среднего профессионального образования, то в 2017/18 учебном году из 91 877 учащихся 145 учебных заведений 79 155 учащихся были этническими киргизами. В стране насчитывалось 1390 дошкольных учреждений, где учились 187 078 детей, из которых 99 678 обучались на киргизском языке, 86 511 — на русском, 878 — на узбекском и 11 — на других языках.

35. Одним из ключевых приоритетных направлений принятой правительством Стратегии развития образования на 2012–2020 годы является развитие системы поликультурного и многоязычного образования, в которой учащиеся обучаются на более чем двух языках. По данным правительства, многоязычное образование обеспечивается в более чем 80 школах по всему Кыргызстану, а также в 60 детских садах и 5 высших учебных заведениях. Существуют также пилотные программы многоязычного образования, поддержку которым оказывают международные организации, такие как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Как представляется, в рамках многих из этих пилотных программ используются английский, русский и киргизский языки, но редко, если вообще когда-либо, используются языки других меньшинств.

36. Хотя в статье 10 Конституции признано, что этнические меньшинства являются частью народа Кыргызстана и что они имеют право на сохранение родного языка, а также на создание условий для его изучения и развития, на практике меньшинства, по-видимому, сталкиваются со значительными проблемами в доступе к качественному образованию на родном языке. Государственный язык, киргизский, и русский язык, имеющий статус официального, постепенно вытеснили языки меньшинств в системе государственного образования (профессиональное или высшее образование на языке какого-либо меньшинства отсутствует, за исключением нескольких курсов, ограниченных изучением языков нерусских меньшинств). До событий 2010 года, связанных с применением насилия, курсы на узбекском языке предлагались в двух университетах Кыргызстана, а именно в Кыргызско-Узбекском университете в городе Ош и в Университете дружбы народов в Джалал-Абаде. Первый университет был переименован в Ошский государственный социальный университет, где теперь предлагаются курсы только на киргизском и русском языках, а второй закрылся. Специальному докладчику неоднократно сообщали о том, что эти меры воспринимаются как процесс «киргизизации» системы образования в ущерб языкам и культурам меньшинств.

37. Число государственных школ, в которых преподавание ведется на языке какого-либо меньшинства, кроме русского, за последние годы значительно сократилось либо из-за отсутствия финансирования и квалифицированных преподавателей по языкам меньшинств, либо из-за того, что некоторые из этих школ сменили язык обучения на киргизский, который является государственным языком, или в некоторых случаях на русский, который имеет статус официального. Кроме того, некоторые родители из общин меньшинств, по-видимому, предпочитают отправлять своих детей в школы с киргизским и русским языками обучения, чтобы обеспечить им дальнейшее

образование, поскольку в университетах преподавание ведется только на киргизском или русском языках, и чтобы повысить их шансы на трудоустройство после окончания учебы, поскольку государственные органы Кыргызстана оказывают мало государственных услуг на языках меньшинств либо не оказывают их вообще и, следовательно, не обеспечивают возможностей для трудоустройства лицам, свободно говорящим на языках меньшинств, например на узбекском.

38. Отсутствует образование на языках ряда меньшинств главным образом из-за отсутствия государственной поддержки и квалифицированного преподавательского состава, а также учебных материалов и учебников.

39. Дети из числа курдского меньшинства, например, не получают школьного образования на родном языке. Министерство образования и науки разрешило уйгурам осуществлять программы обучения их языку в трех школах Чуйской и Ошской областей; этого, однако, пока не происходит.

40. Что касается дунганского меньшинства, то их язык преподается всего один час в неделю в десяти школах Чуйской области и в одной школе Ошской области: таким образом, сам дунганский язык не является языком, на котором ведется обучение, а преподается лишь в качестве одного из предметов в государственных школах. Кроме того, по информации, поступившей к Специальному докладчику, каждый год представители дунганского меньшинства вынуждены направлять в Министерство образования и науки и депутатам парламента письма с просьбами гарантировать соблюдение и сохранение преподавания их языка даже в течение одного этого часа в неделю.

41. Что касается учебников на дунганском языке, внимание Специального докладчика было привлечено к тому, что за последние 5 лет на этом языке была выпущена лишь одна серия в количестве 7 000 учебников.

42. С 2015 года отменена возможность использования узбекского языка на государственных выпускных экзаменах в средней школе, открывающих доступ к высшему образованию. С тех пор экзамены можно сдавать только на киргизском или русском языках. Отмена вступительных экзаменов в вузы на узбекском языке уже была охарактеризована Комитетом по ликвидации расовой дискриминации как возможно дискриминационная мера в отношении детей, обучение которых велось частично на узбекском языке. По мнению Специального докладчика⁵, отмена вступительных экзаменов на узбекском языке возможно является необоснованной, неоправданной и, следовательно, дискриминационной мерой, учитывая использование таких экзаменов прежде и значительную долю учащихся, для которых узбекский язык является родным.

43. В практическом руководстве по языковым правам, подготовленном Специальным докладчиком в 2017 году, рассматривается, среди прочего, вопрос о воздействии международных прав человека, например, недопущение дискриминации. В области государственного образования и в отношении использования языка меньшинства это означает, что в «тех областях, где существует достаточно высокий количественный спрос, государственные образовательные услуги должны предоставляться на языке меньшинства — в должной степени и на соответствующей пропорциональной основе. Это включает все уровни государственного образования, от детского сада до университета. Если недостаточный спрос, невысокая концентрация носителей языка меньшинств или наличие иных факторов делают предоставление образовательных услуг на языке меньшинства неосуществимым, государственные органы должны, насколько это возможно, хотя бы обеспечить преподавание языка меньшинства. Все дети также должны иметь возможность изучать официальный язык (языки)».

44. Язык образования не является, однако единственной вызывающей беспокойство о меньшинствах с точки зрения прав человека проблемой, о которой

⁵ Специальный докладчик по вопросам меньшинств, *Языковые права языковых меньшинств: практическое руководство по их соблюдению* (2017 год).

Специальному докладчику было заявлено во время его посещения страны. Еще одно препятствие связано с членами одной из общин мугатов в городе Ош, которые сообщили Специальному докладчику, что на примерно 800 учеников имеется лишь одна школа. Ограниченная вместимость этой школы, изначально построенной в 1970-х годах для примерно 180 учащихся, означает, что в каждую из четырех смен, организованных в одном здании, вынуждены обучаться примерно 200 учеников, в результате чего для учащихся ежедневно проводится три или четыре официальных урока продолжительностью по 45 минут. Другим ученикам, судя по всему, приходится самостоятельно преодолевать значительное расстояние до школы, чтобы получить хоть какое-то образование. Несмотря на многочисленные запросы, направленные в 2017 и 2018 годах в Министерство образования, а также местным чиновникам и органам государственной власти Ошской области, четких ответов получено не было, в результате чего создается впечатление, что с точки зрения доступа к образованию с детьми из числа мугатов обращаются дискриминационно по сравнению с другими детьми. Результатами этого, к сожалению, часто являются в низкая успеваемость, бедность, неспособность претендовать на получение работы в большинстве сфер деятельности, а также ситуации, когда эти дети из общины мугатов оказываются уязвимыми и исключенными из жизни общества.

45. Кыргызстану следует обеспечить, чтобы его политика в области использования языков в сфере образования не допускала прямой или косвенной дискриминации. Это означает, что ему следует увеличить число школ, использующих узбекский язык в качестве языка обучения, выделить надлежащие и соразмерные бюджетные ресурсы для предоставления качественного образования на родном языке, обеспечивая при этом эффективное преподавание киргизского в качестве второго языка, а также восстановить вступительные экзамены в ВУЗы на узбекском языке.

46. Хотя некоторые наблюдатели поддержали программу многоязычного образования на 2017–2030 годы, Специальный докладчик обеспокоен тем, что эта программа может осуществляться для ослабления образования на языках меньшинств и что, как ожидается, ее не будут применять в большинстве государственных школ с преподаванием на языках большинства. Когда у него появилась возможность побеседовать с людьми, работающими в одной трехязычной государственной школе в регионе, где проживает крупная община узбекского меньшинства, Специальному докладчику сообщили, что на практике основными языками обучения в настоящее время являются киргизский и русский и что на протяжении многих лет решение об использовании узбекского языка, по сути, откладывалось, несмотря на данные Специальному докладчику в столице заверения в том, что эта школа является одним из «примеров успешного обеспечения многоязычия». Специальному докладчику не удалось получить какой-либо информации о многоязычном образовании, которая заставила бы предположить, что на практике в качестве средств обучения используются языки и других меньшинств, помимо русского.

47. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что другие контрольные механизмы Организации Объединенных Наций ранее также отмечали сокращение использования языков меньшинств в сфере образования, в том числе в качестве средства обучения.

Е. Подробные данные и «незаметность» меньшинств

48. Кыргызстан не проводит систематического сбора подробных данных о своих жителях, языках, культурах или религиях. Это не способствует получению государственными органами власти точной информации о населении страны для разработки более целенаправленных и эффективных политики и программ, основанных на фактических данных. Как утверждал Специальный докладчик в связи со своими предыдущими посещениями стран, такие данные позволяют правительствам планировать программы таким образом, чтобы охватить тех, кто наиболее нуждается в помощи, и обеспечить эффективность и выполнение таких программ, и это особенно верно в отношении конкретной оценки воздействия

стратегий и программ на тех, кто находится в наиболее уязвимом и маргинализованном положении, включая меньшинства.

49. Правительственные должностные лица уведомили Специального докладчика о том, что, хотя подробные данные о занятости меньшинств в некоторых секторах гражданской службы имеются, эта информация не может быть предоставлена по соображениям «конфиденциальности» или «безопасности». Некоторые должностные лица заверили Специального докладчика в том, что меньшинства хорошо представлены, однако заявили, что эта информация является секретной и не может быть ему передана. Хотя некоторый прогресс, возможно, и был достигнут, но отсутствие подробных данных, а в некоторых случаях отказ предоставить Специальному докладчику обновленные данные, если таковые могут иметься, позволяют предположить, что никакого заметного улучшения ситуации не произошло. Несмотря на отсутствие официальных подробных данных, некоторые представители гражданского общества выразили на основе собственных наблюдений мнение о том, что доля меньшинств в секторах гражданской службы, особенно в аппарате государственной безопасности, фактически снизилась. У Специального докладчика нет причин не доверять мнениям, высказанным наблюдателями гражданского общества, учитывая при этом отказ некоторых должностных лиц поделиться имеющимися данными.

Г. Участие меньшинств в общественной жизни и их присутствие в системе гражданской службы

50. Участие меньшинств в общественной жизни Кыргызстана крайне ограничено по сравнению с долей, которую эти меньшинства составляют в общей численности населения. В парламенте (Жогорку Кенеш) 90 процентов депутатов составляют этнические киргизы, а 5 процентов — русские. Дунгане в парламенте представлены двумя депутатами, а на казахов, татар и уйгуров приходится по одному депутату. Хотя узбеки составляют более 14 процентов населения, лишь три депутата парламента являются представителями узбекского меньшинства.

51. В позитивном плане следует отметить, что после выборов в октябре 2015 года законом о выборах была установлена 15-процентная квота на представительство меньшинств в списках политических партий. Однако Специальному докладчику было высказано предположение о том, что правовые реформы, ориентированные на расширение представительства в парламенте, пока носят робкий характер и в значительной степени неэффективны. Хотя вышеупомянутая квота обеспечивает, хотя бы символически, определенную степень заметности для немногочисленных, порядка 100 или около того, групп меньшинств в стране, Специальному докладчику сообщили о том, что на практике это не слишком много значит с точки зрения обеспечения пропорционального присутствия, отражающего разнообразие страны, либо эффективного участия большей части меньшинств в политической жизни. После регистрации в Центральной избирательной комиссии кандидаты от этих меньшинств могут быть переставлены на другие места в партийных списках и оказаться в неблагоприятном положении, или, даже если их изберут, заменены позднее этническими киргизами, если уйдут со своих постов.

52. Представленность меньшинств в местных советах более значительна, особенно в районах с их более высокой плотностью проживания, однако меньшинства все же серьезно недопредставлены. Статистические данные за 2016 год показывают, что во всех государственных органах 93 процента сотрудников составляют этнические киргизы, в то время как лишь 6,2 процента — представители меньшинств. В том же году в Министерстве внутренних дел 95,3 процента служащих составляли этнические киргизы и только 4,7 процента — представители меньшинств. В органах местного самоуправления представленность меньшинств была выше, на уровне 10,6 процента.

53. По данным Государственной кадровой службы Кыргызской Республики, по состоянию на январь 2019 года на долю меньшинств приходилось лишь 5 процентов от общей численности государственных служащих и 10,7 процента от

числа служащих на муниципальном уровне. Среди них этнические русские составляли почти половину государственных служащих из числа меньшинств (2,1 процента от общего числа) и около четверти муниципальных служащих из числа меньшинств (2,5 процента от общего числа), в то время, как этнические узбеки составляли чуть больше пятой части государственных служащих из числа меньшинств (1,2 процента от общего числа) и более половины служащих из числа меньшинств на муниципальном административном уровне (5,6 процента от общего числа).

54. Такая несоразмерная недопредставленность меньшинств или, точнее говоря, почти полное исключение представителей меньшинств, особенно из узбекской общины, отчасти связана с языковым барьером, который является одной из основных причин низкого уровня представленности в общественной жизни. В 2015 году поправками к закону о государственной гражданской службе для всех государственных служащих были введены требования о владении киргизским языком, и десятки тысяч государственных служащих должны были сдавать экзамены на знание киргизского языка. Кроме того, в соответствии с законом о государственном языке Кыргызстана 2004 года, органы государственной власти и местного самоуправления выдают гражданам официальные документы на государственном, киргизском, языке, а «в необходимых случаях» — на официальном, русском, языке. Поэтому представляется проблематичным отсутствие какого-либо статуса узбекского языка или предписания в отношении его использования, учитывая, что он является языком самой большой языковой группы после киргизского, государственного, языка, а также его географическую сосредоточенность на юге страны.

55. Представленность меньшинств в сфере правоприменения также очень низка. В 2018 году из общего числа 15 684 сотрудников сил милиции лишь 5,5 процента составляли представители меньшинств. Этнические русские составляли самую многочисленную общину — 2 процента сотрудников, на долю этнических узбеков пришлось 1,6 процента, а этнических казахов — 0,7 процента. Все другие меньшинства составили лишь 1,2 процента сотрудников милиции. Кроме того, отсутствуют официальные данные о представленности меньшинств в прокуратурах и судебной системе. Наконец, на долю меньшинств, по-видимому, приходится лишь 3 процента от общей численности военнослужащих в стране. Согласно утверждениям, одной из причин столь низкой представленности меньшинств является боязнь преследований и запугивания со стороны солдат и командиров из числа этнических киргизов.

56. Как упоминалось ранее, Специальный докладчик был особенно обеспокоен тем, что ему не были предоставлены запрошенные подробные данные о структуре занятости на государственной службе, особенно в ведомствах служб безопасности и полиции. Не все государственные ведомства были готовы сотрудничать со Специальным докладчиком в ходе его посещения страны, несмотря на заверения, данные ему правительственными должностными лицами. Неоднократно, особенно в ответ на вопросы о доле представителей меньшинств, которые служат в милиции или силах безопасности, судебных органах и на гражданской службе, в районах, где меньшинства сконцентрированы на юге страны и где сосредоточено узбекское меньшинство, должностные лица отказывались делиться этой информацией, заявляя, что она является конфиденциальной или что такие данные не могут быть представлены.

57. В отношении квоты на представленность меньшинств в парламенте Специальному докладчику было высказано мнение о том, что такая квота неэффективна и является в значительной степени символической. Обеспокоенность у Специального докладчика вызвал доведенный до его сведения пример, когда после избрания согласно квоте на меньшинства люди вскоре уходят в отставку или назначаются на другую должность, а освободившуюся должность, предусмотренную по «квоте на меньшинства», впоследствии заполняет представитель киргизского большинства, который остается на ней до следующих выборов.

58. Хотя большинство государственных должностных лиц смогли по просьбе Специального докладчика представить некоторые данные, значительная их часть не носила подробного характера. Имеющиеся данные свидетельствуют о неизменно

очень низком уровне участия или присутствия меньшинств на государственной гражданской службе. Отдельные наблюдения и обмены мнениями на местах, проведенные в результате встреч Специального докладчика с некоторыми неправительственными сторонами, позволяют предположить, что меньшинства значительно недопредставлены почти на всех уровнях занятости.

59. Отсутствие признания в отношении использования языков меньшинств в качестве языков для оказания государственных услуг, которые должны использоваться местными должностными лицами в районах, где меньшинства составляют значительную часть населения, можно рассматривать как дискриминацию, поскольку это не только сказывается на качестве государственных услуг, таких как здравоохранение и другие услуги, и на доступе к ним, но и ограничивает возможности трудоустройства для тех, кто более свободно владеет языками меньшинств. Согласно практическому руководству по соблюдению языковых прав, отказ от предоставления государственных услуг на языке какого-либо меньшинства и связанных с этим возможностей для трудоустройства лицам, свободно владеющим этими языками, может считаться нарушением запрета на дискриминацию в условиях, когда использование, помимо русского и киргизского языков, языка другого меньшинства, например узбекского, или языка географически сосредоточенных меньшинств является разумным и оправданным в целях предоставления государственных услуг.

Г. Сообщество глухих и использование жестовых языков

60. Глухие или слабослышащие люди, а также члены их семей и другие лица, использующие жестовые языки для общения, пользуются полноценным языком. Поскольку они составляют менее половины населения страны, они являются представителями языковых меньшинств, подпадающих под действие мандата Специального докладчика, как это указано в его докладах, представленных Генеральной Ассамблее в 2019 году по вопросу о концепции меньшинства и в 2020 году по вопросу о значении и сфере охвата четырех категорий меньшинств в системе Организации Объединенных Наций: национальных или этнических, религиозных и языковых.

61. В Кыргызстане имеются две государственные школы для глухих и одна для слабослышащих, в которых в 2017/18 учебном году обучалось 759 учеников. К сожалению, жестовый язык не используется в обязательном порядке в качестве средства обучения и даже вообще не преподается в этих школах. Вместо этого учащиеся, как правило, обучаются чтению по губам и артикуляции.

62. Похоже, что большинство государственных услуг, для оказания которых может использоваться жестовый язык, предоставляются через Кыргызское общество слепых и глухих — общественное объединение, которое предоставляет правительству переводчиков жестового языка, в том числе для целей судебных разбирательств. Хотя Специальный докладчик получил положительные отзывы о его работе, по-прежнему ощущается нехватка подготовленных преподавателей жестового языка, а в списке Кыргызского общества слепых и глухих имеется только четыре переводчика жестового языка, и все они базируются в Бишкеке.

63. Также в качестве положительного момента следует отметить, что жестовый язык в Кыргызстане признан и защищен законом. Статья 3 закона 2008 года о правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья обязывает государство обеспечить услуги по сурдопереводу в учреждениях образования и здравоохранения, при участии в судебных процессах, при оказании государственных и муниципальных услуг и в иных случаях в целях защиты и поощрения прав лиц с ограниченными возможностями здоровья. Закон также обязывает правительство обеспечивать подготовку переводчиков жестового языка, сурдопедагогов и дефектологов и использование жестового языка в средствах массовой информации.

64. Отсутствует, однако, государственная программа обеспечения перевода жестового языка в больницах и других медицинских центрах, а глухих людей обязан сопровождать либо их собственный переводчик, либо родственник, который может

содействовать общению с медицинским персоналом. Насколько понимает Специальный докладчик, так обстоит дело в большинстве государственных служб, за исключением работы в учреждениях образования и судебных разбирательств. Поэтому необходима более сильная государственная поддержка, включая надлежащее государственное финансирование и участие государства в обеспечении перевода жестового языка, а также в разработке и осуществлении программ подготовки переводчиков жестового языка.

65. Та скудная информация о жестовых языках, которая предоставляется в средствах массовой информации, носит эпизодический характер и обеспечивается при поддержке международных доноров, а государственная финансовая поддержка на цели разработки приложения для мобильных телефонов и обеспечение функционирования центра телефонной связи по оказанию удаленной помощи пользователям жестовых языков до сих пор не предоставлена. Наконец, правительству Кыргызстана необходимо оказать дополнительную поддержку глухим в сфере занятости путем создания рабочих мест и проведения конкурсных отборов.

VII. Религиозные или конфессиональные меньшинства⁶

66. В целом религиозные или конфессиональные меньшинства открыто пользуются в стране гарантиями прав человека в отношении свободы религии и недопущения дискриминации по признаку религии, хотя имеются области, вызывающие беспокойство.

67. В законе о свободе вероисповедания и религиозных организациях 2009 года содержатся положения, которые могут ограничивать деятельность религиозных меньшинств в стране. Согласно этому закону, для регистрации религиозной организации в органах государственной власти требуется, чтобы в ней насчитывалось не менее 200 членом-учредителей. Заявление о регистрации необходимо подать в Государственную комиссию по делам религий, которая принимает решение о том, может ли данная группа действовать в качестве религиозной организации. Для подачи заявления в Государственную комиссию по делам религий, по-видимому, требуется длинный перечень документов, в том числе заключения от соответствующих органов местного самоуправления, местной прокуратуры и местного управления национальной безопасности. Если религиозная организация желает заодно оформить статус юридического лица, то ее члены должны также подать заявление в Министерство юстиции.

68. Сообщалось о воспрепятствовании в регистрации религиозных организаций, представляющих малочисленные или нетрадиционные религиозные меньшинства в Кыргызстане, такие как бежаисты, протестанты, мусульмане-ахмади, Свидетели Иеговы, тенгристы и зороастрийцы. В некоторых случаях органы местного самоуправления используют положения Закона о противодействии экстремистской деятельности 2005 года в своих заключениях о некоторых из этих организаций религиозных меньшинств, которые направляются на рассмотрение и вынесение окончательного решения в Государственную комиссию по делам религий.

69. Например, Свидетели Иеговы зарегистрированы в Кыргызстане с 1998 года. После принятия в 2009 году закона о свободе вероисповедания и религиозных организациях им, однако, не удалось зарегистрировать никаких новых отделений в городах и селах. Во время посещения страны Специальному докладчику сообщили о том, что в Нарынской, Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской областях регистрация все еще не осуществлена.

⁶ В соответствии с результатами исследования в ежегодном докладе Специального докладчика, представленного в 2020 году Генеральной Ассамблее по вопросу о сфере охвата и значении четырех категорий меньшинств (национальных или этнических, религиозных и языковых) в правозащитной системе Организации Объединенных Наций, в настоящем докладе и в других докладах будет использоваться предпочтительный, более широкий термин «религиозные или конфессиональные меньшинства».

70. Кроме того, в 2019 году Комитет по правам человека принял решение (CCPR/C/125/D/2312/2013), в котором отметил, что отказ в регистрации в Баткене является дискриминационным и нарушает право на свободу религии и свободу ассоциации. Он также заявил, что требование о наличии 200 членов-учредителей является нарушением Международного пакта о гражданских и политических правах и Конституции, налагает на заявителей излишнее и произвольное бюрократическое и финансовое бремя и, по утверждениям, имеет целью не допустить регистрацию небольших религиозных организаций. В ходе посещения страны Специальный докладчик получил информацию о том, что Аппарат Омбудсмана в настоящее время рассматривает дело о регистрации организации «Свидетели Иеговы» в Баткенской области.

71. Кроме того, в законе о свободе вероисповедания и религиозных организациях 2009 года расплывчато определено понятие «прозелитизм», где оно характеризуется как «стремление обратить в свою религию последователей других вероучений», и предусмотрен запрет на любое распространение литературы либо печатных, аудио- или видеоматериалов религиозного характера в общественных местах или в частных квартирах, детских учреждениях, школах или высших учебных заведениях.

72. Недавно Государственная комиссия по делам религий предложила внести поправки в закон о свободе вероисповедания и религиозных организациях, еще более ограничивающие распространение религиозных материалов по месту жительства и требующие, чтобы все 200 членов-учредителей были жителями того региона (области), где базируется религиозная организация. В этом случае некоторые из требований снова представляются обременительными в отношении деятельности менее крупных религиозных конфессий.

73. До сведения Специального докладчика была доведена информация о запугивании и нападениях на представителей религиозных меньшинств, особенно на баптистов-протестантов и Свидетелей Иеговы.

74. В ходе посещения страны Специальный докладчик был проинформирован о трудностях, с которыми сталкиваются меньшинства в плане похорон родственников в своих соответствующих регионах. Обеспокоенность была связана в основном с нехваткой кладбищ, отсутствием четких разграничений на территории кладбищ (для похорон лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам) и негативным отношением населения к некоторым религиозным меньшинствам, особенно к лицам, обратившимся в другую веру. Сообщалось о случаях, когда лиц, принадлежащих к той же этнической группе, но перешедших в другую религию, местные общины не разрешали хоронить на одном с ними кладбище и члены их семей или члены их религиозной группы были вынуждены ехать за сотни километров, чтобы найти место для захоронения покойного. В других случаях под давлением местных общин тела умерших родственников эксгумировали и отправляли на другое кладбище.

VIII. Межэтнические отношения, преследование меньшинств и предотвращение конфликтов

75. Межэтнические отношения в Кыргызстане, особенно между этническим киргизским большинством и этническим узбекским меньшинством после событий 2010 года с применением насилия в городе Ош и Ферганской долине, остаются нестабильными.

76. Сохраняется ряд факторов, которые могут довести уровень межэтнической напряженности до критической точки, например отсутствие языков меньшинств в системе образования и в сфере оказания государственных услуг, недопредставленность меньшинств на государственной гражданской службе и в политических, судебных и других государственных учреждениях, заявления о несправедливом обращении со стороны сотрудников правоохранительных органов и проблемы, связанные с управлением ресурсами, в том числе водными и земельными ресурсами.

77. Конфликт 2010 года по официальным данным унес жизни более 400 человек⁷, из которых примерно три четверти составляли этнические узбеки, и привел к разрушению тысяч домов, объектов имущества и предприятий. По-прежнему вызывает обеспокоенность реакция правительства на этот конфликт, особенно в том, что касается расследований и отправления правосудия в связи с совершенными в то время серьезными нарушениями с применением насилия. В отчетах, представленных Специальному докладчику, указано, что значительное число уголовных дел об убийствах, а также уничтожении имущества, грабежах или кражах по-прежнему приостановлены и что правительство не осуществляет программ по реабилитации жертв и их семей, включая детей, которые подверглись насилию и истреблению.

78. После событий 2010 года правительство утвердило в 2013 году Концепцию укрепления единства народа и межэтнических отношений, в которой подчеркивается приверженность обеспечению равных прав и возможностей для всех независимо от этнической принадлежности.

79. Органом, ответственным за реализацию Концепции и разработку стратегий предотвращения конфликтов, является Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений (ГАМСУМО). При поддержке Организации Объединенных Наций и других органов Государственное агентство создало 23 общинных приемных центра: в каждом из них имеется специальный межэтнический консультативный совет, который следит за развитием событий на местном уровне, осуществляет программную деятельность Агентства, принимает жалобы и дела, поданные от местных общин, и регулярно отчитывается перед центральным контролирующим органом в целях разработки рекомендаций для правительства. На национальном уровне Агентством создан центральный межэтнический общественный совет в составе 33 представителей различных областей, который, однако, уже в течение двух лет не может собраться на заседание из-за финансовых трудностей.

80. В 2019 году в местные приемные центры Агентства поступило 200 жалоб и в 56 случаях приняты меры по недопущению их перерастания в местную межэтническую напряженность и конфликт. Сообщается, что в 2019 году было организовано и проведено под наблюдением Агентства в общей сложности 1011 мероприятий и акций по содействию межэтническому согласию, включая программы обучения и местные инициативы в области межэтнической дипломатии. В рамках этой деятельности Агентство также сотрудничает с Ассамблеей народа Кыргызстана, консультативным советом, представляющим меньшинства в Кыргызстане.

81. Тем не менее Специальный докладчик получил критические замечания по поводу эффективности работы Агентства и его местных приемных центров, поскольку местное население недостаточно хорошо информировано о деятельности этой организации и о возможности подачи жалобы. Кроме того, была высказана обеспокоенность по поводу финансовой устойчивости Агентства, которое, как представляется, функционирует главным образом благодаря взносам международных доноров.

⁷ Национальная комиссия местных экспертов сообщила, что в январе 2011 года в результате насилия погибли 426 человек, в том числе 276 этнических узбеков и 105 этнических киргизов. Это было решительно оспорено членами гражданского общества, с которыми встречался Специальный докладчик, причем некоторые из них высказали предположение, что были убиты тысячи человек и что доля узбеков среди них намного выше, чем указано в официальных отчетах. Независимая Следственная комиссия по Кыргызстану, возглавляемая Специальным представителем Парламентской ассамблеи ОБСЕ по Центральной Азии Киммо Кильюнемом, опубликовала 3 мая 2011 года результаты, свидетельствующие о том, что военнослужащие были причастны к некоторым нападениям на представителей узбекского этнического меньшинства, на долю которых приходится 74 процента от общего числа 470 погибших; 25 процентов из них составляют представители киргизского этнического большинства; и 1 процент погибших составляют другие меньшинства. Выводы Комиссии о численности погибших были сделаны на основе официальных источников.

82. Вызывает беспокойство также тот факт, что 20 из 23 общественных приемных центров работают в зданиях органов местного самоуправления, что делает их менее доступными для населения, и что тесная координация деятельности Агентства с Министерством внутренних дел, мусульманскими религиозными властями и Государственным комитетом национальной безопасности свидетельствует о его связи с киргизским этническим большинством. Это обстоятельство порождает чувство недоверия среди определенных слоев общин меньшинств, которые предпочитают передавать свои дела в правозащитные организации гражданского общества и обращаться за юридической помощью туда, где, по мнению некоторых, к ним будут относиться более справедливо и объективно. Многие из высказанных опасений касались того, что Агентство не может свободно функционировать в качестве справедливого и нейтрального учреждения из-за ограничений, налагаемых органами государственной власти на его мандат, операционную деятельность и ресурсы, или из-за его тесной связи с этими органами.

83. В области предотвращения и разрешения конфликтов, а также в связи с недавними случаями межэтнической напряженности, возникшими в марте и апреле 2019 года в связи с вопросами личной и коммерческой собственности, в частности между представителями этнического киргизского большинства и этнического узбекского меньшинства, Аппарат Омбудсмана разработал и реализовал инициативу по работе с местным населением с привлечением представителей меньшинств из различных регионов страны, которые выступают в качестве советников Омбудсмана и несут ответственность за распространение информации о деятельности и рекомендациях Омбудсмана. Они способствуют укреплению присутствия Аппарата Омбудсмана на местах наряду с его существующими региональными отделениями в семи регионах (областях) страны, проводят мониторинг межэтнических отношений и предоставляют информацию для принятия любых мер по ослаблению межэтнической напряженности на местном уровне.

84. Однако, когда Специальный докладчик посетил населенные пункты на юге страны, ему сообщили, что голоса меньшинств звучат приглушенно в обстановке угроз о том, что «дело еще не закончено», и из-за их уязвимости после событий 2010 года с применением насилия в городе Ош и прилегающих районах. Несмотря на многочисленные позитивные и полезные инициативы, в том числе касающиеся Агентства, Концепции укрепления единства народа и межэтнических отношений и Омбудсмана, ряд механизмов Организации Объединенных Наций в последнее время выражают беспокойство, аналогичную той, которая высказана Специальным докладчиком.

85. После 2010 года Комитет по ликвидации расовой дискриминации, например, сослался на то, что, похоже, возрастает стереотипизация и стигматизация этнических меньшинств, включая узбеков, турков, уйгуров и мугатов, и что используется язык вражды, который звучит в их адрес в средствах массовой информации и со стороны общественных и политических деятелей. Комитет также выразил беспокойство по поводу этнического профилирования этих общин, в частности узбеков, сотрудниками правоохранительных органов.

86. Этническое профилирование, необоснованное возложение вины и язык вражды, направленные против меньшинств, можно обнаружить даже в официальных учебных материалах. В связи с этим во время посещения страны тревогу у Специального докладчика вызвал учебник истории, используемый для учащихся девятого класса государственных школ, где преподавание ведется на русском языке. В переводе соответствующего раздела основными зачинщиками насилия в 2010 году в городе Ош изображены исключительно узбеки, хотя почти три четверти жертв, убитых во время этих событий, приходится на представителей узбекского меньшинства. В учебнике для государственной школы далее утверждается, что узбеки в течение некоторого времени готовились к насилию, собирая финансовые средства «с узбекской части населения южных областей на закупку оружия», и отмечено «обнаружение в узбекских махаллях

нескольких КамАЗов, переоборудованных для ведения огня», а о «предварительной же подготовке киргизских групп практически ничего не известно»⁸.

87. Наличие и дальнейшее использование в государственных школах учебных материалов, в которых одно меньшинство изображается как несущее ответственность за основную часть насилия, вопреки выводам независимой Следственной комиссии по Кыргызстану и большинства внешних наблюдателей, а некоторые меньшинства характеризуются как нелояльные, потенциально опасные или несущие угрозу, а также как фигуранты уголовных преследований на основании чрезмерно широких положений и практики, касающихся безопасности, не способствуют мирному сосуществованию или равноправному участию меньшинств в общественной жизни.

88. Голоса несогласных, а также комментарии или критика в отношении совершаемых правоохранительными органами злоупотреблений, звучащие со стороны представителей меньшинств, с 2019 года подвергаются или могут подвергаться преследованию по статье 313 Уголовного кодекса с внесенными в него поправками (бывшая статья 299). Одним из ярких тому примеров, привлечших к себе большое внимание, является дело журналиста и борца за права человека и меньшинств Улугбека Бабакулова, выступившего с критикой националистических нападений на узбеков во время событий 2010 года. Его обвинили в разжигании ненависти по бывшей статье 299 Уголовного кодекса, приговорили к четырем годам лишения свободы, и он бежал из страны.

89. В связи с этим Специальный докладчик напоминает правительству Кыргызстана о том, что оно не выполнило своего обязательства по реализации соображений Комитета по правам человека⁹ и освобождению заключенного правозащитника Азимжана Аскарлова, представителя узбекского меньшинства, который также вел расследование и писал о жестокости милиции во время событий 2010 года, и был приговорен к пожизненному заключению за «подстрекательство к насилию на этнической почве». В мае 2018 года Комитет по ликвидации расовой дискриминации подтвердил соображения, высказанные Комитетом по правам человека, когда он выразил обеспокоенность тем, что «государство-участник до сих пор не восстановило права Азимжана Аскарлова»¹⁰. Несмотря на эти и другие призывы со стороны Организации Объединенных Наций, мандатариев специальных процедур и многочисленных международных наблюдателей, в том числе в недавнем ходатайстве по делу г-на Аскарлова, в котором была выражена серьезная обеспокоенность по поводу его здоровья во время пандемии, г-н Аскарлов скончался в тюрьме в мае 2020 года.

90. Эти примеры связаны с более широкой проблемой, вызывающей обеспокоенность. Неоднократно Специальный докладчик получал утверждения о том, что дела по ныне действующей статье 313 Уголовного кодекса (о возбуждении национальной, расовой или религиозной вражды) не возбуждаются, когда потерпевшие являются представителями меньшинств, а виновные принадлежат к киргизскому большинству. Дела г-на Аскарлова и г-на Бабакулова связаны с событиями в городе Ош в 2010 году, когда насилие было направлено главным образом против представителей узбекского меньшинства. Оба они являлись представителями меньшинств, журналистами и правозащитниками, выразившими серьезную обеспокоенность в связи с угрозами и нарушениями прав человека по отношению к меньшинствам и другим лицам, которые находились в особенно уязвимом положении и подвергались угрозам.

91. Специальный докладчик в начале 2020 года был также проинформирован о предлагаемом новом законодательстве, которым будут введены новые требования к отчетности неправительственных организаций, а правительству предоставлены широкие полномочия по определению условий, регулирующих порядок

⁸ Фотокопия учебника и перевод хранятся у Специального докладчика.

⁹ CCPR/C/116/D/2231/2012.

¹⁰ CERD/C/KGZ/CO/8-10, п. 8.

представления отчетности, и которое может несоразмерно негативно сказаться на неправительственных организациях в связи с защитой ими прав человека меньшинств.

92. Информация, предоставленная Специальному докладчику, вызвала и другие опасения по поводу того, как уголовная ответственность за определенные виды деятельности влияет на некоторые религиозные и этнические меньшинства. Правонарушения по статье 313 Уголовного кодекса были использованы государственными органами в 57 уголовных делах в отношении отдельных лиц в 2018 году и в 80 делах в отношении организаций или групп лиц. Это положение, по-видимому, используется для преследования и применения уголовной ответственности за законное раскрытие информации и правозащитную деятельность и, в частности, направлено против меньшинств, диссидентов и критиков политики или практики правительства. Ранее данные Верховного суда с 2016 года показали, что примерно 60 процентов обвинительных приговоров, связанных с экстремизмом, касались представителей меньшинств, причем на долю этнических узбеков приходилось 54 процента. Другие соответствующие данные за период 2014–2018 годов подтвердили вышеупомянутые цифры, показывая, что 51 процент дел, связанных с экстремизмом, приходился на этнических узбеков, а 43 процента — на этнических киргизов.

93. Эти и другие факторы, по-видимому, означают, что журналисты из числа меньшинств и иные лица, которые могут писать о проблемах меньшинств и других связанных с ними вопросах, очень внимательно относятся к использованию социальных сетей и проявляют скорее пассивность, чем активность, чтобы избежать любого риска ареста и запугивания.

94. В целом Специальный докладчик получил заслуживающие доверия утверждения об участвовавших случаях преследования, а также о враждебной и угрожающей обстановке для организаций гражданского общества, правозащитников и журналистов, в том числе тех, кто занимается мониторингом и сообщает о положении меньшинств.

95. Опираясь на собственные наблюдения в ходе посещения страны, Специальный докладчик выражает согласие со своими коллегами в Комитете по ликвидации расовой дискриминации в отношении того, что Кыргызстан должен «принять эффективные меры для обеспечения того, чтобы организации гражданского общества, правозащитники и журналисты, включая тех, кто занимается правами этнических меньшинств, могли эффективно выполнять свою работу, не опасаясь репрессий»¹¹.

96. Ряд опасений был выражен по поводу сформулированной правительством Кыргызстана новой концепции гражданства, которая может восприниматься как имеющая в своей основе киргизскую этническую принадлежность, а не гражданство всех жителей, населяющих страну. Примечательно, что согласно новому подходу, содержащемуся в Концепции развития гражданской идентичности «Кыргыз жараны» (гражданина Кыргызстана) в Кыргызской Республике (2013 год), среди прочего, провозглашается, что «гражданская идентичность достигается путем создания равных условий и возможностей для участия кыргызских граждан в социально-экономической и общественно-политической жизни, сохранения многообразия и повышения толерантности в обществе».

97. В дальнейшем, однако, авторы этой концепции, похоже, отказываются от какого-либо значимого отражения многонационального состава страны, подчеркивая почти исключительное значение киргизского языка и культуры, и не предусматривают никакой роли для языков и культур меньшинств, давно и значительно обозначивших свое присутствие в стране. Если, например, стратегическими целями этого документа названы обеспечение возможностей для стимулирования и мотивации граждан к изучению государственного языка и повышения качества его преподавания, то в нем не упоминается обучение на языках меньшинств как таковое, а говорится лишь о

¹¹ Там же, п. 9.

«многоязычном образовании» и о цели создания «возможностей» для знания официального, родного и иностранных языков.

98. Концепция укрепления единства народа и межэтнических отношений сосредоточена на создании национальной идентичности, которая явно не включает в себя все этнические группы и может привести к возобновлению былой напряженности в результате символического и конкретного «исключения» меньшинств из такого видения нации, невзирая на их демографическую значимость. Специальный докладчик выражает сожаление в связи с тем, что этот программный документ, как представляется, служит сигналом об эволюции, уже замеченной другими контрольными механизмами Организации Объединенных Наций, которые ранее отмечали почти полное отсутствие языков меньшинств, кроме русского языка, в средствах массовой информации, что предполагает исключение либо неуважение вклада и значимости меньшинств, не являющихся этническими киргизами, в качестве составной части народа Кыргызстана. Это также может предполагать, что образование на языках меньшинств и их преподавание могут быть понижены в статусе, значительно сокращены или, возможно, даже упразднены, что было бы несовместимо с обязательствами страны в области прав человека. Другие контрольные механизмы Организации Объединенных Наций выявили ряд проблем, которые вызывают у Специального докладчика повышенную обеспокоенность, если «Кыргыз жараны» будет толковаться неинклюзивно, как идентичность, сосредоточенная почти исключительно на языке и культуре киргизского большинства. К числу этих проблем относятся сообщения о сокращении использования языков меньшинств в образовании, несмотря на поощрение так называемого «многоязычного» образования, что, как представляется, не включает в себя использования в значительной степени киргизского, английского или русского языков в качестве языков обучения. К сожалению, наблюдения Специального докладчика свидетельствуют о сокращении пространства для меньшинств, их языков и культур, особенно в сфере образования для узбекского меньшинства, а не о каком-либо заметном признании или полномочном включении.

IX. Выводы и рекомендации

99. Специальный докладчик хотел бы вновь отметить, что правительство Кыргызстана приняло достойные похвалы меры для решения целого ряда проблем в области прав человека, включая ратификацию договоров Организации Объединенных Наций и сотрудничество с международными правозащитными процедурами, а также предприняло шаги по борьбе с дискриминацией, языком вражды и преступлениями на почве ненависти, направленными против меньшинств и других уязвимых групп. Кыргызстан также заслуживает высокой оценки за его усилия во многих областях, в том числе в деле ликвидации безгражданства в стране, а также за его сотрудничество и готовность взаимодействовать с членами международного сообщества.

100. Однако, как это всегда бывает, необходимы улучшения и изменения там, где существуют проблемы, требующие решения, например при наличии пробелов или слабого осуществления, особенно в том, что касается прав, защиты и участия меньшинств.

101. Специальный докладчик призывает правительство Кыргызстана принять всеобъемлющую антидискриминационную основу, на базе которой велась бы борьба с дискриминацией по всем признакам, а также более всеобъемлющее законодательство с целью защиты прав человека меньшинств.

102. Специальный докладчик рекомендует внести изменения в статью 7 Закона Кыргызской Республики об Омбудсмене, с тем чтобы устранить политическую уязвимость институционального положения Омбудсмана, в том числе возможность «досрочного прекращения полномочий» парламентом. В более широком плане он также рекомендует пересмотреть мандат и операционную деятельность Аппарата Омбудсмана и внести в них изменения, с тем чтобы

привести их в соответствие с Парижскими принципами, а также гарантировать его институциональные ресурсы в соответствии с многолетней формулой финансирования, с тем чтобы обеспечить наличие ресурсов, необходимых для выполнения его роли. Правительству Кыргызстана следует также принять эффективные меры для повышения осведомленности о работе Аппарата и об имеющемся для меньшинств механизме подачи жалоб на дискриминацию по этническому, религиозному или языковому признаку.

103. Специальный докладчик предлагает правительству пересмотреть действующее законодательство, допускающее утрату гражданства лицами, которых подозревают в причастности к деятельности, подпадающей под широкую или неоднозначную категорию террористической. «Лишение гражданства» может приводить к безгражданству, затрагивая, в частности, определенные меньшинства, и представлять собой нарушение международных обязательств Кыргызстана.

104. Специальный докладчик настоятельно призывает правительство Кыргызстана обратить вспять тенденцию к сокращению использования языков меньшинств в сфере образования, в том числе в качестве средства обучения, и обеспечить равный доступ к качественному образованию для всех детей в стране, включая представителей меньшинств. В связи с этим детям из числа мугатов должен быть гарантирован равный доступ к государственному школьному обучению. Необходимо увеличить число государственных школ и образовательных программ, в которых в качестве языка обучения используется узбекский язык, с тем чтобы надлежащим образом отразить крупные или компактно проживающие меньшинства. Правительство должно выделить надлежащие и соразмерные бюджетные ресурсы для предоставления качественного образования на родном языке, обеспечивая при этом эффективное преподавание киргизского в качестве второго языка, а также восстановить вступительные экзамены в ВУЗы на узбекском языке. На пути к построению еще более инклюзивного, толерантного общества посредством образования в качестве одного из шагов необходимо принять план переоценки, повышения значимости и включения в систему государственного образования языков меньшинств в качестве языков обучения в местах компактного проживания меньшинств, с тем чтобы эти языки не подвергались постоянному сокращению или давлению с целью ассимиляции.

105. Специальный докладчик настоятельно рекомендует правительству собирать, компилировать, анализировать, публиковать и распространять надежные статистические данные, при полном соблюдении соответствующих стандартов защиты данных, в разбивке по этническим, языковым и религиозным признакам, на основе добровольной самоидентификации, в целях получения надежных инструментов для разработки более эффективных стратегий и мер по защите и поощрению прав человека меньшинств и обеспечивать в будущем возможность свободного предоставления этих данных миссиям Организации Объединенных Наций.

106. Специальный докладчик предлагает активизировать усилия, прилагаемые правительством Кыргызстана с целью обеспечения эффективного участия и представленности меньшинств в общественной жизни, в том числе в отношении действия системы квот в парламенте страны. Для решения проблемы явно снижающегося уровня занятости меньшинств на государственной службе страны, в том числе в милиции и судебных органах, необходимо разработать программы позитивных действий, направленные на увеличение найма представителей меньшинств, с тем чтобы более четко отразить их долю в составе населения. В областях компактного проживания меньшинств оказание государственных услуг, таких как социальные услуги, здравоохранение и образование, должно гарантироваться на языке преобладающего меньшинства, при этом знание местных языков должно быть обязательным требованием при приеме на работу соответствующей доли сотрудников гражданской службы.

107. Специальный докладчик настоятельно призывает правительство пересмотреть закон о правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья или принять новое законодательство, с тем чтобы признать жестовый язык в качестве полноценного языка и гарантировать доступ к государственным услугам и использование жестовых языков в таких областях, как образование и здравоохранение. Он рекомендует усилить государственное планирование и поддержку, включая надлежащее государственное финансирование и участие государства в предоставлении услуг, связанных с жестовым языком, а также разработку и осуществление программ подготовки переводчиков жестового языка. Также настоятельно рекомендуется разработать к 2022 году первый национальный план использования жестового языка в образовании и преподавания на нем.

108. Специальный докладчик считает, что, несмотря на похвальные в целом усилия, прилагаемые Кыргызстаном для защиты прав религиозных меньшинств, требования в отношении регистрации и другие административные или финансовые требования, предъявляемые к небольшим религиозным группам, слишком обременительны и должны быть пересмотрены. Необходимо также устранить сохраняющиеся трудности, связанные с похоронами.

109. Специальный докладчик настоятельно рекомендует правительству принять национальный план, касающийся гражданства и социальной интеграции, с тем чтобы признать и повысить значимость одного из бесспорных преимуществ гражданства — его разнообразия — в целях борьбы с возрастающей стереотипизацией, этническим профилированием и стигматизацией меньшинств, а также с распространением ненавистнических высказываний в их адрес. При этом следует пересмотреть негативные стереотипные представления о меньшинствах в учебных и других официальных материалах.

110. Специальный докладчик согласен со своими коллегами в Комитете по ликвидации расовой дискриминации и вновь подтверждает, что Кыргызстан должен принять эффективные меры для обеспечения того, чтобы организации гражданского общества, правозащитники и журналисты, включая тех, кто занимается правами меньшинств, могли эффективно выполнять свою работу, не опасаясь репрессий.

111. Специальный докладчик вновь выражает признательность правительству за его готовность к диалогу, сотрудничеству и действиям в целях решения проблем и совершенствования практики и политики, касающихся прав человека меньшинств. Он надеется, что его доклад окажет поддержку правительству в этом процессе, и выражает свое желание и готовность оказать содействие в этом важном начинании.