



Европейский Союз



Фонд  
«Сорос-Кыргызстан»



Жогорку Кенеш  
Кыргызской  
Республики



Агентство США по  
международному  
развитию



Фридом Хауз



Ассоциация  
ЦПГО



Ассоциация  
кризисных  
центров

ЦИДП

Центр  
исследований  
демократических  
процессов

**Результаты мониторинга  
правоприменительной практики  
Закона Кыргызской Республики  
«О социально – правовой  
защите от насилия  
в семье»**

**Отчет**

**Результаты мониторинга  
правоприменительной практики  
Закона Кыргызской Республики  
«О социально – правовой защите от насилия в семье»**

**Отчет**

Бишкек – 2009

УДК 347.6  
ББК 67.99(2Ки) 4  
Р 34.

Р 34 Результаты мониторинга правоприменительной практики Закона Кыргызской Республики «О социально – правовой защите от насилия в семье». Отчет.- Бишкек, 2009 - 116 с.

ISBN 978-9967-25-636-9

Мониторинг правоприменительной практики Закона КР «О социально- правовой защите от насилия в семье» был осуществлен в рамках проекта «Разработка механизмов и осуществление социальной и правовой защиты женщин от насилия», реализуемого при финансовой поддержке Европейского Союза в рамках Правовой программы Фонда «Сорос - Кыргызстан».

В процессе мониторинга приняли участие Комитет по молодежной, гендерной политике, физической культуре и спорту Жогорку Кенеша КР, министерство внутренних дел КР, Агентство США по международному развитию (USAID), Проект Freedom House «Партнерство за права человека в Кыргызстане», Ассоциация ЦПГО, Ассоциация Кризисных центров, Центр исследований демократических процессов.

Информация, содержащаяся в настоящем Отчете, не обязательно отражает позицию или мнение Европейского Союза, Фонда «Сорос - Кыргызстан» или других агентств.

Отчет подготовлен Илибеговой Л., Исакуновой Т., Селезневой Е., Тюлековой Т.

Сбор первичной информации для настоящего отчета был осуществлен экспертной группой мониторинга:

г.Бишкек: Илибегова Л., Исакунова Т., Павлова Н., Селезнева Е.,  
Термечикова Ч., Тилебалиева М., Ткачева Е., Тюлекова Т.

г.Ош : Капарова Д., Тынаева М.

г.Каракол: Абдиева Б., Элтеева Э.

г.Жалал-Абад: Саралаева Ж., Жолоева И.

г.Нарын: Саякбаева С., Кенжекараева Г.

Настоящее издание осуществлено при финансовой поддержке Европейского Союза.

Р 1203020500-09

УДК 347.6

ISBN 978-9967-25-656-9

ББК 67.99(2Ки) 4

# Содержание

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>4</b>
<b>1. КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СЕМЕЙ, ОБРАЩАЮЩИХСЯ В МИЛИЦИЮ ПО ФАКТАМ СЕМЕЙНОГО НАСИЛИЯ</b>	<b>6</b>
<b>2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ ПО ИСПОЛНЕНИЮ ЗАКОНА «О СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЕ ОТ НАСИЛИЯ В СЕМЬЕ»</b>	<b>13</b>
2.1. Суды	13
2.2. ПРОКУРАТУРА	20
2.3. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	23
2.4. СУДЫ АКСАКАЛОВ	58
2.5. ОРГАНЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ	60
2.6. СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ	64
2.7. ОРГАНЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ	67
2.8. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ АДМИНИСТРАЦИИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	69
2.9. ОМБУДСМЕН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	72
2.10. СПЕЦИАЛИЗИРОВАННАЯ СОЦИАЛЬНАЯ СЛУЖБА	75
2.11. ИНЫЕ СУБЪЕКТЫ, НЕ ОБОЗНАЧЕННЫЕ ЗАКОНОМ	79
<b>3. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СТРУКТУР ПО ОБМЕНУ ИНФОРМАЦИЕЙ О СЕМЕЙНОМ НАСИЛИИ</b>	<b>82</b>
<b>4. СТАТИСТИЧЕСКИЙ УЧЕТ СЛУЧАЕВ СЕМЕЙНОГО НАСИЛИЯ</b>	<b>84</b>
Статистические данные ОВД	86
Статистические данные судов и прокуратуры	87
Статистические данные системы здравоохранения	88
Статистические данные других субъектов	90
<b>5. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ПО ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНА 92</b>	
<b>6. ИНФОРМАЦИЯ О МЕТОДОЛОГИИ</b>	<b>103</b>
<b>7. ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	<b>107</b>
Приложение №1 Бланк ВОО	107
Приложение №2 Сведения о семейном насилии по данным ЦОР МВД КР	108
Приложение №3 Сведения о семейном насилии по данным УОБ МВД КР	109
Приложение №4. Сведения Судебного Департамента КР	111
Приложение №5. РАСПОРЯЖЕНИЕ МИНИСТРА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ №205 от 20.06.2008 г. «Об активизации работы ОВД по профилактике семейного насилия».	113
Приложение №6. РАСПОРЯЖЕНИЕ МИНИСТРА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ №418 от 16.12.2008 г. «О проведении мониторинга реализации Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» в деятельности органов внутренних дел».	114
Приложение №7. Письмо Председателя комитета по молодежной, гендерной политике, физической культуре и спорту Жогорку Кенеша КР.	115
Список используемых сокращений	116

## Введение

«Насилие в отношении женщин и девочек продолжает оставаться нерешенной проблемой, на каждом континенте, в каждой стране и культурной среде. Оно имеет тяжелейшие последствия для жизни женщин, их семей и общества в целом. В большинстве обществ такое насилие запрещено, однако реальность слишком часто такова, что оно утаивается или молчаливо одобряется» - отметил в своем послании 8 марта 2007 года Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун.

Исследования семейного насилия, проведенные в Кыргызстане в 2003-2004 годах, подтвердили масштабность этого явления. 70% женщин и 66% мужчин республики признают семейное насилие реально существующей проблемой кыргызского общества<sup>1</sup>. По данным МВД ежегодно милиция фиксирует от 8 до 10 тысяч обращений на семейно бытовые скандалы. Примерно такое же число обращений поступает в кризисные центры страны, из которых более 80% составляют женщины. Анализ уголовных дел, женщин осужденных по статье убийство и покушение на убийство, показал, что более 85% из них, совершили эти преступления в сфере семейно бытовых отношений<sup>2</sup> и, как правило, большинство из них были жертвами семейного насилия в течение длительного времени.

Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, выражает озабоченность тем, что в Кыргызской Республике, несмотря на существующий закон «О социальной и правовой защите от насилия в семье» и другие усилия, по-прежнему широко распространено бытовое насилие, что полиция не проявляет должного эффективного отношения к ней и предпочитает квалифицировать подобные инциденты как простые акты хулиганства и что пострадавшие обращаются в кризисные центры, организованные неправительственными организациями, а не в органы государственной власти<sup>3</sup>.

И в своих рекомендациях Правительству КР по исполнению Кыргызской Республикой Конвенции «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин»<sup>4</sup> вышеуказанный Комитет ООН рекомендует проводить по всей стране массовую общественно-просветительскую кампанию в отношении насилия в семье. Он также рекомендует, чтобы государство-член обеспечило эффективное применение существующих правовых норм, в частности сотрудниками правоохранительных органов; чтобы были усилены программы профессиональной подготовки сотрудников полиции и чтобы судебные органы получили в свое распоряжение существующие механизмы, эффективно использовали и укрепляли их в целях обеспечения надлежащей защиты прав пострадавших от бытового насилия. Комитет так же рекомендует выделить необходимые средства из государственного бюджета на цели по борьбе с насилием в отношении женщин<sup>5</sup>.

В отношении исполнения вышеуказанных рекомендаций Комитет просит Правительство КР предоставить в течение 2009 года письменную информацию<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Исследование «Семейное насилие: причины, масштабы и эффективность действий», ЦИОМиП, Бишкек, 2004

<sup>2</sup> Хамзаева А.Д. Предупреждение насильственных преступлений, совершенных женщинами в сфере семейных отношений. Монография. Бишкек, 2006, с.134

<sup>3</sup> Пункт 20 Рекомендаций Комитета CEDAW к 3 периодическому отчету Кыргызской Республики

<sup>4</sup> Рекомендации Комитета CEDAW к 3 периодическому отчету Правительства КР по исполнению Кыргызской Республикой Конвенции «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин»

<sup>5</sup> Пункт 20 Рекомендаций Комитета CEDAW к 3 периодическому отчету Кыргызской Республики

<sup>6</sup> Пункт 50 Рекомендаций Комитета CEDAW к 3 периодическому отчету Кыргызской Республики

По данным НСК в республике год от года растет число людей, обращающихся за помощью в различные службы<sup>7</sup>. Рост этого числа, в первую очередь означает, что проблема насилия «выходит из подполья», растет число граждан, не желающих мириться с этим явлением. Во многом, это результат усилий женского движения, инициировавших в свое время принятие законодательных актов, направленных на борьбу с насилием в отношении женщин и детей в семейной сфере и неустанно проводящих информационные мероприятия среди различных социальных групп.

Так, впервые в практике Республики, в 2003 году методом народной инициативы<sup>8</sup> был принят Закон КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» (далее Закон), который направлен на профилактику и пресечение семейного насилия путем применения социально-правовых воздействий на случаи насилия в семье. То, что под проектом Закона подписалось в свое время, более 36 тысяч граждан Республики, в лишний раз доказывает актуальность проблемы, значимость и необходимость ее нормативного регулирования.

Закон предусматривает принятие превентивных мер для предотвращения более тяжелых последствий семейного насилия, вовлечение широкого круга субъектов в решение столь актуальной проблемы и усиление ответственности государственных учреждений в данном процессе. В целях пресечения семейного насилия и оказания государственной защиты пострадавшим, Закон использует специальные меры, к которым относятся временный охранный и охранный судебный ордер.

Следует отметить, что Закон предусматривает участие в исполнении широкого круга субъектов, которые в большинстве являются независимыми друг от друга и не состоят в отношениях подчинения. Соответственно, исполнение функций, предусмотренных Законом, предполагает высокий уровень межведомственного сотрудничества и взаимодействия, систематический обмен информацией между всеми субъектами Закона.

Поэтому, с целью сбора достоверной информации о состоянии, согласованности, динамике правоприменительной практики Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» и выявления барьеров, мешающих субъектам в применении его норм на практике был проведен настоящий мониторинг.

Следует отметить, что матрица мер Национального плана действий по достижению гендерного равенства (далее НПД), принятая Указом Президента КР № 369 от 20.08.07., пункт 1.3.2.2., указывает так же на необходимость ежегодного проведения независимого и ведомственного мониторинга реализации Закона и внесению нормативно правовых изменений для повышения эффективности его правоприменения.

**Участниками мониторинга** выступили сотрудники государственных и муниципальных учреждений, общественных организаций, являющихся субъектами

---

<sup>7</sup> В 2004 году в кризисные центры обратилось 2236 человек, в 2006 году - 6398. (По данным НСК КР).

<sup>8</sup> Под проектом Закона подписались более 36 тысяч граждан Кыргызской Республики. Проект Закона разработан группой экспертов, представляющих Ассоциацию Диамонд, Ассоциацию ученых юристов, Институт равных прав и возможностей. Представленный проект Закона прошел соответствующую экспертизу в Минюсте, а так же были получены заключения МВД КР, Генеральной прокуратуры КР, МТСЗ и др.

исполнения Закона. А так же лица, которым, по информации ОВД, был предоставлен Временный охранный ордер и их ближайший социум.

Мониторинг проводился в городах Бишкек, Ош, Каракол, Нарын и Жалал-Абад. Более подробная информация об участниках мониторинга представлена в методологии.

## 1. Краткая характеристика семей, обращающихся в милицию по фактам семейного насилия

Семейное насилие может присутствовать в различных социальных группах, включая семьи с высоким уровнем образования и финансовой свободы, имеющим высокое положение в обществе, не злоупотребляющих алкоголем. Однако именно в этой социальной группе семейное насилие является высоко латентным - жертвы насилия из таких семей практически никогда не обращаются за помощью в милицию или другие государственные учреждения. В милицию в основном обращаются семьи, которых относят к неблагополучным, т.е. имеющие более низкий социальный статус, ограниченные финансово-материальные возможности, безработные, употребляющие алкоголь.

### Характеристика семьи, получившей ВОО, г.Бишкек

Семья состоит из 4 человек: муж, жена, двое внуков. Дочь с мужем разведена, в настоящее время работает в России, двух детей отставила на попечение матери. Деньги на содержание детей, по словам матери, высылает ежемесячно. Дом состоит из 2 маленьких комнат, мебели практически нет, вся семья спит на полу. Однако порядок и уют в доме поддерживаются, дети выглядят ухоженными. Жена – тихая, опрятно одетая женщина, в настоящее время работы не имеет. Виновником семейного насилия является муж, который долгое время не имеет постоянной работы, все время пьянствует. В пьяном состоянии часто совершает хулиганство, бьет жену, у которой на лице и голове имеются многочисленные шрамы и следы побоев. Фактически брачные отношения между супругами не поддерживаются долгое время. Жена не может выгнать мужа из дома, хотя является владельцем, т.к. он не имеет другого жилья.

По оценкам группы мониторинга, примерно половина семей участвующих в опросе, живет в стесненных жилищных условиях – бедно, скученно, часто в одной комнате взрослые проживают вместе с детьми. Так, например, в городе Каракол только 5 из 14 семей имеют собственное жилье, остальные проживают в съемных квартирах или у родственников; районы проживания – скопления бараков и постройки на окраинах города.

В данном разделе приводится обзор данных анкетного опроса пострадавших и виновников семейного насилия, большинство из которых относятся ко второй группе. Подчеркнем, что выводы и обобщения, приведенные в разделе справедливы для семей, обратившихся по факту семейного насилия в милицию и получивших временные охранные ордера, и не в коей мере не свидетельствуют о том, что насилие существует только в неблагополучных семьях. В качестве дополнительной аналитической информации использованы сведения, собранные методом открытого наблюдения во время интервью с данной целевой группой.

### Характеристика семей, получившей ВОО, г.Каракол

Жена долго болела гинекологическими заболеваниями и перенесла операцию по удалению репродуктивных органов. Муж, находясь в нетрезвом состоянии, выгоняет жену на улицу, обвиняя ее в том, что она – «не женщина».

-----

Жена имеет сына от первого брака, во втором браке общих детей нет около 10 лет. Муж пьет, скандалит, обзывает жену «бесплодной». Насилие в семье длится несколько лет.

Анализ субъективных оценок уровня бедности показывает, что в среднем 45% виновников и пострадавших оценивают достаток своих семей как очень низкий (бедный) и ниже среднего. Около половины опрошенных (52%) считают уровень своей жизни средним и лишь 3% оценивают достаток своей семьи выше среднего. Приблизительно треть опрошенных семей не имеет собственного жилья и проживает на съемных квартирах или в общежитиях. Мебель, внутренне убранство, домашняя утварь в основном старые, в некоторых домах нет элементарной бытовой техники (холодильника, телевизора), дома требуют ремонта, однако порядок во многих домах поддерживается. Наиболее неухоженные жилища имеют старушки-матери, проживающие со взрослыми сыновьями- виновниками насилия. Национальный состав семей довольно разнообразен: кыргызы, русские, казахи, уйгуры, даргинцы, татары.

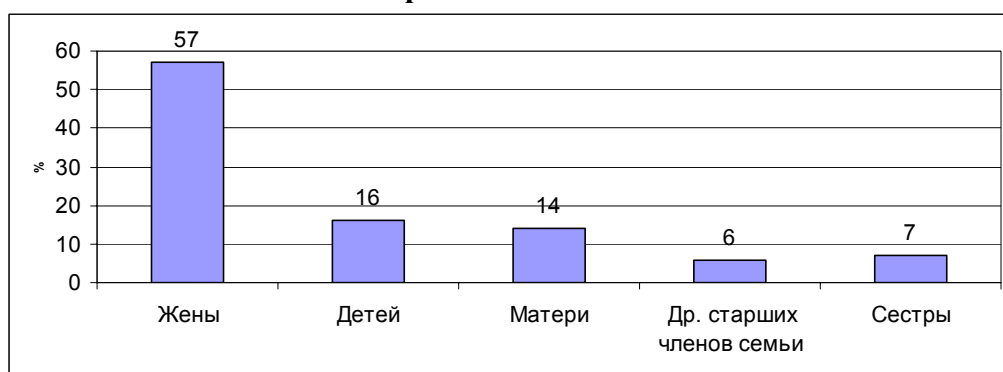
Почти во всех исследуемых семьях существует проблема злоупотребления виновником насилия алкоголем, а в ряде случаев грешат этим и пострадавшие. Значительную часть виновников семейного насилия, по оценкам психологов, составляют «совершенно деградировавшие личности, вернуть которых к нормальной жизни без лечения от алкогольной зависимости является трудновыполнимой задачей». В большинстве случаев пьянство и семейное насилие на его почве имеет хронический характер и длится не один год.

Наиболее распространенными формами проявления насилия в опрошенных семьях было сквернословие, бой посуды и мебели, избиение, угроза ножом, угроза убийством.

Время совершения семейного насилия в основном вечернее и ночное, что также связано с употреблением спиртных напитков – *днем найдет копейку, напьется, придет вечером домой и начинает гонять семью*. Участники мониторинга также отмечают рост количества вызовов на семейные скандалы в выходные и праздничные дни.

Данные мониторинга показывают, что в большинстве случаев семейное насилие совершалось в отношении женщин – жен (57%), матерей (14%), сестер (7%), в каждом шестом случае от насилия страдали дети (16%). Значительно реже семейное насилие совершалось в отношении других членов семьи – отцов, отчимов, дядей, тетей (6%).

**Рисунок 1. В отношении кого совершается семейное насилие<sup>9</sup>**



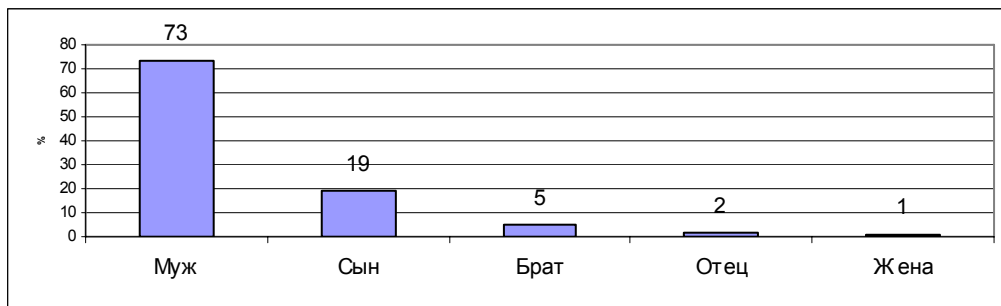
*Вопрос: В отношении кого было семейное насилие в Вашей семье?*

Виновниками насилия в опрошенных семьях, кроме одной, были мужчины (Рисунок 2).

<sup>9</sup> Сумма превышает 100%, т.к. насилие в семье обычно совершалось в отношении нескольких членов семьи

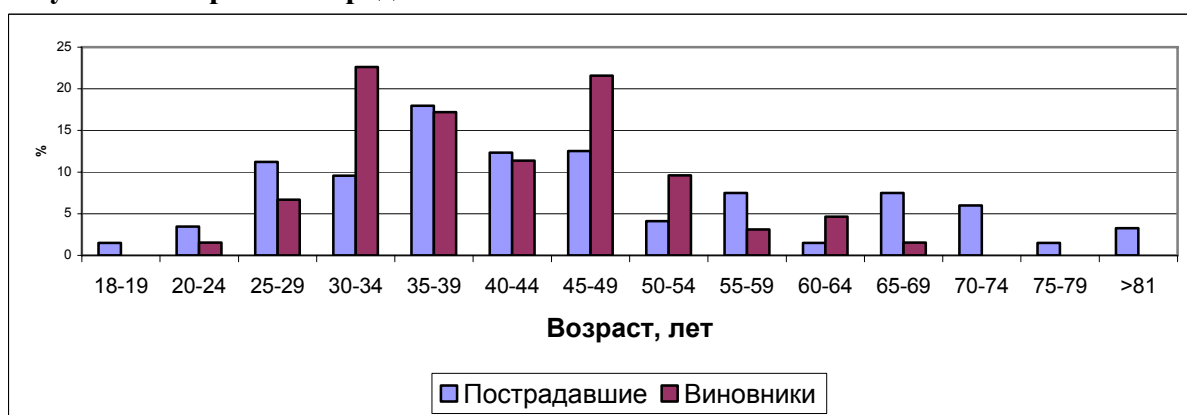


**Рисунок 2. Кто является виновником семейного насилия**



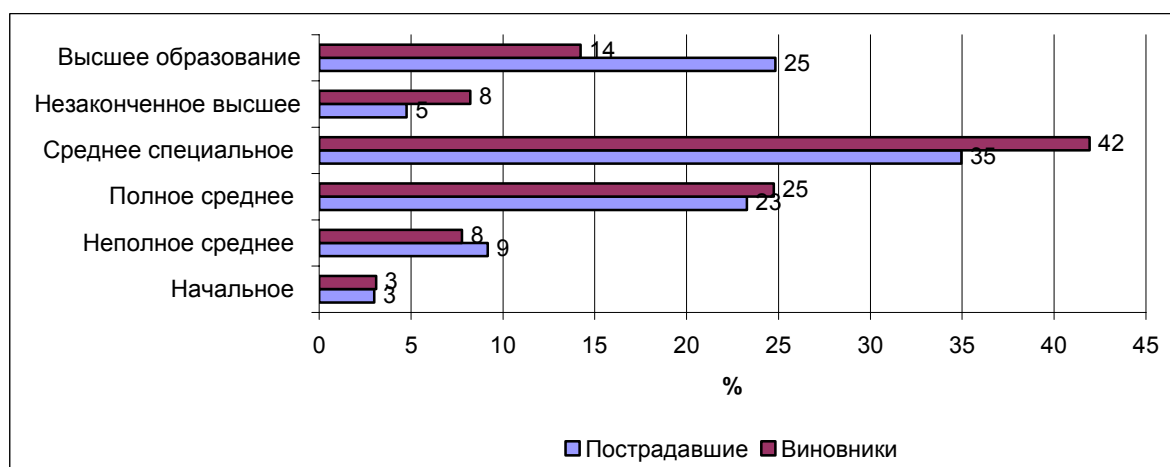
Данные мониторинга показывают, что подавляющее большинство случаев семейного насилия (82%) было совершено мужчинами зрелого возраста от 30 до 55 лет, которые являются наиболее активной социальной группой населения. Женщины, обращающиеся в милицию, представлены различными возрастными категориями от 18 до 99 лет (Рисунок 3).

**Рисунок 3. Возраст пострадавших<sup>10</sup> и виновников семейного насилия**



Относительное большинство виновников (42%) и пострадавших (35%) имеют среднее специальное образование. В то же время число пострадавших, имеющих высшее образование почти в два раза больше, чем виновников (25% и 14%).

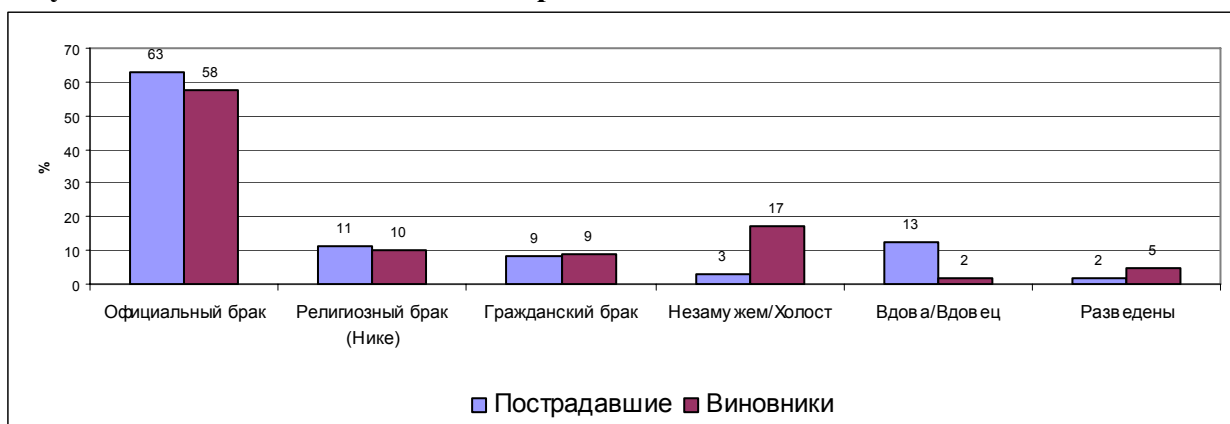
**Рисунок 4. Сведения об образовании пострадавших и виновников семейного насилия**



<sup>10</sup> Здесь и далее под пострадавшими от семейного насилия будут подразумеваться лица, обратившиеся с заявлением в милицию по поводу семейного насилия и получившие ВОО

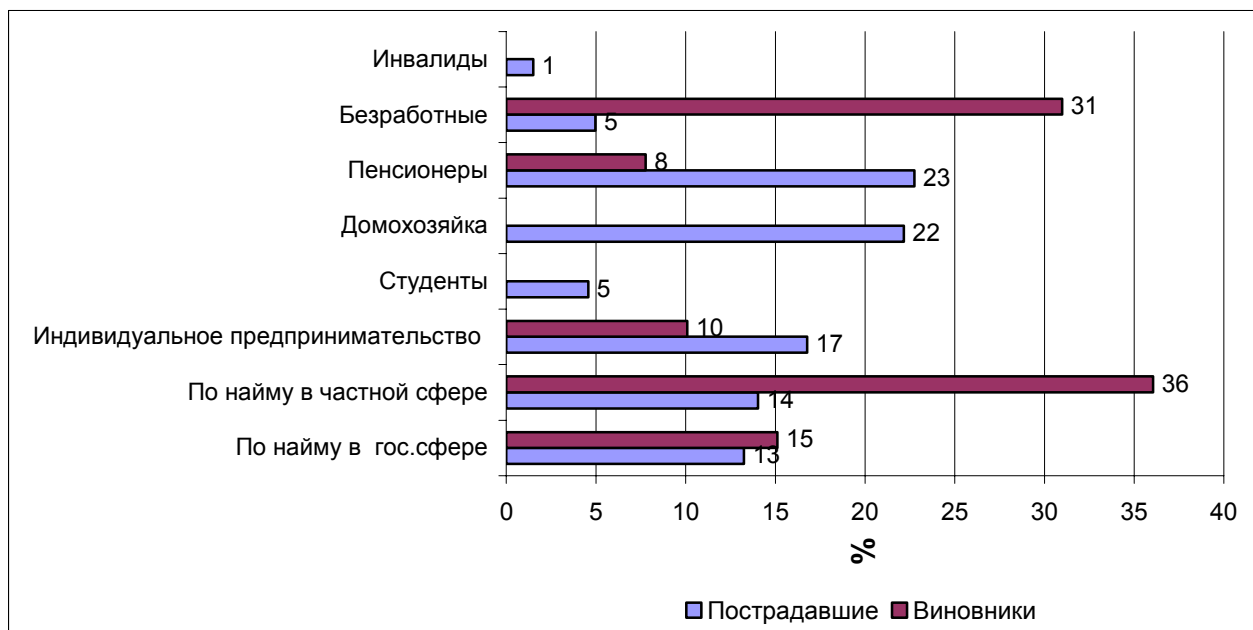
Анализ сведений о семейном положении виновников и пострадавших показывает, что все случаи насилия по отношению к матери были совершены разведенными или неженатыми сыновьями, при этом все эти женщины были вдовами.

**Рисунок 5. Семейное положение пострадавших и виновников семейного насилия**



В целом же можно говорить о том, что женщины обращаются в милицию независимо от семейного статуса: находящиеся в официальном, религиозном или гражданском браке, а также разведенные, незамужние и вдовы.

**Рисунок 6. Сведения о занятости виновников и пострадавших от семейного насилия**



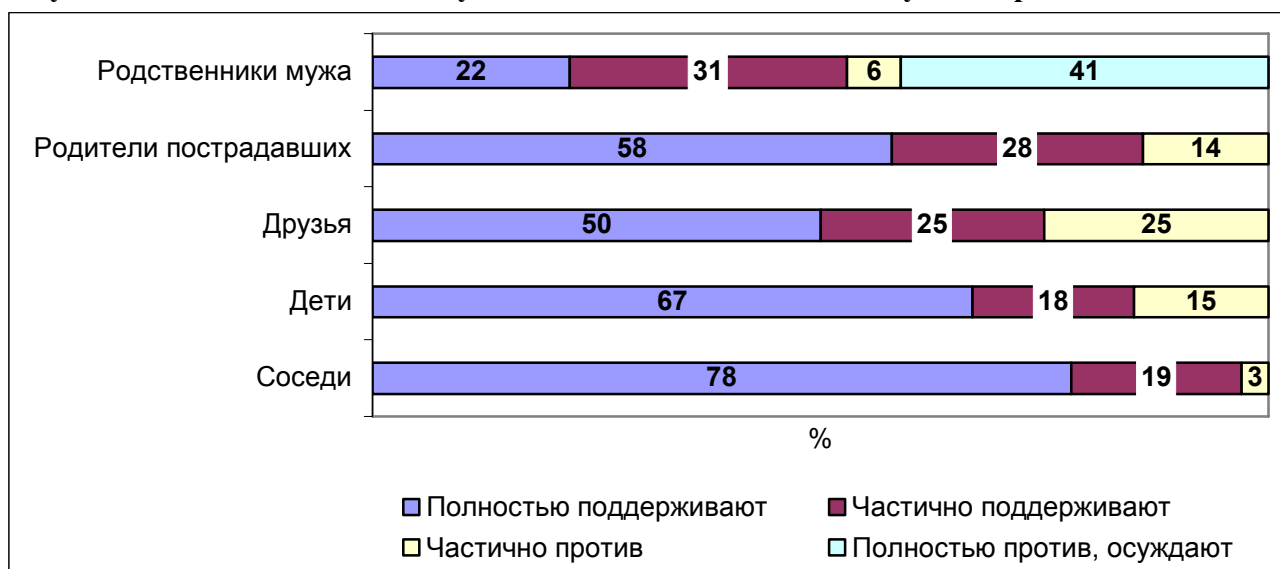
Данные мониторинга показывают: более половины пострадавших (56%) относятся к социально уязвимым слоям - домохозяйки (22%), пенсионерки (23%), безработные (5%), студенты (5%) и инвалиды (1%). Основными сферами занятости пострадавших являются индивидуальное предпринимательство (17%), работа по найму у частного лица (14%), работа по найму на государственном предприятии/организации (13%).

Большинство виновников (61%) являются занятыми, при этом основной сферой трудоустройства является работа по найму у частного лица/частной фирмы. Отметим,

что работа в этом секторе экономики характеризуется высокой степенью нестабильности, отсутствием социальных гарантий и чаще всего является временной. Следовательно, гарантированный заработок в виде заработной платы в госсекторе, пенсий и индивидуального дохода имеют более половины (68%) пострадавших и треть (33%) виновников. Таким образом, основой материального благополучия и стабильности исследуемых семей являются доходы пострадавших.

Данные мониторинга показывают, ближайшее окружение пострадавших неодинаково реагирует на решение пострадавших урегулировать семейное насилие с помощью милиции (рисунок 7). Наибольшее одобрение в получении ВОО высказывают соседи (97%), родители и дети пострадавших (86-85%), а также друзья (75%).

**Рисунок 7. Как относится к получению ВОО ближайший социум пострадавших**



В тоже время родственники мужа являются единственной группой, относительно большинство которых (41%) полностью против обращения пострадавших в правоохранительные органы и даже осуждают за такой поступок. В ходе мониторинга был выявлен случай, когда родственники мужа, узнав, что пострадавшая обратилась за помощью в милицию, жестоко избили ее.

Анализ данных показывает, что наибольшее одобрение по поводу обращения в милицию высказывают родители и родственники пострадавших в Караколе (100%), Жалал-Абаде (100%) и Бишкеке (71%). В Нарыне (33%) и Оше (23%) такая поддержка высказывается более осторожно: – *«Конечно, пусть обращается в милицию раз по-другому нельзя; хорошо бы они сами разобрались, без милиции; нам неудобно вмешиваться, может он одумается».*

**Из отчета психолога группы мониторинга, г.Бишкек**

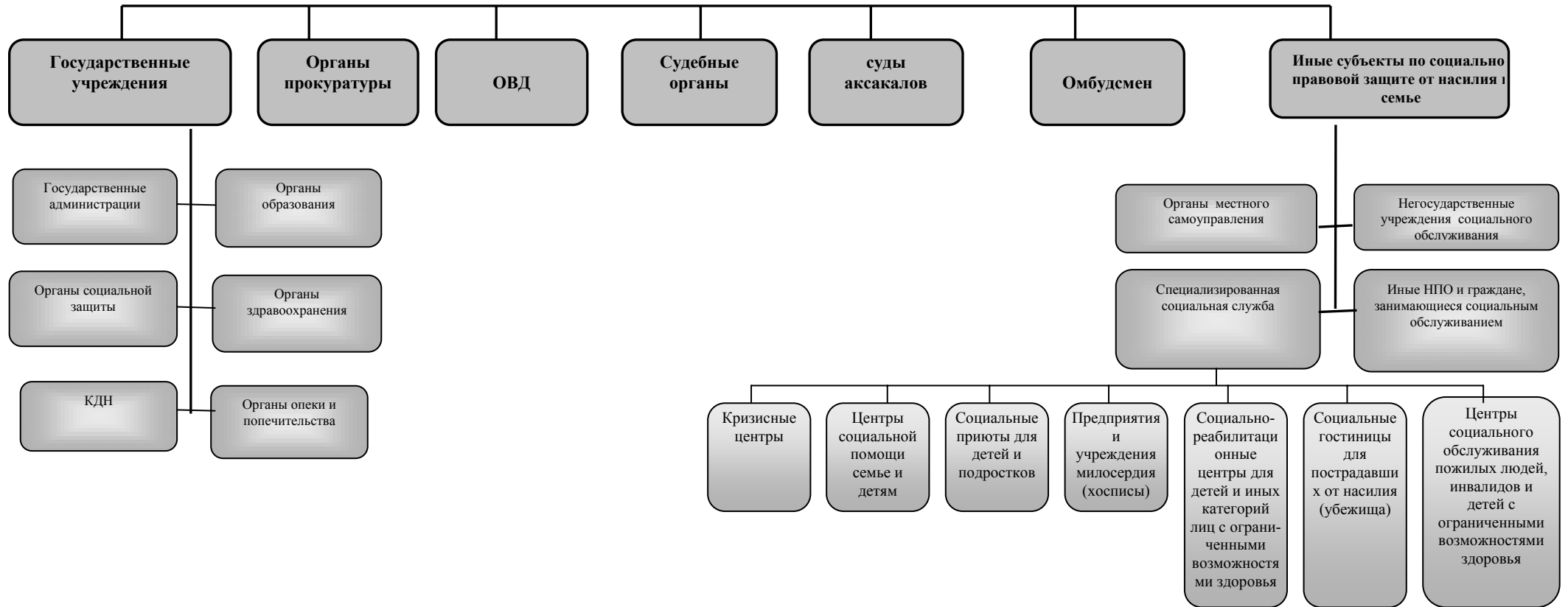
Мать виновника семейного насилия резко отрицательно отзываясь о снохе, которая обратилась в милицию за получением ВОО. Свекровь искренне убеждена, что женщина не должна так поступать, а мужчина имеет право применять силу для «воспитания жены». Свекровь настояла на том, чтобы сноха после этого ушла из дома. В настоящее время семья находится в состоянии развода. По словам свекрови, все родственники со стороны мужа осуждают сноху и считают, что «такая жена ему не нужна».

В тоже время значительная часть родителей и родственников виновников в Жалал-Абаде (100%), Оше (56%), Бишкеке (50%) осуждают пострадавшую за обращение в милицию. В Нарыне такой позиции придерживается 25% родителей мужа, в Караколе родители мужа резко отрицательную позицию не занимают.

Для соседей-бишкекчан главным мотивом поддержать обращение в милицию было сохранение общественного порядка - *шум, гам, крики, не дают спать*. При этом беспокойство за судьбу пострадавших для них как бы отходит на второй план. В других городах обеспокоенность соседей судьбой пострадавших выше, они более информированы о проблемах пострадавших, чаще бишкекчан вовлечены в семейные проблемы пострадавших, что возможно связано с отличием в ментальности образа жизни жителей столицы и других городов. Повзрослевшие дети довольно часто инициируют обращение матери в милицию. При этом многие дети не хотели бы, чтобы в школе стало известно о проблемах их семьи.

Таким образом, данные мониторинга подтверждают, что в настоящее время милиция, другие госорганы и социум чаще всего информированы о случаях семейного насилия, происходящего в социально уязвимых, неблагополучных семьях. Соответственно насилие в данной социальной группе является более изученным, в отличие от насилия в социально обеспеченных семьях. Следовательно, при анализе проблемы семейного насилия и разработке программ вторжения и нормативно-правовых актов, необходимо принимать во внимание, что факты семейного насилия встречаются в социальных группах, имеющих значительный разрыв в социально-экономическом положении, и меры воздействия на них должны быть дифференцированы. Для одних может быть действенным вмешательство милиции, охранные ордера или административный арест, а другим будут необходимы еще и другие меры воздействия.

**Рисунок 8. Круг субъектов по пресечению, предупреждению семейного насилия и оказанию социальной поддержки пострадавшим от семейного насилия**



## 2. Деятельность субъектов по исполнению Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье»

Круг субъектов по пресечению, предупреждению семейного насилия и оказанию социальной поддержки пострадавшим от семейного насилия представлен на рисунке 8.

### 2.1. Суды

В статье 8 Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье» говорится о том, что суд принимает решение в соответствии с настоящим Законом и иным действующим административным, уголовным и гражданским процессуальным законодательством КР. На судебные органы также возложена обязанность по выдаче охранный судебного ордера. Деятельность судов по выдаче ОСО регулируется ст.21 (Виды специальных средств социально-правовой защиты от семейного насилия), ст.22 (Основание для предоставления специальных средств социально-правовой защиты), ст. 25 (Охранный судебный ордер), ст.26 Порядок вынесения решения о предоставлении охранный судебного ордера), ст. 27 (Условия охранный судебного ордера). Основания и порядок выдачи ОСО представлен на рисунке 9.

#### Рисунок 9. Охранный судебный ордер

**Основанием** для предоставления ОСО является совершение акта СН в случаях воспрепятствования лицом, совершившим насилие, разрешению трудной жизненной ситуации, создающей угрозу жизни и здоровью членов семьи, защите их прав и интересов (ст.22).

#### **Порядок выдачи ОСО:**

- ОСО выдается судом с целью защиты пострадавшего от СН и дальнейшего пресечения СН при наличии согласия на это пострадавшего от насилия. (ст.25)
- Суд рассматривает представленные ОВД материалы, выносит решение о выдаче лицу, совершившему СН, ОСО и определяет сроки его действия и условия исполнения охранный ордера. (ст.26)
- Суд знакомит под роспись лицо, совершившее СН, с условиями ОСО и с последствиями его неисполнения. (ст.26)
- Срок действия ОСО исчисляется со дня вынесения судом постановления о выдаче ОСО. (ст.26)
- Суд проводит слушание в течение 10 дней с момента подачи заявления и обращения за ОСО. (ст.26)
- Суд в целях сохранения неприкосновенности частной жизни сторон может проводить слушание дела в закрытом судебном заседании. (ст.26)
- Суд обязан направить решение о выдаче ОСО в ОВД по месту проживания пострадавшего от СН в течение 24 часов со времени выдачи решения. (ст.26)

#### **Срок выдачи ОСО:**

- ОСО может быть выдан на срок от 1 месяца до 6 месяцев. (ст.25)

#### **Прекращение срока действия ОСО:**

Действие ОСО прекращается - по истечении его срока; в случае примирения сторон в судебном порядке; в случае смерти одной из сторон; в иных случаях, предусмотренных законодательством КР. (ст.25)

#### **Контроль:**

Контроль за соблюдением лицом, совершившим СН, условий ОСО, возлагается на ОВД и судебных исполнителей. (ст.26)

В целях реализации Закона Приказом Председателя Верховного суда №86 от 25 ноября 2004 года «Об утверждении формы судебных документов» с 1 января 2005 года введены в действие необходимые процессуальные документы для работы судов по применению в их практической деятельности охранный судебный ордер (ОСО):

- бланк ОСО;
- расписка об ознакомлении с условиями ОСО и его получении;
- постановление о выдаче ОСО;
- учетно-статистическая карта на ОСО;
- форма отчетности: отчет по лицам, совершившим семейное насилие и пострадавшим от него.

**Участник мониторинга, судья, г.Бишкек**

Проблемы, которые поднимают гендерные специалисты чужды нашему обществу. Это вредное для нас направление. Мы должны говорить о том, что женщина должна быть хранительницей очага. В большинстве случаев если женщина занимается карьерой и достигает успехов, то страдает ее семья и, прежде всего, дети. Мать все время на работе, она не успевает поговорить с детьми, между ними рвется связь. Потом чтобы загладить вину за свое отсутствие, женщины начинают баловать ребенка, дают ему деньги и прочее. Ребенок понимает это, страдает и часто встает на неверный путь. Я из своей практики знаю такие примеры, мать – уважаемый человек, а сын наркоман, не хочет работать. Поэтому мы должны создать такие условия, чтобы муж мог обеспечить семью всем необходимым, а женщина могла воспитывать достойных граждан. Тогда и семейного насилия не будет.

По данным мониторинга, специальных инструкций по вынесению решения о выдаче ОСО для представителей судейского корпуса на уровне подзаконных актов не предусмотрено.

План мероприятий Верховного суда по исполнению Указа Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства», утвержденный Председателем от 10.09.07., содержит намерение об участии в мониторинге реализации Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье» и составления информации по различным видам насилия в отношении женщин по данным судебной статистики.

Развитие гендерной чувствительности судей, является одним из способов

обеспечения соблюдения прав женщин и мужчин. Однако план мероприятий Верховного суда по исполнению НПД не содержит норм, направленных на повышение гендерной компетентности судей. Поэтому, повышение информирования в вопросах гендера и насилия в отношении женщин пока не стало частью системы повышения квалификации кадров судебной системы.

По данным мониторинга такие обучающие мероприятия происходили только по инициативе со стороны. Так, при экспертной поддержке Секретариата по вопросам семьи, женщин и гендерного развития АП КР в течение 2004 и 2005 гг. Учебный центр судей несколько раз включал в свои программы обучения двух часовые лекции по нормам Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье»<sup>11</sup>. А в 2006 году по

**Участник мониторинга, судья, г.Бишкек**

У нас, в столице, не все судьи знают, что семейное насилие нужно рассматривать по новым статьям, поэтому многие работают как до принятия Закона о семейном насилии, т.е. рассматривают как мелкое хулиганство. А кто знает про новые статьи - плохо информирован о том, как работает милиция по ВОО. А по ОСО вообще никто из судей не знает, как работать – нет знаний, нет опыта, нет никаких рекомендаций. А в районах и подавно ничего не слышали ни о ОСО, ни о семейном насилии.

<sup>11</sup> Семинар 02.12.04. г. Бишкек УЦС, участники - сотрудники Судебного департамента; семинар 14-18.02.05. г. Бишкек УЦС совместно с АРД/Чеки, участники - сотрудники Судебного департамента и

инициативе Женской программы Фонда Сорос Кыргызстан совместно с Учебным центром судей были проведены специализированные семинары для судей КР и работников судебной системы<sup>12</sup>. После, в практике Учебного центра, не случилось ни одного аналогичного мероприятия.

В рамках настоящего исследования выяснилось, что ни один судья, участвующий в мониторинге, специального обучения о законодательных нормах по семейному насилию и гендерным вопросам не проходил. Кроме этого, многие из них связывают проблему семейного насилия исключительно с женским вопросом, относятся к ней как надуманной, не актуальной, не требующей внимания.

Почти все судьи-участники мониторинга, сообщили, что при работе с семейным насилием они, как правило, руководствуются ст. 364 (мелкое хулиганство) и ст. 366 (употребление наркотических средств или психотропных веществ, распитие спиртных напитков или появление в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство) КоАО КР. Статьи 66-3 (семейное насилие), 66-4 (нарушение условий ВОО) применялись только в одном районном суде г. Бишкек.

На основании письма Председателя Верховного Суда об оказании содействия проведению независимого мониторинга, исследователям для изучения и анализа были предоставлены административные дела, связанные с семейным насилием, рассмотренные Первомайским и Ленинским районными судами г.Бишкек в 2008 г. В остальных городах анализ проводился на основании данных Судебного департамента и городских судов.

Так, в 2008 году в **Первомайском районном суде г. Бишкек** по семейному насилию было рассмотрено 19 дел, из них 6 дел было возвращено. Анализ 13 рассмотренных дел показывает, что 8 из них ОВД квалифицировали по ст. 66-3 КоАО, два – по ст. 66-4, и три - по ст. 364. В результате судебного разбирательства по 8 делам было принято решение по ст.66-3 и назначена мера взыскания в виде штрафа в сумме по 500 сом, из них в 4 случаях штраф оплачен, по остальным трем делам в материалах имеются предписания судебным исполнителям о необходимости взыскания штрафа. По ст. 66-4, в обоих случаях назначен административный арест на 10 суток. По трем делам было принято решение по ст. 364 КоАО КР и назначен административный арест 5 суток.

В 2008 году в **Ленинский районный суд г. Бишкек** поступило от органов внутренних дел 8 дел по статье 66-3 (семейное насилие) КоАО КР. Из них 7 дел по решению суда было переквалифицировано в ст. 364 (мелкое хулиганство), с назначением по 3 делам - административного ареста на 15 суток, по 1 делу – арест на 10 суток и по 2 делам – административное задержание на 1 сутки с водворением в приемник распределитель. И только одно дело из восьми, рассмотрено по ст. 66-3 (семейное насилие), с вынесением административного ареста на 5 суток, хотя такая мера не предусмотрена этой статьей КоАО КР.

---

судебные исполнители; семинар 27.06.-01.07.05. г. Ош УЦС совместно с АРД/Чеки, участники - судьи Ошской, Баткенской и Жалал-Абадской областей; 27.11.06. г.Бишкек УЦС, участники - сотрудники аппарата судов.

<sup>12</sup> На 2-х семинарах (состоявшихся 5-6 июня 2005 в пансионате «Ак-Бермет» Иссык-кульской области и 3-4 августа 2005 в санатории Мамакеева г.Ош) прошли обучение 50 судей местных судов КР; Участниками третьего семинара (27-28 июня пансионат «Ак-Бермет» Иссык-кульская область) были сотрудники аппаратов Верховного суда и Судебного департамента. Семинары были направлены на развитие гендерной чувствительности участников и информирование о международных и национальных НПА в области гендера и насилия в отношении женщин.



Судами города Жалал-Абад за 2008 год было рассмотрено 9 дел по фактам семейного насилия, которые в протоколах ОВД квалифицировались как мелкое хулиганство. Суд, рассмотрев представленные материалы, подтвердил квалификацию правонарушений по ст.364 КоАО КР, и назначил: 7 виновникам наказание в виде административного ареста от 5 до 15 суток, 2 виновникам – штраф в размере 300 и 500 сом.

По данным мониторинга в городах **Нарын, Ош, Каракол** судебные решения по семейному насилию принимаются по ст.364, 366 КоАО КР, и по другим статьям КоАО КР. Учет о том по каким делам были выявлены факты семейного насилия, не ведется. В связи с этим вычленение случаев семейного насилия из всей совокупности правонарушений по ст. 364 и 366 КоАО КР провести не удалось.

Таким образом, анализ судебных решений показывает, что в судах нет единых подходов в рассмотрении семейного насилия. Есть судьи, которые используют статьи административного кодекса – семейное насилие, нарушение условий ВОО, но большинство судей - руководствуются статьей о мелком хулиганстве. Довольно часто дела, поступающие от ОВД по статье 66-3 семейное насилие, в ходе судебного разбирательства судьи переквалифицируют на мелкое хулиганство.

Анализируя **причины переквалификации**, судьи отмечали, что семейное насилие, предусмотренное ст.66-3-5 КоАО КР относится к правонарушениям, посягающим на права и свободы членов семьи, а ст.364 КоАО КР мелкое хулиганство относится к правонарушениям, посягающим на общественный порядок, общественную безопасность. Было отмечено, что семейное насилие может перерасти в нарушение общественного порядка, влекущее административную ответственность по ст.364 КоАО КР. И предлагали в таких случаях предоставить возможность выдачи виновнику временного или судебного охранного ордера.

**Участник мониторинга, судья, г.Бишкек**

У нас, в столице, не все судьи знают, что семейное насилие нужно рассматривать по новым статьям, поэтому многие работают как до принятия Закона о семейном насилии, т.е. рассматривают как мелкое хулиганство. А кто знает про новые статьи - плохо информирован о том, как работает милиция по ВОО. А по ОСО вообще никто из судей не знает, как работать – нет знаний, нет опыта, нет никаких рекомендаций. А в районах и подавно ничего не слышали ни о ОСО, ни о семейном насилии.

Другой **причиной квалификации семейного насилия статьей мелкое хулиганство**, по мнению исследователей, является недостаточный уровень информированности судей о новых подходах в рассмотрении дел по семейному насилию. Были случаи, когда у исследователей создавалось впечатление, что судьи - участники мониторинга впервые знакомятся с текстом соответствующих статей КоАО КР, и выясняют к какой структуре отнесено их рассмотрение.

**Среди других причин** исследователи видят отсутствие возможности применения за семейное насилие ст.66-3 КоАО административного ареста, что в некоторых случаях является крайне необходимой мерой.

По данным мониторинга за период действия Закона судебной системой **ни разу не осуществлялся анализ причин не использования** судами норм, касающихся охранного судебного ордера, выдача которого была осуществлена только единожды в 2006 г в Таласской области по статье 364 ч.1. (мелкое хулиганство), которая не предусматривает такую меру. Необходимо отметить, что применение ОСО обеспечило бы безопасность гражданам от семейного насилия от одного до шести месяцев, чего не дает административный арест или штраф, которые чаще всего применяют суды в качестве наказания виновника семейного насилия.

Тем не менее, сами судьи считают, что **главной причиной отсутствия правоприменительной практики ОСО** является отсутствие представленных со стороны ОВД материалов на предмет выдачи СОО и правовую безграмотность населения.

Интервью с судьями показало, что **не все суды обеспечены формами** процессуальных документов, необходимых для выдачи ОСО. В Нарыне формы бланков ОСО и других процессуальных документов в электронном виде на русском языке имеются. Судьи столицы так же сообщили, что знают о существовании данных документов, и в случае необходимости могут их подготовить. В отличие от них, судьи Каракола сообщили, что никогда не видели бланков ОСО, и даже сомневались, что в том, что такой процессуальный документ разработан и утвержден. Не знакомы с формами ОСО и судьи Жалал-Абада.

Участники мониторинга сообщили, что согласно ст. 9 Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье», органы прокуратуры обязаны представлять в суде интересы пострадавшего от семейного насилия, однако на практике таких случаев не было. Было отмечено, что в соответствии со ст. 579 КоАО КР прокурор вправе возбуждать производство по делу об административном правонарушении, участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, приносить представление на постановление по делу об административном правонарушении и т.д. Поэтому судьи считают, что согласно национальному законодательству, органы прокуратуры наделены функцией защиты граждан как от насилия в семье, так и от насилия в общественной и частной сфере и имеют правовой механизм представления в суде интересов пострадавших от семейного насилия.

В силу особенности статуса, как отдельной ветви власти, **суды не имеют сотрудничества с другими субъектами исполнения Закона** о семейном насилии, кроме милиции и прокуратуры. Сами участники мониторинга отмечали, что они недостаточно информированы о деятельности милиции и прокуратуры в сфере семейного насилия. Так, например, в каждом городе встречались судьи, которые были удивлены, узнав от исследователей, что ОВД проводят работу по выдаче и контролю ВОО.

Недостаточность сотрудничества взаимодействия различных субъектов исполнения закона, наглядно демонстрирует одно их дел по семейному насилию, рассмотренное в одном из районных судов г.Бишкек. Материалы судебного дела так же показывают, что все представители государственных органов, причастные к этому делу, не считают семейное насилие серьезной проблеме, что подтверждается их действием или бездействием.

**Подборка фактов представлена на основании материалов административного дела г.Бишкек**

В процессе длящегося несколько дней алкогольного опьянения отца семейства, члены его семьи, не зная куда обращаться, звонят в скорую медицинскую помощь, которая отказывается забрать пьяного дебошира. Обращение в милицию, так же не изолировало пьяного от членов семьи, не был оформлен Временный охранный ордер, не были применены другие меры административного взыскания, хотя по данным дела на лице жены уже были следы побоев. В следующие дни насилие в семье увеличивается и виновник семейного насилия (отец, 1951 г.р., стоматолог) наносит сыну (1985 г.р.) ножевое ранение. Пострадавший идет в больницу, где сотрудники травматологического пункта оказывают помощь, но о данном факте не сообщают в соответствующие структуры. Семья снова вызывает милицию, которая собирает материалы и квалифицирует как административное дело по статье 66-3 (семейное насилие).

В материалах дела говорится, что отец в течение нескольких дней бил, избивал жену (мать и четверых детей), заставлял сына искать водку, не давал покоя другим членам семьи, из-за чего они были вынуждены покинуть дом. В объяснительной пострадавшей жены говорится, что дальнейшее пребывание с виновником в одном доме является невозможным и опасным. Сын в объяснительной пишет, что отец грозит убийством. Из материалов дела следует, что насилие в семье началось за день до нанесения ножевого ранения и продолжалось в течение нескольких дней и после.

Информация о ножевом ранении содержится в объяснительных, написанных жертвами насилия и подтверждается документом из травматологического пункта, где описаны размер раны, сведения о наложении швов на рану. Тем не менее, эта информация не принимается во внимание ни органами внутренних дел, которые готовят материал и квалифицируют его по статье 66-3 КоАО, ни судьей, рассматривающим это дело. В протоколе судебного разбирательства факт ножевого ранения не упоминается, имеется лишь информация о том, что виновник признает вину, и жена просит строго его не наказывать. Суд постановляет, что виновником совершено административное правонарушение, за которое налагает штраф в размере 5 расчетных показателей (500 сом).

### ***Мнения и предложения судей***

Данные мониторинга показывают, что судьи и сотрудники ОВД имеют различное мнение о статусе ВОО. Так, например, сотрудники ОВД считают ВОО первичным документом, который является мягче административного воздействия статьи 66-3 КоАО КР («не дотягивает до административной ответственности»). Поэтому, при первом обращении по случаю семейного насилия и при наличии заявления от пострадавшего, ОВД выписывают ВОО. В отличие от этого судьи, полагают, что ВОО является более строгим взысканием, чем штраф по ст. 66-3 КоАО КР. Аргументируют они эту точку зрения следующим образом: административная ответственность заканчивается внесением штрафа, а ВОО требует выполнение определенных условий в течение определенного времени, при этом за неисполнение этих условий грозит более строгая мера, чем штраф - административный арест. Поэтому судьи считают, что выдавать ВОО в качестве профилактической меры, без привлечения к административной ответственности по ст. 66-3 КоАО КР, как это практикуют сегодня ОВД, не следует. В тоже время было отмечено, что «правовая неразбериха, когда для принятия решения каждый должен что-то додумывать» вызвана недоработками на законодательном уровне. Они рекомендуют разработать более четкие инструкции, в каких случаях выдавать ВОО и готовить материалы для ОСО, и как они должны соотноситься с административной ответственностью по ст. 66-3, 66-4, 66-5 КоАО КР.

Касательно предложения ОВД о возможности выдачи ВОО без заявления пострадавшего, судьи выступают категорически «против», мотивируя это тем, что привлечение к административной ответственности возможно только при наличии заявления пострадавшего, т.е. лица, чьи права были нарушены. В противном случае, они считают, что это будет противоречить принципам административной ответственности, приведет к различным злоупотреблениям и правовому хаосу.

Некоторые судьи высказали мнение о том, что действие статьи 66-3 КоАО КР должно распространяться только на 2 вида семейного насилия – физическое и психическое. Они считают, что сексуальное насилие должно регулироваться ст.130 (насильственные действия сексуального характера) УК КР, аргументируя тем, и что наличие возможности за сексуальное насилие использовать не уголовное, а административное наказание, противоречит тенденциям развития права.

Мнение участников мониторинга касательно ОСО было неоднозначным. Одни судьи считают, что два вида охранных ордеров не нужны и предлагают дополнить условия ВОО, увеличить срок действия ВОО, предусмотреть условия прекращения действия ВОО, а ОСО исключить из закона. Кроме этого, было отмечено, что в настоящее время

ОСО не работает по причине того, что «милиция не может найти основание для выдачи ОСО» т.к. в законе это прописано неясно.

Другие полагают, что эти два вида охранных ордеров нужны, при этом каких-либо аргументов в защиту своей точки зрения не приводят. Эта категория участников мониторинга полагает, что основной причиной того, что ОСО сегодня не выдаются, является не информированность пострадавших о таком механизме защиты. Однако такая точка зрения не подтверждается результатами мониторинга, который показывает, что около 30% пострадавших о существовании ОСО (условиях, сроках и пр.) были проинформированы представителями ОВД.

Многие участники мониторинга отмечали, что для семей, живущих на грани бедности, где есть хроническое злоупотребление спиртным, штраф не является эффективной мерой за семейное насилие, т.к. бьет по совместному семейному бюджету. По мнению судей, административный арест и предоставление ВОО для таких семей дает более позитивные результаты. В тоже время было отмечено, что для семей, где насилие не еще не стало нормой, штраф играет положительную роль, т.к. оказывает влияние на изменение поведения виновника. Также отмечалось, что суд при вынесении решения учитывает материальное положение семьи и старается не нанести вред другим членам семьи назначением непомерного штрафа. Отметим, что наличие такого подхода подтверждается анализом судебной практики - во всех принятых судами решениями за семейное насилие по ст. 66-3 КоАО КР был назначен минимально возможный штраф – 5 расчетных показателей.

Участники мониторинга в городах Ош, Нарын, Жалал-Абад, Каракол чаще всего затруднялись оценить эффективность ВОО, полагая, что информации для оценки пока недостаточно. Судьи столицы, считают, что ВОО имеет эффект, и этот эффект может быть увеличен, если навести порядок в его использовании и сочетании с административной ответственностью.

Все судьи-участники мониторинга городов Ош, Нарын, Жалал-Абад и Каракол считают, что существующее законодательство предусматривает достаточное количество мер, направленных на эффективную борьбу с семейным насилием и не требует доработки. В отличие от них, судьи столицы полагают, что действующее законодательство требует доработки и совершенствования.

В целях улучшения правоприменительной практики по семейному насилию они предлагают:

- Внести дополнение в ст. 66-3 КоАО КР, предусмотрев помимо штрафа и арест. Рассмотрение административных дел по 66-3 КоАО КР оставить в ведении судов в соответствии с ч.1 ст. 15 Конституции КР, арест возможен только по решению суда.
- Внести изменение в ч.4 ст.23 Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье», предусмотрев выдачу в обязательном порядке копии ВОО лицу, пострадавшему от семейного насилия.
- Дополнить соответствующие статьи Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье», предусмотрев условия прекращения действия ВОО.
- Дополнить ст.66-5 КоАО КР, предусмотрев прекращение действий охрannого судебного ордера и ВОО соответственно в ст. 66-4 КоАО КР.
- В диспозиции ст. 66-3 КоАО КР исключить слово «сексуальное насилие».
- В бланке ВОО исключить запрет доступа лица, совершившего насилие к несовершеннолетним детям, находящимся на иждивении и указать порядок

- регулирования возможности доступа, т.к. в Законе «О социально-правовой защите от насилия в семье» (ст. 24) не предусматривается запрет.
- На уровне подзаконных актов ОВД четко определить схему использования ВОО и статей 66-3, 66-4 КоАО КР. В качестве базовой модели использовать следующую схему: при первом случае семейного насилия виновного привлечь к ответственности по ст. 66-3 (семейное насилие) КоАО КР; при повторном обращении выписывать ВОО и за нарушение его условий привлечь к ответственности по ст. 66-4 (неисполнение условий ВОО) КоАО КР.
  - Предусмотреть возможность предоставления охранных ордеров по ст. 364 (мелкое хулиганство) в случае, если семейное насилие переросло в нарушение общественного порядка.

Многие представители судебной системы отмечали важность обучения судейского корпуса по работе с семейным насилием и развитию их гендерной чувствительности. Было высказано мнение о необходимости повышения правовой информированности граждан по защите от насилия в семье, предлагалось создать на телевидении передачу с привлечением судей «Суд идет» по примеру российских и турецких каналов, которая демонстрирует, как на практике работает та или иная норма закона.

## **2.2. Прокуратура**

На основании ст. 9 Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье», органы прокуратуры обязаны координировать деятельность правоохранительных структур по предупреждению семейного насилия. Но, по мнению прокуроров - участников мониторинга, на основании Закона КР «О профилактике правонарушений» данная функция передана в компетенцию местных государственных администраций.

Согласно ст. 9 Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье», органы прокуратуры **обязаны представлять в суде интересы пострадавшего**. Однако, прокурорами указывается, что «законодательством об **административной ответственности не предусмотрено обязательное** участие прокурора по делам данной категории. Было также отмечено, что «несмотря на это прокуроры в полной мере используя свои полномочия предусмотренные Конституцией и Законом «О прокуратуре Кыргызской Республики» принимают все меры по устранению допущенных нарушений законности в том числе по правонарушениям в случаях насилия в семье». В тоже время **судьи указывают**, что в соответствии со ст. 579 КоАО КР прокурор вправе возбуждать производство по делу об административном правонарушении, участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, приносить представление на постановление по делу об административном правонарушении и т.д., и таким образом, имеет правовую базу для осуществления представительства в суде интересов пострадавших от семейного насилия. Однако практики такого представительства в исследуемых городах пока нет. По мнению ряда экспертов по семейному насилию, создание института представительства интересов пострадавших от семейного насилия в суде прокурором, могло бы положительно отразиться на обращаемость в суды, т.к. пострадавшие часто не хотят обращаться в суды именно из-за того, что будет необходимо защищать свои интересы самостоятельно или с помощью дорогостоящих адвокатов.

Согласно статьи 77 Конституции КР органы прокуратуры осуществляют надзор за точным и единообразным исполнением нормативно правовых актов КР. Также представители Генеральной прокуратуры отмечают, что в соответствии со ст.ст.1 и 15 Закона «О прокуратуре Кыргызской Республики», органы прокуратуры в силу

возложенных полномочий осуществляют надзор за точным и единообразным исполнением законодательных актов органами местной государственной администрацией, местного самоуправления, министерствами, государственными комитетами, в том числе законностью производства по делам об административных правонарушениях осуществляемого уполномоченными органами и при этом не подменяют органы государственного управления и контроля. Таким образом, используя свои прямые функции, органы прокуратуры могли бы сделать значительный вклад в исполнение норм международного и национального законодательства в области обеспечения защиты граждан от гендерного насилия в общественной и частной сфере, в том числе и от насилия в семье.

По данным Генеральной прокуратуры в рамках осуществления прокурорского надзора в 2007-2009 г.г. проводилось ряд проверок и анализов, в том числе по запросам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Администрации Президента Кыргызской Республики и т.д. Была также подготовлена часть отчета для доклада страны в ООН об исполнении Кыргызской Республикой Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW). Также было сообщено, что прокуроры, осуществляя надзор за органами следствия и дознания отменяют их незаконные решения об отказе в возбуждении уголовного дела, о возбуждении, приостановлении и прекращении, куда также входят и решения по фактам семейного насилия. К примеру, за 2008 год отменены 46 948 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, 351 – о прекращении и 3 616 – о приостановлении. По мнению некоторых прокуроров «эта работа является ежедневной, и разделять ее на те или иные законодательства, именно в статистической отчетности, является абсурдным, ибо прокуратура осуществляет надзор за исполнением всех законов».

В тоже время в процессе мониторинга было выяснено, что до 2008 года органами прокуратуры КР ни разу не проводилась проверка ведомств на предмет исполнения Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье». Такая проверка случилась только в 2008 г. Так, в ходе прокурорской проверки соблюдения Закона КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства», проведенной на основании поручения руководителя Администрации Президента КР<sup>13</sup>, была так же проведена проверка исполнения на местах Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье». В результате проверки, была получена информация о деятельности ОВД по работе с семейным насилием в отдельных районах республики. Например, было установлено, что в ОВД Жайылского района за 2007 год было зафиксировано 60 фактов семейного насилия, по которым возбуждено 3 уголовных дела, а по 57 случаям отказано в возбуждении дела, при этом потерпевшим женщинам, охранные ордера не выдавались.

Генеральная прокуратура указывает, что органы прокуратуры в соответствии с КоАО КР не являются уполномоченным органом по рассмотрению дел об административных правонарушениях предусмотренных ст.ст.66-3,66-4,66-5 КоАО КР. Однако такие проверки в городе Бишкек стали проводиться в 2008 году. Основное внимание при проверках уделялось надзору за своевременностью учета и регистрации поступивших сообщений о фактах семейного насилия и законности деятельности ОВД по этим фактам. Одной из проблем, выявленных в ходе прокурорских проверок, было то, что заявительницы довольно часто забирают заявление, после чего привлечение виновника

---

<sup>13</sup> В соответствии с поручением руководителя Администрации Президента КР № 07-140 от 17 января 2008 г., проведена проверка соблюдения Закона КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» и Указа Президента КР №136 от 20.03.06 «О мерах по совершенствованию гендерной политики».

к административной ответственности становится невозможным. Также были выявлены случаи, когда по закону должна была применяться ст. 66-3(семейное насилие) КоАО КР, однако ОВД применили ст. 364 КоАО КР (мелкое хулиганство). Причину таких нарушений прокуроры видят в том, что ст. 66-3 КоАО КР предусматривает только наложение штрафа, что является малоэффективной мерой. По результатам проверки было проведено обучение сотрудников ОВД и предписано подходить при квалификации подобных правонарушений в соответствии с законом. Также был выявлен случай, когда по факту семейного насилия следователем было отказано в возбуждении уголовного дела. По результатам проверки уголовное дело было возбуждено, виновник осужден.

В городах Каракол, Нарын, Ош, Жалал-Абад практики прокурорского надзора за законностью привлечения к административной ответственности по ст.66-3, 66-4, 66-5 КоАО КР в момент проведения мониторинга не имелось.

Ни в одном из исследуемых подразделениях ОВД исследователи не получили информацию о том, что прокуратура осуществляет надзор за деятельностью ОВД по временным охранным ордерам. Как и другие участники мониторинга, представители прокуратуры, говорили о правовой неопределенности охранных ордеров, что, по их мнению, и является одной из причин того, что контроль со стороны прокуратуры по ним практически не ведется. В тоже время некоторые представители прокуратуры задавались вопросом о том, необходим ли жесткий контроль выдачи ВОО со стороны прокуратуры, если ВОО является профилактической мерой, т.е. мерой доадминистративного воздействия.

Во время интервью сотрудники прокуратуры сообщили, что в целом, с заявлениями или жалобами по фактам семейного насилия, они сталкиваются нечасто, так как, это относится к компетенции милиции или граждане в частном порядке обращаются в суд. Вместе с тем, по сведениям кризисных центров, одной из причин нежелания жертв семейного насилия обращаться в ОВД, является то, что сотрудники милиции часто под разными предлогами отказывают им в приеме заявлений и их регистрации. Сотрудники кризисных центров отмечают, что вопрос своевременного приема органами внутренних дел заявлений от граждан по фактам семейного насилия является самым проблематичным.

В плане мероприятий Генеральной прокуратуры по исполнению Указа Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства» от 19.09.07 взято обязательство о введении во втором полугодии 2007 года в практическое действие форм статотчетности правоохранительных структур по жертвам насилия в частной и общественной сфере. Однако отчетность по этим формам на момент проведения мониторинга не велась.

По данным мониторинга в системе повышения квалификации прокуратуры не существует специально утвержденных норм, обязывающих прокурорских работников повышать чувствительность к гендерному насилию. Такого рода мероприятия происходили в системе прокуратуры только в случае внешних инициатив. Так, например, по инициативе Ассоциации «Диамонд» при поддержке Фонда Сорос Кыргызстан в течение 2002-03 гг. был реализован проект «Сотрудничество органов прокуратуры и НПО в предотвращении насилия в отношении женщин». Проектом были проведены семинары для прокурорских работников, издано пособие «Превентивная роль органов прокуратуры в предотвращении насилия в семье», подготовлены тренеры из числа преподавателей Центра повышения квалификации

прокурорских работников. Тем не менее, успешные результаты проекта не были институционализированы и не стали частью системы повышения квалификации прокурорских работников.

Вышеизложенное, показывает, что существует необходимость включения в перспективный ежегодный план работы Генеральной прокуратуры проверок исполнения НПА КР в области семейного насилия. Кроме того, взаимодействие независимых экспертов и органов прокуратуры в вопросах проведения анализа полученных данных, могло бы существенно повлиять на получение более качественного материала.

### ***Мнения и предложения сотрудников прокуратуры***

Представители прокуратуры в Бишкек, Каракол, Нарын и Ош полагают, что штраф за семейное насилие не вполне эффективная мера, по их мнению, административный арест дает больший эффект. В отличие от них представители Жалал-Абада полагают, что всякая мера воздействия на семейного насильника, в том числе и штраф, если он устраняет противоправные действия, является полезной мерой.

Мнения прокуроров по поводу эффективности ВОО разошлись. Одни полагают, что делать выводы пока рано, т.к. еще не накопился материал для проведения анализа. Другие считают, что ВОО пока является неэффективным, т.к. процедуры контроля его исполнения в ОВД не утверждены и требуют доработки.

В качестве совершенствования правоприменительной практики было предложено внести в санкцию ст. 66-3 КоАО КР административный арест, а также передать ее рассмотрение в ОВД с возможностью наложения штрафа. В то же время, были мнения о том, что семейное насилие является очень тонкой сферой и поэтому должно рассматриваться только судами.

Почти все сотрудники прокуратуры – участники мониторинга высказывались о необходимости проведения для них обучения по вопросам гендерных аспектов семейного насилия и обеспечения их соответствующими информационными материалами.

## ***2.3. Органы внутренних дел***

Рассмотрим механизм реализации Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье» (далее Закон) в ОВД, который предусмотрен Инструкцией «О внедрении в практическую деятельность органов внутренних дел КР временных охранных ордеров и о ведении статистической отчетности по ним», утвержденную приказом МВД КР № 388 МВД КР от 7 октября 2004 года (далее Инструкция).

### **Обязанности ОВД по предупреждению и пресечению семейного насилия (ст.10, ст.18 Закона)**

Механизмом реализации обязанностей ОВД по предупреждению и пресечению семейного насилия, предусмотренные ст.10 Закона, является Инструкция «О внедрении в практическую деятельность ОВД КР ВОО и ведения статистической отчетности по ним».



**1. Принять и зарегистрировать заявление, связанное с семейным насилием (ст.10.1 Закона).**

Дежурный по ОВД обязан принять и зарегистрировать заявление (сообщение) в ЖУИ, а в необходимых случаях, предусмотренных приказом МВД КР№ 415 от 26.09.2001г., и в КУП, с отметкой в последней графе ЖУИ (КУП) о принятых мерах.

Инструкция детально расшифровывает требование Закона, усиливает его требования и обязывает представителя ОВД реагировать на семейное насилие безотлагательно, даже если заявителем выступает не пострадавший, а свидетель насилия, друзья или родственники пострадавшего, лицо, оказывающее медицинскую помощь или работник специализированных учреждений по социальной помощи (п.6.1).

**2. Обеспечить явку своего представителя на место семейного конфликта (ст.10.2 Закона).**

С учетом того, что семейное насилие – это событие повышенного риска, Инструкция усиливает требование Закона, и обязывает обеспечить явку на место семейного конфликта не менее двух сотрудников ОВД (п.6.2 Инструкции).

**3. Опросить стороны (ст.10.3 Закона).**

Инструкция обязывает сотрудников ОВД ознакомить конфликтующих с их правами. Опрос сторон, включая детей, требует проводить в отдельном помещении с тем, чтобы дать им свободно высказаться. Обязывает представителя ОВД установить причины конфликта, в чем проявляется конфликт, выяснить, кто является пострадавшим, а кто виновником семейного насилия (п.6.4).

**4. Дать необходимую консультацию пострадавшему от семейного насилия и разъяснить порядок предоставления охранных ордеров, либо порядок привлечения лица, совершившего насилие в семье к административной или уголовной ответственности (ст.10.4 Закона)**

Инструкция обязывает представителя ОВД, исходя из обстоятельств конфликта, разъяснить пострадавшим их права и порядок предоставления ВОО и ОСО, выяснить желает ли жертва привлечь виновника к уголовной или административной ответственности. В случае если пострадавший желает обратиться за ОО, представитель ОВД должен разъяснить порядок и процедуру их предоставления. В случае, если пострадавший желает привлечь виновника к административной или уголовной ответственности, представитель ОВД обязан разъяснить порядок привлечения виновника к административной/уголовной ответственности (п.6.6 Инструкции).

**5. Организовать в случае необходимости транспортировку пострадавшего от семейного насилия в медицинское учреждение или в безопасное место либо в специализированное учреждение социального обслуживания (ст.10.5 Закона).**

В случае необходимости Инструкция обязывает представителя ОВД вызвать «Скорую помощь» или организовать транспортировку пострадавшего в медицинское учреждение. В случае, если пострадавший опасается дальнейших посягательств виновника, на представителя ОВД возлагается обязанность организовать транспортировку пострадавшего в безопасное (по мнению пострадавшего) место, в специализированные учреждения и т.п. Инструкция указывает, что выбор безопасного места осуществляет пострадавший (п.6.7 Инструкции).

**6. Принять меры по пресечению семейного насилия (ст.10.6 Закона).**

После прибытия на место происшествия Инструкция рекомендует представиться, объяснить причину своего прибытия, определить степень опасности ситуации,

вероятность наличия оружия и в случае продолжения насилия принять меры для его пресечения (п.6.3 Инструкции).

***7. Выполнить все необходимые действия для решения вопроса о привлечении лица, совершившего семейное насилие, к ответственности (ст.10.7 Закона).***

Инструкция обязывает представителя ОВД выяснить все причины и обстоятельства конфликта, для чего рекомендуется опросить не только участников конфликта, но и других свидетелей, родственников, соседей, друзей. Обязывает уточнить, были ли раньше такие инциденты, применялось ли в них оружие, общалась ли жертва за помощью, задерживался ли виновник правоохранительными органами за другие правонарушения и какие. На основании выявленных данных представитель ОВД должен составить протокол об административном правонарушении, т.е. о семейном насилии (п.6.5 Инструкции).

***8. Подготовить материалы для выдачи пострадавшему от семейного насилия ВОО или ОСО, а также для привлечения лица, совершившего семейное насилие, к административной или уголовной ответственности (ст.10.8 Закона).***

Для рассмотрения и регистрации Инструкция предусматривает представление следующих материалов: протоколы, заявление потерпевшего, объяснительные, медицинские справки и другие документы (п.6.8 Инструкции).

***9. Регулярно проводить совместно с сотрудниками территориальных органов социальной защиты профилактическую работу с неблагополучными семьями (ст.10.9 Закона).***

После выявления фактов семейного насилия Инструкция предписывает представителю ОВД совместно с сотрудниками учреждений специализированных служб и государственных социальных служб проводить разъяснительную работу с неблагополучными семьями о вреде пагубного влияния аморального поведения на детей и окружающих (п.6.9 Инструкции).

***Статья 18 Закона, накладывает на ОВД следующие обязанности:***

- сотрудник органа внутренних дел имеет право беспрепятственно входить в помещения и на территорию граждан при наличии достаточных оснований полагать, что там находятся члены семьи, жизни и здоровью которых угрожает непосредственная опасность, или для оказания экстренных мер, позволяющих разрешить на месте трудную жизненную ситуацию, создавшую эту опасность;
- сотрудник территориального органа социальной защиты имеет право на беспрепятственное вхождение в помещения и на территорию граждан при обеспечении его личной безопасности сотрудником органов внутренних дел.

Однако, в существующих нормативно-правовых актах не дается понятия «достаточные основания». Совместная деятельность с органами защиты определяющая процедуру вхождения в помещение и на территорию граждан также не определена.

**Временный охранный ордер (ст. 23 Закона)**

В таблице приведены сведения о механизме реализации ст. 23 Закона.

**Таблица 1. Сравнение ст. 23 Закона и механизма ее реализации в Инструкции**

Закон, статья 23	Инструкция
<p>1. Пострадавший от семейного насилия или его представитель имеет право обратиться за временным охранным ордером в случае существования ситуации, создающей непосредственную угрозу жизни или здоровью члена семьи.</p>	<p>Пострадавший от семейного насилия или его представитель имеют право обратиться в территориальные органы внутренних дел, городские и поселковые отделения милиции (ГОРОВД, ГОМ, ПОМ) за временным охранным ордером в случаи возникновения и существования ситуации, создающей непосредственную угрозу жизни или здоровью члена семьи (п.2). <b>Соответствует требованию Закона</b></p>
<p>2. Временный охранный ордер выдается должностным лицом органов внутренних дел по месту совершения семейного насилия и должен быть оформлен в течение 24 часов со времени совершения семейного насилия либо существования реальной угрозы его совершения, либо с момента подачи заявления о факте совершения насилия.</p> <p>Выдача временного охранный ордера может быть обжалована в суд, и заявление подлежит рассмотрению немедленно, в исключительных случаях - в срок до 3 суток.</p>	<p>Временный охранный ордер выдается по месту совершения семейного насилия начальником территориального органа внутренних дел (ГОРОВД) или его заместителем, а также начальником городского и поселкового отделений милиции (ПОМ, ГОМ) или должностным лицом, их замещающим. Он должен быть оформлен в течение 24-часов со времени совершения семейного насилия, либо существования реальной угрозы его совершения, либо с момента подачи заявления о факте совершения насилия.</p> <p>Выдача временного охранный ордера может быть обжалована в суд. Заявление подлежит рассмотрению немедленно, а в исключительных случаях в срок до 3-х суток (п.3). <b>Соответствует требованию Закона</b></p>
<p>3. Временный охранный ордер выдается лицу, совершившему семейное насилие, на срок до 15 дней. Лицо, получившее временный охранный ордер, обязано выполнить все условия, указанные в нем, в противном случае на указанное лицо должно быть наложено административное взыскание в соответствии с действующим законодательством.</p>	<p>Временный охранный ордер выдается вышеуказанными руководителями ОВД лицу, совершившему семейное насилие, на срок до 15 дней. Лицо, получившее временный охранный ордер, обязано выполнять все условия, указанные в нем. В противном случае на указанное лицо должно быть наложено административное взыскание по ст. 66<sup>4</sup> Кодекса об административной ответственности КР (п.3.1). <b>Соответствует требованию Закона</b></p>
<p>4. По желанию пострадавшего от насилия ему выдается копия временного охранный ордера.</p>	<p>Копия временного охранный ордера (приложение № 1) в обязательном порядке выдается пострадавшему от насилия (п.3.2) <b>Усиливает требование Закона</b></p>

Закон, статья 23	Инструкция
<p>5. Контроль за соблюдением лицом, совершившим семейное насилие, условий временного охранный ордера возлагается на орган внутренних дел.</p>	<p>Механизм не предусмотрен. На практике контроль исполнения условий ВОО осуществляет УИМ.</p>
	<p>Общий контроль за соблюдением законности, пресечения фактов злоупотребления выдачей временных охранный ордеров возлагается на заместителей начальника ГОРОВД, курирующих деятельность УИМ (п.7.1).</p>

Представленные данные показывают, что во-первых, Инструкция усиливает требование Закона и предусматривает обязательную выдачу копии ВОО лицу, пострадавшему от семейного насилия. Из Инструкции следует, что под копией ВОО подразумевается отрывной талон Бланка ВОО, который называется «ВОО для лица, пострадавшего от семейного насилия», однако подчеркнем, что он не является полной копией ВОО, т.к. в нем отсутствует информация о виновнике насилия и условиях ВОО.

Во-вторых, контроль соблюдения виновником семейного насилия условий ВОО и ОСО Инструкцией не предусмотрен - не определены формы порядок, своевременность контроля.

### **Условия временного охранного ордера (ст. 24 Закона)**

Механизм реализации условий ВОО, предусмотренных ст.24 предусмотрен в бланке ВОО.

Сравнение условий ВОО, предлагаемых в Бланке ВОО на предмет соответствия требованиям Закона, приведен в таблице.

**Таблица 2. Сравнение условий ВОО, предусмотренных в Законе и Бланке ВОО**

<b>Закон, статья 24</b>	<b>Бланк ВОО</b>
1. Запрет лицу, совершившему семейное насилие, совершать любые насильственные действия против пострадавшего от насилия или других лиц	Соответствует требованию Закона
2. Регулирование возможности доступа лица, совершившего насилие, к несовершеннолетним детям, находящимся на иждивении	Запрещается доступ к несовершеннолетним детям, находящимся на иждивении
3. Предупреждение лица, совершившего семейное насилие, о недопустимости прямых и косвенных контактов с пострадавшим от насилия	Не допускаются любые контакты с пострадавшим
4. Обязанность лица, совершившего семейное насилие, оплатить стоимость лечения пострадавшего от насилия	Соответствует требованию Закона
5. Предупреждение лица совершившего семейное насилие, о том, что в случае нарушения условий ВОО указанное лицо может быть привлечено к административной ответственности	Соответствует требованию Закона
6. Предупреждение пострадавшего от семейного насилия о том, что независимо от получения ВОО он имеет право обратиться в суд и возбудить уголовное дело против лица, совершившего семейное насилие	Соответствует требованию Закона
<b>Закон, статья 24</b>	<b>Бланк ВОО</b>
7. Предупреждение пострадавшего от семейного насилия о том, что независимо от получения ВОО и заявления о возбуждении уголовного дела и возбудить дело о расторжении брака, разделе имущества, получении алиментов, возмещений ущерба и иных компенсаций	Соответствует требованию Закона
8. Предупреждение пострадавшего от семейного насилия о том, что он имеет право дополнительно обратиться за судебным охранным ордером с целью защиты от продолжающегося семейного насилия	Соответствует требованию Закона

Таким образом, можно констатировать, что одно условие ВОО являются более жесткими, чем предусмотрено Законом, в результате чего смысл, вкладываемый законодателем в норму, изменился. Кроме этого, подзаконный акт не должен превышать силу закона, поэтому, по мнению судей, условия, предусмотренные в Бланке ВОО, должны быть приведены в соответствие со статьей Закона.

### **Информированность и обеспечение нормативно-правовыми актами**

Данные оценки показывают, что в 2004 году во всех исследуемых ГОРОВД была проведена работа по информированию личного состава о введении в действие Инструкции. Представленная информация носила скорее ознакомительный характер и не ставила целью глубокое изучение нового процессуального документа.

#### **Участник мониторинга, УИМ, стаж работы в ОВД 12 лет**

Помню, где-то в 2005 году пришла женщина, ее из какого-то кризисного центра направили за ВОО. Я стал выяснять, что это такое, и выяснилось, что ни у нас, ни в РОВД тогда даже бланков не было. Мы эту женщину тогда еле-еле домой отправили. Уже потом я первым в РОВД выдал ВОО.

Сопоставление статистической информации МВД КР о том, что ежегодно по Республике регистрируются от 8 до 10 тысяч вызовов на семейно бытовые скандалы с данными о том, что сумма выданных ВОО за 2004-2007 годы составляет всего 292<sup>14</sup>, наглядно показывает, что в эти годы планомерной работы, направленной на практическое применение Закона и Приказа МВД №388 от 07.10.04. в системе ОВД не проводилась, работа носила фрагментарный характер и велась от случая к случаю. Сотрудники ОВД не были нацелены на работу с семейным насилием, структурные подразделения не были обеспечены соответствующими бланками, выдача ВОО проводилась эпизодически, статистические данные по ВОО оставались достаточно ненадежными. Инициатива проведения обучающих мероприятий для сотрудников ОВД по вопросам семейного насилия принадлежала общественным и международным организациям.

Так, за анализируемый период и до принятия Закона, Ассоциацией «Диамонд» при поддержке ХИВОС (Гуманистический институт по развитию, Голландия), кризисными центрами и другими женскими организациями города Бишкек и регионов Республики при финансовой поддержке различных донорских организаций проведено немало обучающих мероприятий для сотрудников ОВД, с целью ознакомления с основами работы по семейному насилию и Законом. Ассоциацией «Диамонд» в 2001 г. для сотрудников правоохранительных учреждений, издано на русском и кыргызском языках пособие «Насилие в отношении женщин: предупреждение и борьба с последствиями».

#### **Участник мониторинга, УИМ, стаж работы в ОВД 19 лет, г.Бишкек**

Насколько я помню, нас тогда (в 2004 году) вызвали в РОВД, и кто-то из руководства прочел нам приказ и инструкцию. Мне кажется, ни я, ни другие участковые ничего не поняли. Потом позже никто не спрашивал с нас этой работы, да нам и других проблем по охране порядка на митингах хватало.

По инициативе независимых экспертов в 2007 году в программу обучений ОБСЕ участковых милиционеров городов Бишкек и Каракол принципам деятельности квартальной полиции были интегрированы полуторачасовые лекции по Закону. В том же году по инициативе и поддержке Программы ОБСЕ по реформе органов внутренних дел более 80 сотрудников

<sup>14</sup> Более подробный анализ приводится в разделе «Обзор статистических данных ОВД по семейному насилию»

Свердловского РОВД г.Бишкек прошли обучающие семинары по вопросам семейного насилия и издано специальное пособие для сотрудников милиции КР на кыргызском и русском языках тиражом 1000 экземпляров.

Таким образом, проведен не один десяток информационных мероприятий для сотрудников ОВД КР, тем не менее, уровень их информированности по Закону остается довольно низким. Так, например, итоги опроса более 300 сотрудников милиции, проведенного в 2008 г., показали, что более 80% сотрудников милиции, уполномоченных работать с семейным насилием, все еще не информированы о Законе. Скорее всего, это является результатом того, что сама система ОВД КР не имеет четкой политики по вопросам семейного насилия, и не было принято мер для анализа данной ситуации и ее решения.

Только в 2008 году, после Парламентских слушаний по исполнению Закона, проведенных 17 июня 2008 г. Комитетом по вопросам молодежной и гендерной политики ЖК КР, министерство внутренних дел Распоряжением № 205 от 20.06.08 г., впервые с момента принятия Закона выдвинуло требование организовать прием зачетов у участковых милиционеров на знание норм закона, провести анализ исполнения Приказа МВД №388 от 07.10.04. и ввести в программы обучения и повышения квалификации кадров ОВД специальные курсы, направленные на информирование сотрудников ОВД в вопросах семейного и гендерного насилия.

Тем не менее, в процессе настоящего мониторинга не удалось ни в одном из 5-ти городов и в центральном аппарате МВД получить информацию, которая бы письменно подтверждала процесс проведения вышеуказанного зачета и его результаты.

Так, в городе **Бишкек** исполнение Распоряжение №205 было передано в РОВД, ответственность за обучение была возложена на районные отделы ООП. Однако, как показывают данные мониторинга, обратная информация от районов – отчеты о результатах зачетов, либо какая-либо другая информация, консолидирующая проведение зачета на уровне города, в ГУВД Бишкек отсутствует. Таким образом, обобщенная информация на уровне города о том, сколько сотрудников и с какими результатами сдали зачет – отсутствует, хотя по мнению одного из районных руководителей ООП г.Бишкек, *планка при принятии зачета была такая, что не всем удалось сдать зачет с первого раза. В ГУВД г.Ош* считают, что отношение к приему зачета было *требовательным – 7 сотрудников сдавали зачет повторно.* В то же время на уровне участковых было мнение о том, что зачет достаточно часто ассоциировался с кампанией, целью которого был *сбор материала для отчета в вышестоящий орган, чтобы было чем отчитаться.* В **ГОВД Каракол** при исследовании вопроса о проведении зачета в соответствии с Распоряжением №205 была получена противоречивая информация. Так, большинство опрошенных УИМ сообщили, что зачеты по семейному насилию не проводились. Однако начальники ГОМ и в РОВД утверждали, что зачет в форме устной беседы проводился. В **г.Нарын** Распоряжение министра МВД №205 от 20 июня 2008 года, УИМ впервые видели от экспертов, которые осуществляли мониторинг в г. Нарын. По сообщению УИМ города **Жалал-Абад** зачеты по семейному насилию не проводились.

Вышеприведенная информация совпадает с информацией, полученной от тренеров семинаров, которые так же говорят, что на вопрос принимался ли зачет на основании 205 распоряжения большинство участников семинаров города Бишкек и Иссык-

Кульской области отвечали отрицательно, либо затруднялись с ответом. От участников семинаров были следующие высказывания: *«Каким образом руководство будет принимать зачет, если они сами ничего про Закон не знают?»*

Выше приведенные результаты мониторинга в первую очередь говорят о том, что работа по контролю исполнения распоряжений министра ведется не на должном уровне. Безусловно, такой подход в работе низовых структур снижает эффективность усилий, предпринимаемых руководством МВД. Соответственно, возникают следующие вопросы: Существует ли в системе ОВД КР процедура отслеживания исполнения ведомственных нормативных актов? Каким образом осуществляется контроль исполнения решений МВД? Процедура аттестации и принятия зачетов у сотрудников ОВД имеет ли определенный установленный график и процедуру? Каким образом формируется список вопросов, используемых при аттестации сотрудников системы ОВД?

В 2008 году, согласно Распоряжения МВД КР №205 от 20.06.08., более 95 процентов участковых милиционеров, почти 90% начальников ГОМ и часть инспекторов по делам несовершеннолетних и дежурных частей ОВД г. Бишкек и Иссык-Кульской области прошли обучающие семинары, целью которых было повышение информированности в области гендерного насилия; информирование о законодательной базе; изучение правового механизма, обеспечивающего исполнение закона о семейном насилии. Участники семинаров получили подтверждающие сертификаты, завизированные заместителем министра внутренних дел и пособие для сотрудников милиции по работе с семейным насилием на кыргызском и русском языках. Семинары были организованы УОБ МВД КР и Центром исследований демократических процессов при поддержке Программы ОБСЕ по реформе органов внутренних дел. По результатам семинаров была издана Памятка для УИМ по работе с Законом и Приказом №388, где приводится краткая информация об основных обязанностях милиции по работе с семейным насилием.

**Участники мониторинга, прошедшие семинары по линии ОБСЕ, УИМ, ИДН, г.Бишкек**

Вообще-то приказ по введению ВОО и семейному насилию был давно, но я как-то не работал с ним – начальство не спрашивало, самому разобраться некогда, да и незачем. Пострадавшие охранных ордеров не знают и не просят.

Я раньше не считал, что семейное насилие такой большой вред приносит. А теперь понимаю, что из семьи, где есть насилие, дети убегают, попадают на улицу и в конце концов попадают ко мне, мне потом с ними работать.

Раньше не понимал женщин - ходят туда-сюда, плачут, сегодня хочет виновника наказать, завтра – не хочет. Теперь понятно стало, почему терпит семейное насилие, почему не разводится, почему жалеет виновника.

Вообще я считал, что семейное насилие дело личное. Поэтому на жалобы о том, что материт, гоняет - не очень реагировал. Шел разбираться, когда были драки.

На семинаре я понял, что такое психическое насилие и как оно опасно. Даже сам стал в семье немного по-другому относиться.

Я считал, что семейное насилие только от пьянки зависит, а оказывается надо и менталитет менять.

Учеба очень нужная, открыла мне глаза на эту проблему, я в органах 33 года, но относился к семейному насилию как к обычному явлению. Теперь понял, все зависит от милиции, если она повернется лицом к этой проблеме, можно предотвратить многие другие преступления.

Данные глубинных интервью показывают, что в г. Бишкек, где проводились эти обучения, участковые более чувствительны к семейному насилию, чем их коллеги из города Ош, которые прошли обучение только по линии УВД.

Так, например, участковые Бишкека достаточно часто говорили о том, что новые знания *оказали существенное влияние на изменение подходов в работе*<sup>15</sup>. В отличие от них, в городе Ош такие суждения вообще не высказывались. Об изменении отношения к семейному насилию можно судить и на основании следующих высказываний УИМ г. Бишкек: *«Семейное насилие – это социальная проблема; теперь меня не раздражают вызовы на семейный скандал; я понимаю, что сейчас у них надежда только на милицию; на семейный скандал мы выезжаем незамедлительно, ведь он может перерасти в страшное преступление; стараюсь помочь обращающимся женщинам; мне жалко этих женщин; стараюсь объяснить виновнику, что он может загубить жизнь детей; нам надо лучше работать по этой проблеме; женщины тоже проявляют семейное насилие в отношении детей и даже мужчин»*.

В г. Каракол руководство ГОВД отмечает, что почти весь состав УИМ прошел обучение по семейному насилию (из 13 УИМ не прошли обучение 2 новых сотрудника). Говоря о влиянии обучения, участники мониторинга отмечали, *что углубленное изучение закона помогает разобраться, как лучше действовать в случае семейного насилия, относиться серьезнее к этой проблеме, четко знать свои обязанности и полномочия при выдаче ВОО*. В качестве пожелания было высказано предложение провести для УИМ еще обучение по психологии общения с населением и пострадавшими от насилия.

Анализ показал, что участники мониторинга в городах Бишкек и Каракол хорошо информированы о проблеме семейного насилия, идентифицируют такие виды семейного насилия, как физическое, психическое, экономическое, сексуальное.

В группе УИМ Бишкека и Каракола получила развитие тема причин семейного насилия, среди которых чаще всего выделялись *бедность, пьянство, социально-бытовая неустроенность и низкий моральный уровень граждан*. С насилием в обеспеченных семьях участники оценки сталкиваются крайне редко, что в первую очередь связано высоким уровнем латентности семейного насилия в этой группе населения. В городах Ош, Нарын и Жалал-Абад тема причин семейного насилия и степени его воздействия на общество практически не получила развития, что является вполне объяснимым - уровень информированности о семейном насилии среди милиционеров недостаточно высок, так как в этих городах не было комплексного обучения по данным вопросам.

В городах Ош, Нарын, Жалал-Абад участковые заметно реже считают семейное насилие проблемой, требующей государственного вмешательства, и чаще чем в Бишкеке относят насилие к менталитету, национальным или религиозным традициям. Интервью с сотрудниками

**Участник мониторинга, УВД г.Ош**

Нужно учитывать, что милиционеры – это мужчины, у них есть определенные стереотипы по вопросам положения женщин в семье, семейного насилия. А на юге стереотипы усиливаются за счет менталитета и влияния ислама. Поэтому обучение должно проводиться на научной основе, с привлечением специалистов. Нужно не только закон изучать, менталитет милиции нужно менять. Нужно использовать новые формы обучения, например, практические или ролевые занятия, чтобы это не было простой лекцией.

<sup>15</sup> Здесь и далее по тексту курсивом указываются высказывания участников мониторинга с минимальной редакцией



ГОВД г.Нарын показывает, что все участники мониторинга, включая руководство, не проходили обучения по семейному насилию, По сообщению руководства ГОВД г. Жалал-Абад в период с 2003 по 2008 год обучение по проблеме семейного насилия прошли всего 4 человека - заместитель начальника ГОВД, начальник ООП и 2 УИМ. При уточнении вопроса о том, какое обучение и кем проводилось, была получена следующая информация: вышеназванные сотрудники принимали участие в 2-х круглых столах по обсуждению норм Закона (организованные Ассоциацией женщин лидеров г. Жалал-Абад), семинар ОБСЕ по межэтническим вопросам (г.Ош) и недельное обучение в г.Бишкеке по линии МВД. По итогам оценки из 18 работающих УИМ, 13 практически не информированы о Законе, 15 – не информированы об Инструкции. В ходе проведения оценки исследователи неоднократно получали информацию о том, что УИМ г. Жалал-Абад очень нуждаются в обучении или в информировании не только по семейному насилию, но и по другим проблемам и законам, касающихся их деятельности. Многие участковые довольно пессимистично оценивают возможность обучения, т.к. считают, что *руководство не позволит им отсутствовать на рабочих местах, да средств на хорошее обучение нет, и мало кто заинтересован в обучении милиции.*

Сопоставление статистических данных по количеству выданных ВОО по анализируемым городам показывает<sup>16</sup>, если в г.Бишкек за 2008 год на одного УИМ приходится в среднем по 1,7 ВОО, в Караколе – 1,4, то Нарыне – 0,7, и Жалал-Абаде – 0,2 ВОО на одного УИМ. Следовательно, ВОО выданы больше там, где уровень информированности о проблеме семейного насилия и его законодательной базе выше.

Таким образом, можно говорить о том, что обучение сотрудников милиции, дающее более широкую информацию, какая проводилась по линии ОБСЕ и ОФ «Центр исследований демократических процессов» повлияло на повышение чувствительности к проблеме, увеличение ответственности и реагирования на случаи семейного насилия. Тем не менее, необходимо подчеркнуть, что инициатива самого МВД имеет громадное значение, т.к. оно демонстрирует волю руководства МВД работать с семейным насилием, нацеливает личный состав на исполнение Закона о семейном насилии, повышает заинтересованность рядовых сотрудников работать с этой проблемой. Без такого важного фактора, как политическая воля руководства МВД, работа по защите граждан от семейного насилия не будет эффективной.

### **Обеспечение ОВД нормативно-правовыми актами и бланками ВОО**

Во многих ГОМ имеются информационные стенды, на которых указаны основные направления работы милиции, размещены информационные материалы для посетителей. Среди информационных буклетов широко представлены материалы по предотвращению насилия (в.т.ч. и семейного) в отношении детей, по профилактике ВИЧ/СПИД и наркомании. В то же время ни в одном из ГОМ г. Бишкек на информационных стендах исследователи не встретили информационных материалов кризисных центров. При изучении вопроса о наличии в ГОМ информации о КЦ исследователи чаще всего получали такие ответы: *«Где-то у меня была информация о КЦ; нам когда-то давали буклет; в Пособии для милиции,<sup>17</sup> кажется, есть информация о КЦ»*. Отсутствие информационных материалов о КЦ на уровне ГОМ свидетельствует о недостаточном сотрудничестве КЦ с основным субъектом по

<sup>16</sup> В г. Жалал-Абад за 2008 год выдано 2 ВОО; в г.Нарын – 5; в г.Кара-Кол – 18 ВОО. Данные приведены на основе Мониторинга правоприменительной практики Закона КР О социально-правовой защите от насилия в семье.

<sup>17</sup> Имеется в виду Пособие для сотрудников милиции Кыргызской Республики по работе с семейным насилием, выпущенного в рамках проекта ОБСЕ

пресечению и предотвращению семейного насилия. Хотя, казалось бы, такое сотрудничество должно быть давно налажено, т.к. ОВД является центральным органом, куда стекается информация о семейном насилии от всех других субъектов, работающих по этой проблеме, и именно ОВД обладают информацией о семьях, где существует проблема семейного насилия, которые как раз и нуждаются в услугах КЦ.

Все необходимые нормативно-правовые акты (закон, приказы, распоряжения, инструкции), регулирующие сферу семейного насилия во всех ГОМ городов Бишкек имеются. Все сотрудники ОВД г.Бишкек, посещавшие семинары по линии ОБСЕ в 2008, году имеют Пособие для сотрудников милиции по работе с семейным насилием. Однако в Свердловском РОВД, где обучение проходило до его издания, сотрудники не имеют таких пособий.

**Начальник ГОМ, г.Ош**

Честно говоря, у меня нет текста Закона на руках, Инструкция в одном экземпляре есть. Я бы купил закон, но его нет в продаже. Это его где-то искать нужно, может быть в интернет, но его у нас тоже нет. Вот поэтому все как-то руки не доходят до этого закона.

В ГОМ города Ош нормативно-правовые акты имеются, но их количество ограничено, и существует потребность в увеличении количества экземпляров.

В г.Нарын Инструкция о работе с ВОО имеется только в дежурной части в одном экземпляре, существует потребность в обеспечении текстом Закона. В ходе дискуссий

неоднократно высказывалось мнение о необходимости обеспечения нормативно-правовыми актами на кыргызском языке. Этот же вопрос поднимался также в Оше, Жалал-Абаде, и в несколько меньшей степени в Караколе.

**Начальник ГОМ, г.Нарын**

В нашей области кыргызы составляют 99,9% всего населения, поэтому для нас очень важно иметь всю нормативно-правовую базу на государственном языке. Например, Инструкция, Законы и распоряжения существуют только на русском. Это создает для наших сотрудников большие трудности в их исполнении - они плохо понимают их.

На уровне РОВД г.Бишкек бланки ВОО находятся в дежурной части, имеются в достаточном количестве и представлены только на русском языке. Бланки сформированы в пачки, номера в пачке проставляются в порядке возрастания и вписываются от руки. Контроль выдачи бланков в РОВД осуществляет начальник дежурной части. В ГОВД г.Ош бланков ВОО также достаточно.

На уровне ГОМ г.Бишкека бланки ВОО могут находиться в дежурной части ГОМ, у старшего участкового или начальника ГОМ. Бланки представлены только на русском языке, проблем с нехваткой бланков нет. В 12 из 25 бишкекских ГОМ бланки ВОО были получены от начальника дежурной части РОВД или начальника ООП. В оставшихся 13 ГОМ бланки ВОО распечатываются на принтере или копируются по мере необходимости. Во всех этих ГОМ замена картриджей<sup>18</sup>, приобретение бумаги и копирование ВОО осуществляется за счет сотрудников ГОМ. Во время проведения мониторинга исследователи неоднократно получали информацию о том, что также за счет сотрудников ГОМ покрываются расходы на бензин, запасные части, ремонт автотранспорта, отопительные приборы, уголь и др. В нескольких ГОМ Бишкека приводились случаи, когда премия от РОВД не доходила до сотрудников ГОМ – *«Мы только в ведомости расписались, а денег и не видели, их начальник на ремонт потратил»* – говорили участковые.

<sup>18</sup> Стоимость картриджа составляет около 2000 сом, стоимость одной заправки - около 500 сом, пачка бумаги для принтера – около 160 сом, заработная плата УИМ составляет около 5000 сом.

Такое положение вещей неизбежно толкает низовые структуры на путь поборов и взяток, что отталкивает население и разлагает милицию изнутри.

ГОВД г.Ош осенью 2008 года обеспечило все 5 ГОМ бланками ВОО, однако во время мониторинга в одном из ГОМ бланки ВОО и другая документация по ВОО отсутствовали. В остальных ГОМ недостатка в бланках ВОО выявлено не было.

В городах Каракол, Нарын проблем с недостатком бланков ВОО нет. В большинстве случаев обеспечением бланками занимается руководство ГОМ, ОПЦ и дежурных частей.

В Жалал-Абаде бланки ВОО имеются только на уровне ГОВД, они специально заказываются в типографии, как и другие используемые бланки. На местах УИМ бланки ВОО ни разу не видели и не знали о существовании такого процессуального документа. В ходе интервью было

выяснено, что участковые сами того не подозревая, работают семейному насилию: – выезжают на семейные скандалы, проводят профилактические беседы, предупреждают виновник о возможности привлечения к ответственности, посещают и наблюдают за семьями. Однако все это проводится без учета требований Инструкции и не сопровождается выдачей ВОО.

В ходе мониторинга была выявлена потребность в бланках ВОО на кыргызском языке. Эта проблема поднималась как в Бишкеке (особенно в ГОМ, обслуживающих районы новостроек), так во всех остальных городах, однако наиболее остро этот вопрос поднимался в Нарыне и Жалал-Абаде. Необходимость в бланках на кыргызском языке подтверждается следующими высказываниями участников мониторинга: *«Пострадавшие и потерпевшие не всегда владеют русским языком, мы переводим текст, но на слух его трудно воспринимать; я не очень хорошо перевожу на кыргызский язык юридические термины; у потерпевшей нет возможности дома, как следует изучить свои права, указанные в ордере т.к. она может не знать языка; на юге женщины плохо владеют русским языком; у нас почти все говорят на кыргызском языке, мне и самому трудно читать по-русски, тем более объяснять»*. В качестве решения проблемы было предложено предоставить гражданам возможность выбирать язык заполнения ВОО путем издания двухстороннего бланка: *одну сторону печатать на русском языке, а другую на кыргызском.*

**Заместитель начальника РОВД, г.Бишкек**

Если посчитать, сколько государство «экономит» на канцтоварах, бензине, запчастях и т.п., заставляя милицию заниматься поиском средств на эти нужды, то получится, что никакой экономии нет. Никто платить из своего кармана не будет. И когда нам говорят «ищите деньги сами», то это мы понимаем, это как прямое указание брать с населения взятки, «шерстить» таксистов, торговцев, и т.д. Где же тут государственный подход? Как потом с мздоимством бороться? Что о нас граждане будут думать? Мы никогда не поднимем имидж милиции, пока наши рядовые сотрудники сомы с населения будут сшибать.

**Начальник ГОМ, г.Бишкек**

Раньше я плакал, что нет компьютера, теперь плачу, что он есть. Теперь мои расходы выросли: принтер на дешевой бумаге не печатает - значит надо хорошую покупать, картридж нужно заправлять и менять – опять за свой счет. А канцтовары нам последний раз при СССР выдавали. Теперь все за свой счет. А это значит, что мы должны кого-то «загрузить», не могут же ребята все время зарплату на это тратить. Одно радуется, что машины пока нет, а то еще больше расходов будет – запчасти, бензин, ремонт (смех).

**Начальник ГОМ, г.Бишкек**

Посмотрите на мой кабинет: здесь кроме металлического шкафа все я принес из дома или купил – стол, ковер, стулья, обогреватель. А посмотрите, сколько мы бумаг собираем, сколько у нас папок, вот новый адм.кодекс тоже сами купили. Но нельзя же все время деньги из дома тащить. Поэтому иногда приходится кого-то прижать, взять на бензин, у кого-то на запчасти. Вот так и живем. Поэтому нас народ не любит, считает, что мы его обираем. Но это так и есть. А думаете, там, наверху, об этом не знают?

В тех, городах, где ВОО выдавались более активно, встречались предложения пересмотреть форму бланка ВОО: увеличить размер шрифта, проверить и продумать логику, сделать дополнительные отметки для облегчения заполнения, дополнить условиями ВОО учетную карточку. Наиболее часто упоминались следующие замечания: *мелко, плохо сформатировано, трудно для заполнения, ФИО пострадавшей(го) нужно вписывать много раз, например, при выборе всех условий ВОО - 7 раз, ФИО виновника в – 4 раза.*

## **Учет, регистрация случаев семейного насилия и ВОО**

В соответствии с Инструкцией регистрация обращения граждан по случаям семейного насилия должна вестись в ЖУИ, а в необходимых случаях в соответствии с Приказом МВД 415 от 26.09.2001 в КУП с отметкой в последней графе ЖИУ/КУП о принятых мерах. Данные глубинных интервью показывают, что по оценкам руководителей ГОРОВД регистрация случаев семейного насилия соответствует требованиям Инструкции, учетно-регистрационная дисциплина регулярно проверяется вышестоящими структурами. Следует отметить, что в функции исполнителя не входило вторгаться в регистрационную деятельность ОВД и контролировать полноту и своевременность регистрационной работы.

Данные мониторинга показывают, что выдача ВОО в городе Бишкек проводится на трех уровнях: ГОМ, РОВД, ГУВД, соответственно учет и регистрация ВОО осуществляется на трех уровнях. В остальных городах выдача ВОО проводится на 2 уровнях: ГОМ, ГОВД.

Бланк ВОО состоит из трех частей: Карточка учета ВОО, Временный охранный ордер для лица, совершившего семейное насилие, Временный охранный ордер для лица, пострадавшего от семейного насилия (Приложение №1). Номер ВОО во всех трех частях является единым.

### **Исследователь, г.Ош**

В одном из ГОМ в день мониторинга ни бланков ВОО, ни журнала регистрации ВОО не нашли, и сказали, что все это хранится у старшего УИМ, а он болен. Через 2 дня нам предоставили наспех, одним почерком заполненный журнал регистрации и бланки ВОО. Позже при посещении домохозяйств мы выяснили, что в двух случаях пострадавшие и виновники никогда не получали ВОО и не знают, что это такое.

В Карточку учета ВОО вписывается регистрационный номер заявления, который сотрудники ГОМ получают в РОВД, где ведется единый алфавитный журнал регистрации обращения граждан, предусмотрена подпись виновника и пострадавшего от семейного насилия.

Карточка учета ВОО остается в ОВД, а две других части вручаются виновнику и пострадавшему от семейного насилия. Отметим, что Закон (ст. 23) не требует обязательной выдачи пострадавшему копии ВОО, она выдается по его желанию. Однако Инструкция предусматривает обязательную выдачу копии ВОО пострадавшему. Необходимо отметить, что часть бланка ВОО, предназначенная для пострадавшего, не является копией ВОО, т.к. в нем отсутствует информация об условиях ВОО.

Карточки учета ВОО на уровне ГОМ нумеруются и подшиваются в папку, которая называется «Учет ВОО» или «ВОО». В одних случаях оригинал Карточки учета направляется в РОВД, а копия остается в ГОМ. В других случаях в РОВД направляется копия, а оригинал Карточки учета остается в ГОМ. Часть ГОМ Карточку учета ВОО оставляет у себя, а в РОВД передает только информацию о количестве выданных ВОО.

В случае, когда ВОО был выдан в РОВД или ГУВД - Карточка учета остается соответственно в РОВД или ГОВД. Некоторые ГОРОВД спускают информацию о выданных ВОО в ГОМ, но это не является обязательной процедурой, поэтому в некоторых ГОМ участники мониторинга не знали о том, что жителям их участков были выданы ВОО, хотя в некоторых случаях они сами выезжали на вызовы и доставляли виновников в РОВД.

Нумерация ВОО на уровне г.Бишкек производится по-разному: в одних случаях в каждом ГОМ своя нумерация, в других нумерация ведется начальником дежурной части РОВД и является единой. В г.Ош нумерация бланков ВОО ведется на уровне ГОВД – все ГОМ получили уже пронумерованные бланки.

В большинстве ГОМ информация о ВОО дополнительно заносится в специальный журнал учета выданных ВОО, страницы которого пронумерованы, прошнурованы и опечатаны. Такие журналы отсутствуют лишь в нескольких ГОМ столицы.

При осмотре подшивок с ВОО было замечено, что в некоторых Карточках учета ВОО заполнены не все позиции, и довольно часто на место данных виновника были вписаны данные пострадавших и, наоборот, - в строку пострадавших – данные виновников<sup>19</sup>. По мнению исследователей, причина таких технических неточностей связана с недоработками в самом Бланке ВОО.

В Жалал-Абаде оба ВОО были полностью и правильно заполнены, однако исследователи заметили, что один из них был заполнен карандашом и отрывные части не были оторваны<sup>20</sup>. В г.Каракол отдельный журнал по ВОО не ведется, однако в скоросшивателе, где хранятся Карточки учета ВОО фиксируется учет их выдачи: № и дата регистрации, кем выдан ВОО, на какой срок выдан ВОО, отметка о предупреждении и подпись.

В целом, анализ мониторинговой информации показывает, что расхождения в процедуре учета, регистрации и хранения ВОО не случайны, и связаны с отсутствием на этот счет четких рекомендаций в Инструкции. Участники мониторинга районного уровня высказывали мнение о необходимости доработки Инструкции в части учета, регистрации и ведения статистичности по ВОО.

Оформление журналов в ГОМ ведется не везде одинаково, но в большинстве случаев имеется информация о дате обращения, фамилии пострадавшего и виновного, краткая фабула, ФИО инспектора готовившего материалы, номер выданного ВОО. Кроме этого, во всех ГОМ имеются журналы подучетных элементов и практически во всех случаях лица, совершающие семейное насилие регулярно ставятся на учет как семейные дебоширы. В ходе мониторинга было выяснено, что среди УИМ и начальников ГОМ нет единого мнения о том, сколько времени нужно хранить папки с ВОО и через какой срок они должны списываться. Этот вывод основывается на том, что при обсуждении этих вопросов были получены весьма расплывчатые ответы: *«ВОО наверное будем хранить как и другие материалы; наверное, в начале нового года заведем новую папку; РОВД скажет когда нужно будет списывать; у нас места много, хранить будем столько – сколько нужно; будем списывать как все другие материалы.»*

---

<sup>19</sup> В последующих разделах будет показано, как это станет причиной ошибок при составлении статистической отчетности

<sup>20</sup> Позже, при посещении семей, со слов жены было выяснено, что данная семья по факту насилия за всю совместную жизнь в милицию не обращалась, о ВОО слышат впервые

В целом, анализ мониторинговой информации показывает, что расхождения в процедуре учета, регистрации и хранения ВОО не случайны и связаны с отсутствием на этот счет четких рекомендаций в Инструкции. Участники мониторинга вышестоящих уровней (ГОВД/РОВД/ГУВД) высказывали мнение о необходимости доработки Инструкции в части учета и регистрации ВОО, т.к. им трудно обобщать информацию, которая учитывается и регистрируется по-разному.

Как правило, из ГОМ информация о количестве выданных ВОО передается в вышестоящую дежурную часть еженедельно, ежемесячно (в соответствии с формами отчетности), а также по требованию. Кроме этого информация о ВОО после выхода распоряжения министра № 205 стала запрашиваться ООП.

В соответствии с Инструкцией статистическая отчетность, включающая гендерно-разделенные показатели о количестве зарегистрированных случаев совершения семейного насилия по видам, по видам принятых мер, социально-демографические данные о членах семьи, лицах, совершивших семейное насилие и пострадавших от семейного насилия должна вестись УИМ. Однако в настоящее время статистика по семейному насилию на уровне ГОМ во всех исследуемых городах включает лишь количество выданных ВОО. Только в одном бишкекском ГОМ исследователям была предоставлена форма для учета семейного насилия, при этом на просьбу предоставить отчет по этой форме был получен отказ, что, скорее всего, свидетельствует о том, что отчетность по этой форме не ведется.

Напомним, что Карточка учета ВОО не содержит информацию об условиях ВОО, о привлечении виновного к административной ответственности, а информация о пострадавшем представлена только в отношении заявителя. Поэтому на ее основе статистическая отчетность не может вестись в требуемом законом объеме.

Данные мониторинга показывают, что на уровне ГОМ нет необходимости вести развернутую статистическую отчетность. По оценкам большинства участников мониторинга такая статистика должна вестись на уровне РОВД и обобщаться в МВД. В тоже время следует подчеркнуть, что сегодня

**Участник мониторинга, РОВД, г.Бишкек**

Чтоб составить годовой отчет нам пришлось собрать все выданные ВОО из ГОМ, потом раскладывать, переключать и подсчитывать их сначала по мужчинам, потом по женщинам, потом по другим позициям. На это столько времени ушло, да и ошибок, наверное, наделали.

подготовка отчетности по семейному насилию на всех уровнях (ГОМ, РОВД, УВД, МВД) проводится вручную, что является весьма трудоемким процессом, который неизбежно сопровождается риском внесения неточностей и ошибок. В ходе мониторинга на всех уровнях было высказано мнение о необходимости ведения электронной БД по семейному насилию, что позволит получать достоверную статистику, удовлетворяющую требованиям Закона. При определении структуры, ответственной за ведение электронной БД по семейному насилию, были высказаны различные предложения. В одних случаях предлагалось усилить материальную базу дежурных частей, помочь им с разработкой программного обеспечения и возложить эту работу на них. В других случаях звучали мнения о том, что всю статистическую отчетность необходимо передать в информационные центры. Однако эти предложения требуют тщательного анализа, т.к. потенциал этих подразделений в настоящее время недостаточен. Так, по данным ИАЦ МВД из 55 ГОРОВД только в 13-ти имеются должности инспекторов по учетно-регистрационной и статистической работе, в остальных подразделениях уголовной статистикой занимаются либо сотрудники, числящиеся водителями, либо вольнонаемные, которые имеют низкую заработную

плату и соответственно недостаточную квалификацию. Потенциал дежурных частей также невысок: техника старая, единиц для ведения учетно-регистрационной работы по ВОО нет.

### Реагирование ОВД на случаи семейного насилия

Данные интервью с сотрудниками ГОМ показывают, что на практике сообщения о семейном насилии могут быть различными.

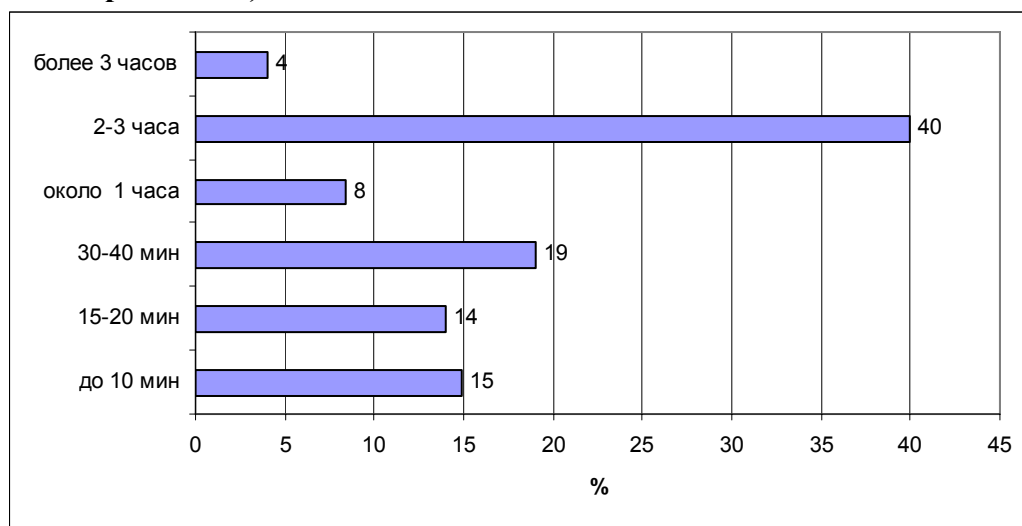
Сообщение может содержать информацию о совершающемся насилии, либо может быть сообщено о факте семейного насилия, который произошел ранее (иногда день или два назад), и в момент передачи информации насилие не происходит, прекратилось. В первом случае выезд на место совершения семейного насилия производится незамедлительно. Во втором случае незамедлительного прибытия милиции не требуется, поэтому участковые могут посетить заявителя в ближайшие несколько дней, что соответствует ожиданиям самих пострадавших.

#### Интервью с пострадавшей, женщина, 65 лет, г.Бишкек

Специально в милицию я не хожу, но если встречу участкового - рассказываю, что сын опять обижает, пенсию забирает, пьет. Он обещает зайти, поговорить с сыном. Приходит обычно через день-два, а иногда в тот же день. У милиции ведь работы много, а мне не горит, я подожду.

По данным мониторинга, некоторые пострадавшие считают, что оперативность реагирования на звонки по телефону 102 выше, чем при обращении в ГОМ, и объясняют это наличием более жесткого контроля сообщений, поступающих в центр оперативного реагирования по сравнению с дежурной частью ГОМ, телефон которого чаще всего не известен.

**Рисунок 10. Время реагирования милиции на вызов по факту семейного насилия (оценки пострадавших)**



Анкетирование показало, что каждый третий пострадавший (29%) ожидал приезда милиции до 20 минут, каждый пятый – 30-40 минут. При этом относительное большинство пострадавших (40%) ожидали приезда милиции 2-3 часа. Таким образом, говорить о том, что милиция реагирует на вызовы по семейному насилию незамедлительно говорить преждевременно. Однако необходимо отметить, что время реагирования в исследуемых городах значительно отличается (таблица 3).

**Таблица 3. Время реагирования милиции на вызов по факту семейного насилия по городам (% , оценки пострадавших)**

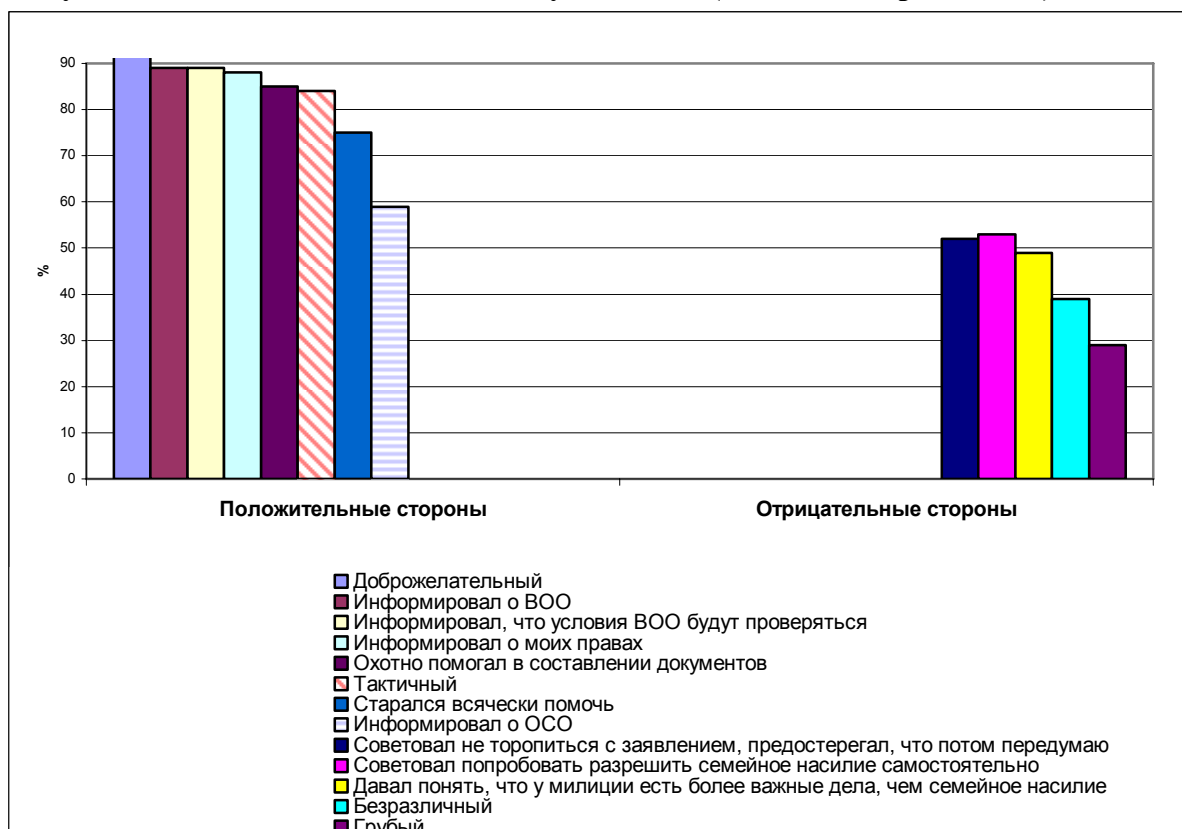
Время прибытия милиции	Бишкек	Ош	Каракол	Нарын	Жалал-Абад
10 минут	22				
15-20 минут	17		44		
30 минут	17	16	38		
40 минут			19		
1 час	11			40	
Около 2-х часов	22	34		20	
3 часа и более	11	50		40	100

По скорости реагирования выделяются два города – Бишкек и Каракол. Так, относительное большинство пострадавших г.Бишкек (39%) сообщили, что время прибытия милиции составило от 10 до 20 минут. 17 % бишкекчан ожидали приезд милиции 30 минут, треть (33%) – от часа до двух и 11% ожидали милицию 3 и более часов. В Караколе время прибытия милиции во всех случаях составило от 15 до 40 минут, что говорит о слаженности работы на уровне ГОМ и ГОВД. Реагирование на вызовы по фактам семейного насилия в городах Нарын, Ош и особенно Жалал-Абад заметно ниже, а время прибытия не соответствует требованию Закона и Инструкции. Причиной такого недостаточного реагирования на семейное насилие является то, что многие УИМ указанных городов считают, что насилие, совершенное по отношению к незнакомому человеку, представляет большую опасность, чем такие же действия, совершенные дома по отношению к близким, знакомым людям – *куда торопиться, это же очевидное правонарушение, виновник известен и никуда не убежит.*

Данные на рисунке 11 показывают, что в оценках пострадавших преобладают положительные характеристики работы милиционеров, обслуживающих семейное насилие. Наиболее высоко оценивается доброжелательность (92%), информирование о ВОО и правах (89-88%), помощь в составлении документов (85%), тактичность (84%). Реже отмечалось информирование об ОСО (59%).



**Рисунок 11. Положительные и отрицательные характеристики милиционеров, обслуживающих вызовы по семейному насилию (мнение пострадавших)<sup>21</sup>**



К отрицательным характеристикам можно отнести получение от участковых советов не торопиться с подачей заявления по факту семейного насилия (52%), рекомендации разрешить семейное насилие самостоятельно (53%), намеки на то, что у милиции есть более важные дела, чем разбор семейного насилия (49%), а также безразличие (39%) и грубость (29%).

Анализ данных по городам показывает, что спектр положительных характеристик в городах Бишкек и Каракол выше, чем в других городах, например, в городе Ош положительный спектр в три раза меньше, чем в Бишкеке. В тоже время спектр отрицательных качеств, таких как грубость, безразличие, советы разрешать семейные конфликты самостоятельно, а также намеки на то, что у милиции есть более важные дела, более характерно для Оша и Нарына. Предостережения не торопиться с подачей заявления и предупреждение, что пострадавшие впоследствии часто отзывают заявление, чаще поступали от сотрудников ОВД Бишкека и Каракола.

Анкетирование виновников показало, что они не так положительно характеризуют действия милиционеров, как пострадавшие. В некоторых случаях прозвучали обвинения в том, что при пресечении семейного насилия милиционеры применяли силу и нанесли виновнику травмы. Необходимо подчеркнуть, что в случае если виновник не прекращает насилие и представляет опасность для окружающих, то для пресечения насилия сотрудники милиции обязаны применить силу, что, по мнению пострадавших, является вполне оправданным.

Данные мониторинга показывают, что в городах Бишкек, Ош, Каракол на вызов по случаю семейного насилия выезжают два, а некоторых случаях три, и более

<sup>21</sup> Данные превышают 100% т.к. у участников мониторинга была возможность дать несколько ответов

сотрудников ОВД. В Жалал-Абаде участковые говорили о том, что на вызов по семейному насилию выезжает обычно один сотрудник и что ему одному трудно пресекать насилие и соблюдать все процедуры по оформлению документов. Такое положение дел в Жалал-Абаде с одной стороны связано с неисполнением требований Инструкции (по которой, как мы знаем, не было обучения), а с другой стороны связано с большой загруженностью УИМ, которые обслуживают участки с населением около 7000 человек.

У пострадавших появление милиции вызывает чувство уверенности, что они поступают правильно (41%), защищенности (35%), облегчения (22%). В тоже время часть женщин при опросе испытывали некоторый дискомфорт - им было неловко рассказывать мужчине-участковому о проблемах семейной жизни (19%)<sup>22</sup>. В целом, по отзывам пострадавших всех городов, сотрудники ОВД полностью справляются с задачей пресечения насилия. Сам факт появления людей в форме в большинстве случаев становится сдерживающим фактором – *виновник перестает распускать руки; затихает; начинает оправдываться, извиняться*. По мнению относительного большинства пострадавших (43%), виновники насилия удивлены, что у женщин есть защита, а так же теряются и пугаются увидев милицию (39%). В то же время было отмечено, что есть такие, у кого милиционеры вызывают еще больший гнев (30%), и которые *не реагируют на появление милиции*, т.к. совершенно пьяны (8%).

Изучение практики показывает, что в настоящее время ОВД используют следующие методы реагирования на семейное насилие:

- проведение профилактической беседы без каких-либо процессуальных действий;
- выдача ВОО в качестве профилактической меры, без привлечения к административной ответственности;
- выдача ВОО одновременно с привлечением к административной ответственности;
- привлечение к административной ответственности без выдачи ВОО;
- привлечение к уголовной ответственности без выдачи ВОО.

## Подготовка материалов для выдачи ВОО

Практика показывает, что после пресечения семейного насилия для безопасности виновника отделяют от других членов семьи, затем милиция преступает к выяснению всех обстоятельств конфликта. Сначала стороны конфликта и другие свидетели опрашиваются на месте совершения конфликта, выясняется кто виновник, кто пострадавший, кто свидетель. Сотрудники ОВД сообщили, что в большинстве случаев *отдельных помещений для всех участников конфликта нет, поэтому* на время опроса они вынуждены выдворять виновника (под наблюдением одного из сотрудников) на улицу или в подъезд дома.

Интервью с УИМ показывают, что в большинстве случаев отбор письменных заявлений и проведение профилактической работы с семьей проводится в ГОМ. Однако бывают случаи, когда заявления могут отбираться на месте. В основном это практикуется в случаях, если *семья благополучная, виновник осознает вину*,

### УИМ, г.Бишкек

Мы стараемся отбирать заявления в участке. Это в большей степени влияет на виновников и придает большую значимость нашей работе. Пусть виновник понимает, что мы представители власти и можем привлечь к ответственности. Вручать ВОО тоже нужно в участке или в РОВД, а то толку не будет, не будет уважения к этому документу.

<sup>22</sup> Сумма превышает 100% т.к. у респондентов была возможность дать несколько ответов

*сожалеет о произошедшем, просит прощения, обращение в милицию было в первый раз.*

В тоже время по данным УИМ Бишкека есть случаи, когда ВОО были выданы без заявления пострадавших, когда семейное насилие в семье было, вызов в милицию поступал, но пострадавшая отказалась писать заявление. Сотрудники мотивировали это тем, *что такая возможность должна быть, иначе ВОО теряет эффективность, а пострадавшей ВОО приносит пользу, т.к. виновник будет бояться нарушать условия ВОО.*

Сама процедура оформления материалов для выдачи ВОО в городах Бишкек, Ош, Каракол воспринимается УИМ как несложная, и при нормальном течении разбирательства занимает 20-30 минут, очень редко до одного часа. В случае, если работа милиции сопровождается неадекватным поведением виновника, пострадавших и продолжением насилия, разбирательство и оформление материалов может занять до 3-4 часов. Участковым Нарына процедура выдачи ВОО и работа по семейному насилию видится как *сложная, хлопотная, понапрасну занимающая рабочее время участковых.* Жалал-Абадцы не смогли оценить сложность процедуры выдачи ВОО, т.к. почти никто из них не имеет достаточного опыта работы с этим процессуальным документом.

Данные показывают, что сотрудники городов Бишкек и Каракол более требовательно относятся к исполнению всех предусмотренных Инструкцией процедур при работе с семейным насилием. Среди представителей ОВД других городов довольно часто распространены суждения, которые свидетельствуют о том, что не все процедуры, предусмотренные законом, исполняются на практике (*в теории одно, а на практике другое, мы живем не по инструкции, а в реальной жизни и т.п.*).

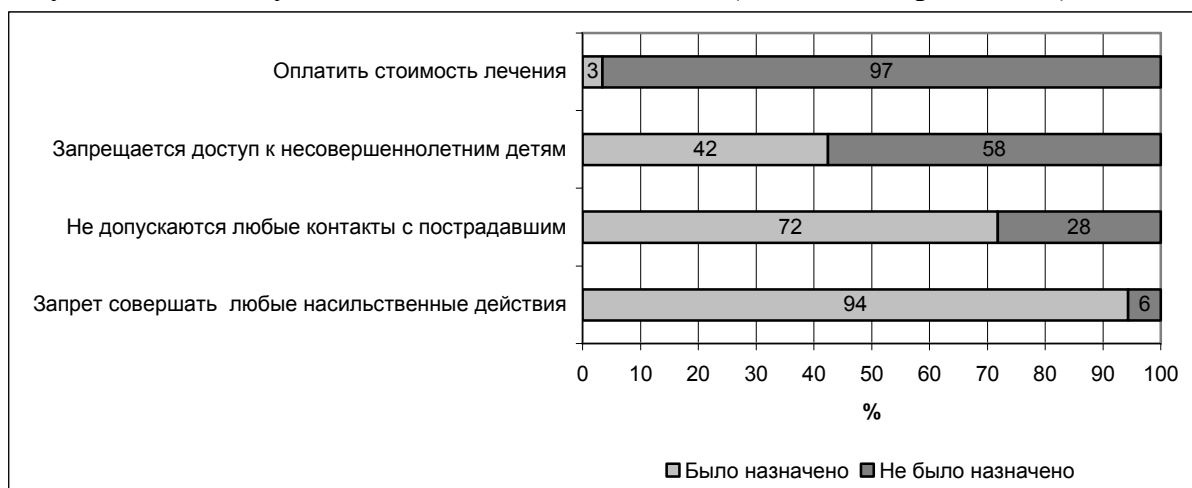
### **Выбор условий и определение срока действия ВОО**

Выбор условий и заполнение бланка ВОО в большинстве случаев осуществляет УИМ и реже другими сотрудниками ОВД. Напомним, что при выборе условий ВОО сотрудники ОВД опираются на условия, указанные в бланке ВОО. Практически ни один сотрудник ОВД на уровне ГОМ и РОВД не задумывался о том, что условия, указанные в Бланке ВОО (т.е. то, из чего они выбирают) не вполне соответствуют тому, что предусмотрено в Законе и Инструкции. Поэтому большинство сотрудников ОВД совершенно нормально относятся к тому, что вместо условия «регулирование доступа к несовершеннолетним детям» они используют «запрет доступа к несовершеннолетним детям»; вместо «предупреждения о недопустимости прямых и косвенных контактов с пострадавшим», используется только «запрет любых контактов с пострадавшим».

Данные мониторинга показывают, что в нормативных документах ОВД нет рекомендаций по выбору условий ВОО, поэтому сотрудники полагаются на свой профессиональный опыт и личную позицию. Сотрудники ГОМ сообщили, что в большинстве случаев они выбирают первые три условия, перечисленные в бланке ВОО (запрет совершать любые насильственные действия, не допускать любые контакты с пострадавшими, запрет доступа к несовершеннолетним детям). Условие по оплате стоимости лечения назначается ими довольно редко, что в первую очередь связано с тем, что *оно все равно не будет выполняться.* В нескольких ГОМ сотрудники вообще были удивлены, что им предоставляется право выбирать условия ВОО. По их мнению, если в бланке условия перечислены после двоеточия, то должны быть назначены все.

Данные анкетирования подтверждают, что чаще всего на виновников накладываются следующие условия: запрет совершать любые насильственные действия (94%), не допускаются любые контакты с пострадавшим (72%). Запрет доступа к несовершеннолетним детям используется только в семьях, где есть дети и поэтому назначается реже (42%). В то же время условие оплатить стоимость лечения пострадавшему используется крайне редко – 3% (было назначено только в Оше и Нарыне). Никаких различий в критериях выбора условий ВОО в исследуемых городах не выявлено.

**Рисунок 12. Какие условия ВОО были назначены (ответы пострадавших)<sup>23</sup>.**



В тоже время необходимо указать, что треть пострадавших не смогли вспомнить, какое из перечисленных условий было наложено на виновника. Изучение этого вопроса показало, что во многом это связано с тем, что информирование об условиях ВОО проводится устно, а в Бланке ВОО для лиц, пострадавших от насилия информация об условиях ВОО отсутствует. Соответственно пострадавшие, находясь в постнасильственном состоянии, довольно плохо воспринимали информацию о условиях ВОО на слух, а впоследствии не имели возможности ее уточнить.

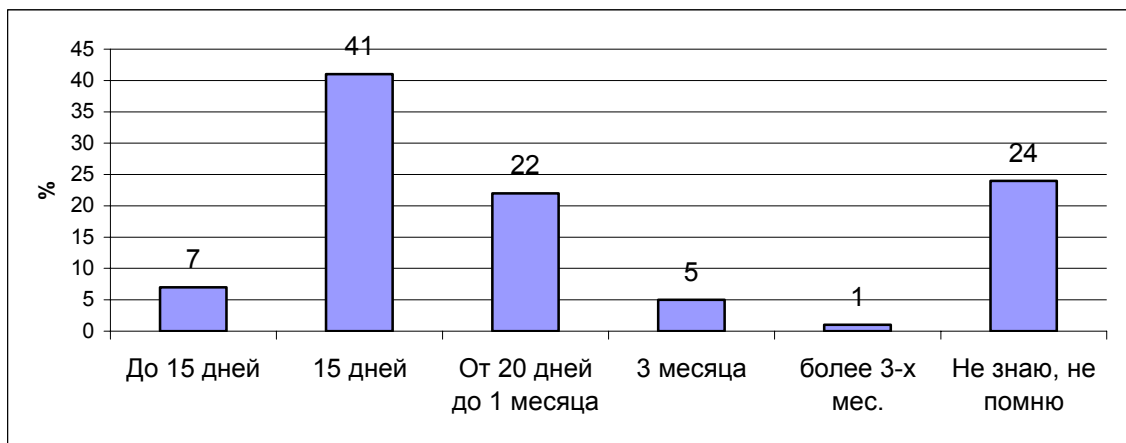
**Пострадавшая от семейного насилия, Бишкек**

У нас была дикая ссора, муж бил меня. Потом, когда приехала милиция я вообще плохо, что соображала. Милиционеры что-то мне объясняли, но я это плохо помню. Поэтому не могу ничего сказать про условия ВОО

В ходе мониторинга было выявлено, что при выборе срока действия ВОО, сотрудники ОВД чаще всего руководствуются тем, что «чем больше срок ВОО, тем лучше для пострадавших». Поэтому в относительное большинство (41%) ВОО было выдано на максимальный срок – 15 дней. В тоже время существует тенденция увеличения срока действия ВОО вопреки законодательству до одного месяца (22%) и более (6%) (рисунок 13). Отметим, что пятая часть пострадавших (24%) не смогла припомнить срок действия ВОО.

**Рисунок 13. На какой срок был выдан ВОО (ответы пострадавших)**

<sup>23</sup> Из числа тех, кто смог вспомнить об условиях ВОО



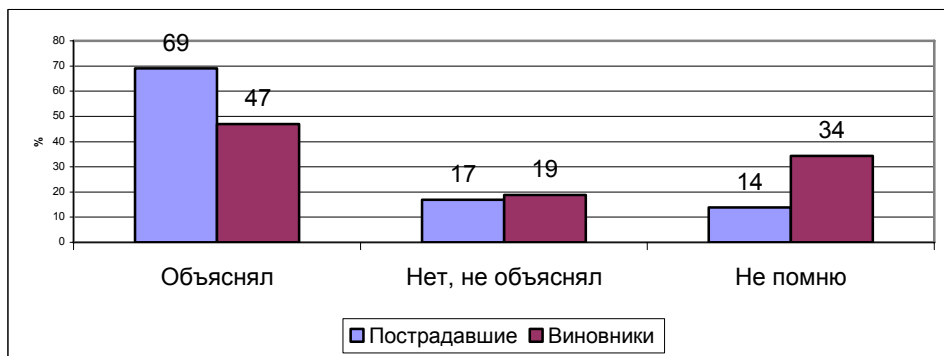
В ходе проведения мониторинга исследователи города Бишкек многократно (практически в каждом ГОМ) получали предложения УИМ и начальников ГОМ о необходимости продления срока действия ВОО с 15 дней до 30 или 45 дней. В качестве аргументов чаще всего были суждения о том, что за 15 дней виновник не успеваает полностью осознать и пересмотреть свое поведение. Кроме этого, в период действия ВОО виновник находится под присмотром УИМ и над ним «висит» угроза привлечения к административной ответственности за нарушение условий ВОО (чего он не желает). Поэтому УИМ считают, что для оздоровления ситуации в семье, целесообразно удерживать виновника под таким двойным контролем более длительное время. Данное предложение нашло понимание и получило поддержку на уровне ГУВД Бишкек, однако на уровне центрального аппарата МВД увеличение срока действия ВОО не поддерживается.

### Информирование участников конфликта о правах и ответственности

Практика показывает, что информирование пострадавших о правах, о ВОО и его условиях, о возможности привлечения виновника к административной или уголовной ответственности чаще всего ведется в форме диалога с пострадавшим во время изучения всех обстоятельств семейного насилия и составления документов. Дополнительно информация о правах пострадавших отражена в бланке ВОО для лица, пострадавшего от семейного насилия.

Две трети пострадавших (69%) и около половины виновников (47%) сообщили, что при оформлении ВОО им разъяснили суть назначенных условий, срок действия ВОО и меру ответственности за неисполнение назначенных условий (рисунок 14).

**Рисунок 14. Объяснял ли сотрудник ОВД содержание условий ВОО**

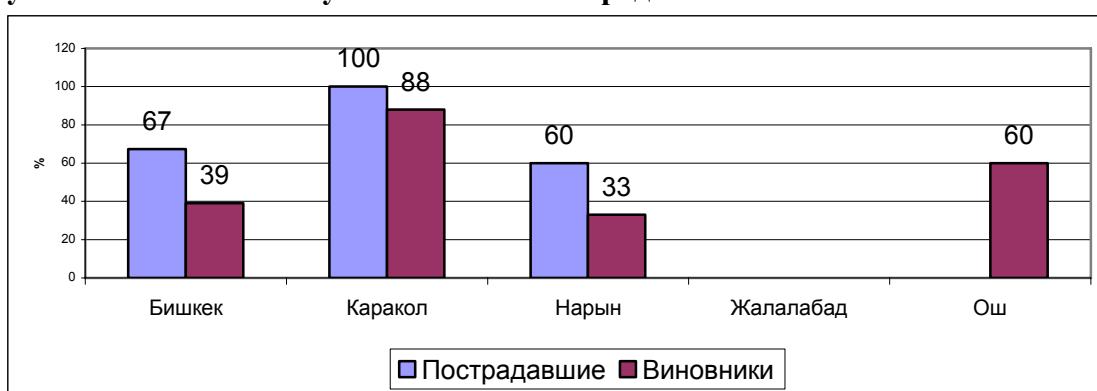


В тоже время каждый пятый-шестой пострадавший и виновник однозначно утверждал, что содержание и смысл условий ВОО не был разъяснен. Треть виновников (34%) не

были однозначно уверены ни в том, ни в другом, т.к. в момент приезда милиции они были в состоянии сильного алкогольного опьянения, а при получении ВОО страдали от похмельного синдрома и плохо понимали суть происходящего. Приблизительно седьмая часть пострадавших (14%) ссылаясь на сильное душевное волнение, также не смогла припомнить объяснение условий ВОО. Отметим, что некоторые пострадавшие признались, что в момент приезда милиции также были в нетрезвом состоянии и плохо помнили события того дня.

Ответы пострадавших показывают, что наиболее точно и неукоснительно исполняют Закон в части разъяснения условий ВОО сотрудники милиции города Каракол (100% пострадавшие, 89% виновников). В Бишкеке и Нарыне условия ВОО в большинстве случаев разъясняются (68%), но не так активно, как в Караколе. Однако в южных городах ни один пострадавший не подтвердил, что информирование об условиях ВОО проводилось.

**Рисунок 15. Разъяснение условий ВОО по городам**



Все пострадавшие, принявшие участие в мониторинге (100%), считают, что информирование об их правах, которое проводят сотрудники милиции, имеет для них важнейшее значение и является полезным как для пострадавших, так и для виновников.

### **Выдача временного охранного ордера**

Участники мониторинга сообщили, что оформление и выдача ВОО проводится либо в ГОМ, либо в РОВД. В ГОМ ВОО оформляются в основном на тех, кто не проявляет большой агрессивности и, по мнению УИМ, не нуждается в изоляции или вытрезвлении. Если виновник ведет себя агрессивно, существует возможность эскалации насилия, УИМ принимает решение об изоляции виновника, доставляет его в РОВД/ГОВД и размещает в камеру для административно задержанных, где виновник остается до вытрезвления, т.е. чаще всего до утра. По данным мониторинга выдача ВОО виновникам и пострадавшим проводится заместителем начальника РОВД по службе, начальником дежурной части РОВД/ГОВД или начальником ГОМ.

В Законе и Инструкции нет четких рекомендаций о процедуре выдачи копии ВОО пострадавшему, поэтому на практике это осуществляется по-разному. В одних случаях ВОО для лица, пострадавшего от насилия выдается пострадавшему лично в руки под подпись (в Карточке учета ВОО), в других - передается через виновника, участкового или других лиц, соответственно подпись пострадавшего в Карточке учета в этом случае отсутствует.

Данные анкетирования показывают, что 73%<sup>24</sup> пострадавших ВОО для лица, пострадавшего от семейного насилия получали, 12% - точно не смогли припомнить его получение и около 15% однозначно заявили, что не получали ни «корешка ВОО», ни его копии. Следовательно, каждый седьмой ВОО выдан с нарушением Инструкции в части обязательности выдачи ВОО пострадавшему.

### **Контроль условий временного охранного ордера**

Последним этапом при работе с ВОО является контроль соблюдения условий. Необходимо напомнить, что ни в одном законодательном акте процедура контроля выполнения условий ВОО не определена. Поэтому на практике, по данным сотрудников ОВД, контроль условий ВОО проводится несколькими способами. Во-первых, участковый оставляет пострадавшим номера мобильных и стационарных телефонов, по которым они могут оперативно, в любое время связываться с ним. Во-вторых, практикуются посещения и беседы с пострадавшими и виновниками на дому и по телефону. В-третьих, пострадавшие и виновники могут приглашаться в отделение милиции. При работе на участке информация о ситуации в семье также может проверяться через соседей, родственников или квартальных.

75% выданных ВОО по сведениям пострадавших или виновников со стороны ОВД контролировались. Контроль почти четверти выданных ВОО (23%) не подтверждается ни пострадавшими, ни виновниками. В Бишкек было отконтролировано 87% ВОО, в Караколе – 73%, Оше менее половины – 46%, в Нарыне только 40%, в Жалал-Абаде выданные ВОО вообще не контролировались.

Основными формами контроля, по сведениям пострадавших, были посещения участкового (78%), телефонный обзвон (11%), вызов в ГОМ (8%). 39% пострадавших сообщили, что за время действия ВОО контроль выполнения условий участковым проводится один раз, каждый третий ВОО (30%) контролировался дважды, каждый десятый три-четыре раза. Контроль выполнения условий ВОО более одного раза проводился только в Бишкеке и Караколе.

В качестве новых форм контроля, позволяющих сократить время УИМ, пострадавшими было предложено обязать виновника являться в отдел милиции для отчета об исполнении условий ВОО. А несвоевременную явку в отдел милиции рассматривать как неисполнение условий ВОО со всеми вытекающими последствиями.

По данным УОБ МВД по результатам контроля исполнения условий ВОО в 2008 году ОВД было составлено 83 протокола по ст. 66-4 КоАО КР (Неисполнение условий ВОО), однако по данным Судебного департамента КР судами КР за аналогичный период по данной статье не было рассмотрено ни одного дела.

### **Подготовка материалов для выдачи охранного судебного ордера**

Данные мониторинга показывают, что до 2008 года работа по подготовке материалов для получения ОСО органами внутренних дел практически не велась. В 2008 году было подготовлено и направлено в суд для выдачи ОСО 14 материалов, в том числе по г.Бишкек - 4 материала. Однако по данным Судебного департамента КР в 2008 году судами не было выдано ни одного ОСО. Таким образом, можно говорить о том, ОВД не

---

<sup>24</sup> Закон не требует обязательной выдачи копии ВОО лицу, пострадавшему от насилия. Инструкция «О внедрении в практическую деятельность органов внутренних дел КР временных охранных ордеров и о ведении статистической отчетности по ним» предусматривает обязательную выдачу ВОО лицу, пострадавшему от семейного насилия (п.3.2)

имеют достаточного практического опыта по использованию этого процессуального документа.

Данные анкетирования показывают, что информирование о возможности получения ОСО, проводилось не во всех городах. Так, в Бишкеке 32% пострадавших и 41% виновников, получивших ВОО, сообщили, что сотрудники ОВД предупредили их о том, что существует более строгий документ по защите от насилия в семье – ОСО, его условия и санкции за неисполнение. В Нарыне информацию об ОСО от милиции получили 2 виновника семейного насилия. Еще около 18-20% виновников и пострадавших бишкекчан сообщили, что *милиционеры что-то говорили об ОСО*, но они не очень хорошо уяснили, что за документ.

Изучение вопроса о сложившейся ситуации показало, что по вопросу ОСО имеется ряд проблем, не позволяющих внедрить ОСО в практику. Так, все сотрудники ОВД, работающие с семейным насилием, считают, что на практике они не находят основания для подготовки материалов для выдачи ОСО.

Рассмотрим ст.24 Закона, где говорится, что пострадавший от семейного насилия имеет право дополнительно обратиться за судебным охранным ордером с целью защиты от продолжающегося семейного насилия. Отметим, ни в Законе, ни в Инструкции нет никаких пояснений, что означает термин «продолжающееся семейное насилие». На практике по факту семейного насилия сначала выдается ВОО, т.е. он является первым процессуальным документом, по которому работает милиция. Если в ходе контроля выясняется, что семейное насилие продолжается, т.е. условия ВОО нарушаются, то возникает ответственность по ст. 66-4 КоАО - Неисполнение условий ВОО. Если же условия ВОО не нарушаются, то основания для выдачи ОСО нет, т.к. нет «продолжающегося семейного насилия». В результате материалы для выдачи ОСО практически не готовятся.

Другой проблемой, по мнению УИМ, является сложность и запутанность изложения ст. 22 «Основание для предоставления специальных средств социально-правовой защиты» в части основания для предоставления ОСО. Норма предусматривает специальный случай для предоставления ОСО – «воспрепятствования лицом, совершившим насилие разрешению трудной жизненной ситуации, создающей угрозу жизни и здоровья членов семьи, защите их прав и интересов». В ходе мониторинга ни один представитель ОВД не смог привести практический пример «воспрепятствования разрешению трудной ситуации», подходящий под эту норму.

На практике такая ситуация привела к тому, что одни сотрудники ОВД считают, что для выдачи ОСО требуется неоднократное нарушение условий ВОО, другие полагают, что это *какой-то сложный процессуальный документ, с которым не понятно как работать*. В результате информирование об ОСО ведется неактивно, материалы для выдачи ОСО УИМ практически не собираются. В качестве разрешения коллизии было предложено упростить ст.22 в части основания для предоставления ОСО и убрать слово «продолжающееся» в ст.24 ч.8.

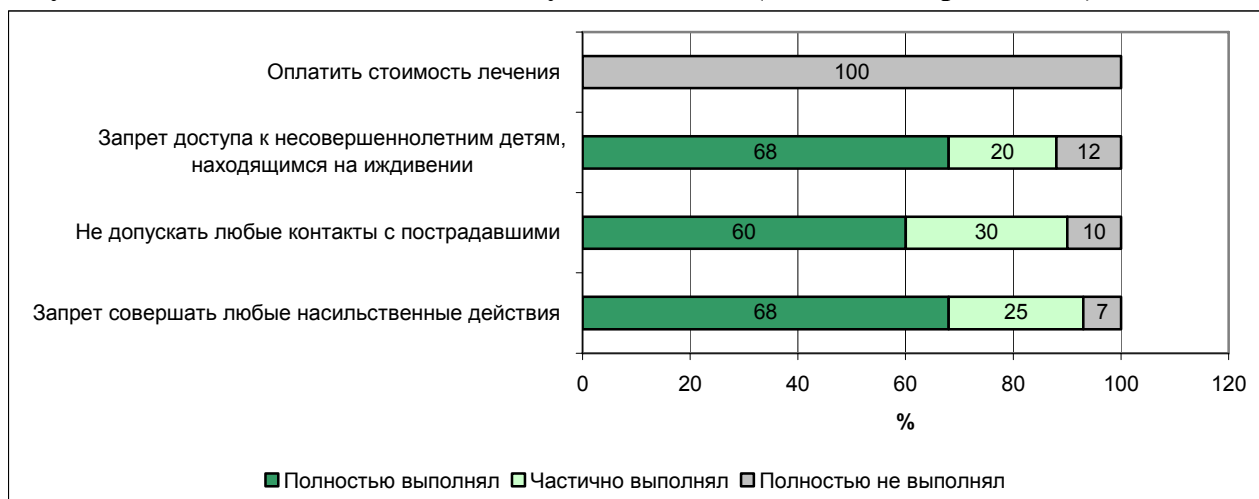
### **Мнения об эффективности Временных охранных ордеров**

Основными критериями оценки эффективности ВОО для пострадавших было: исполнение условий ВОО, полезность назначенных условий ВОО, снижение количества семейных скандалов, снижение потребления виновником насилия алкоголя, общее оздоровление ситуации в семье.



По данным мониторинга, две трети (68%) пострадавших сообщили, что в период действия ВОО виновники полностью выполняли запрет совершать любые насильственные действия и запрет доступа к несовершеннолетним детям, находящимся на иждивении (рисунок 16). В несколько меньшей степени (60%) выполнялось условие о недопустимости любых контактов с пострадавшими. В тоже время условие об оплате стоимости лечения пострадавшему от насилия не было исполнено ни одним виновником.

**Рисунок 16. Исполнение виновником условий ВОО (мнение пострадавших)**

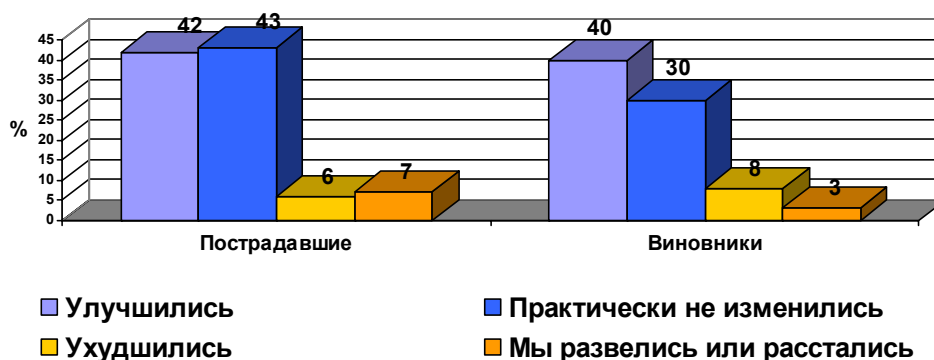


Несмотря на то, что условия ВОО выполняются не всегда, пострадавшие высоко оценивают их полезность. Так, подавляющее большинство пострадавших (96%), считает, что уведомление виновника о запрете насилия было полезной мерой. Весьма полезной мерой признается обязанность оплатить стоимость лечения (83%) и недопустимость любых контактов с пострадавшими (78%). Мнения по поводу полезности условия о недопустимости контактов с детьми разделились: половина из тех, кому оно было назначено, считают его полезным, а другая половина – бесполезным.

Данные мониторинга показывают, что исполнение условий ВОО оценивается пострадавшими не одинаково. Так, более всего выполняются условия ВОО в городе Ош (78%), в Бишкеке и Караколе несколько меньше – (56,52%). Менее всего исполняются условия ВОО в Нарыне (25%) и особенно в Жалал-Абаде, где ни в одном ВОО условия не были выполнены полностью.

Данные анкетирования показывают, что значительная часть пострадавших (42%) и виновников (40%) считают, что получение ВОО позитивно сказалось на их семейных отношениях. Почти столько же пострадавших (43%) и чуть меньше виновников (30%) полагают, что получение ВОО практически не изменило отношения в семье. Ухудшение отношений отмечали в среднем 7% семей, и 5% семей к моменту проведения мониторинга распалось.

**Рисунок 17. Как изменились отношения в семье после выдачи ВОО**



Отметим, что 64% пострадавших и 51% виновников считают, что использование института ВОО может помочь другим семьям, страдающим от насилия. 12% пострадавших и 5% виновников пессимистично оценивают возможность снижения насилия через ВОО, полагая, что ВОО не может скорректировать годами закрепившуюся модель поведения в семье. Тем не менее, 73% пострадавших рекомендуют женщинам, терпящим семейное насилие, обращаться за помощью и получением ВОО в милицию.

Большинство сотрудников ОВД положительно оценивают введение в практику ВОО. Они считают, что ВОО позволяют милиции реагировать на случаи семейного насилия и принимать меры воздействия, которых ранее не было. Однако практика УИМ показывает, что ВОО способствует сокращению насилия в тех семьях, где насильственный способ решения проблем не стал нормой. Для таких семей ВОО оценивается как достаточно эффективная мера. В то же время для хронических алкоголиков и людей с устоявшейся моделью насильственного поведения ВОО является малоэффективной мерой, как впрочем, и другие взыскания – штраф или административный арест. Поэтому при оценке эффективности ВОО сотрудники ОВД опираются только на ситуацию в конкретных семьях и довольно часто затрудняются определить влияние института ВОО на сокращение семейного насилия в целом.

Сотрудники ОВД отмечают, что для повышения эффективности ВОО работа должна быть нацелена на раннее выявление лиц, склонных к совершению насилия в семье, т.е. должна существовать практика выдачи ВОО при угрозе возникновения семейного насилия, чего в настоящее нет. Практика во многих случаях идет по пути наименьшего сопротивления. То есть неблагополучные семьи берутся под наблюдение и с ними проводится профилактическая работа лишь после того, как в них уже совершено семейное насилие. Следовательно, милиция подключается к профилактике семейного неблагополучия, когда конфликт уже достигает крайней формы. Таким образом, ныне действующая система по предотвращению и пресечению семейного насилия, куда относится и деятельность по ВОО, не является превентивной. Сотрудники ОВД отмечают, что *в настоящее время разработкой программ, направленных на искоренение причин семейного насилия, никто не занимается – работа ведется только с крайними формами проявления насилия.* Кроме этого, причины семейного насилия во многих случаях находятся вне сферы влияния милиции. Следовательно, в одиночку ОВД справиться с этой проблемой не могут. Такой фрагментарный подход к решению проблемы семейного насилия, по мнению сотрудников ОВД, снижает эффективность института ВОО и не может оказать существенного влияния на ее решение.

### Другие проблемы ОВД при работе с семейным насилием

Материалы, собранные в ходе мониторинга позволяют сделать вывод о том, что УИМ испытывают ряд серьезных проблем при работе со случаями семейного насилия.

Первый блок проблем связан с тем, что пострадавшие не хотят писать заявление по поводу семейного насилия или отказываются от ранее написанных заявлений. Так, например, каждый УИМ привел немало случаев, когда жена (часто избитая и изувеченная) искала спасения от мужа в милиции – звонила с просьбой о незамедлительной помощи. Приехав, сотрудники милиции заставали семейный скандал в полном разгаре: *пьяный муж бежит с кулаками, иногда с ножом, набрасывается на милиционеров, не хочет успокаиваться, оказывает сопротивление при доставке в ГОМ*. Возмущенная жена пишет заявление по факту нарушения ее прав (семейное насилие либо причинение телесных повреждений). Участковый начинает сбор материалов для привлечения мужа к административной или уголовной ответственности. А спустя какое-то время, когда все материалы уже собраны, жена забирает заявление обратно. Мотивируют женщины это тем, что с мужем помирилась, и он обещал больше себя так не вести. Учитывая, что насилие в семье обычно характеризуется постоянством, получается замкнутый круг: *муж гонит всю семью, жена бежит в милицию, пишет заявление, милиционер разбирается, готовит материал, а потом жена мирится с мужем и забирает заявление, а милиционер остается ни с чем*. Во время интервью исследователям неоднократно показывались ранее собранные материалы, которые не нашли применения по причине того, что пострадавшая забрала заявление. Понятно, что такое поведение потерпевших ничего, кроме раздражения, у стражей порядка вызвать не может. И в другой раз они разбираются с семейным конфликтом в этой семье неохотно - *зачем мне с ними разбираться, пьяного утихомиривать, всех их выслушивать, писать, опрашивать - на это не только время, нервов сколько тратится. Единственное, почему идем в эту семью - боимся, что убийство случится*.

Сотрудники милиции также приводили случаи, когда пострадавшие вообще отказывались писать заявления, объясняя это тем, что хотят, чтобы милиционер просто поговорил с виновником и пригрозил ему возможным привлечением к ответственности.

#### **УИМ, г.Бишкек**

Часто бывает так: вызовут милицию на семейное насилие, приедем, а жена не хочет писать заявление на мужа. Я объясняю, что без заявления не могу привлечь человека к ответственности. А жена говорит: «А мне не нужно его к ответственности привлекать, мне его пугнуть нужно, чтоб не бил, не бил». А что, мы пугало что ли?

В качестве решения таких проблем предлагалось доработать Инструкцию и разрешить выдачу ВОО в качестве профилактической меры без заявления пострадавших, на основании рапорта УИМ.

Другой блок проблем связан с тем, что для выдачи ВОО или привлечения к административной ответственности требуется наличие паспорта, либо в течение установленного срока требуется установить личность. На практике бывают случаи, когда для того, чтобы избежать процедуры по установлению личности в виду ее сложности и длительности, участковые предпочитают обойтись устным предупреждением виновника без выдачи ВОО и привлечения к административной ответственности.

ИДН видят проблему в том, что, по их мнению, несовершеннолетние дети ограничены в праве, обратиться за ВОО, в случае, если мать не хочет обращаться за ВОО или если насилие исходит от самих родителей или лиц, их заменяющих. По мнению ИДН

это связано с тем, выдача ВОО производится только по заявлению, которое несовершеннолетний подать не может. Кроме этого было отмечено, что большинство школьников не подозревают о том, что насилие может быть не только физическим, но и психическим. В результате в большинстве случаев психические формы насилия школьниками не идентифицируются. Поэтому сотрудники ИДН считают, что при рассмотрении насилия в отношении детей лучше руководствоваться Кодексом КР о детях, Конвенцией «О правах ребенка» и другим законодательством, которое *более реально охраняет и защищает права детей*.

Особую проблему составляют вопросы изоляции виновника. Участники мониторинга сообщили, что достаточно часто для пресечения насилия, требуется изолировать виновника от семьи до вытрезвления. Однако в республике нет медицинских вытрезвителей, поэтому милиция вынуждена размещать виновников в камеру административно задержанных, хотя за семейное насилие, а тем более за угрозу его возникновения, такие меры не должны применяться. Иногда чтобы изолировать виновника от семьи и дать ему возможность отрезветь, участковые держат виновника у себя в отделении – *сидел здесь на стуле до утра, дежурил со мной*, поясняли участковые. ГОМ, где имеется административная камера, в этом отношении по сравнению с другими отделами милиции, находятся в более выгодном положении.

Другой блок проблем связан с квалификацией правонарушения при привлечении к административной ответственности. До внесения в КоАО КР понятия «*семейное насилие*», правонарушения в этой сфере регулировались статьей 364 Мелкое хулиганство. Санкция статьи предусматривает наложение административного штрафа от трех до пяти расчетных показателей или административный арест на срок до пятнадцати суток. В настоящее время семейное насилие регулируется статьей 66-3 КоАО КР «*Семейное насилие*» и предусматривает наказание в виде штрафа от пяти до десяти расчетных показателей. По словам участников мониторинга *теперь невозможно изолировать семейного дебошира от семьи на 15 суток*. Это считают сотрудники ОВД, *облегчает жизнь виновникам семейного насилия и создает трудности для пострадавших*, которые, при обращении в милицию, в первую очередь *ждут, что виновника закроют*, изолируют на некоторое время. Кроме этого, существует практика назначения судами взыскания в виде административного задержания на одни сутки<sup>25</sup>, в результате чего виновник также возвращается домой на следующий день.

**Начальник ООП, г.Бишкек**

Мы уже много лет говорим о том, что городу нужен вытрезвитель. Этого требует в том числе и работа с семейным насилием, т.к. во многих случаях нас вызывают на семейный скандал на почве злоупотребления алкоголем. Нужно учитывать, что это не преступники, мы не должны размещать виновников в камеры для преступников. Даже если мы держим их до утра, и.е. до вытрезвления, но мы не медучреждение, у нас нет условий, нет медперсонала.

<sup>25</sup> Анализ данных Судебного департамента КР приводится в разделе судов

#### **Участники мониторинга, УИМ Бишкек, Ош**

Например, такая ситуация. Мы прибыли на вызов по семейному насилию – муж пьяный, почти ничего не понимает, на всех кидается, бьет, крушит. В этой ситуации я вижу, что виновника нужно срочно изолировать, ведь он же и убить может, но по ВОО я этого сделать не могу. Тогда, чтобы не оставить пострадавшую без помощи, я опрашиваю соседей. А ведь во время скандала виновник и пострадавшая кричат, не дают покоя соседям. В этом случае уже нарушается общественный порядок. Если соседи напишут заявление, что он не дает им покоя, на замечания не реагирует, пристает (что на деле и происходит), то виновника уже следует привлекать к ответственности за мелкое хулиганство, где есть санкция административного ареста до 15 суток. И все довольны, т.к. гражданам все равно по какой статье его забрали, лишь бы забрали.

Нужно дать возможность за семейное насилие применять либо штраф, либо арест до 15 суток. Нам, кто непосредственно выезжает, лучше видно кому ВОО поможет. А кому поможет только 15 суток.

У меня бывают такие случаи: приехал на семейный скандал - муж сильно избил жену, там даже на телесные повреждения потянет. Муж на всех кидается, есть основания полагать, что добром это не кончится. Жена писать заявление отказывается. Что делать? Оставить его? Закрыть на 15 суток по семейному насилию не могу. Тогда пишу заявление домком или соседи. В итоге, я привлекаю его за мелкое хулиганство.

#### **Пострадавшая от семейного насилия, Бишкек**

Мой муж периодически впадает в запой. Недавно, во время запоя была очередная драка. Я вызвала участкового. Он увел мужа в ГОМ, а утром муж вернулся с охранным ордером. А зачем он мне? Я хотела, чтобы мужа забрали хотя бы на 5 -7 суток. Он там бы хоть из запоя вышел. Если он выйдет из запоя, где-то 2-3 недели пить не будет. А так он стал пить дальше. Конечно, я не удовлетворена работой участкового, а он говорит, что закон такой. Зачем мне такой закон?

Отсутствие возможности применить к виновнику административный арест за семейное насилие приводит к тому, участковые вынуждены классифицировать семейное насилие как мелкое хулиганство, при этом собранные материалы составляются с учетом того, что нарушался общественный порядок. Однако, анализ судебных дел показывает, что даже в случае привлечения виновника по ст.66-3 уже в ходе судебного разбирательства правонарушение чаще всего переквалифицируется в мелкое хулиганство<sup>26</sup>.

Проблема также видится также в том, что у сотрудников ОВД нет единого четкого представления о том, как совмещать ВОО и соответствующие статьи административного кодекса. Т.е. сначала выписать ВОО и привлекать дополнительно к административной ответственности, либо только выписать ВОО, либо ограничиться административной ответственностью. На практике это привело к использованию различных схем, что вносит неясности и сложности в учете, т.к. каждое подразделение ОВД придерживается собственной схемы.

Проблемы возникают и при необходимости получения медицинского освидетельствования на предмет потребления виновником алкоголя или наркотических средств. В соответствии со ст. 10 Закона КР «О профилактике правонарушений», органы и учреждения здравоохранения должны оказывать содействие в своевременном освидетельствовании лиц, задержанных правоохранительными органами за административные правонарушения, связанные с употреблением алкоголя, наркотических и психотропных веществ, за счет бюджетных средств, с последующим возмещением затрат за счет правонарушителя. Однако данные мониторинга показывают, что на практике органы здравоохранения отказываются проводить медицинское освидетельствование в случае отсутствия у задержанного средств, мотивируя это отсутствием реального механизма возмещения. По данным интервью с

<sup>26</sup> Информация приводится в разделе о деятельности судов

начальниками ООП РОВД/ГУВД Бишкек, в результате такой ситуации 70-80% медицинских освидетельствований задержанных проводится за счет сотрудника ОВД, который задерживает или доставляет правонарушителя в медучреждение. Если учесть, что в 2008 году в г.Бишкек на предмет алкогольного опьянения через органы здравоохранения было освидетельствовано 2 973 человека, на общую сумму 92 194 сом<sup>27</sup>, то получится что примерно 65-75 тысяч сом было оплачено за счет сотрудников ОВД. Понятно, что оплачивать медицинское освидетельствование задержанных за счет своего кошелька никто не хочет, поэтому сотрудники ОВД *вынуждены запускать в действие свой механизм возмещения средств*, который чаще всего связан с несанкционированными проверками и поборами.

Обсуждение этого вопроса на всех уровнях было очень эмоциональным и бурным, все сотрудники ОВД, участвующие в мониторинге, считают такую ситуацию недопустимой. В качестве решения проблемы предлагалось открыть кабинет нарколога в каждом РОВД и решить вопрос с его финансированием. Отметим, что проблема оплаты за медицинское освидетельствование актуальна для всех исследуемых городов, разница заключается лишь в его стоимости: в Бишкеке алкогольное освидетельствования одного лица составляет 31 сом, в других городах - 25 сом.

Контроль исполнения условий ОО также имеет некоторые проблемные моменты. Так, например, УИМ не знают, как реагировать, когда виновник и пострадавшая помирились, хотя по условиям ВОО виновнику запрещены любые контакты с пострадавшими в течение 15 дней. *С одной стороны семья помирилась - это хорошо, с другой условия ВОО не выполняются – это плохо, у меня вопрос нужно ли теперь контролировать выполнение условий?* По мнению УИМ, такая ситуация снижает эффективность действия ВОО, т.к. все вовлеченные субъекты (виновник, пострадавший, УИМ) понимают, что условия ВОО можно нарушать. Данные мониторинга показывают, что проблема возникает в силу того, что в Законе нет нормы, регулирующей условия прекращения ВОО, поэтому единственным случаем его прекращения является окончание срока действия. В качестве решения проблемы предлагалось ввести норму о досрочном прекращении действия ВОО. Также некоторые УИМ не знают следует ли продолжать контроль условий ВОО, в случае, если виновник получил административное взыскание в виде ареста или штрафа. В целом, значительная часть УИМ хотели бы иметь более четкие рекомендации по осуществлению контроля соблюдения условий ОО, особенно если им придется осуществлять контроль исполнения ОСО.

Неблагоприятным фактором в проведении профилактической работы по семейному насилию является возросшая за последние годы нагрузка на службу участковых инспекторов. В Приказе МВД №730 от 30.12.2006 г. говорится, что УИМ должны обслуживать микроучастки, численность населения которых в городской местности не должна превышать 1 тысячу населения, а в сельской – не более 3 тысяч населения. Однако данные мониторинга показывают, что на практике средняя нагрузка на одного УИМ в городе Бишкек превышает

**УИМ, г.Бишкек**

Вот вы (исследователи) даже не понимаете, как действует на людей безнаказанность. Например, я выписал виновнику ВОО на 15 дней, объяснил его обязанности, предупредил, что за невыполнение условий ВОО ему грозит штраф или арест. А они помирились, и через три дня ходят под ручку. Один такой виновник меня увидел и говорит: «ну вот я жену обнимаю, что же ты меня не штрафуешь, не закрываешь?». Это же бьет имиджу милиции, как так участковый дал предписание, а он его не выполняет, да еще смеется. Тут нужно что-то додумать.

<sup>27</sup> По данным ООП ГУВД г.Бишкек

установленные нормы в 4 раза, в Жалал-Абаде – в 4,7 раза, в Оше, Нарыне и Караколе более, чем в пять раз (таблица 4).

**Таблица 4. Средняя нагрузка на одного УИМ на 01.01 2009 г.** <sup>28</sup>

Регионы	Средняя численность обслуживаемого населения одним УИМ (человек)
г.Бишкек	4000
г.Каракол	5000
г.Нарын	5900
Г.Жала-Абад	4700
г.Ош	5300
Чуйская область	3300
Иссык-Кульская область	5000
Нарынская область	5600
Ошская область	10200
Жалал-Абадская область	7000
Баткенская область	9000
Таласская область	6500
<b>В среднем по республике</b>	<b>5700</b>

В результате такой чрезмерной нагрузки УИМ не могут хорошо знать обслуживаемый участок, не в состоянии контролировать на нем криминогенную ситуацию, и в основном работают с уже совершенными правонарушениями. Наиболее уязвимыми являются поселковые отделения милиции, где протяженность участков велика, отсутствует надежная связь, существуют большие сложности с передвижением участковых, все это затрудняет обращение граждан и снижает уровень реагирования милиции на правонарушения.

Анализ данных показывает, что возросла не только численность обслуживаемого населения, возросли и должностные обязанности УИМ, многие из которых связаны с выполнением поручений местной администрации, судов, судов аксакалов, следственных органов.

Среди других неблагоприятных факторов, снижающих эффективность профилактической работы, является продолжающаяся система привлечения участковых на различные городские мероприятия: патрулирование, оцепление, охрана концертов, новогодних елок и др.

Правовая неопределенность «достаточности условия» для беспрепятственного вхождения в помещение и на территорию граждан привела к тому, что на практике статья 18 п.7 не используется. Также не используется статья 18 п.8 в связи с отсутствием совместной деятельности ОВД с органами социальной защиты.

<sup>28</sup> По данным УОБ КР МВД

Другой проблемой также является существующая **система критериев** оценки работы УИМ. Данные мониторинга показывают, что в системе ОВД на различных уровнях имеются различные подходы в оценке работы. На уровне ГОМ для оценки работы участкового используется бальная система, по которой за каждый вид работы с учетом значимости и сложности начисляется определенное количество баллов. Например, за составление материалов для выдачи ВОО начисляется 1 балл, за раскрытие одного преступления – 10 баллов.

На уровне РОВД критериями для оценки работы подразделений также используется бальная система, однако здесь кроме баллов используется показатели, отражающие количество зарегистрированных и раскрытых преступлений, а также процент раскрываемости.

По данным интервью, на уровне МВД работа РОВД оценивается только двумя показателями – количество зарегистрированных преступлений и процент раскрываемости. Таким образом, профилактическая работа участковых оценивается на уровне ГОМ и РОВД, и практически не учитывается на уровне МВД. Как сказал один из начальников ГОМ, *на практике оценку делают так: один раскрыл 2 малозначительные кражи, второй – убийство, третий – взятку, а УИМ спрофилактиковал и у него нет раскрытия. И кто герой? Конечно не УИМ.*

Анализ ведомственной статистики показывает, что статистические формы, используемые для оценки работы в МВД, в основном содержат абсолютные показатели, темпы роста (или прироста) и процент раскрываемости. При этом относительные показатели, например, «интенсивность» - количество преступлений или лиц, их совершивших, приходящихся на 10 тыс. человек, которая более рельефно отражает состояние преступности, практически не используется.

По оценкам сотрудников ОВД, используемые статистические показатели не пересматривались более 15 лет, хотя за этот период изменилась не только структура преступности, изменились также подходы и требования к работе милиции. Отсутствие новых показателей, на основе которых можно было бы реально оценить работу подразделений, привело к формированию нездорового подхода в оценке, который участники мониторинга города Бишкек, чаще всего, называют «процентомания» или «гонка процентов». В этой связи некоторые участники мониторинга высказывали

*Вопрос: Какие критерии для оценки работы УИМ и других подразделений должны быть?*

**Начальник РОВД, г.Бишкек**

Палочная система и процентомания по форме БК - плохо, и понимают это все. А какие критерии должны быть? Опросом населения можно оценить только работу УИМ. А как быть с экономическими преступлениями? А с налоговыми? Здесь много что нужно менять, думать... Если честно – у меня нет ответа на этот вопрос.

**Заместитель начальника РОВД, г.Бишкек**

Оценивать работу надо по службам. УИМ по опросу населения; УР – должно оценить следствие и другие заинтересованные подразделения; СО – по количеству дел, возвращенных на доследование; ОБЭП - по возврату государству похищенных средств, Финслужбу – по своевременности выплаты зарплаты. Кадровиков, - по текучести кадров. Главное найти "ключевые" критерии, но это уже работа аналитиков на уровне штаба...

**УИМ, г.Бишкек**

Палки, палки и еще проценты. Когда это кончится. Каждый день одно и то же: сколько выявил, сколько раскрыл. Тут нас собрали и говорят, что в декабре нам надо раскрыть 3 преступления. А когда нам раскрывать, если мы весь декабрь елки охраняем?

**Начальник ГОМ, Бишкек**

Официально палочной системы и процентомании нет. А пережитки сохранились везде. Смотрите сводки: На территории такого-то ГОМ совершено 10 преступлений, из них раскрыто столько то. Процент раскрытия такой то.



опасение, что «процентомания» может охватить и может охватить и работу по выдаче ВОО.

Некоторые руководители ГОВД/РОВД прямо указывали на необходимость пересмотра форм статистической отчетности (БК, ОШ, НР, ИК, ДЖ<sup>29</sup>), в которых в качестве основного критерия оценки работы используется процент раскрываемости. По мнению участников мониторинга, РОВД отличаются друг от друга по многим показателям. В связи с этим абсолютные данные не могут дать полной картины работы милиции по району. В качестве альтернативы предлагалось пересчитывать количество преступлений на 1000 жителей и сверяться по результатам. В случае увеличения количества совершенных, или нераскрытых преступлений (в процентном соотношении), работа идет хуже. Если эти показатели уменьшились или остались на прежнем уровне, значит, работа идет как надо. Также предлагалось периодически проводить опросы населения. Среди других предложений наиболее часто упоминалась необходимость пересмотра ежемесячных форм с тем, чтобы разработать показатели, позволяющие более объективно оценивать работу структурных подразделений, процент раскрываемости предлагалось сохранить только по тяжким и особо тяжким преступлениям.

### **Предложения сотрудников ОВД**

В целях улучшения правоприменительной практики по семейному насилию предлагалось ввести следующие изменения и дополнения в действующее законодательство:

*В Кодекс об административной ответственности КР:*

1. В санкции ст.66-3 КоАО КР исключить штраф, включить наложение административного ареста до 10 суток.
2. Ввести за семейное насилие меру наказания «общественные работы».

*В Уголовно-процессуальный кодекс КР:*

1. Ввести институт дознания.

*В Закон КР О социально-правовой защите от насилия в семье:*

1. Ст. 23 увеличить срок действия ВОО на срок до одного месяца и предусмотреть возможность досрочного прекращения действия ВОО.
2. Предусмотреть возможность выдачи ВОО в качестве профилактической меры (без привлечения к административной и иной ответственности) по устному сообщению пострадавших.т.е. без письменного заявления пострадавших, на основании рапорта сотрудника ОВД, уполномоченного работать с семейным насилием.
3. Сообщения о семейном насилии от других субъектов исполнения Закона ОПЦ, ОМСУ, МЗ, МО, ИДН, др. и граждан считать основанием для выдачи ВОО.
4. В ст.18 п.7 расшифровать понятие «достаточности оснований» для беспрепятственного вхождения в помещение и на территорию граждан.
5. Ст. 19 дополнить нормой о том, что ОВД информируют других субъектов исполнения закона о выдаче ВОО, а также предусмотреть возможность обмена информацией между всеми субъектами исполнения закона и получение информации другими субъектами от ОВД и прокуратуры.
6. В ст.24 ч.8. убрать слово «продолжающееся».

---

<sup>29</sup> Формы ежемесячной статистической отчетности по г.Бишкек, Ошской Нарынской, Иссык-Кульской и Жала-Абадской областям

7. Упростить формулировку ст.22 в части основания для предоставления ОСО.

*В Инструкцию «О внедрении в практическую деятельность органов внутренних дел КР временных охранных ордеров и о ведении статистической отчетности по ним», утвержденную приказом МВД КР № 388 МВД КР:*

1. Разработать и утвердить единую схему использования ВОО и соответствующих статей КоАО КР (66-3, 66-4, 66-5).
2. Доработать бланк ВОО, увеличить шрифт, дополнить отрывную часть для лица, пострадавшего от семейного насилия информацией об условиях ВОО.
3. Разработать и утвердить бланк ВОО на кыргызском языке и предоставить пострадавшему и виновнику возможность выбора языка.
4. Дополнить Карточку учета ВОО показателями, необходимыми для ведения статистики по семейному насилию в соответствии с требованием Закона.
5. Определить механизм контроля выполнения условий ВОО.
6. Доработать Инструкцию в части учета, регистрации, контроля условий ВОО и «беспрепятственного входа» на территорию граждан в случае семейного насилия.
7. Дополнить инструкцию в части улучшения взаимодействия УИМ и ИДН, т.е. предусмотреть обязательность работы ИДН по семьям, получивших ВОО, где есть несовершеннолетние дети.
8. Доработать Инструкцию в части улучшения контроля выдачи ВОО с целью недопущения фактов фальсификации выдачи ВОО.

*В Приказ № 730 МВД КР:*

1. Ввести дополнение о ведении списочного учета лиц, получивших ВОО

**В целях улучшения работы ОВД по семейному насилию предлагалось решить следующие вопросы:**

- Открыть в городах медицинские вытрезвители.
- Для семей, состоящих на учете по семейному насилию, организовать в ГОМ консультации психологов и специалистов КЦ по утвержденному графику.
- Ставить перед правительством КР вопрос о необходимости увеличения количества УИМ с тем, чтобы численность обслуживаемых ими микроучастков соответствовала существующим нормам.
- Усовершенствовать критерии оценки работы подразделений ОВД с тем, чтобы не допустить возникновения «процентомании» в отношении количества выданных ВОО.
- Повышать потенциал и гендерную чувствительность сотрудников ОВД в вопросах семейного насилия и практической работе по исполнению Закона КР «О социально-правой защите от насилия в семье».
- Обеспечивать все подразделения ОВД бланками ВОО, в том числе на кыргызском языке за счет средств бюджета.
- Рассмотреть возможность обеспечения нормативно-правовой базой по семейному насилию, в том числе на кыргызском языке.
- Устранить причины, вследствие которых обеспечение бланками ВОО, медицинское освидетельствование задержанных и доставка их в приемники-распределители после вступления в силу решения суда проводится за счет сотрудников ОВД.
- Улучшить качество исполнения закона о семейном насилии в части информирования пострадавших об их правах, условиях ВОО и ОСО, а также повышения культуры работы сотрудников ОВД с пострадавшими от семейного насилия (особенно в городах Жалал-Абад, Нарын, Ош).

- Улучшать взаимодействие с другими субъектами исполнения Закона.
- Повысить потенциал ОВД для ведения электронной базы данных и статистической отчетности по семейному насилию в требуемом Законом формате.
- Повысить качество образования в образовательных учреждениях МВД. Разработать комплекс мер, направленных на снижение взяточничества среди преподавателей и курсантов Академии МВД.
- Повышать информирование населения по законодательству о семейном насилии и правовых механизмов защиты от него.

## 2.4. Суды аксакалов

Деятельность судов аксакалов регламентируется Временным положением о судах аксакалов КР, утвержденным Указом Президента КР от 25 января 1995 года N УП-30. В связи с тем, что данный документ был разработан и принят до введения в действие Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье», работа судов аксакалов по семейному насилию в нормах Временного положения прямо не указывается. Однако, в статье 9 Временного положения, говорится, что суды аксакалов вправе рассматривать дела о мелком хулиганстве, оскорблении, клевете, побоях, причинении легких телесных повреждений, не повлекших расстройства здоровья. Кроме этого, суд аксакалов может рассматривать дела о преступлениях, не представляющих большой общественной опасности, если они будут переданы соответствующими органами в установленном порядке. Порядок рассмотрения дел в суде аксакалов регламентируется статьей 12 Временного положения, где указывается, что дела рассматриваются по представлению органов соответствующих местных кенешей; по материалам, переданным органами или должностными лицами, которым предоставлено право налагать административные взыскания; по материалам, переданным в установленном порядке органами дознания и следствия, а также судом; по заявлениям граждан; по инициативе самого суда аксакалов.

По наблюдениям исследователей большинство судов аксакалов имеет довольно скудную материально-техническую базу: нет компьютеров, средства на канцелярские товары практически не выделяются, обеспечение нормативно-правовыми документами осуществляется слабо.

### Из наблюдения исследователей г.Бишкек.

Суду аксакалов выделено полуподвальное помещение в одном из жилых домов, работают с лета 2008 г. В помещении находится 2 рабочих стола и несколько стульев для посетителей, комната светлая и чистая. Ближайший ГОМ находится в 100-150 метрах, однако ни председатель, ни его помощник не информированы о существовании Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье» и работе милиции по ВОО. При этом, неоднократно подчеркивается высокий уровень сотрудничества с милицией. В наличии имеется старое издание КоАО КР, где понятие и статьи о семейном насилии отсутствуют. За период существования по семейному насилию было одно обращение, по которому в целях примирения сторон была проведена профилактическая беседа.

Таким образом, правовая основа для рассмотрения дел по семейному насилию у судов аксакалов имеется. Однако, многие участники мониторинга - представители судов аксакалов считают, что существующее Временное положение требует доработки с учетом законодательства по семейному насилию. В соответствии с законом суды аксакалов не вправе рассматривать дела, по которым уже были вынесены приговоры, судебные решения, наложены административные взыскания или состоялось решение суда аксакалов, принятое в пределах его компетенции. В связи с тем, что

статус ВОО законодательно не определен, участники мониторинга задавались вопросами: является ли ВОО административным взысканием? Имеет ли суд аксакалов право рассматривать дела, по которым органами внутренних дел был выдан ВОО? В результате обсуждения этих вопросов было высказано предложение о необходимости доработки законодательной базы в части определения статуса ВОО, проведения для судов аксакалов обучения по работе с семейным насилием и информирования их о работе ОВД и других субъектов.

По данным мониторинга в большинстве случаев рассмотрение дел по семейному насилию судами аксакалов проводится на основе материалов ОВД и заявлений пострадавших. Своей основной задачей суды аксакалов считают примирение сторон, поэтому при рассмотрении дела проводится изучение причин конфликта, затем с виновниками и пострадавшими проводятся профилактические беседы. Как правило, при рассмотрении таких случаев, суды аксакалов опираются на традиционные устоявшиеся модели поведения мужчин и женщин.

Уровень информированности судов аксакалов исследуемых городов о законодательной базе по семейному насилию неодинаков. Так, например, в столице из четырех опрошенных председателей судов аксакалов двое впервые услышали о существовании закона о семейном насилие от исследователей, трое ничего не знали о деятельности милиции по ВОО. Участники мониторинга Жалал-Абада о наличии закона о семейном насилие не слышали, о деятельности милиции по ВОО не информированы. Председатели судов аксакалов города Нарын о существовании закона о семейном насилие слышали, однако никто с ним не ознакомлен и текста закона в наличии не имеет, о деятельности ОВД по ВОО знают понаслышке. Наиболее благополучно ситуация видится в г.Каракол, где суды аксакалов не только хорошо информированы о Законе, но и проводят работу по информированию обращающихся к ним женщин о наличии такого средства защиты, как ВОО, а также предлагают пострадавшим обращаться в милицию, оказывают помощь при составлении заявления. Было приведено несколько случаев, когда после такой консультации женщины обратились в ОВД за охранными ордерами. В тоже время было выяснено, что участники мониторинга города Каракол предпочитают не рассматривать дела о семейном насилие, т.к. считают, что рассмотрение таких дел не входит в их полномочия. По мнению исследователей, то, что деятельность каракольских судов аксакалов так выгодно отличаются от ситуации в других городах, во многом связано с тем, что 5 из 7 ГОМ расположены в ОПЦ, т.е. обмен информацией и сотрудничество между милицией и судами аксакалов происходит интенсивно.

Более всего занимаются рассмотрением дел по семейному насилию суды аксакалов города Нарын, где ежемесячно рассматривают по 2-3 таких дела. Кроме профилактических бесед здесь широко используется взыскание в виде «Уяткаруу» перед местным населением. Участники мониторинга Нарына считают, что общественное порицание является эффективной мерой воздействия, т.к. на виновника оказывается воздействие со стороны родственников, знакомых, ближайшего социума. Эффективность общественного порицания отмечается также в г.Ош и г.Жалал-Абад. В тоже время было отмечено, что для жителей больших городов таких, как Бишкек, где социальные связи довольно размыты, общественное порицание не является столь эффективной мерой.

Суды аксакалов города Жалал-Абад в ходе интервью сообщили, что они активно вмешиваются в случаи семейного насилия, по каждому случаю созываются все члены суда аксакалов, проводится обсуждение ситуации, ведутся беседы, направленные на

примирение сторон. Однако в дальнейшей беседе участники мониторинга не смогли привести ни одного конкретного примера семейного насилия, которое было рассмотрено с 2006 по 2008 год.

Жители столицы по поводу семейного насилия в суды аксакалов обращаются довольно редко, редко рассматриваются и материалы от ОВД. По данным мониторинга столичные суды аксакалов в основном рассматривают дела по представлению местной администрации. Чаще всего такие дела связаны с конфликтами между соседями, несоблюдении гражданами правил эксплуатации жилья, споры жильцов с владельцами кафе и т.п.

Статистический учет обращения граждан и разрешения дел по случаям семейного насилия законом судами аксакалов ведется, предусмотрено разделение по полу. Однако социально-демографические данные о пострадавших и виновниках не собираются. На практике суды аксакалов о своей деятельности отчитываются перед собраниями граждан и райгосадминистрациями.

Повышение практической реализации законодательства о семейном насилии участники мониторинга, прежде всего, связывают с повышением информированности населения о новых возможностях защиты от насилия, а также в усилении сотрудничества между субъектами исполнения Закона. Предлагалось разработать специальные передачи на ТВ, направленные на систематическое изучение закона, пропагандировать здоровые семейные отношения, менять менталитет населения в сторону недопущения нарушения прав женщин.

Повышение практической реализации законодательства о семейном насилии суды аксакалов видят в повышении информированности населения, а также в усилении сотрудничества между субъектами исполнения Закона. Предлагалось вовлекать в процесс общественного порицания за семейное насилие трудовые коллективы и территориальные сообщества, а также разработать специальные передачи по ТВ, направленные на систематическое изучение закона, пропаганду здоровых семейных отношений, изменение менталитета населения в сторону недопущения нарушения прав женщин.

## **2.5. Органы здравоохранения**

В соответствии с Законом КР «О социально-правовой защите от насилия в семье», органы здравоохранения обязаны:

- обеспечивать контроль за исполнением выносимых решений по предупреждению семейного насилия и оказанию социальной поддержки пострадавшим (ст.11),
- разрабатывать программы по предупреждению семейного насилия; изучать причины и условия, способствующие семейному насилию; проводить разъяснительную работу с различными социальными группами населения (ст.11);
- приступать к пресечению насилия в семье после поступления заявления пострадавшего (ст.18), в том числе направлять пострадавшего от семейного насилия на обследование в соответствующее медицинское или иное специализированное учреждение; в случае если пострадавший от семейного насилия является несовершеннолетним, недееспособным или ограниченно дееспособным членом семьи, направление на обследование обязательно

(ст.18 п.3); направлять пострадавшего от семейного насилия по состоянию здоровья в соответствующее медицинское учреждение с последующим уведомлением об этом суд; в случае если пострадавший от семейного насилия является несовершеннолетним, недееспособным или ограниченно дееспособным членом семьи, необходимо согласие его законного представителя, а при его отсутствии - согласие органа опеки и попечительства (ст.18 п.4);

- осуществлять статистический учет сведений о семейном насилии, включающую в себя гендерно-разделенные показатели, отражающие количество зарегистрированных случаев совершения семейного насилия по его видам; по видам принятых мер, социально-демографические данные о членах семьи, совершивших насилие в семье и пострадавших от насилия (ст.28).

Анализ показал, что Министерство здравоохранения не имеет специальных ведомственных нормативно-правовых актов по исполнению требований закона. Действия органов здравоохранения в сфере семейного насилия носят несистемный, фрагментарный характер. Так, например, только в одном столичном ЦСМ из 10 в обследуемых городах, начиная с 2004 года, разработаны и утверждены планы мероприятий по социально-правовой защите от насилия в семье. План мероприятий на 2009 год включает в себя проведение разъяснительных работ среди сотрудников и населения; выявление и учет социально-неблагополучных семей при проведении переписи населения на обслуживаемых участках с целью обеспечения своевременной помощи; оказание бесплатной помощи лицам, пострадавшим от насилия, обеспечение своевременного представления необходимой информации о лицах пострадавших от насилия в соответствующие органы; оказание помощи в оформлении лиц, пострадавших от насилия в социальные приюты, центры реабилитации; информирование населения о деятельности кризисных центров и телефонах доверия; обеспечение статистического учета случаев семейного насилия; предоставление информации о случаях семейного насилия в БТУ ФОМС. В этом ЦСМ также заведен «Журнал регистрации лиц обратившихся по поводу насилия в семье», однако в нем с 2004 года нет ни одной записи, что, по словам сотрудников, связано с отсутствием информации от пострадавших. Все обследуемые ЦСМ оборудованы стендами с информацией о пропаганде здорового образа жизни, социально значимых болезнях, профилактике заболеваний и т.п., однако информация о семейном насилии и социально-правовой защите от него отсутствует.

#### **Случай из практики**

Пострадавшая женщина попросила врача поговорить с мужем о том, к каким последствиям могут привести постоянные побои. Врач-травматолог: «Мне пришлось говорить с мужем – насильником, где - то больше часа я с ним вел беседу, рассказал о состоянии жены, о дальнейших последствиях, если это будет продолжаться. Знаете, результат беседы был положительный, он до сих пор не бьет ее, правда, ругается, матерится, но не бьет».

По данным мониторинга, представители органов здравоохранения, включая уровень министерства, в основном имеют поверхностное представление о законодательной базе по семейному насилию. Многие участники слышали о существовании Закона, однако большинство не имеет четкого представления о своих обязанностях в его рамках, информацией о деятельности других субъектов, включая деятельность ОВД по ВОО, практически не владеют. В тоже время, по мнению руководства, сотрудники системы здравоохранения первичного уровня, могли бы стать важнейшим звеном в процессе информирования граждан о возможных способах защиты от семейного насилия. Руководители подчеркивали необходимость изучения Закона, отмечали важность

принятия подзаконных актов, усиливающих ответственность медиков в решении проблемы семейного насилия.

Услуги первой медицинской помощи в службах скорой помощи и городских поликлиниках оказываются бесплатно, остальные услуги предоставляются на основании государственных гарантий, а именно с 50% скидкой, при условии, если оплачиваются страховые взносы. От сооплаты освобождаются пациенты определенных категорий, к которым пострадавшие от семейного насилия, не относятся.

По данным интервью во всех исследуемых городах сотрудники ГСВ обращают внимание на характер травм, пытаются выяснить обстоятельства их получения, рекомендуют обратиться в ОВД. Однако, практика показывает, что обращения, связанные с семейным насилием не всегда регистрируются в журналах учета, пострадавшие чаще всего отказываются от защиты своих прав через ОВД.

В центрах травматологии и травмопунктах при обращении заполняется амбулаторная карта, где указывается характер травмы и обстоятельства ее получения со слов пострадавшего. По данным интервью многие пострадавшие скрывают семейное насилие и выдают его за бытовую травму. Никакими инструкциями для выявления и регистрации подобных случаев медики не располагают.

Между ОВД и МЗ существует и достаточно хорошо отработан механизм передачи сообщений о поступлении пациентов с травмами криминального характера. Например, в Бишкекском городском центре травматологии постоянно установлено дежурство сотрудника ОВД. В случае запроса центры травматологии могут предоставить информацию о факте получения травмы. В некоторых городах (Бишкек, Каракол) существует практика передачи ежедневной сводки в дежурную часть ОВД и получение сотрудниками ОВД информации непосредственно в приемных отделениях. Однако в ходе мониторинга был обнаружен факт, когда о ножевом ранении, в результате семейного насилия<sup>30</sup>, информация из травмопункта не была принята во внимание ОВД и возможно не была передана в соответствии с требованиями межведомственного соглашения.

С 2002 года в приемном отделении травматологии Городской детской клинической больницы г.Бишкек ведется регистрация детей с синдромом «жестокое обращение» в Журнале учета лиц, госпитализированных и обратившихся с травмами криминального характера. В журнале фиксируется следующая информация:

- Дата и время обращения; Ф.И.О., год рождения и адрес;
- Вид лечения - госпитализация или амбулаторное лечение;
- Место и время получения травмы, диагноз, пояснения доставившего;
- Кем были нанесены травмы;
- Ф.И.О. и должность передавшего и принявшего сообщение.

Сотрудники приемного отделения пояснили, что информация о том кем были нанесены ребенку травмы, является обязательной для заполнения. По наблюдениям медиков, в случаях семейного насилия многие родители стараются выдать травмы за бытовые, и часто склоняют к обману и детей, которые в итоге также стараются скрыть, что травмы были нанесены родителями. Как и в других медслужбах, сотрудники клинической больницы не располагают инструкциями о том, как проводить регистрацию подобных

---

<sup>30</sup> Информация об этом случае приводится в разделе о деятельности судов

случаев. В тоже время представители органов здравоохранения полагают, что подобные инструкции нужны.

Регистрация случаев «жестокое обращение» в г.Бишкек также ведется<sup>31</sup> с 2006 г и службами, оказывающими экстренную медицинскую помощь. По данным интервью, вызовы и обращения чаще всего поступают по другим симптомам, и только обследовав пациентов, медики выявляют факты насилия, которые фиксируются в картах вызова. После оказания экстренной медицинской помощи о случаях насилия над детьми, сотрудники сообщают устно в БТУ ФОМС с целью постановки на учет данного ребенка в ЦСМ. Однако такая информация все-таки должна передаваться в органы по защите детей – ИДН, ОПСД и др.

В других исследуемых городах травмы, полученные в результате семейного насилия, из общего числа травм не выделяются. Так, например, в Нарыне в 2008 году было около 700 обращений в травматологию, однако информации о том, сколько из них было в связи с семейным насилием неизвестно.

Службы судебно-медицинской экспертизы имеются на областном (областные СМЭ) и районном уровнях (кабинеты СМЭ со штатом 1-2 судмедэксперта). По оценкам руководства в г.Бишкек ежедневно проводится 25-30 судебно-медицинских экспертиз, из них вследствие семейного насилия обращаются 2-3 женщины<sup>32</sup>. На практике эксперты встречаются со случаями повторного обращения женщин - жертв семейного насилия. В соответствии с существующим законодательством, для прохождения судебно-медицинской экспертизы требуется направление от ОВД, суда или другого уполномоченного органа. Лицам, не имеющим направление, всегда даются рекомендации о том, где и как направление может быть получено. Практика показывает, что отсутствие документов (паспорта, военного билета) не является основанием для отказа в прохождении экспертизы – здесь же снимается фотография пострадавшего, а его данные записываются с его слов. Процедура обследования занимает до полутора часов, изучение истории амбулаторного лечения – до 3 дней, стационарного лечения – до 12 дней. Заключение экспертизы в случаях легкого вреда здоровью выносится в течение 3 дней, в случаях менее тяжелого вреда здоровью по истории болезни в течение одного месяца. Заключение/акт о судебно-медицинском освидетельствовании выдается только представителю органа, направившего на экспертизу. Услуги СМЭ являются платными - проведение судебно-медицинской экспертизы составляет 26 сомов, судебно-медицинское освидетельствование – 47 сомов. Каждое обращение фиксируется и хранится в архиве в течение 10 лет.

В ходе мониторинга многие участники соглашались с тем, что просвещение населения по вопросам семейного насилия врачами проводится недостаточно. В тоже время отмечалось, что причин этому достаточно. Так, например, в г. Бишкек профилактическая работа осложняется высоким уровнем внутренней миграции – мигранты часто меняют жилье, не становятся на медицинский учет, обращаются за медицинской помощью лишь в тяжелых случаях. По наблюдениям медиков, для многих семей мигрантов семейное насилие является частым явлением и нередко сопровождается пьянством мужа. Были также отмечены случаи семейного насилия в отношении жен и детей в социально-обеспеченных, богатых семьях.

---

<sup>31</sup> Синдром «Жестокое обращение» включен в международный медицинский классификатор. Но не во всех исследуемых городах распространена практика регистрации таких случаев, медработники ограничиваются постановкой медицинского диагноза.

<sup>32</sup> По данным Республиканского бюро судебно-медицинской экспертизы в 2007 году по республике произведено всего 22 027 экспертиз, в 2008 г. – 22 879 экспертиз.



Сами представители здравоохранения отмечают недостаточный уровень сотрудничества с другими субъектами исполнения закона, и считают, что совместные усилия могут качественно улучшить работу с населением о вредных последствиях семейного насилия на женщин и детей, а так же о существовании социально-правовых механизмов защиты от насилия. При этом отмечалось, что система здравоохранения нуждается в разработке модулей по семейному насилию, направленные на различные социальные группы населения.

## **2.6. Система образования**

Ст. 11 Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье» гласит, что органы образования относятся к государственным органам, организациям и учреждениям по оказанию социальной поддержки лицам, пострадавшим от семейного насилия. В соответствии с законом вышеназванные органы должны обеспечивать контроль исполнения выносимых решений по предупреждению семейного насилия и оказанию социальной поддержки пострадавшим; должны разрабатывать программы по предупреждению семейного насилия; изучать причины и условия, способствующие семейному насилию; проводить разъяснительную работу с различными социальными группами населения.

В ст.18 Закона («Социальное пресечение насилия в семье») говорится о том, что после поступления заявления пострадавшего от насилия, все субъекты приступают к исполнению Закона, в случае необходимости проводятся совместные мероприятия.

В соответствии со ст. 19 Закона («Порядок предоставления информации о семейном насилии») работники системы образования при получении информации о семейном насилии в отношении несовершеннолетних обязаны передать ее в органы внутренних дел или прокуратуры для принятия соответствующих мер.

Данные интервью показывают, что уровень информированности представителей системы образования о законодательной базе по семейному насилию неодинаков. Наиболее хорошо информированы о существовании Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье» представители министерства и ГорОО. Директора и учителя школ о законе о семейном насилии<sup>33</sup> информированы реже. При этом большинство участников мониторинга, включая представителей министерства и ГорОО, на момент проведения мониторинга не имели в наличии текст закона и не были с ним ранее знакомы. О деятельности милиции по ВОО не информирован ни один участник мониторинга, включая уровень школ, ГорОО и министерства.

---

<sup>33</sup> В Жалал-Абаде участники мониторинга о Законе о семейном насилии слышали, но никто его не читал, о возложенных функциях не информированы. В г. Каракол на уровне ГорОО общая информация о законе имеется, директора и учителя школ о существовании закона впервые узнали от исследователей. В Нарыне из 7 опрошенных представителей системы образования о законе информирован только один специалист на уровне ГорОО, все остальные участники мониторинга ни о законе, ни о своих обязанностях в рамках данного закона не информированы. В столице участники мониторинга на уровне ГорОО и в большинстве школ о законе информированы, но о своих функциях (кроме информирования ОВД) ничего сообщить не могут.

По данным мониторинга отдельных нормативных актов, предусматривающих механизм исполнения вышеперечисленных требований закона, система образования, не имеет. В тоже время в соответствии с Законом КР «О профилактике правонарушений» существует совместный приказ МОиН и МВД «О мерах по совершенствованию взаимодействия ОВД и органов образования в организации профилактической работы с учащимися образовательных учреждений республики». В рамках этого приказа

**г.Бишкек.**

Ученик одной из школ перестал посещать школу. Классный руководитель поставил в известность о прогулах отца ученика. После этого отец стал избивать сына в присутствии учителя. Когда учитель попытался заступиться за ребенка, отец сказал: «Я бил, бью, и буду бить. Потому что это мой ребенок, и я что хочу с ним, то и делаю. И никто мне ничего за это не сможет сделать».

**г.Жалал-Абад**

В 2008г. в одной из школ города учитель заметил, что ученик 4 класса пришел в школу в синяках. По сигналу учителя завуч провел беседы с одноклассниками после чего было выяснено, что у мальчика есть мачеха, которая систематически избивает ребенка, и что скандалы в семье являются частым явлением. По инициативе школы была создана комиссия, которая занималась выяснением причин сложившейся ситуации и способов ее разрешения. Выдачи ВОО по данному факту не было

утвержден совместный план мероприятий по профилактике правонарушений среди учащихся общеобразовательных учреждений республики на 2008-2009 учебный год и Положение о порядке взаимодействия системы образования, общеобразовательных школ и ОВД в организации индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними в общеобразовательных учреждениях. Участниками мониторинга отмечено, что хотя фокусом этого приказа является профилактика правонарушений среди учащихся, семейное насилие в отношении ребенка попадает в поле действия данных нормативно-правовых актов.

В школах ведется два вида профилактического учета: «учет трудных подростков» и «учет учащихся группы риска». Основной формой воздействия на трудных подростков являются профилактические беседы с ИДН, психологами, а также посещение семей и беседы с родителями. В группу риска относят детей, родители которых выехали на заработки за рубеж, детей внутренних мигрантов и детей, часто пропускающих уроки, а также детей из семей,

где один или оба родителя пьют. На каждого ребенка группы риска, классным руководителем составляется социальный паспорт, который содержит план работы с ребенком, табели посещаемости и успеваемости, анкета обследования жилищных условий (проводится классным руководителем совместно с представителем родительского комитета) и отчет о проведенной работе. Практически во всех исследуемых школах имеется инструкция по работе с неблагополучными детьми. Сотрудничество с ИДН осуществляется по обоим видам учета. Однако необходимо отметить, что дети, подвергающиеся семейному насилию, попадают в школьные учеты только если совершили правонарушение, либо относятся к группе риска. Таким образом, целевая группа детей, подвергающихся семейному насилию, охватывается профилактическими мероприятиями не полностью.

По данным мониторинга школы сообщают в милицию не по всем случаям семейного насилия в отношении учеников. Основной причиной этого психологи считают сложности в выявлении семейного насилия, особенно в средней и старшей классах, где *дети скрывают, говоря, что получили травму по неосторожности, не хотят плохо говорить о родителях, не хотят показать, что они из нехорошей семьи, не хотят, чтобы кто-то подумал, что их не любят.* Опыт общения учителей с родителями показывает, что родители и родственники также скрывают факты семейного насилия в отношении детей. Для разрешения таких проблем участники мониторинга предлагали

совместно с МСУ и правоохранительными органами разработать механизм по выявлению и передаче информации по подобным случаям.

Как уже говорилось выше, исследуемые школы не информированы о детях, чьи родители получили ВОО, следовательно, система образования не готова исполнять свою функцию по работе с этими детьми и семьями. В то же время было высказано мнение о том, что информация о насилии в отношении детей для школы является важной, и школы могли бы ее получать через ИДН.

Проведенные интервью показывают, что, несмотря на то, что не все сотрудники системы образования знакомы с Законом о семейном насилии, не все знают, какие функции возложены на школу, *учителя обращают внимание на случаи*, когда ребенок приходит в школу со следами побоев. Выяснением обстоятельств случившегося обычно занимаются психологи, классные руководители, а также завучи школ. В ходе мониторинга приводились случаи, когда по инициативе школ создавались межведомственные комиссии, куда входили сотрудники школ, ГорОО, ИДН, суды аксакалов, врачи, члены женсовета. Результатом работы таких комиссий обычно были профилактические беседы с родителями, в некоторых случаях была оказана материальная помощь, в исключительных случаях комиссия ходатайствовала перед органами опеки и попечительства о лишении родительских прав.

Среди основных причин насилия в отношении детей участники мониторинга выделяют низкий уровень жизни, безработицу, пьянство, отношение к ребенку как к собственности и неумение налаживать контакт. Большой проблемой для школы являются родители, желающие ценой рукоприкладства добиться от детей хороших оценок. Участники мониторинга так же отмечали, что в случаях, когда в отношении детей прямое насилие не совершается, дети, живущие в атмосфере нездоровых отношений между родителями, так же страдают. И это прямо отражается на психике, поведении, успеваемости детей и оставляет отпечаток в их дальнейшей судьбе. Поэтому все участники мониторинга солидарны в том, что общество должно принимать меры для снижения семейного насилия и выражают готовность работать в этом направлении.

В ходе мониторинга было выяснено, что в некоторых городах система образования поддерживает активное сотрудничество с ОВД. Например, в Караколе ИДН посещает школы не менее одного раза в месяц. Основной формой сотрудничества школ с ОВД является работа со школьниками, состоящими на учете, проведение тематических классных часов, правовые занятия. Однако, по данным мониторинга, занятий по семейному насилию среди школьников и их родителей во всех исследуемых школах не проводилось.

В одной из каракольских школ была выявлена инициатива о создании специального органа «Министерство внутренних дел» работу, которой организуют сами школьники, и возглавляет его авторитетный ученик. По мнению педагогов, данный орган успешно справляется с разрешением мелких ссор, недоразумений среди учеников и учит детей защищать свои права.

По данным экспертов в ВУЗах г.Бишкек работа по исполнению закона проводится. Так, например, в отдельных высших учебных заведениях существуют курсы, освещающие вопросы семейного насилия, такие курсы есть в Российско-Славянском Университете на юридическом факультете.

В качестве предложений по совершенствованию правоприменительной практики закона о семейном насилии представителями системы образования были высказаны следующие предложения:

- Разработать и включить в планы мероприятий классные часы на тему семейного насилия;
- Информировать родителей во время школьных собраний о существовании закона и влиянии семейного насилия на детей и общество;
- Разработать совместно с другими субъектами исполнения закона систему мер по выявлению детей, подвергающихся семейному насилию;
- Разработать конкретные программы реализации закона о семейном насилии системой образования, обучить и обеспечить ими учителей;
- Прививать школьникам культуру защиты своих прав;
- Усилить сотрудничество с ОВД и другими субъектами исполнения закона о семейном насилии;
- Совместно с органами МСУ, правоохранительными органами разработать механизм по выявлению случаев семейного насилия.

## **2.7. Органы социальной защиты**

В соответствии с Законом «О социально-правовой защите от насилия в семье» органы социальной защиты обязаны:

- регулярно проводить совместно с сотрудниками ОВД профилактическую работу с неблагополучными семьями (ст.10);
- возбуждать ходатайства об алиментах в случаях насилия в отношении пожилых членов семьи и инвалидов, также решать вопросы направления указанных лиц в дома престарелых либо в медицинские учреждения, сообщать в органы внутренних дел для принятия конкретных мер (ст.11);
- оказывать социальную поддержку лицам, пострадавшим от семейного насилия (ст.11);
- обеспечивать контроль за исполнением выносимых решений по предупреждению семейного насилия и оказанию социальной поддержки пострадавшим (ст.11);
- разрабатывать программы по предупреждению семейного насилия; изучать причины и условия, способствующие семейному насилию; проводить разъяснительную работу с различными социальными группами населения (ст.11);
- осуществлять социально-правовую защиту от насилия в семье (ст.13);
- приступать к пресечению насилия в семье после поступления заявления пострадавшего (ст.18), в том числе сотрудник территориального органа социальной защиты имеет право на беспрепятственное вхождение в помещения и на территорию граждан при обеспечении его личной безопасности сотрудником органов внутренних дел (ст.18 п.8);
- осуществлять статистический учет сведений о семейном насилии, включающую в себя гендерно-разделенные показатели, отражающие количество зарегистрированных случаев совершения семейного насилия по его видам; по видам принятых мер, социально-демографические данные о членах семьи, совершивших насилие в семье и пострадавших от насилия (ст.28).

Полученные в процессе мониторинга данные свидетельствуют о том, что механизмы реализации этих норм на уровне подзаконных актов МТСП развития не получили. По мнению некоторых руководителей министерства, со времени принятия закона в МТСП произошли структурные изменения в результате которых деятельность по вопросам семейного насилия должна быть передана в ОПСД, ОМСУ и другие структуры. В связи с этим предлагалось ввести изменения/дополнения в закон о семейном насилии и исключить МТСП из числа субъектов исполнения закона. Однако такая точка зрения не совпадает с позицией нынешнего руководства и большинством представителей органов соцзащиты.

По данным мониторинга большинство представителей системы территориальной социальной защиты не информированы об НПА по семейному насилию и обязанностях системы соцзащиты. Вопросы семейного насилия, по мнению социальных работников, не входят в задачи соцзащиты. В ходе интервью, участники мониторинга сообщили, что бенефициарами системы социальной защиты являются престарелые, дети-сироты, инвалиды и другие незащищенные группы.

**Участник мониторинга, соцработник.**

Недавно 3-х детей определили в детский дом. Мать детей умерла от алкоголизма, отец ежедневно в отношении детей совершал насилие, поставив у стенки, кидал в них ножи, бил чем придется, престарелые родители проживающие совместно, не могли вступить за детей, так как и их он избивал. Дети запуганы, нервный тик. В настоящее время родители насильника просят определить их в Дом престарелых, но чтобы об этом не знал сын, иначе не даст покоя. Но поскольку оформление в Дом престарелых без согласия сына невозможно, вопрос остается открытым.

Необходимо отметить, что именно эти группы наиболее уязвимы, и не в состоянии защищать свои права в случае семейного насилия. Система социальной защиты должна по своим прямым функциональным обязанностям подключаться в процесс предупреждения и защиты уязвимых граждан от семейного насилия. От них требуется наблюдение за бенефициариями, выявление среди них пострадавших, оказание им поддержки и помощи, проведение информационной работы о возможностях предоставляемых законом о семейном насилии.

Участники мониторинга отмечали, что большой проблемой для органов соцзащиты является отсутствие подзаконных актов по исполнению Законов «О социальном заказе» и «О социальном обслуживании», что затрудняет работу социальных работников, предоставляющих социальные услуги населению. Для разрешения этих трудностей было предложено:

- Разработать четкие инструкции по предоставляемым услугам для социальных работников;
- Разработать четкие требования к работникам, оказывающим социальные услуги;
- Определить статус социального работника;
- Разработать перечень предоставляемых социальных услуг;
- Разработать критерии оценки качества предоставляемых социальных услуг;
- Разработать методологию оказания социальных услуг;
- Разработать для соцработника определенный перечень признаков для определения семейного насилия;
- Разработать рекомендации/инструкции для работы с органами внутренних дел по выявленным фактам семейного насилия;
- Осветить вопросы физического труда в отношении несовершеннолетних детей.

## **2.8. Государственные администрации и органы местного самоуправления**

В соответствии со ст.13 Закона, социально-правовая защита от насилия в семье осуществляется так же через органы местного самоуправления (местные кеңеші).

**Органы местного самоуправления** обязаны (статья 12 Закона):

- оказывать социальную поддержку пострадавшему от семейного насилия;
- разъяснять пострадавшему от семейного насилия его право обратиться за защитой в государственные органы либо в общественные организации;
- предоставить пострадавшему от семейного насилия соответствующие консультации;
- в необходимых случаях с согласия пострадавшего от семейного насилия извещать органы внутренних дел и прокуратуры о факте совершенного в семье насилия, за исключением случаев, касающихся несовершеннолетних, недееспособных и ограниченно дееспособных членов семьи, когда извещение указанных органов является обязательным.

В соответствии со ст.11 Закона, **государственные администрации** должны:

- обеспечивать контроль за исполнением выносимых решений по предупреждению семейного насилия и оказанию социальной поддержки пострадавшим;
- разрабатывать программы по предупреждению семейного насилия;
- изучать причины и условия, способствующие семейному насилию;
- проводить разъяснительную работу с различными социальными группами населения.

Кроме этого, на основании статьи 18 Закона, в случае поступления заявления о семейном насилии, все субъекты Закона обязаны приступить к его пресечению, т.е.:

- принять срочные меры по разрешению на месте трудной жизненной ситуации, создающей непосредственную угрозу жизни или здоровью пострадавшего члена семьи;
- незамедлительно поместить пострадавшего от семейного насилия по его просьбе либо зависимого члена семьи, жизни и здоровью которого непосредственно угрожает опасность, в социальную гостиницу (убежище);
- направить пострадавшего на медицинское обследование и т.д.

Данные мониторинга показали, что реализация Закона на уровне местных государственных администраций и органов местного самоуправления почти не осуществляется, прежде всего, из-за не информированности о нормах данного закона, отсутствия механизма мониторинга и контроля его исполнения на центральном уровне и как следствие, отсутствие соответствующих подзаконных актов на местах.

Один из вице-мэров исследуемых городов считает, что семейное насилие не входит в деятельность мэрии, а руководитель социального отдела сообщил, что *«по идее семейное насилие является непосредственной работой отдела, но т.к. работники часто меняются, они не успевают вникнуть в свои обязанности по этому вопросу»*. Во многих случаях отмечалось, что сотрудники, обязанные заниматься семейным насилием по долгу службы, вообще плохо разбираются не только в вопросе семейного насилия, но и во всех других гендерных вопросах.

В качестве проблем, препятствующих применению Закона, участниками мониторинга, было так же отмечено отсутствие финансирования на его исполнение, ограниченность возможностей для повышения квалификации сотрудников местных администраций и ОМСУ о новых нормативно-правовых актах.

Почти все областные и районные государственные администрации имеют планы по исполнению НПД, где, как правило, они собираются принять меры и по вопросам гендерного насилия. Многие имеют так же намерения об участии в процессе мониторинга настоящего Закона, планируют устанавливать сотрудничество с женскими организациями и кризисными центрами, проводить информационную кампанию «16 дней против насилия в отношении женщин». Однако финансирование исполнения НПД является недостаточным, в результате чего не все принятые обязательства исполняются на практике.

Данные мониторинга показывают, что работа по вопросам семейного насилия государственными администрациями осуществляется, только там, где предусмотрены специальные штатные единицы - ответственные за гендерные вопросы. Так, например, Комиссия по делам семьи и женщин при госадминистрации Ошской области в 2003 – 2004 годах, при поддержке ЮНИФЕМ реализовала специальный проект, направленный на работу с семейным насилием. Кроме этого госадминистрация Ошской области имеет так же практику взаимодействия с местными общественными организациями по данным вопросам. В 2003 г. по инициативе местных НПО был создан так называемый координационный гендерный совет, состоящий из представителей НПО Ошской области и облкомиссии по делам семьи и женщин, главной задачей которого является работа с гендерным насилием. Тем не менее, мониторинг показал, что и госадминистрация Ошской области не имеет специального ведомственного акта по исполнению норм Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье».

Следует отметить, что ни один ОМСУ в процессе мониторинга, не предоставил каких либо данных об обращениях граждан и информации о деятельности по работе с семейным насилием. Все ограничилось информацией об их подключении с 2004 года в процесс проведения информационной кампании «16 дней против насилия в отношении женщин», в рамках которой они оказывают содействие проведению мероприятий, направленных на информирование граждан по вопросам гендерного насилия, в том числе в семейной сфере.

По данным Мэрии г.Бишкек одна вторая бюджета города распределяется на решение социальных вопросов. В 2009 году предусмотрено 200 тыс.сом для расходов на коммунальные услуги убежища кризисного центра «Сезим»<sup>34</sup>, «Сезим» также освобожден от аренды помещения. Следует отметить, что решение о выделении помещения для кризисного центра «Сезим» было принято Мэрией города Бишкек в 2004 г. только на основании требований Секретариата Национального Совета по вопросам семьи, женщин и гендерного развития при Президенте КР во исполнение НПД. Необходимо отметить, что между мэрией г.Бишкек и кризисным центром «Сезим» не существует никаких НПА, оговаривающих условия их сотрудничества и закрепляющих за кризисным центром пользование данным помещением. Это приводит к институциональной неустойчивости кризисного центра, который единственный в республике имеет убежище для жертв семейного насилия. В качестве решения

---

<sup>34</sup> Кризисный центр «Сезим» является неправительственной организацией, предоставляющей услуги жертвам семейного насилия и жертвам торговли людьми. Более подробная информация имеется в разделе «Специализированная социальная служба».

проблемы предлагалось разработать нормативно-правовой акт, регулирующий деятельность кризисных центров.

Представители мэрии г.Бишкек отмечали, что важнейшей проблемой недостаточного исполнения Закона о семейном насилии является отсутствие координирующего органа по его исполнению и контролю и предлагали создать такой орган.

По данным мониторинга граждане по случаям семейного насилия в мэрии обращаются редко. Учет обращений пострадавших от семейного насилия органами местного самоуправления не осуществляется.

В г.Бишкек и г.Каракол действуют муниципальные специализированные службы, деятельность которых направлена на содействие и помощь людям, оказавшимся в кризисной ситуации<sup>35</sup>. Содержание помещений, расходы по оплате за электроэнергию, отопление, обеспечение горячей и холодной водой, телефонная связь, заработная плата сотрудников этих служб осуществляется за счет местного бюджета.

По мнению участников мониторинга, **отделы по поддержке семьи и детей (ОПСД)**, являющиеся структурными подразделениями районных госадминистраций либо исполнительно распорядительных органов МСУ, являются институциональной средой для реализации Закона на местном уровне. В отделе по поддержке семьи и детей существует единица, в функциональные обязанности которой включены и гендерные вопросы, а в штате муниципальных территориальных управ (МТУ) предусмотрена должность специалиста по социальным вопросам, в обязанности которых можно возложить функции по предупреждению семейного насилия.

Отметим, что ОПСД прямо не обозначены субъектом исполнения Закона «О социально - правовой защите от насилия в семье», однако в законе предусмотрены обязанности органов опеки и попечительства и комиссий по делам детей, которые находятся в ведении ОПСД. Поэтому участники мониторинга отмечали необходимость уточнения функций ОПСД в законе о семейном насилии<sup>36</sup>.

Данные мониторинга показывают, что в настоящее время потенциал ОПСД для решения проблем семейного насилия является недостаточным, многие участники мониторинга высказывали мнение о необходимости повешения уровня информированности своих сотрудников в области семейного насилия. Только в мэрии г.Каракол сотрудники ОПСД имеют в наличии текст закона и информированы о своих обязанностях по его исполнению. В практике ОПСД г.Каракол было рассмотрено несколько заявлений по семейному насилию, где пострадавшими были малолетние и

**Участница мониторинга, сотрудник акиммата.**

Если насилие терпит ребенок и ситуация наихудшая (нетрезвые родители, ребенок остался без присмотра, сложное эмоциональное состояние) незамедлительно на месте составляется Акт об изъятии ребенка и он определяется в Дом Семейного Типа, где дети могут находиться до 18 лет. Что касается сроков убежища в Центре неотложной помощи для детей, оказавшихся в кризисной ситуации, там ребенок может находиться до 6 месяцев.

<sup>35</sup> В г.Бишкек действует благотворительный дом «Коломто», в г.Каракол - Дом Семейного Типа и Центр неотложной помощи для детей, оказавшихся в кризисной ситуации.

<sup>36</sup> ОПСД созданы на основе Указа Президента КР «О защите и поддержке детей» о создании ОПСД в районных администрациях от 30 августа 2007 г. №390 и других нормативных актах (Закон КР «О внесении изменений и дополнений в Семейный кодекс КР» от 12.06.2008 г. №117 и Постановления Правительства КР «О создании отделов по поддержке семьи и детей и комиссий по делам детей в государственных администрациях районов и исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления КР» от 10.06.2008 г. №285).



несовершеннолетние дети. По этим делам приняты решения об ограничении родительских прав и по одному обращению возбуждено уголовное дело.

По данным интервью в случае выявления факта семейного насилия в отношении детей специалисты ОПСД совместно с сотрудниками ОВД, органами социальной защиты должны произвести обследование условий и причин семейного насилия. В период следствия и рассмотрения дела в суде, сотрудник соответствующего отдела по поддержке семьи и детей может принимать участие в судебном процессе. Решения, принимаемые ОПСД, по определению дальнейшей судьбы ребенка (оставление в семье, передача в приемную семью, помещение в открытое или закрытое учреждение) рассматривает и утверждает **Комиссия по делам детей**. В состав комиссий по делам детей входят: заместитель акима, заведующая ОПСД, ответственный секретарь КДД, ИДН, представители здравоохранения, органов образования и социальной защиты.

По мнению участников мониторинга, одной из проблем при работе является отсутствие критериев определения «проблемных семей»<sup>37</sup> в Типовом Положении, ОПСД утвержденном Постановлением Правительства КР. Поэтому в большинстве случаев к проблемным семьям, нуждающимся в государственной поддержке, относят семьи с алкогольной, наркотической зависимостью, а также очень бедные и многодетные. Таким образом, семьи, где есть семейное насилие, не включаются в категорию «проблемных семей» и работа с ними не ведется. Формирование базы данных проблемных семей в ОПСД находится на начальном этапе.

В качестве улучшения исполнения закона о семейном насилии предлагалось внедрить вопросы семейного насилия в план работы с местными территориальными управами, домовыми/квартальными комитетами и ОПЦ, проводить обучающие мероприятия. Предлагалось также усилить сотрудничество с женскими общественными организациями на постоянной основе, не ограничиваясь проведением отдельных мероприятий.

Также участники мониторинга предлагали увеличить штат участковых инспекторов милиции и инспекторов по делам несовершеннолетних и передать контроль их деятельности местным администрациям. Однако сотрудники ОВД не поддерживают это предложение, аргументируя это тем, что в случае передачи контроля ИДН в местные администрации, на них будут возлагаться другие, не свойственные ИДН функции, в результате работа по профилактике правонарушений среди детей будет сведена к минимуму.

**Участница мониторинга, сотрудник акимата.**

Участковые инспектора и инспектора по делам несовершеннолетних получают зарплату из местного бюджета. Но мы их не видим на участке, они постоянно на оцеплении, на охране общественного порядка где-то на площади.

## **2.9. Омбудсмен Кыргызской Республики**

В соответствии со ст. 7 Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье», Омбудсмен (Акыйкатчи) Кыргызской Республики является субъектом по пресечению и предупреждению семейного насилия, оказанию социальной поддержки пострадавшим от семейного насилия. Однако обязанности омбудсмена в последующих статьях прямо

<sup>37</sup> Критерии оценки таких семей включало предыдущее Типовое положение об отделе поддержки семьи и детей, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 марта 2004 года N 180

не указываются, что, по мнению, некоторых участников мониторинга, требует уточнения.

По сведениям руководства, в системе Омбудсмента КР образован отдел по защите женщин, семьи и детей, в функции которого в том числе входит и работа по защите от семейного насилия. В ходе мониторинга было выяснено, что по случаям семейного насилия к омбудсмену женщины обращаются не часто. Основной причиной низкой обращаемости пострадавших от семейного насилия, представители омбудсмента считают низкий уровень правовой культуры населения и менталитет.

При осуществлении контроля исполнения Закона Кыргызской Республики «О социально-правовой защите от насилия в семье» институтом омбудсмента было установлено следующее:

- в 2007 году по ст. 155 УК КР «принуждение женщин к вступлению в брак» было зарегистрировано 4 случая, а за 8 месяцев 2008 года зарегистрировано уже 31 случай;
- по ст. 154 УК КР «принуждение к вступлению в фактические брачные отношения с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста» в 2007 году был зарегистрирован 1 случай, а за 8 месяцев 2008 года - 21 случай;
- отмечен рост количества выданных ОВД временных охранных ордеров с 206 в 2007 году до 1114 в 2008;
- отмечен рост заключения браков через религиозные обряды (нике), которые не порождают никаких имущественных и неимущественных обязательств брачующихся, в результате чего женщины и дети становятся особенно уязвимыми;
- по данным омбудсмента в селах 80% браков сопровождается похищением невест (ала качу), из них 2/3 без согласия невесты. Только 37% браков с похищений невест регистрируется в госорганах, и то чаще всего уже после рождения ребенка;
- отмечены случаи заражения ВИЧ/СПИД при похищении невест (Баткенская, Ошская области).

При этом подчеркивалось, что только 20 % случаев насилия в семье становятся известными правоохранительным органам - многие жертвы семейного насилия не заявляют о пережитом из-за стыда, страха перед повторным насилием или опасения, что к их словам отнесутся скептически и недоверием. Все эти данные, по мнению участников мониторинга, свидетельствуют о серьезности проблемы семейного насилия в республике.

В практике омбудсмента имеется опыт по оказанию следующих видов помощи пострадавшим от семейного насилия: направление в КЦ, помощь при трудоустройстве, направление в прокуратуру, содействие в госпитализации.

Представители омбудсмента считают, что система социальной поддержки жертв семейного насилия крайне слаба и представлена лишь несколькими неправительственными приютами для жертв насилия, существующих на грантовую поддержку международных организаций и рядом кризисных центров, которые поддерживаются государством и расположены, в основном в Бишкеке и Чуйской области. Участники мониторинга говорили о том, что количество таких кризисных центров недостаточно, а положения по их работе нуждаются в дополнительной разработке. Было также отмечено, что социальные работники, работающие в этих центрах, должны быть наделены более высоким статусом и полномочиями для

установления прочных и эффективных связей с органами внутренних дел, здравоохранения и образования.

По мнению сотрудников омбудсмента, система учета случаев насилия по сообщениям социальных работников, работников здравоохранения и образования хаотична, не систематизирована, нет центрального органа, куда бы стекалась данная информация. Кроме того, было отмечено отсутствие законодательных актов, которые бы обязывали сотрудников органов образования, здравоохранения в обязательном порядке сообщать о случаях семейного насилия. Таким образом, представители омбудсмента считают, что многие случаи насилия, особенно семейного, остаются нераскрытыми, жертвы насилия продолжает подвергаться физическому, психическому и сексуальному насилию и не получают необходимой помощи.

В целях пресечения предупреждения семейного насилия омбудсменом проводятся инспектирования мест лишения свободы, мест пребывания лиц, занимающихся проституцией, медицинские учреждения, детские и юношеские образовательные центры по всей республике, в процессе которых женщинам и несовершеннолетним девушкам предоставляется юридическая помощь, в том числе по вопросам семейного насилия и дискриминации по половому признаку.

В практике омбудсмента нередки случаи, когда женщины приходят получать консультацию по вопросам семейного насилия и при этом не хотят писать заявления, ссылаясь на то, что на работе или среди родственников узнают о личных семейных проблемах, что может негативно повлиять на их личную жизнь и карьерный рост.

Специалистами института омбудсмента выделены категории женщин, которые представляют собой особо уязвимую группу в случаях насилия:

- женщины с ограниченными возможностями;
- женщины, воспитывающие детей с ограниченными возможностями;
- пожилые женщины;
- женщины - мигрантки;
- сексуальные меньшинства;
- женщины, содержащиеся в закрытых учреждениях (психиатрических лечебницах, тюрьмах, следственных изоляторах и др.);
- женщины в бедных семьях;
- одинокие женщины с малолетними детьми.

При поступлении заявлений от вышеуказанных категорий лиц омбудсмен принимает всевозможные меры для оказания экстренной помощи.

Омбудсмен КР принимает активное участие в 16 дневной кампании против насилия в отношении женщин. В 2008 в рамках кампании были проведены семинар - тренинги и конференции.

**В качестве рекомендаций по ликвидации всех форм насилия в отношении женщин было предложено:**

- Сокращать разрывы между международными стандартами и национальными законами и их выполнением на практике, включая обеспечение доступа женщин, пострадавших от актов насилия, к правосудию и возмещению ущерба;
- Укреплять базу знаний по всем формам насилия в отношении женщин для использования в процессе разработки политики и стратегии развития;
- Инвестировать в улучшение качества социальных услуг женщинам в таких областях, как здравоохранение и образование, поддержка матери и материнства;

- Усилить надзорную деятельность Генеральной прокуратуры по вопросам насилия в семейной и иных сферах.

## **2.10. Специализированная социальная служба**

В соответствии со ст. 14 Закона «О социально-правой защите от насилия в семье», специализированная социальная служба осуществляет социальную поддержку пострадавших от семейного насилия, независимо от форм собственности. К специализированным учреждениям социального обслуживания относятся:

- консультативно-профилактические центры (кризисные центры);
- центры социальной помощи семье и детям;
- социальные приюты для детей и подростков;
- социальные гостиницы для пострадавших от насилия (убежища);
- центры социального обслуживания пожилых людей, инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья (отделения дневного пребывания);
- социально-реабилитационные центры для детей и иных категорий лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- предприятия и учреждения милосердия (хосписы).

Статья 15 Закона накладывает на специализированное учреждение социального обслуживания следующие обязанности:

- обеспечить пострадавшему от семейного насилия комплекс услуг по социальной поддержке, а также защиту его личных и материальных прав, нарушенных лицом, совершившим насилие в семье;
- обеспечить в случае необходимости, с согласия пострадавшего от семейного насилия, его комплексное социально-медико-психологическое освидетельствование;
- поставить в известность, с согласия пострадавшего от семейного насилия, органы внутренних дел и прокуратуры о совершенном насилии в семье либо его угрозе;
- подготовить все необходимые материалы для обращения в орган внутренних дел либо в суд за восстановлением нарушенного права.

Статья 17 Закона предусматривает обслуживание пострадавшего от семейного насилия в специализированных учреждениях социального обслуживания:

- лицу, пострадавшему от семейного насилия, специализированными учреждениями социального обслуживания предоставляется комплекс определенных услуг, а также право бесплатного проживания в социальной гостинице (убежище) до 10 суток. Продление срока пребывания в социальной гостинице (убежище) осуществляется на условиях договора;
- расходы по обслуживанию пострадавшего лица свыше установленного срока возлагаются на лицо, совершившее насилие. В случае отказа возмещение расходов производится в судебном порядке.

Мониторинг показал, что как таковой государственной специализированной службы, направленной на работу с семейным насилием, пока в Республике не существует. Не разработан государственный стандарт качества и перечня их услуг, что не позволит проводить государственным органам контроль качества услуг даже тех организаций, которым со стороны государства оказывается поддержка.

В связи с отсутствием государственной специализированной службы, в мониторинге

принимали участие руководители общественных организаций, занимающихся проблемами детей и женщин. Все организации-участники мониторинга имеют регистрацию в качестве юридического лица и действуют на основе учредительных документов. Во всех этих организациях имеются уставы, положения и специальные инструкции, памятки, в которых предусматривается исполнение указанных законом обязанностей.

### ***Кризисные центры***

В городах Жалал-Абад и Нарын действуют кризисные центры для женщин - «Каниет» и «Тендеш», в городе Ош – «Аруулан», «Мээрбан» и «Акжурок». В Бишкеке действуют Кризисный центр для женщин и семьи «Сезим», кризисный центр «Шанс», центр профилактики насилия «Даршаим. Потенциал данных организаций, качество и спектр их услуг не одинаков.

Мэрией города Бишкек Центру «Сезим» выделено помещение с освобождением от арендной платы и предоставлением льгот по коммунальным услугам. Однако такая инициатива не нашла поддержки в других городах республики.

Из всех участников мониторинга, представители КЦ оказались наиболее информированными о законодательной базе по семейному насилию. КЦ - это общественные организации, оказывают помощь лицам, пострадавшим от различных видов насилия, включая жертв торговли людьми, но ни одного центра специализирующегося только на семейном насилии в республике нет.

На базе кризисных центров существуют различные программы, предусматривающие широкий спектр услуг по социальной поддержке. Практически все КЦ оказывают психологическую реабилитацию, юридическую помощь (консультации, представительство в суде, помощь в составлении исковых заявлений и восстановлении документов и др.) и медицинские консультации. Во многих КЦ функционируют телефоны доверия, по возможности оказывается материальная поддержка и помощь по трудоустройству. На базе некоторых центров есть убежища, где жертвы семейного насилия могут получить временное безопасное жилье.

КЦ и женские организации проводят исследовательскую работу по изучению причин и условий, способствующих семейному насилию, выявляют формы насилия, проводят анализ информации о семейном насилии, занимаются теоретической разработкой темы семейного насилия. По сравнению с другими субъектами исполнения закона, этот сектор наиболее активно занимается просветительской и информационно-образовательной деятельностью в сфере семейного насилия. В тоже время на уровне городских отделов

#### **Участники мониторинга, г.Бишкек**

Эта вечная приставка «при» говорит о том, что для нашего государства ни проблемы семьи, ни проблемы детей не являются приоритетом. «При» Госкомспорте, «при» акимате. Если нельзя без «при» - давайте эти организации создадим при президенте. Иначе дела детей и семьи всегда будут решаться по остаточному принципу.

#### **Участники мониторинга, г.Бишкек**

Этой зимой наши дети, покинувшие центр после 16 лет, спали на улице в нашей беседе – нет жилья, нет работы, они же вот-вот воровать начнут, потом рано или поздно за решетку сядут. Но ведь это же дети, куда им деваться. Мы их и сейчас подкармливаем. Эту проблему нужно срочно решать. А нашему государству, чтобы увидеть эту проблему, наверное, нужно чтобы дети на улице замерзли.

#### **Случай из практики детского центра**

Звонит наш бывший воспитанник – его за кражу телевизора задержала милиция, просит помочь. Мы еще не успели выехать в РОВД, как он сам пришел. Оказалось, что он позвонил другу и тот привез ему 1000 сом, которые они отдали милиционеру, который провел задержание. Наш пацан сиял от счастья, что «развел» все сам.

милиции информация о КЦ недостаточна, на милицейских стендах буклеты и информационные материалы КЦ отсутствуют. Поэтому, в качестве улучшения сотрудничества представители ОВД предлагали кризисным центрам в ГОМ создать Уголки по семейному насилию и наполнить их информационными материалами.

Информация о семейном насилии в кризисные центры поступает от пострадавших в форме личных обращений, заявлений, телефонных звонков. В КЦ ведется специальный журнал, где фиксируется информация об обратившихся. Параллельно информация дублируется в электронном виде в компьютере. КЦ с 2004 года ежегодно предоставляют сведения о семейном насилии по единой статистической форме в НСК.

За помощью в КЦ обращаются в основном женщины. Всем обращающимся оказывается первичная психологическая помощь, выявляются обстоятельства семейного насилия, проводится информационно-просветительская работа по существующим способам защиты от семейного насилия (ВОО и ОСО), рассказывается о видах предоставляемой помощи, выявляются потребности, нужды, ожидания. На основе полученной информации разрабатывается реабилитационный план, который может включать различные виды помощи, осуществляемые центром в соответствии с желанием пострадавших. КЦ работают на принципе конфиденциальности, поэтому вопрос о фамилии не ставится. Закон требует передачу информации о семейном насилии только с согласия пострадавших, поэтому часть случаев семейного насилия остается вне сферы ОВД.

Данные мониторинга показывают, что между КЦ и ОВД практически нет обмена информацией по семейному насилию, не существует между ними и договоров о сотрудничестве. В городе Бишкек и Нарын приводились примеры, когда при содействии КЦ женщины обратились в ОВД и виновникам семейного насилия были выданы ВОО, в других городах аналогичные примеры не были заявлены. Перед КЦ никогда не стояла задача проводить работу с семьями, получившими ВОО. В то время как опрос пострадавших показывает, что получение охранный ордера не снимает потребности жертв в получении других видов помощи, но, они, как правило, не знают куда обратиться. Пострадавшие, сообщили, что они нуждаются в психологической, медицинской, и правовой помощи. О необходимости оказания социальной поддержки данным семьям также неоднократно подчеркивали и сотрудники ОВД.

По признанию психологов кризисных центров, участвовавших в качестве исследователей, настоящий мониторинг позволил им увидеть работу милиции изнутри, обсудить проблемы при работе с семейным насилием, понять важность партнерства, а также найти новые направления работы.

Многие участники мониторинга высказывали мысль о том, что отсутствие координирующего органа по исполнению закона является значительным препятствием при решении проблемы семейного насилия в целом – *«каждый варится в своем соку», что-то делают, информации друг о друге мало, никто не отслеживает исполнение закона, нет координации».*

Представители КЦ так же считают, что назначение штрафа за семейное насилие не всегда оправдано, т.к. ложится бременем на семейный бюджет, они говорили о поиске других видов наказания виновников, например привлечение к бесплатным общественным работам.

### ***Общественные организации, занимающиеся проблемами детей***

По сведениям руководителей, все дети, проходящие через детские центры, подвергались той или иной форме семейного насилия. Поэтому общественные организации, занимающиеся проблемами детей, хорошо информированы о проблеме, законе о семейном насилии и других НПА в этой области. В детских организациях учет случаев насилия в отношении детей ведется, однако в Национальную статистику эти данные не генерируются.

В ходе проведения встреч с сотрудниками ОВД во многих ГОМ встречалась информация по законодательству о семейном насилии в отношении детей. Однако специального обучения по практическому использованию законодательства о семейном насилии сотрудники детских центров не проходили, информация о работе милиции по ВОО в исследуемых организациях практически отсутствует.

По данным мониторинга на основании обращений детских организаций, ВОО виновникам семейного насилия не выдавались. По мнению некоторых специалистов, механизм получения охранного ордера, в случае семейного насилия в отношении ребенка не отработан: – «из Инструкции МВД не понятно, кто должен составить заявление, какие документы необходимо собрать». Кроме этого, некоторые из условий ВОО специалистам кажутся неприемлемыми, если ребенок терпит насилие от родителей, например, запрет прямых и косвенных контактов. Вопросы вызывает и условие регулирования возможности доступа лица, совершившего семейное насилие к несовершеннолетним, находящимся на иждивении. Специалисты центров задаются вопросом о том, почему работающие дети не должны попадать под действие этого условия?

По мнению специалистов детских центров, проблеме насилия в отношении детей в настоящее время не уделяется должного внимания, хотя семейное насилие является одной из важнейших причин детской безнадзорности и беспризорности. По их мнению, возврат детей в семью требует большего внимания, т.к. насилие в отношении ребенка может возобновиться. Приводились примеры того, когда дети были отданы на усыновление без тщательного изучения семьи приемных родителей, в результате чего усыновленные дети подвергались различным формам семейного насилия, а также трудовой эксплуатации. В целях улучшения ситуации предлагалось строго проверять материальные возможности, морально-психологический климат, условия проживания и другие условия усыновителей и усилить ответственность должностных лиц за халатность в работе.

Специалисты детских центров считают, что проблемы правоприменительной практики по насилию в отношении детей во многом связаны с тем, что должностные лица, занимающиеся разрешением дел (судьи, сотрудники ОВД, прокуратуры и др.), а также рядовые граждане (мамы, папы) не идентифицируют многие формы насилия в отношении детей. Под насилием в отношении детей в основном понимают крайние формы сексуального и тяжелые формы физического насилия. А более легкие формы физического насилия (синяки, ушибы) и все формы психического насилия относят к «воспитательным» мерам. Участники мониторинга считают, что определение понятия семейного насилия, предусмотренное законодательством, не охватывает всех форм насилия в отношении детей. К психическому насилию в отношении детей следует также отнести любой вид жесткого отношения с детьми:

- отвержение ребенка на потребность заботы и привязанность со стороны родителей;

- угрозы покинуть ребенка, применяемые как дисциплинарная мера (угроза лишить ребенка любви, покинуть семью, уйти из жизни и т.п.);
- провоцирование чувства «плохости» ребенка (резкая критика, возложенная ответственность за болезнь, неудачу или смерть одного из родителей);
- тревожная привязанность к ребенку, связанная с оказанием на него давления (стремление матери стать единственным источником заботы о ребенке в случае разлада в семье и т.п.).

В интервью неоднократно сообщалось, что многие судьи во время проведения судебных разбирательства допрашивают детей, хотя в материалах дела имеются соответствующие документы и освидетельствования. Сотрудники детских центров вынуждены соглашаться на повторный допрос детей. В результате *«дети снова и снова пересказывают свои истории, сначала на всех комиссиях, потом на суде первой инстанции, потом на суде второй инстанции. Это тоже является насилием, т.к. психическому здоровью ребенка наносится вред, ребенок теряет все, что дала реабилитация».*

Особенно важной проблемой детских центров является то, что по законодательству они могут держать детей до 16 лет. *После достижения 16 лет ребенок должен покинуть детский центр. Однако эти подростки не могут трудоустроиться: трудно найти работу (работодатель как узнает, откуда они, сразу отказывает), нет востребованной на рынке специальности. И даже если работа найдется, жить на зарплату невозможно, т.к. нет жилья, а снимать квартиру невозможно – дорого и хозяева не хотят пускать их на квартиру.* Представители детских центров неоднократно поднимают вопрос о необходимости строительства социальной гостиницы или общежития для детей старше 16 лет, однако проблема никак не решается.

Самой большой проблемой представители детских организаций считают низкий правовой статус госорганов по защите детей и семьи, который приводит к тому, что проблемы детей и семьи теряются среди многочисленных направлений работы Государственного агентства по физической культуре и спорту, делам молодежи и защите детей при Правительстве КР и органов местного самоуправления.

## **2.11. Иные субъекты, не обозначенные законом**

### **Департамент по защите детей при Государственном агентстве по физической культуре и спорту, делам молодежи и защите детей при Правительстве КР**

Департамент - уполномоченный орган по защите прав и интересов детей, в Законе «О социально-правовой защите от насилия в семье» не обозначен в качестве ответственного субъекта, так как он создан<sup>38</sup> в 2007 г. Департамент координирует и определяет деятельность ОПСД, утверждает их годовой план, принимает ежеквартальные отчеты, разрабатывает инструкции. В связи с этим, участники мониторинга высказывали мнение о необходимости гармонизации существующего законодательства и включения Департамента в число субъектов исполнения Закона с определением его функций.

<sup>38</sup> Постановление Правительства КР №139 от 20 апреля 2007 года



В настоящее время осуществляется разработка Стратегии развития Департамента, где предполагается предусмотреть меры по вопросам предупреждения семейного насилия. В плане деятельности Департамента есть намерение о создании рабочей группы экспертов и разработке проекта Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» в соответствии с Кодексом о детях»<sup>39</sup>, которая вошла в План законопроектных работ Правительства КР на 2009 год.

В качестве институционального механизма реализации политики по защите детей на местном уровне обозначены отделы по поддержке семьи и детей, контроль деятельности которых осуществляется Департаментом.

На момент проведения мониторинга департаментом были разработаны проект «Положения о порядке осуществления защиты прав ребенка» и проект «Инструкции о порядке взаимодействия при выявлении насилия над детьми». Данные проекты нормативных документов разработаны в целях реализации прав и законных интересов ребенка, в т.ч. права ребенка на защиту от семейного насилия.

Проект Инструкции состоит из четырех разделов. В разделе «Общие положения» разработчик сформулировал механизм взаимодействия отделов по поддержке семьи и детей с государственными органами местного самоуправления, а также учреждениями и организациями всех форм собственности в целях профилактики жестокого обращения с детьми. Но не сформулированы основная цель и задачи инструкции, непонятно для кого она является руководством к действию. Разработчики включили определения терминов физического, сексуального, психического насилия, но, описание этих форм насилия не содержит формулировку круга лиц, которые могут совершить насилие в отношении детей, отсутствует определение понятия «семейное насилие».

В разделе «Профилактика насилия» нашло отражение нормы Закона об обязанностях ОВД в проведении регулярной профилактической работы совместно с территориальными органами социальной защиты с неблагополучными семьями, но не описана роль ОПСД как основного исполнителя данной инструкции. Также данный раздел описывает меры для предупреждения насилия в отношении детей, которые в отдельных пунктах адресованы (к примеру, для учителей, психологов), а в некоторых пунктах потеряли адресность. В частности, неясно кто будет работать по взаимодействию между госорганами и другими учреждениями, кто с населением, кто будет разрабатывать учебные программы для родителей или профилактические программы для детей.

В разделе «Выявление насилия в отношении ребенка» предусмотрена норма Закона об обязанностях ОВД при получении или обращении информации о насилии в отношении детей. Раздел описывает меры, необходимые к пресечению насилия в отношении ребенка. В качестве субъектов, которые могут обратиться по фактам совершения семейного насилия определены сотрудники образовательных и медицинских учреждений, детских учреждений, приютов, НПО, должностные лица или граждане. Также раздел предполагает меры, которые должен предпринять сотрудник ОПСД для пресечения насилия по отношению к ребенку.

В разделе «Действия в отношении пострадавшего от насилия ребенка» описываются действия, которые должен выполнить сотрудник ОПСД совместно с психологами,

---

<sup>39</sup> Рабочая группа была создана согласно распоряжения Правительства КР от 20 сентября 2007 года N 349-р.

сотрудниками ОВД, представителями органов здравоохранения, образования и социальной защиты. В этом разделе предусмотрена норма закона об обязанностях ОВД в выполнении действий для решения вопроса по привлечению лица, совершившего семейное насилие к ответственности, также по транспортировке в медицинское учреждение или другое безопасное место.

Согласно Постановления Правительства КР №285 от 10.06.2008 г.<sup>40</sup> Департаментом и Академией управления при Президенте КР осуществляется обучение специалистов ОПСД и ответственных секретарей по делам детей. В 2009 г. планируется разработать программы курсов по подготовке/переподготовке этих специалистов и включить вопросы предупреждения семейного насилия. Департамент предполагает заключить соглашение с Институтом Омбудсмана и Национальным агентством по местному самоуправлению для эффективной работы по защите детей, в том числе от семейного насилия. Одной из инициатив департамента в рамках информационной кампании «16 дней без насилия» было приглашение представителей кризисного центра «Сезим» для чтения лекций по вопросам семейного насилия.

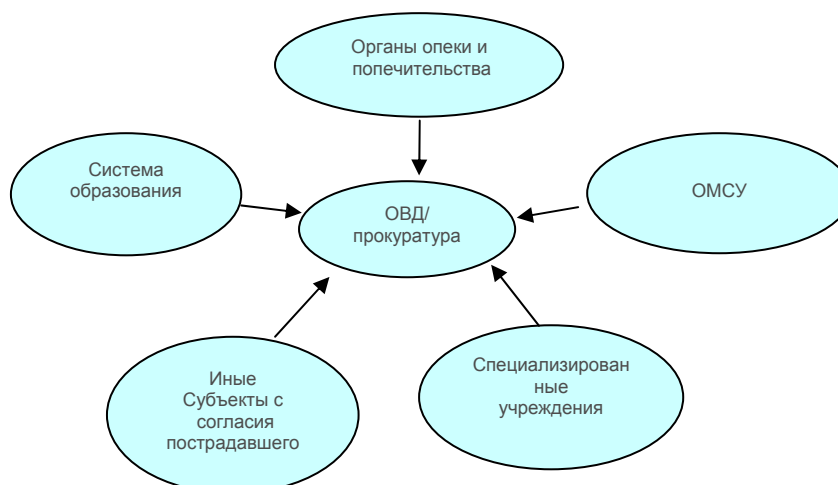
---

<sup>40</sup> В редакции постановления Правительства КР №674 от 5.12.2008 г.

### 3. Взаимодействие структур по обмену информацией о семейном насилии

На законодательном уровне порядок предоставления информации о семейном насилии регулируется статьей 19 Закона и представлен на следующем рисунке.

Рисунок 18. Схема предоставления информации о семейном насилии



Законодатель предусмотрел, что ОВД и прокуратура должны стать центральными органами, куда стекается информация о семейном насилии от всех остальных субъектов исполнения Закона. Однако мониторинг показал, что в настоящее время эта статья не работает на должном уровне – только незначительная часть информации поступает в ОВД через органы территориального самоуправления. Сотрудники ОВД сообщали, что *довольно редко, почти никогда* информация о семейном насилии в ОВД поступает от системы образования.

#### ИДН, г.Бишкек

Школы в случае выявления рэкета, драк, систематических прогулов, краж, употребления алкоголя среди школьников стараются решить эти вопросы самостоятельно, без привлечения милиции. Это связано с тем, что их руководство все еще работает по-старому. Если в школе будет много учеников состоять на учете, директора будут ругать, репутация школы упадет. Вот и результат – школы не хотят сотрудничать, стараются все скрывать.

Межведомственное соглашение между МВД и системой образования в большей степени касается случаев, когда школьники совершают правонарушения или попадают в группу риска. По оценкам ИДН сотрудничество со школами по выявлению противоправного поведения среди школьников и постановке их на учет идет трудно, т.к. школы не хотят «портить» свою репутацию и предпочитают проблемы с учениками и их родителями решать самостоятельно. В случаях выявления

каких-либо серьезных нарушений, школы чаще всего избавляются от таких учеников, предлагая им перейти в другую школу.

Между МВД и МЗ существует межведомственное соглашение, согласно которому учреждения обязаны информировать ОВД о поступлении больных с телесными повреждениями и ранениями, характерными для насильственных действий. Однако семейное насилие в большинстве случаев не попадает под действие этого соглашения.

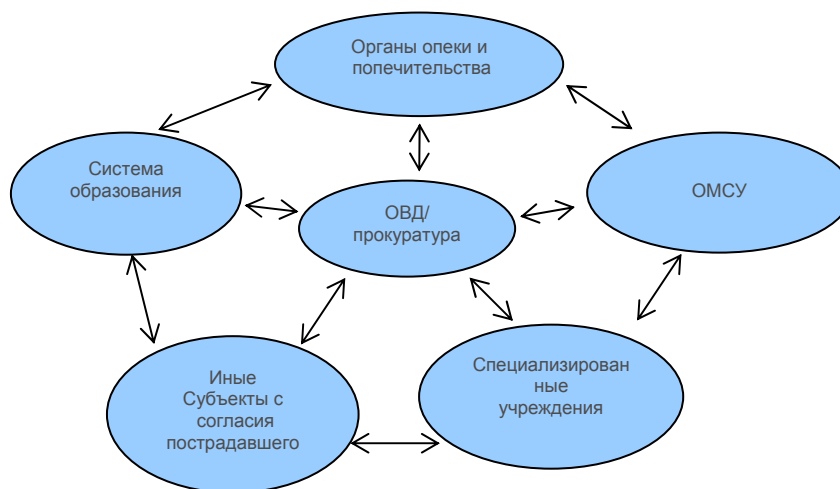
Ни один из сотрудников ОВД не смог припомнить случая, чтобы информация о семейном насилии поступила бы от ГСВ, социальных работников, органов опеки и попечительства, кризисных центров или иных субъектов исполнения Закона.

Таким образом, ОВД узнает информацию о факте семейного насилия в основном от самих потерпевших или их ближайшего социума и как правило, реагирует уже в стадии достаточного обострения ситуации.

По данным анкетного опроса мониторинга три четверти (78%) пострадавших сами сообщили в милицию о факте семейного насилия, 11% вызовов поступило от соседей, родственников или друзей пострадавших. Около 6% случаев семейного насилия было выявлено сотрудниками милиции в результате профилактической работы и около 5% - по сообщениям органов местного самоуправления (домкомов, квартальных, ТОС).

Почти во всех городах, где проводился мониторинг, его участники высказали мнение о том, что информация о семейном насилии не должна быть односторонней. Между ОВД/прокуратурой и другими субъектами должен существовать двусторонний информационный канал, обмен информацией также должен существовать и между остальными субъектами. Таким образом, предлагалось привести порядок предоставления информации о семейном насилии к схеме, представленной на рисунке 18.1.

**Рисунок 18.1. Схема предоставления информации о семейном насилии, предлагаемая участниками мониторинга**



Взаимодействие и обмен информацией между субъектами, как по отдельным случаям семейного насилия, по мерам принятым в отношении него, так и в целом по проблеме, значительно способствовало бы обеспечению государственной защиты граждан от проявлений семейного насилия, повышению эффективности института охранных ордеров и других социально правовых воздействий на случаи насилия в семье.

## 4. Статистический учет случаев семейного насилия

Статья 28 Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье» указывает требования к статистическим данным по семейному насилию и определяет круг субъектов, ответственных за сбор данных (рисунок 19).

Данные мониторинга показывают, что за период существования Закона предпринимались определенные действия для совершенствования системы сбора статистики по семейному насилию. Этот вопрос был одним из ключевых, семинар совещаний<sup>41</sup> организованном Секретариатом Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерного развития при Президенте КР в феврале 2004 г. После, Национальным статистическим комитетом была разработана и введена единая форма статистической отчетности для кризисных центров Республики, данные которых о семейном насилии, находят с 2005 г отражение, в ежегодном сборнике НСК «Мужчины и женщины КР».

Информационно аналитическим центром МВД КР в 2004 г. при экспертной и технической поддержке Секретариата Национального совета при Президенте КР, НСК и ЮНИФЕМ, были разработаны новые формы статистической отчетности по семейному насилию и программное обеспечение для их введения в практику. Но, все эти формы остались на бумаге, несмотря на то, что пункт 6.2.1.1. матрицы мероприятий НПД, принятого Указом Президента КР №369 от 20.08.07., прямо указывал МВД и Генеральной прокуратуре ввести их в действие еще в 2007 году.

Национальным статистическим комитетом КР осуществляется ряд инициатив по сбору дополнительной информации в области насилия в отношении женщин. Так, в 2006 г. НСК при поддержке ЮНИФЕМ и Фонда народонаселения ООН было проведено исследование «Изучение мнения населения по вопросам существующего положения женщин в обществе, обеспечения равенства мужчин и женщин, по проблемам насилия в отношении женщин», аналитический обзор которого представлен в сборнике «Женщины и мужчины Кыргызской Республики - 2007». В 2007 г. совместно с ЮНИСЕФ было проведено многокластерное исследование положения женщин и детей (MICS), где отдельный раздел посвящен бытовому (домашнему) насилию.

Отметим, что в Законе не оговорено, что НСК должен осуществлять координирующую роль по статистическому учету случаев семейного насилия. Однако, он мог бы оказать существенную методическую помощь в разработке статистических форм и осуществлять координацию субъектов по сбору статистики.

Данные интервью показывают, что многие специалисты, занимающиеся статистическим учетом семейного насилия, не всегда понимают важность и практическую значимость показателей, указанных в статье 28, что негативно влияет на процесс внедрения необходимых показателей в первичные формы учета. Данные, собираемые отдельными субъектами ст. 28, не удовлетворяют требованиям закона и носят фрагментарный характер.

Информация о семейном насилии, публикуемая в статистическом сборнике, ограничивается только количеством обращений мужчин и женщин в кризисные центры, другие специализированные учреждения и суды аксакалов. Данные Судов, МВД и МЗ по семейному насилию остаются не доступными для широкой общественности.

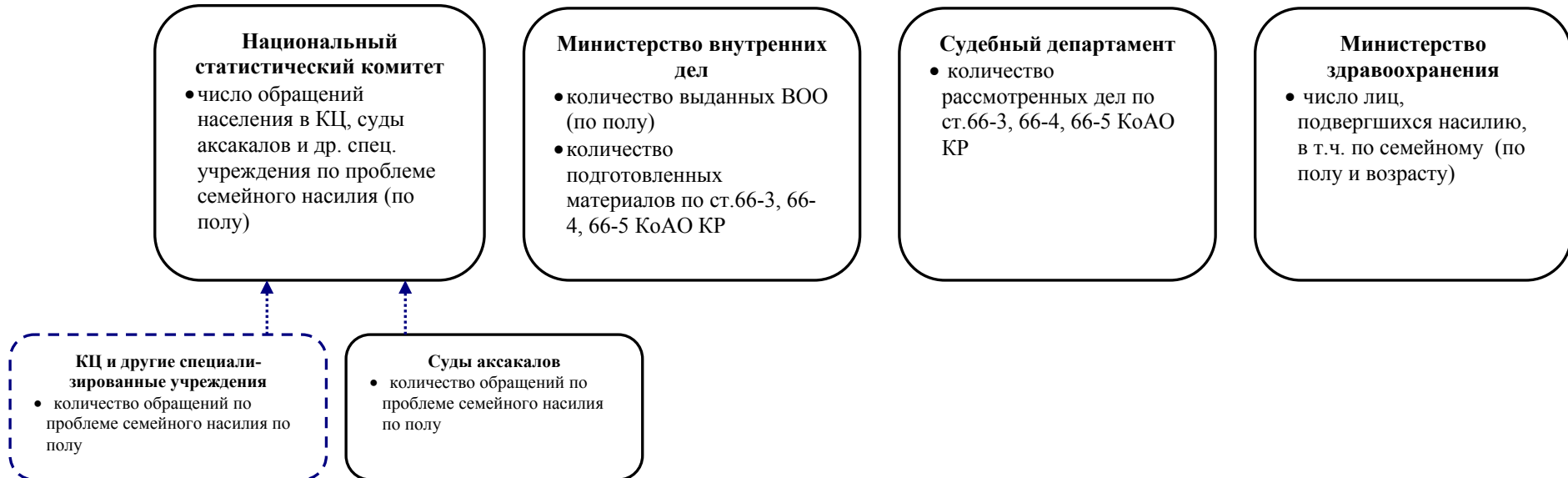
---

<sup>41</sup> На семинар совещании приняли участие представители Верховного суда, Судебного департамента, Генеральной прокуратуры и территориальных подразделений системы прокуратуры КР, МВД и территориальных подразделений системы ОВД КР, НСК, заместители глав 7 областей и городов Бишкек и Ош, представители кризисных центров и других субъектов Закона «О социально правовой защите от насилия в семье».

**Рисунок 19. Схема статистического учета случаев семейного насилия (ст.28 Закона)**



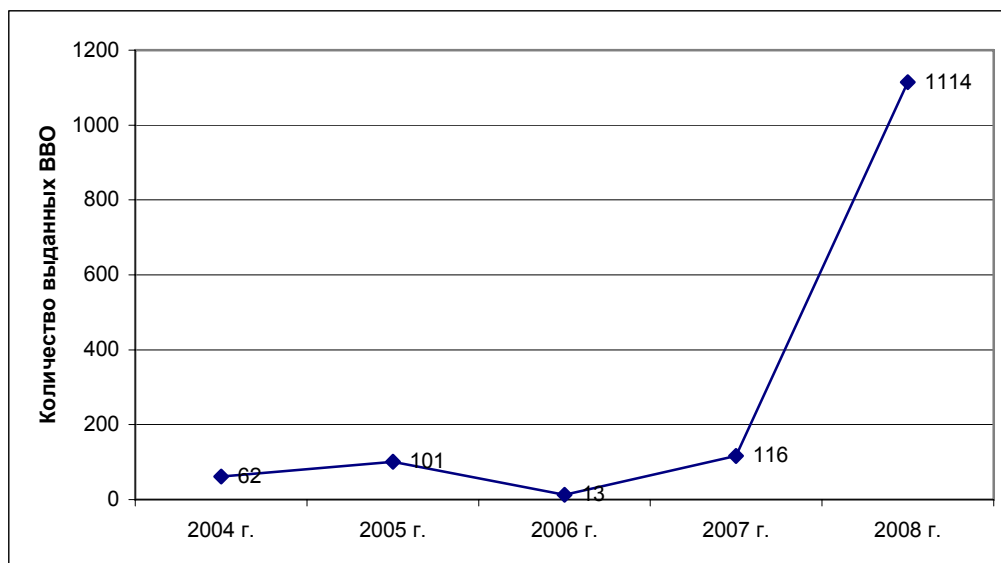
**Фактический статистический учет случаев семейного насилия**



## Статистические данные ОВД

По данным МВД (рисунок 20) органами внутренних дел в 2004 году по республике всего было выдано 62 ВОО, при этом 100% из них были выданы в Иссык-Кульской области. В 2005 году был выдан 101 охранный ордер, в том числе в Ошской области было выдано 84 ВОО (т.е. 83%). В 2006 году – всего 13 охранных ордеров, в 2007 году их было выдано 116, а в 2008 – 1114. За 4 месяца 2008 года количество выданных ВОО по Республике составило 95, из них 48 (51%) было выдано в Бишкеке. Следовательно, в первые 4 месяца 2008 года, в среднем выдавалось по 23-24 ВОО, а в последующие месяцы года стало выдаваться в среднем по 127 ВОО в месяц.

Рисунок 20. Сведения о количестве выданных ВОО по годам по республике



Скачкообразное количество выданных ВОО за 2008 г., а также необъяснимые показатели по отдельным областям в разные годы, прежде всего, свидетельствуют об отсутствии системы сбора статистических данных по вопросам семейного насилия и несовершенства учета Временных охранных ордеров.

Отметим, что статистические формы по семейному насилию были разработаны ИАЦ МВД КР в 2004 году. Однако, до сегодняшнего дня, в практическую деятельность новые формы не внедрены и отчетность по ним не ведется. Информация о членах семьи, видах принятых мер, а также социально-демографические данные по пострадавшим и виновникам ИАЦ МВД не собираются.

Отчетность в части выданных ВОО готовится вручную на уровне городов и республики. Отсюда следует, что расхождения в данных, представляемых различными подразделениями МВД не случайны. Так, по данным УОБ МВД КР в 2008 году выдано 1151 ВОО, из них мужчинам – 469, женщинам - 691 (Приложение 3). По данным ЦОР МВД в 2008 году выдано 1114 ВОО, из них мужчинам - 1011, женщинам – 103 (Приложение 2). С точки зрения специалистов по гендерным вопросам и семейному насилию данные, предоставляемые ЦОР МВД, выглядят более убедительными.

По данным судебного Департамента в 2008 году судами г.Бишкек было рассмотрено 31 дело по ст.66-3 (семейное насилие) КоАО, из них возвращено 6 дел, а по данным ОВД за этот же период по этой статье в суды г.Бишкек было направлено 77 дел.

Сведения МВД из официальных источников в части количества выданных ВОО по Республике так же значительно различаются. Так, например, в отчете Правительства КР по исполнению Конвенции CEDAW, пункт 130, дается информация о том, что в 2005 г. было выдано 211 временных охранных ордера, в то время как в информации Комитета по вопросам молодежной и гендерной политики ЖК КР, предоставленной на Парламентских слушаниях 17 июня 2008 г., следует, что органами внутренних дел в 2005 году был выдан 101 ВОО.

Анализ подзаконных актов МВД показывает, что существующие первичные данные не содержат показатели необходимые для ведения статистики по семейному насилию в полном объеме. Необходимо принимать во внимание, что результатом семейных конфликтов могут быть как административные правонарушения, так и преступления, включая убийство и нанесение тяжких телесных повреждений, анализ которых на предмет места совершения и отношения родства между виновником и потерпевшим так же МВД пока не проводится. Поэтому, первоочередным является вопрос о пересмотре органами внутренних дел первичных форм учета семейного насилия.

Таким образом, вопрос отсутствия надежной статистики по семейному насилию в системе ОВД все еще является актуальным.

### **Статистические данные судов и прокуратуры**

Редкая практика обобщения судебных дел, связанных с семейным насилием, как показал настоящий мониторинг, осуществляется только при наличии запроса соответствующих заинтересованных структур. Как правило, это происходит в момент подготовки отчетов по исполнению Конвенции CEDAW или других международных или национальных НПА. При этом, учреждения судебной системы, лишь констатируют данные без аналитического ее сопровождения.

Так, согласно запросу в рамках настоящего мониторинга, судебный департамент КР предоставил следующую информацию:

- В 2005 году по статьям 66-3 (семейное насилие), 66-4 (неисполнение условий ВОО), 66-5 (неисполнение условий ОСО) КоАО КР в Республике не было рассмотрено ни одного дела.
- В 2006 году был выдан 1 ОСО по статье 364 ч.1 (мелкое хулиганство) КоАО КР в Таласской области, заметим, что по этой статье КоАО КР не предусмотрена выдача охранных судебных ордера. По статьям 66-3, 66-4, 66-5 КоАО КР не было рассмотрено в Республике ни одного дела.
- В 2007 году по ст. 66-3 было рассмотрено 3 дела в отношении 3 лиц с наложением административного взыскания в виде штрафа (Таласская область). По статьям 66-4, 66-5 КоАО КР в Республике не было рассмотрено ни одного дела.
- В 2008 году по ст. 66-3 КоАО КР было рассмотрено 31 дело. Из них: в г.Бишкек – 28 дел, в Таласской области – 2 дела, в Ошской – 1 дело. По статьям 66-4, 66-5 КоАО КР не было рассмотрено ни одного дела.

Однако при изучении судебных дел было выяснено, что в Первомайском районном суде города Бишкек в 2008 году по двум делам было принято решение по ст. 66-4, что так же свидетельствует о несовершенстве судебной статистики по семейному насилию.

Участники мониторинга сообщают, что вопрос статистического учета судебных решений является весьма болезненным, многие годы этой проблеме не уделялось достаточного внимания. Было отмечено, в результате сложившейся ситуации даже по



уголовных делам между статистикой МВД и судов нет четкого соответствия. В связи с этим были высказаны предложения о необходимости улучшения качества учета и отчетности судебной практики, для чего требуется усиление технического и кадрового потенциала соответствующих подразделений судебной системы, в частности Судебного департамента и отдела обобщения судебной практики и анализа судебной статистики Верховного суда.

В соответствии со ст. 28 Закона о семейном насилии, **органы прокуратуры не являются субъектом по сбору** статистической информации. Однако, на основании пункта 6.2.1. матрицы мероприятий НПД, принятого Указом Президента КР № 369 от 20.08.07., Генеральная прокуратура и Верховный суд обязаны совершенствовать механизм сбора первичной статинформации по различным видам насилия, включая семейную сферу. Речь здесь идет о введении и сборе данных по фактам семейного насилия не только по видам насилия и социально демографических данных пострадавших и виновных, но и индикаторов, отражающих отношения родства между ними.

По данным мониторинга **органы прокуратуры** сбор статистической информации о семейном насилии не ведут, по их информации все данные по административным правонарушениям, охранным ордерам и уголовной статистике должны консолидироваться в ИАЦ МВД.

В то же время, в Прокуратуре г. Бишкек в 2004-2005 гг. имелась интересная инициатива сбора и анализа статистических данных по женщинам, привлеченным к уголовной ответственности и осужденным, которая за невостребованностью стала собираться в усеченной форме.

### **Статистические данные системы здравоохранения**

По данным мониторинга не все случаи семейного насилия попадают в статистику органов здравоохранения, т.к. все данные регистрируются со слов пациентов. Когда пострадавший не говорит о семейном насилии, обращение оформляется как бытовая травма. Соответственно, данный факт не попадает в официальную статистику здравоохранения как насилие в семье.

Обобщение информации центров семейной медицины, диспансеров и групп семейных врачей осуществляется в статистической отчетности формы №12-здрав, утвержденной Постановлением Национального статистического комитета КР №24 от 06.11.2007. Отчет по данной форме представляется один раз в год организациями здравоохранения, оказывающими первую медицинскую и профилактическую помощь для взрослых и детей в Республиканский медико-информационный центр. Отчет содержит раздел «11.0.Число лиц, обратившихся к врачу по поводу насилия», включающий сведения о лицах по половому и возрастному составу, и по видам насилия (семейного, физического, психологического и сексуального).

Представленные РМИЦ данные свидетельствует о ведении учета по видам насилия, но, не отвечающего требованиям ст.28 Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье». Единственным критерием, по которому органы здравоохранения относят обращение в категорию «семейное насилие», являются слова пострадавших. А что категории «физического», «психологического», «сексуального» насилия, также могут включать случаи семейного насилия – не принимается во внимание. Никаких нормативно-правовых определений, при сборе данных о семейном насилии, работники здравоохранения не используют.

**Таблица 5. Число лиц, подвергшихся насилию по годам**  
(по данным Республиканского медико-информационного центра)

№	Показатель	Пол	ВСЕГО		
			2006	2007	2008
1	Число случаев ВСЕГО	Муж	239	228	495
		Жен	278	488	428
		<b>Всего</b>	<b>517</b>	<b>716</b>	<b>923</b>
2	Семейное	Муж	45	31	54
		Жен	123	286	172
		<b>Всего</b>	<b>168</b>	<b>317</b>	<b>226</b>
3	Физическое	Муж	136	153	376
		Жен	66	121	168
		<b>Всего</b>	<b>202</b>	<b>274</b>	<b>544</b>
4	Психологическое	Муж	59	42	65
		Жен	61	67	62
		<b>Всего</b>	<b>120</b>	<b>109</b>	<b>127</b>
5	Сексуальное	Муж	-	2	-
		Жен	31	14	26
		<b>Всего</b>	<b>31</b>	<b>16</b>	<b>26</b>

Таким образом, по информации РМИЦ за последний год количество подвергшихся насилию составило 923 человека, по случаям семейного насилия 226 (25%), из которых 76% составляют женщины.

Учет случаев жестокого обращения по отношению к детям и пожилым людям осуществляется в г.Бишкек станцией скорой медицинской помощи и регистрируется в электронной базе по вызовам. Так, по данным столичной скорой помощи зарегистрировано в 2006 г. – 2 случая, в 2007 г.- 17 и в 2008 г. – 25. Сбор этих данных осуществляется, но никем не востребован.

Ежегодно в среднем количество детей, поступающих с травмами криминального характера в городскую детскую больницу, составляет 25 человек, и почти в 70% случаев ребенок госпитализируется.

В г.Каракол в 2008 году медицинские учреждения были вовлечены в проведение информационной кампании «16 дней против насилия в отношении женщин», в рамках которой медицинскими работниками проведен опрос о случаях семейного насилия по Иссык-кульской области за период 2007-2008 гг. В результате опроса были собраны следующие данные:

- 300 случаев насилия (физическое, психическое, сексуальное, экономическое);
- 190 случаев насилия в отношении женщин;
- 66 случаев семейного насилия;
- 14 случаев сексуального насилия;
- 1 случай суицида в г.Каракол (девушка повесилась после того как ее украли).

В г.Жалал-Абад из общего числа обращающихся в больницу, 8 – 10% являются пострадавшими от семейного насилия.

Изучение данных Республиканского бюро судебно-медицинской экспертизы (РБСМЭ) показало, что за один месяц 2008 г. из 300 проведенных экспертиз 40 (13%) составили обращения по фактам семейного насилия, из них 32 женщины и 8 мужчин. Отмечена

наибольшая обращаемость женщин возрастной группы от 26 до 35 лет. Значительное большинство женщин пострадали от своих мужей и сожителей (в 24 случаях). У 23 женщин степень тяжести была определена как легкий вред здоровью, повлекшее за собой кратковременное расстройство здоровья. В 3 случаях был нанесен менее тяжкий вред здоровью и в одном случае – тяжкий вред здоровью (ножевые ранения).

Учет проведенных экспертиз РБСМЭ осуществляется в Журнале регистрации потерпевших, обвиняемых и других лиц, в котором дается краткая информация о подэкспертном, (Ф.И.О., пол, возраст, место проживания), вид травмы, дата происшествия, направивший орган, дата направления, Ф.И.О. обследовавшего эксперта, но отсутствует информация о месте происшествия и кем были нанесены травмы (отношения родства). Данная информация содержится только в заключении судмедэксперта, в описании обстоятельств дела со слов потерпевшей. Отчет готовится согласно данным Журнала регистрации, электронная база данных отсутствует.

В целом статистика в органах здравоохранения в требуемом законом формате не ведется, не проводится анализ имеющихся данных, вопрос совершенствования системы сбора и анализа статданных системы здравоохранения остается актуальным. В тоже время представители структур медицинской статистики сообщили, что в соответствии со ст.28 Закона они могут собирать информацию только о пострадавшем. В связи с этим, высказали предложение об изменении ст. 28 Закона *«о сборе статистической отчетности в пределах компетенции органа»*.

### **Статистические данные других субъектов**

Статистический учет случаев семейного насилия в системе **органов образования** не ведется. Сведения о количестве случаев семейного насилия, переданных в ОВД и другие структуры отсутствуют. На уровне министерства имеется информация о количестве детей, не посещающих школу и относящихся к группе риска. Однако по данным мониторинга, методология сбора этой информации не вполне отработана, поэтому система образования проводит дополнительные исследования, направленные на изучение причин непосещения и определение количества детей, не посещающих школу.

Данные показывают, что учет случаев семейного насилия на уровне **территориальных органов социальной защиты** не ведется. Никаких форм статистического учета, включая уровень министерства нет.

Учет случаев семейного насилия на уровне **органов местного самоуправления, Департамента по защите детей и ОПСД** в настоящее время так же не осуществляется.

Учет обратившихся в **суды аксакалов** по проблеме семейного насилия, осуществляется на основе ежегодного отчета судов аксакалов. Данные судов аксакалов о числе обращений по проблеме семейного насилия по полу публикуются в сборнике НСК «Женщины и мужчины Кыргызской Республики» с 2004 года.

Обязанность собирать статистические данные законодательно на **кризисные центры** не возложена. Однако такая работа каждым кризисным центром до 2004 года осуществлялась в свободной форме. С 2004 г. кризисные центры ежегодно предоставляют в НСК сведения о семейном насилии по единой форме отчетности, которая публикуется в сборнике «Женщины и мужчины Кыргызской Республики». Ответственность за своевременность, полноту и достоверность данных несет

руководитель организации. Все данные о пострадавшем и виновнике собираются со слов пострадавших.

Таким образом, на **уровне республики статистический учет** семейного насилия в требуемом законом формате не ведется в полном объеме. Существующая система учета семейного насилия на уровне отдельных структур является фрагментарной и не охватывает явления семейного насилия в целом.

Данные мониторинга показывают, что анализом семейного насилия на основе имеющихся данных занимаются только кризисные центры и женские организации. Другие субъекты исполнения закона аналитические материалы на основе имеющихся и них данных на регулярной основе не готовят. Заметим, что в функции Судебного департамента кроме обеспечения деятельности местных судов входит обобщение практики местных судов и сбор их статистических данных. В структуре Верховного суда так же есть специальный отдел, функции которого не только обобщение судебной практики, но и анализ судебной статистики. В системе МВД есть специальное структурное подразделение, которое называется информационно – аналитический центр и где аккумулируется статистическая информация всех правоохранительных учреждений.

В тоже время отдельная информация, имеющаяся в наличии различных структур, например, данные здравоохранения о жестоком обращении в отношении детей и пожилых, разрозненные данные ОВД и судов о лицах пострадавших от семейного насилия, отдельные инициативы системы прокуратуры, остаются невостребованными и систематизации не подвергаются. Хотя такая информация должна была представлять интерес не только для Национально статистического комитета, но и для Генеральной прокуратуры, Омбудсмана, органов государственного управления всех уровней и широкой общественности. Следовательно, вопрос координации, систематизации индикаторов и сбора данных по вопросам семейного насилия на национальном уровне остается открытым.

## 5. Основные выводы по деятельности субъектов исполнения Закона

В целом, по итогам мониторинга можно резюмировать следующие выводы:

- С принятием специального Закона **проблема семейного насилия приобрела государственную значимость** и стала рассматриваться уже, как **актуальная социальная проблема, требующая государственного регулирования**.
- Тем не менее, наличие специального НПА пока не повлияло на решение проблемы семейного насилия в Кыргызской Республике. Семейное насилие продолжает оставаться одной из острых злободневных проблем. Но, отсутствие официальных статистических данных не позволяет проводить анализ ее динамики и является одним из главных препятствий для разработки соответствующих государственных программ.
- С момента принятия Закона приняты некоторые меры направленные на совершенствование его правоприменительной практики, но, несмотря на то, что Закон действует более 6 лет, **не все субъекты Закона вовлечены в его исполнение**, некоторые субъекты вообще не имеют практики применения его норм.
- Пока еще нет специальных национальных, ведомственных или местных планов действий в отношении семейного насилия, **не предусмотрено финансирование на исполнение норм Закона**.
- МОиН КР, МЗ КР и МТСП КР, а так же местные госадминистрации и ОМСУ не имеют подзаконных актов по исполнению норм Закона, хотя достаточно большой перечень обязательств возлагается Законом на этих субъектов.
- Нет четкого функционирования механизмов, обеспечивающих исполнение тех или иных норм Закона, **не проработана система координации структур и их взаимодействие**. Ответственность за проведение анализа проблемы семейного насилия законом не установлена. Соответственно, требуется пересмотр некоторых норм Закона, гармонизация с другими законами и разработка подзаконных актов его исполнения.
- В 2004 году были внесены дополнения в Кодекс КР об административной ответственности (статья 66-3 «семейное насилие» и 66-4, 66-5 меры за неисполнение условий Временного и Охранного судебного ордеров). Но, в практической деятельности, эти нормы редко применяются органами внутренних дел и судами.
- Национальная статистика о семейном насилии пока представлена данными только кризисных центров и судов аксакалов, которые в последние годы сдают отчет НСК по единой форме статистического учета. Эта информация с 2005 г. стала находить отражение в ежегодном статистическом сборнике «Мужчины и женщины КР». **Статистические данные судов, ОВД, МЗ и др. структур о семейном насилии пока не доступны** для широкого круга лиц.
- На уровне ведомств есть отдельные разрозненные данные, показывающие всю серьезность семейного насилия, однако они часто **остаются невостребованными**.

- **Отсутствие достоверных статистических данных** о фактах семейного насилия все еще остается актуальной проблемой. Субъекты, ответственные за сбор статистики согласно требованиям статьи 28, **собирает данные о семейном насилии не в полном объеме.**
- **Государственные учреждения на регулярной основе не готовят аналитические материалы на основе имеющихся данных о семейном насилии**, несмотря на то, что в структуре этих учреждений есть специальные отделы, в прямые функции которых входит не только сбор данных, но и их анализ.
- Впервые за пять лет действия Закона, 17 июня 2008 г., проведены Парламентские слушания по исполнению Закона, одной из рекомендаций которого было проведение мониторинга исполнения его норм на практике.
- Несмотря на большое количество проводимых информационных мероприятий, **не только рядовые граждане остаются не информированными о нормах Закона, но и большинство руководителей госучреждений**, обозначенных в качестве субъектов исполнения Закона.
- Обмен информацией и соответствующее **взаимодействие между субъектами** исполнения закона, **является недостаточным.**

## Суды

- В 2004 году приказом Председателя Верховного суда № 86 от 25.11.04 введен в практическое действие охранный судебный ордер и утверждены формы сбора статистического учета социально демографических данных пострадавших и виновных, а так же условий, вынесенных судами в процессе выдачи охранный судебного ордера, однако, за период действия Закона КР «О социально правовой защите от насилия в семье» судебной системой ни разу **не осуществлялся анализ причин не использования судами норм, касающихся охранный судебного ордера**, выдача которого была осуществлена только единожды в 2006 г в Таласской области по статье 364 ч.1. (мелкое хулиганство), которая не предусматривает такой меры.
- Отсутствие судебной практики по охранным судебным ордерам (ОСО), представители судебной системы объясняют, тем, что к ним не поступают обращения по их выдаче.
- По этому поводу ОВД отмечают, что нормы, регулирующие основание для подготовки материалов для ОСО, в Законе сформулированы неясно, в результате чего милиция по ОСО работать не может. Кроме того, судьи считают, что милиционеру дополнительная работа не нужна, так как при выдаче ОСО он будет вынужден контролировать выполнение его условий.
- **Не все суды обеспечены формами процессуальных документов, необходимых для выдачи ОСО.** Так, например, судьи горсуда Каракола сообщили, что они никогда не видели бланков ОСО, и даже сомневались, в том, что такой процессуальный документ разработан и утвержден. Не знакомы с формами ОСО и судьи Жалал-Абада.
- Анализ судебных решений показывает, что в судах нет единых подходов в рассмотрении семейного насилия. Одни судьи используют статьи административного кодекса – семейное насилие, нарушение условий ВОО, другие – дела, поступающие от ОВД по семейному насилию, в ходе судебного разбирательства переквалифицируют в мелкое хулиганство.

## Прокуратура

- Используя свои прямые функции, органы прокуратуры могли бы сделать значительный вклад в исполнение существующих норм международного и национального законодательства в области искоренения насилия в отношении женщин, в том числе в семейной сфере, но, в системе прокуратуры пока **нет практики прокурорского надзора за исполнением норм Закона.**
- Повышение гендерной компетентности пока не стало частью системы повышения квалификации прокурорских работников, не смотря на то, что имеются наработки успешной предыдущей деятельности.
- Согласно статьи 9 Закона органы прокуратуры обязаны проверять полноту и своевременность учета и регистрации поступивших сообщений о фактах семейного насилия, однако проверки по административным правонарушениям предусмотренных ст.66-3,66-4,66-5 КоАО КР проводятся только в городе Бишкек. В других городах в практике прокурорских работников **проверок по семейному насилию не было, и нет методических рекомендаций, разработанных** в этой связи Генеральной прокуратурой.

## Институт Омбудсмeна

- По случаям семейного насилия к **омбудсмену пострадавшие от семейного насилия обращаются довольно редко.** Основной причиной низкой обращаемости пострадавших от семейного насилия, представители омбудсмeна считают низкий уровень правовой культуры населения и менталитет.
- В 2008 г. омбудсменом КР осуществляется контроль исполнения Закона Кыргызской Республики «О социально-правовой защите от насилия в семье», данные которого свидетельствуют о серьезности проблемы семейного насилия в республике.
- Омбудсменом было установлено, что основной инструментарий по защите жертв семейного насилия - закон Кыргызской Республики «О социально-правовой защите от насилия в семье» на практике не работает должным образом и его действия носят весьма ограниченный характер.
- По мнению омбудсмeна, система социальной поддержки жертв семейного насилия крайне слаба и существует потребность в усилении этой деятельности.
- По мнению сотрудников омбудсмeна, система учета случаев насилия по сообщениям социальных работников, работников здравоохранения и образования хаотична, не систематизирована, что связано с необработанностью правовых обязательного предоставления информации о семейном насилии.
- В целом, институт омбудсмeна должен был стать важным звеном национального механизма по защите прав и свобод человека, в том числе и в семейной сфере. Однако пока этого не случилось – обращения граждан к омбудсмену по вопросам семейного насилия пока являются редкими. Кроме этого, институт омбудсмeна не имеет специальной стратегии работы в семейным насилием, что не позволяет подключиться к работе более активно.

## Органы внутренних дел

- В отличие от всех других субъектов исполнения закона, в ОВД имеется специальный подзаконный нормативно-правовой акт, предусматривающий детальный механизм исполнения возложенных на ОВД обязанностей. В результате ряда усилий, предпринятых руководством ОВД, работа по исполнению закона значительно активизировалась.
- Анализ правоприменительной практики ОВД позволил выявить ряд препятствий и барьеров, сдерживающих работу по пресечению и предупреждению семейного насилия. Основываясь на данных настоящего мониторинга, ОВД уже приступили к работе по совершенствованию ведомственных нормативных актов - инструкций, бланков ВОО, а также форм статистического учета. В тоже время устранение ряда препятствий требует внесения изменений, дополнений в законодательные акты, в ряде случаев требуется принятие многосторонних межведомственных соглашений. **Такая работа выходит за пределы компетенции ОВД**, и, следовательно, требует усилий со стороны других субъектов исполнения закона.
- Только в 2008 году, впервые с момента принятия Закона, министерство внутренних дел Распоряжением № 205 от 20.06.08 г. выдвинуло требование организовать прием зачетов у участковых милиционеров на знание норм Закона и ввести в программы обучения и повышения квалификации кадров ОВД специальные курсы, направленные на информирование сотрудников ОВД в вопросах семейного и гендерного насилия. Тем не менее, в процессе настоящего мониторинга **не удалось ни в одном из 5-ти городов и в центральном аппарате МВД получить информацию, которая бы письменно подтверждала процесс проведения вышеуказанного зачета и его результаты**. Соответственно, работа по контролю исполнения распоряжения министра № 205 от 20.06.08 г., на всех уровнях системы ОВД КР была осуществлена на недостаточном уровне, что снижает эффективность усилий, предпринимаемых руководством МВД по работе с семейным насилием.
- По сравнению с 2003-2004 годами, когда о существовании Закона о семейном насилии была информирована небольшая часть сотрудников ОВД, ситуация изменилась. В то же время, несмотря на то, что проведен не один десяток информационных мероприятий для сотрудников ОВД КР, **уровень информированности сотрудников милиции по Закону остается недостаточным**, потенциал сотрудников ОВД по вопросам семейного насилия в исследуемых городах сильно различается.
- Инициатива проведения обучающих мероприятий и разработки информационных материалов для сотрудников ОВД по вопросам семейного насилия продолжает оставаться за общественными и международными организациями<sup>42</sup>, хотя во всех 5-ти исследуемых городах была **определена большая потребность в такого рода обучениях**.
- Обучающие мероприятия, имеющие своей задачей простое информирование о нормах Закона, не дают желаемого эффекта. Обучающие мероприятия для

---

<sup>42</sup> Пособие Насилие в отношении женщин: предупреждение и борьба с последствиями (Ассоциация Диамонд), Пособие для сотрудников ОВД КР по работе с семейным насилием, Информационный буклет для населения о механизме социально-правовой защите от насилия в семье, Служебная памятка для сотрудников ОВД по работе с семейным насилием.



сотрудников ОВД, уполномоченных работать с семейным насилием, должны иметь в своей программе кроме информирования о нормах Закона, обязательной задачей - развитие их гендерной чувствительности.

- **Образовательные учреждения системы МВД не уделяют этому вопросу внимания.** Потенциал преподавателей Академии и средней школы МВД недостаточен для интеграции гендерного подхода в их программу обучения. Программа специального курса Академии МВД «Предотвращение насилия в отношении женщин и детей», внедренная в 2002 г. требует корректировки, в соответствии с новыми требованиями.

#### *Нормативно-правовая база*

- Основным подзаконным актом, регулирующим исполнение органами внутренних дел Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье», является Инструкция «О внедрении в практическую деятельность органов внутренних дел КР временных охранных ордеров и о ведении статистической отчетности по ним», утвержденная приказом МВД КР № 388 МВД КР. Инструкция предусматривает механизмы практического исполнения требований Закона, определяет круг ответственных за исполнение закона, их полномочия и обязанности.
- Механизм исполнения обязанностей ОВД по предупреждению и пресечению семейного насилия в целом соответствует требованиям Закона, содержит достаточно подробные и детальные инструкции, и не вызывает трудностей в правоприменительной практике.
- По отдельным обязанностям (реагирование на семейное насилие, обеспечения явки представителя ОВД на место совершения семейного насилия) **Инструкция, усиливает требование Закона.**
- Механизм реализации ст.23 Закона (Временный охранный ордер) в части выдачи копии ВОО усиливает требование Закона и предусматривает обязательную выдачу ВОО лицу, пострадавшему от семейного насилия. В то же время предусмотренный Инструкцией **бланк ВОО для лица, пострадавшего от семейного насилия** не является полной копией ВОО, т.к. **в нем отсутствует информация о виновнике насилия и условиях ВОО.**
- Правовая неопределенность «достаточности условия» для беспрепятственного вхождения в помещение и на территорию граждан привела к тому, что на практике статья 18 п.7 не используется. Также не используется статья 18 п.8 в связи с отсутствием совместной деятельности ОВД с органами социальной защиты.
- На уровне подзаконных актов **не определен механизм контроля соблюдения условий ВОО** лицом, совершившим семейное насилие (формы контроля, количество контрольных проверок, порядок постановки/снятия с учета виновников семейного насилия и др.).
- **Инструкция несколько изменяет условие ВОО** «Регулирование возможности доступа лица, совершившего насилие к несовершеннолетним детям, находящимся на иждивении», **и трансформирует его** в «Запрет доступа к несовершеннолетним детям, находящимся на иждивении».
- Выявлена острая **потребность в обеспечении нормативно-правовой базы** (Закон и Инструкция) по семейному насилию **на кыргызском языке.**

### *Правоприменительная среда*

- В ходе мониторинга были случаи, когда получение ВОО не подтверждалось ни пострадавшими, ни виновниками семейного насилия. Так, в Бишкеке не было подтверждено 13 ВОО, в Оше - 7, в Жалал-Абаде – 1 ВОО. Это составило почти четверть выборки, т.е. **каждый шестой-седьмой случай ВОО не подтвердился.**
- Наличие таких фактов позволяет сделать вывод о существовании опасности, что в целях улучшения показателей работы, сотрудники ОВД будут искусственно завышать количество выданных ВОО.
- Уровень знаний и информированности по работе с семейным насилием в исследуемых городах не одинаков. **В тех городах, где сотрудники прошли широкое обучение,** предусматривающее и гендерный компонент, происходит перенос знаний в повседневную работу ОВД, **увеличивается реагирование на семейное насилие, улучшается качество профилактической работы.**
- **Не все ГОМ исследуемых городов обеспечены бланками ВОО.** Не редкой является практика, когда участковые инспектора вынуждены ксерокопировать, тиражировать бланки ВОО за собственный счет.
- **Учет и регистрация ВОО** в исследуемых городах **ведется не везде одинаково.**
- Ведение статистической отчетности по семейному насилию **не соответствует требованию Закона** и Инструкции и до сегодняшнего дня **готовится вручную.**
- **Потенциал** дежурных частей и информационно-аналитических центров ОВД для ведения статистической отчетности по семейному насилию в требуемом Законом формате является **недостаточным - нет программного обеспечения, недостаточно компьютеров, нет обученного персонала.**
- Основным источником информации ОВД о семейном насилии являются сами пострадавшие. Субъекты, на которых законом возложена функция предоставления в ОВД информации о семейном насилии, крайне редко предоставляют такую информацию.
- Порядок предоставления информации о семейном насилии, определенный на законодательном уровне не предполагает обмена информации между субъектами исполнения Закона. **Доступ к информации о семейном насилии,** которая стекается в соответствие с законом в ОВД, **для других субъектов закрыт на законодательном уровне.**
- Уровень реагирования на вызовы по случаю семейного насилия в исследуемых городах не одинаков. Наиболее оперативно реагируют на семейное насилие сотрудники Бишкека и Каракола. В городах Нарын и Жалал-Абад и Ош в большинстве случаев (более 60%) время прибытия сотрудников ОВД составляет около 2-х часов и более.
- В оценках работы милиции пострадавшие в большей степени отмечают спектр положительных характеристик, важнейшими из которых являются: доброжелательность, информирование о ВОО и правах, помощь в составлении документов, тактичность. Спектр положительных характеристик в городах Бишкек и Каракол выше, чем в Ош, Нарын и Жалал-Абад.
- Во всех городах ОВД полностью справляются с задачей пресечения семейного насилия и при реагировании используют следующие методы:

- проведение профилактической беседы без каких-либо процессуальных действий;
  - выдача ВОО в качестве профилактической меры, без привлечения к административной ответственности;
  - выдача ВОО одновременно с привлечением к административной ответственности;
  - привлечение к административной ответственности без выдачи ВОО;
  - привлечение к уголовной ответственности без выдачи ВОО.
- **Выдача ВОО** производится только **при наличии заявления пострадавших**, что, по мнению сотрудников ОВД, **снижает эффективность ВОО как профилактической меры.**
  - Процедура подготовки материалов для выдачи ВОО воспринимается как несложная и при нормальном течении разбирательства занимает от 10 до 40 минут. Сотрудники городов Бишкек и Каракол более требовательно относятся к исполнению всех предусмотренных Инструкцией процедур при работе с семейным насилием и подготовке материалов для выдачи ВОО.
  - Сотрудники ОВД, при выдаче ВОО наиболее часто выбирают условия запрет совершать любые насильственные действия, не допускать любые контакты с пострадавшим. Реже используют запрет доступа к несовершеннолетним детям. Условие «оплатить стоимость лечения пострадавшему» используется крайне редко.
  - На практике, в целях предотвращения дальнейшего насилия в семье срок действия ВОО умышленно завышается и может назначаться на срок до одного и более месяцев.
  - Не все пострадавшие информированы об условиях, которые ВОО накладывает на виновника.
  - Информирование пострадавших об институте ВОО более активно проводится в городах Бишкек и Каракол, менее активно в Нарыне и практически не проводится в городах Ош и Жалал-Абад.
  - Контроль исполнения условий ВОО ведется не на должном уровне – лишь три четверти (75%) выданных ВОО прошли контроль на исполнение условий ВОО. Сотрудники ОВД Бишкека и Каракол более ответственно подходят к процедуре контроля, чем их коллеги из других городов.
  - По официальным данным за время существования Закона с 2003 года ОВД исследуемых городов не подготовили ни одного материала для выдачи ОСО.
  - Участники мониторинга положительно оценивают введение в действие нового процессуального документа – ВОО.
  - Многие сотрудники ОВД считают, что эффективность ВОО высока для семей, в которых насилие еще не стало нормой. Для деградированных виновников с устоявшимися моделями неадекватного поведения эффективность ВОО оценивается довольно низко. В отличие от сотрудников ОВД пострадавшие высоко оценивают введение ВОО и полезность условий ВОО (78-96%) для всех семей. Около 40% пострадавших заявляют, что отношения в семье после получения ВОО улучшились и 64% полагают, что этот процессуальный документ может помочь и другим семьям.

- Подавляющее большинство участников мониторинга считают, что назначение штрафа за семейное насилие ложится дополнительным бременем на бюджет семьи и утяжеляет и без того сложную обстановку в семье.
- Уровень сотрудничества по семейному насилию между УИМ и ИДН является недостаточным: не все ИДН проводят работу с детьми, родители которых обращались в милицию по поводу семейного насилия или получили ВОО.
- Семьи, получившие ВОО, а также семьи, где виновник насилия был привлечен к административной ответственности, чаще всего остаются неохваченными другими видами социально-правовой помощи от насилия в семье, хотя нуждаются в ней.
- Работа с семейным насилием является критерием оценки УИМ в основном на уровне ГОМ и РОВД и не получает оценки на уровне УВД/МВД, где основными показателями работы РОВД являются рост/снижение количества зарегистрированных преступлений и процент раскрываемости.

### *Проблемы ОВД при работе с семейным насилием*

В работе ОВД с проблемой семейного насилия существует ряд барьеров. Важнейшими из них являются:

- Отказ пострадавших подавать заявление в ОВД по поводу семейного насилия.
- Отказ пострадавших от ранее поданного заявления о семейном насилии.
- Отсутствие единой схемы по использованию ВОО и соответствующих статей КоАО КР (66-3, 66-4, 66-5).
- Отсутствие правовой основы для изоляции виновника на период вытрезвления.
- Отсутствие в санкции ст. 66-3 КоАО КР (семейное насилие) возможности наложения административного ареста.
- Наличие больших материальных затрат со стороны УИМ при работе с семейным насилием: оплата за медицинское освидетельствование виновника, доставка виновника в РОВД, доставка виновника в приемник-распределитель для отбывания административного ареста.
- Неурегулированность на законодательном уровне основания для досрочного прекращения действия ВОО.
- Высокая загруженность УИМ, которые обслуживают микроучастки с численностью, превышающие установленные нормы в 4 и более раз.
- Ограничение прав несовершеннолетних обратиться за ВОО.
- Продолжающаяся практика привлечения УИМ на городские мероприятия, оцепление, охрана и пр.
- Недостаточный уровень профессиональной подготовки и гендерной чувствительности выпускников Академии МВД и средней школы милиции.
- Недостаточный уровень сотрудничества ОВД с другими субъектами исполнения Закона.

### **Суды аксакалов**

- Суды аксакалов, могли бы оказать существенный вклад в вопросах

профилактики семейного насилия, особенно в сельской местности и городах, где население поддерживает тесные социальные связи. Однако потенциал судов аксакалов по работе с семейным насилием остается недостаточным – суды аксакалов не только не информированы о законодательстве в области семейного насилия, но также не обеспечены нормативно-правовыми актами.

- Основной мерой воздействия к насильнику в случаях семейного насилия Суды аксакалов используют общественное порицание.

### **Система образования**

- Система образования могла бы стать важным звеном в деле повышения информированности школьников и их родителей о законодательной базе по защите от семейного насилия. Понимание вопроса на уровне руководства министерства имеется, есть видения интеграции в деятельность системы образования некоторых норм Закона, например, в блок тематических классных часов и специальных курсов, направленных на развитие чувствительности к гендерному насилию, воспитательных мероприятий, в направлении работы с родителями, разработку информационных буклетов.
- Информированность о законодательной базе по семейному насилию на всех уровнях системы образования остается довольно низкой. Об обязанностях системы образования в рамках Закона и деятельности других субъектов, не информирован ни один участник мониторинга, включая уровень школ, ГорОО и министерства.
- Информация о семейном насилии в отношении детей передается в ОВД довольно редко, хотя в соответствии со ст. 19 Закона эта работа должна проводиться в обязательном порядке.

### **Органы здравоохранения**

- Большинство участников мониторинга не имеют четкого представления о Законе и обязанностях органов здравоохранения.
- Существует отработанный механизм передачи в ОВД сообщений о поступлении пациентов с травмами криминального характера. Однако семейное насилие попадает в сводки только в случаях тяжелых травм, что связано с тем, что пациенты в большинстве случаев скрывают факты семейного насилия, выдавая их за бытовые травмы. В таких случаях медицинские работники придерживаются тактики «невмешательства» в семейное насилие, разъяснительная работа с пациентами о возможности обращения в ОВД за ВОО не ведется. Такая же тактика «невмешательства» практикуется и в случаях насилия в отношении детей - лишь в случаях тяжелых травм информация передается в ОВД или другие органы.
- Существующая статистическая информация о пожилых и детях с синдромом «жестокое обращение» остается неустраиваемой.

### **Органы социальной защиты**

- Информированность представителей органов социальной защиты о законе остается довольно низкой, и многие представители данной целевой группы не считают работу по семейному насилию задачей органов социальной защиты.
- На уровне подзаконных актов механизмы исполнения норм органами социальной защиты не были разработаны, но, по мнению представителей

соцзащиты принятый Закон КР «О государственном социальном заказе» мог бы стать важным стыкующим звеном в системе предоставления социальных услуг и поддержке семей, где имеет место систематическое насилие.

### **Государственные администрации и органы местного самоуправления**

- Уровень информированности представителей госадминистратий и ОМСУ по исполнению Закона остается очень слабым, и также отмечается низкий уровень гендерной чувствительности сотрудников, в чьи функции входит работа по семейному насилию. Большинство представителей данной целевой группы все еще считают семейное насилие частной проблемой, не приносящей большого вреда на уровне государства.
- Вопрос об открытии государственных и муниципальных кризисных центров для пострадавших от семейного насилия на уровне городов все еще остается нерешенным.
- Несмотря на то, что с 2004 г. мэрия города Бишкек выделила помещение для убежища кризисного центра «Сезим» и освобождена от оплаты по коммунальным услугам, до сих пор данное взаимодействие не формализовано соответствующим официальным документом, что вносит в работу центра неустойчивость и неопределенность.
- Участие местных госадминистратий и ОМСУ по семейному насилию носит фрагментарный характер, и как, правило, ограничивается проведением отдельных акций. Никаких долгосрочных программ/планов, подкрепленных соответствующим финансированием на уровне исследуемых городов нет.
- **Отделы по социальному развитию, поддержке семьи и детей** должны стать институциональным механизмом для реализации Закона на местном уровне, и координирующим органом по работе с семейным насилием на местном уровне.
- Слабые возможности местных администраций при использовании бюджета усугубляют проблемы в финансировании национальных планов и программ.

### **Департамент по защите детей при Государственном агентстве по физической культуре и спорту, делам молодежи и защите детей при Правительстве КР**

- Вопросы по семейному насилию интегрированы в деятельность Департамента недостаточно. До настоящего времени не разработана и не утверждена совместная деятельность с основными субъектами исполнения закона.
- Разработанный проект Инструкции предусматривает не все нормы закона, но требует доработки отдельных разделов и согласования всех субъектов, обозначенных в инструкции, и включение описания организационных основ координации всех субъектов и согласованного утверждения.

### **Специализированная социальная служба**

- Данные мониторинга показывают, что Закон возлагает на специализированные социальные службы большой перечень обязательств, которые без государственного финансирования практически не исполнимы.

- Государственной специализированной службы, направленной на работу с семейным насилием, в республике пока не существует, не разработан государственный стандарт качества и перечня их услуг.
- Жертвам семейного насилия в основном оказывают помощь кризисные центры, созданные на базе женских неправительственных организаций при поддержке международных и донорских организаций. Они имеются в столице и почти во всех областных центрах, кроме города Каракол. Однако потенциал этих организаций, качество и спектр предоставляемых услуг, не одинаков.
- Не имея стабильного постоянного источника финансирования, деятельность КЦ является неустойчивой, организации часто попадают под угрозу закрытия, услуги оказываются не в полном объеме, и вынуждены работать не только в сфере семейного насилия.
- Кризисные центры являются единственным субъектом Закона, которые систематически проводят информационную работу среди населения и оказывают помощь пострадавшим, анализируют причины и последствия семейного насилия.
- В то же время, другие субъекты Закона, в том числе представители ОВД и системы здравоохранения мало информированы об их деятельности, не установлены между ними официальные договора о взаимодействии.
- По мнению представителей кризисных центров, отсутствие координирующего органа, является значительным препятствием в исполнении закона.
- Представители детских центров не имеет практического опыта применения закона о семейном насилии.
- Детские организации важной проблемой считают повышение потенциала судей, рассматривающих дела по насилию в отношении детей и считают, что необходимо на законодательном уровне более подробно дать информацию по формам психического насилия в отношении детей.
- Считают, что полномочий у уполномоченного официального органа, т.е. Департамента по защите детей не достаточно для постановки и решения проблем защиты детей от семейного и других видов насилия.

## **6. Информация о методологии**

Мониторинг правоприменительной практики «Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье» проводился в пяти городах республики - Бишкек, Ош, Каракол, Нарын, Жалал-Абад.

В Бишкеке и Караколе в 2008 году по линии программы ОБСЕ «По реформе органов внутренних дел» были проведены массовые обучения милиционеров, чего не было в остальных трех городах. Поэтому, для проведения сравнительного анализа были определены эти пять городов.

Следует отметить, что конечной задачей мониторинга любого закона является предотвращение искажения тех целей, которые декларируются при принятии новых законов, адаптивное изменение закона к реальным, часто быстро меняющимся социальным условиям.

Методология мониторинга правоприменительной практики закона представляет собой совокупность способов, методов и средств, обеспечивающих осуществление инвентаризации, оценке эффективности и действенности норм законодательного акта.

Для сбора мониторинговой информации были использованы качественные и количественные методы. Количественные методы использовались для опроса пострадавших и виновников семейного насилия, для сбора информации от всех других участников мониторинга применялись качественные методы.

Данные о составе и количестве участников мониторинга по целевым группам приведены в таблице 6.

Сбор качественной информации проводился методом слабоструктурированных глубинных интервью, с использованием индивидуальных вопросников для каждой группы участников мониторинга.

От органов внутренних дел в мониторинг были включены все руководители и подразделения, в сферу деятельности которых входит работа по семейному насилию на всех уровнях МВД. Критерием отбора УИМ и ИДН для глубинных интервью было наличие опыта работы по выдаче ВОО. Всего в процессе анализа обобщено мнение 144 сотрудников ОВД из пяти городов.



**Таблица 6. Сведения об участниках мониторинга по городам**

Целевая группа	Количество проведенных интервью				
	Бишкек	Ош	Нарын	Жалал-Абад	Каракол
<b>ОВД</b>	<b>83</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>13</b>
Центральный аппарат МВД	4				
Начальники РОВД/ГОВД	3	1	2	1	1
Заместители начальников РОВД/ГОВД	4				
Начальники дежурных частей РОВД/ГОВД	3	1	2	1	1
Начальники ООП РОВД/ГОВД	4	1	2	1	1
Сотрудники ООП РОВД/ГОВД/ГУВД	3		2		
Начальники ГОМ	19	4		2	2
УИМ	36	6	4	6	6
Сотрудники ИДН	7	6	4	2	2
<b>Представители судебной системы</b>	<b>5</b>		<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>Представители прокуратуры</b>	<b>15</b>		<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>Представители системы социальной защиты</b>	<b>11</b>		<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>Работники здравоохранения</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
<b>Представители системы образования</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
<b>Представители городских и районных администраций</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
<b>ОПСД, специалисты по опеке и КДД</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>
<b>Департамент по защите детей при Госагентстве по физической культуре и спорту, делам молодежи и защите детей при Правительстве КР</b>	<b>3</b>				
<b>Национальный статистический комитет</b>	<b>2</b>				
<b>Суды аксакалов</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
<b>Общественные организации, работающие в сфере насилия и решения проблем детей</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>-</b>
<b>Пострадавшие и виновники, получившие ВОО</b>	<b>97</b>	<b>30</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>23</b>
<b>Социум</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>5</b>
<b>Всего по городу</b>	<b>281</b>	<b>72</b>	<b>91</b>	<b>43</b>	<b>68</b>
<b>Итого интервью</b>	<b>555</b>				

В связи с тем, что в системе МВД для оказания содействия в проведении мониторинговых работ было издано специальное Распоряжение МВД № 418 от 16.12.2008., никаких проблем в сборе информации не было. Во всех случаях сотрудники ОВД охотно шли на контакт, все интервью были результативными, наиболее высокий уровень сотрудничества отмечался в городе Бишкек.

Мониторинг с представителями других государственных органов проходил весьма тяжело, т.к. практически каждое ведомство районного, городского уровня дополнительно к письму Комитета Жогорку Кенеша (Приложение 6) требовало письма, разрешающие проводить мониторинг от своих вышестоящих структур – министерств и городских управлений. На получение дополнительных разрешений и писем уходило очень много времени и сил исследователей.

Интервью с представителями судебной системы было проведено с ответственными за гендерные вопросы Верховного суда и отделами статистики Верховного суда и

Судебного департамента, а так же с председателями районных/городских судов и судьями 5 городов, имеющими практику рассмотрения дел по семейному насилию.

От органов прокуратуры в мониторинге участвовали представители Генеральной прокуратуры и городских прокуратур, на уровне Бишкека дополнительно была проведена встреча с начальниками отделов и подразделений прокуратуры города.

Целевая группа представителей социальной защиты включала специалистов министерства и территориальных органов соцзащиты городов.

Группа работников системы здравоохранения состояла из представителей МЗ, врачей ГСВ, сотрудников травматологических пунктов, Республиканского бюро судебно-медицинской экспертизы, Республиканского медико-информационного центра.

В столице были проведены интервью с представителями Департамента по защите детей при Государственном агентстве по физкультуре и спорту, делам молодежи и защите детей при Правительстве КР. На уровне городов были также опрошены сотрудники городских и районных отделов поддержке семьи и детей.

В мониторинге приняли участие учителя и психологи школ, где учатся дети, родители которых получили ВОО. Интервью было проведено так же с сотрудниками министерства и городских отделов образования.

На уровне городов было проведено интервью с представителями органов опеки и попечительства, КДД, судов аксакалов, городских и районных администраций.

Всего в ходе мониторинга было обобщено и проанализировано мнение 555 человек, 348 из них являются руководителями и представителями государственных и общественных организаций, занимающихся исполнением Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье», 163 - пострадавшие и виновники, получившие ВОО, 44- ближайший социум пострадавших.

Генеральной совокупностью для опроса пострадавших и виновников стали семьи, получившие по сведениям ОВД в 2008 году временные охранные ордера. В ходе мониторинга в городах Бишкек, Ош, Жалал-Абад были выявлены случаи, когда получение ВОО не подтверждалось ни пострадавшими, ни виновниками семейного насилия. Следует отметить, что в большинстве этих случаев семейное насилие и обращение в милицию имело место, однако ВОО ни пострадавшая, ни виновник не получали. Такие случаи были заменены, а при невозможности замены были исключены из выборки. В Бишкеке из 13 не подтвержденных ВОО 5 были исключены из выборки. В Оше пострадавшие и виновники не подтвердили 7 ВОО, все они были заменены на ВОО, выданные в январе 2009 года. В Жалал-Абаде один из двух выданных ВОО не был подтвержден. Данный ВОО из выборки был исключен.

В таблице 7 представлены сведения о генеральной совокупности и выполнении выборки ВОО. В городе Бишкек и Ош отбор ВОО проводился на основе пропорциональной случайной выборки. В остальных городах в выборку была включена вся генеральная совокупность ВОО. Опрос пострадавших и виновников семейного насилия проводился методом «лицом к лицу» на дому у респондентов.

**Таблица 7. Сведения о генеральной совокупности и выборке ВОО**

Города	Всего выдано ВОО в 2008 году (генеральная совокупность)	Сведения о выполнении выборки ВОО	% от генеральной совокупности
Бишкек	404	51	12,6
Каракол	18	12	66,7
Нарын	5	5	100,0
Ош	125	15	12,0
Жалал-Абад	1	1	100,0
Всего	554	85	15,3

Для сохранения репрезентативности выборки на уровне пяти городов, была проведена процедура взвешивания.

Анкетирование пострадавших и виновников семейного насилия проходило не так гладко, процент отказов составил 15%. Основными причинами отказов были: смена места жительства, неточности адресов, отказ от сотрудничества, отсутствие в период проведения мониторинга, отъезд в трудовую миграцию.

Пострадавшие шли на контакт с психологами более охотно, чем виновники. В столице в большинстве случаев опрос воспринимался позитивно, пострадавшие высказывали надежду, что это может помочь улучшить положение по защите их прав. Уровень сотрудничества пострадавших в городах Ош, Жалал-Абад и Нарын был заметно ниже - женщины часто проявляли осторожность и боязнь при анкетировании, чувствовали неудобство и неуверенность.

Опрос виновников состоялся во многом благодаря усилиям и профессионализму психологов, которым во многих случаях удавалось снять негативный настрой и получить согласие на интервью. В некоторых семьях работа психологов осложнялась тем, что виновники были в состоянии алкогольного опьянения, поэтому для проведения опроса приходилось посещать домохозяйство несколько раз.

Для обработки анкетного опроса была разработана специальная программа ввода, предусматривающая логический и арифметический контроль информации. Анализ данных проводился с использованием возможностей статистического пакета обработки информации SPSS 15.0.



## Приложение №2 Сведения о семейном насилии по данным ЦОР МВД КР

### С П Р А В К А о продолженной работе дежурными частями ОБД КР по выдаче охранных ордеров за 2008 год (по отчетам дежурных частей)

За 2008 год дежурными частями ОБД продолжена следующая работа:

	2007 г.	2008 г.	(+/-)
1. всего доставлено в д/ч	50864	57138	+6274
из них:			
1.1 на совершение семейного насилия	1017	1450	+433
2. выдачи временных охранных ордеров	116	1114	+998
2.1 из них мужчины/женщины	1097	1015/99	+902/+96
3. перед. мат-р. в суд для выд. суд. охр. ордеров-	5	106	+101
3.1 из них мужчины/женщины	5/0	94/12	+89/+12
4. направлены в кризисные центры	-	-	-
5. прибыло из кризисных центров	-	-	-

### Выдачи по регионам временных охранных ордеров за 2008 год (по отчетам дежурных частей)

		Башк	Чуш	с.Ом	Ом.обл	Бур	ЗС-А	И-К	Иар	Тат	Всего
Всего доставлено на охр. меры	2007	438	401	0	9	0	8	26	115	0	1017
	2008	541	513	125	38	0	5	24	112	0	1450
Число охр. ордеров	2007	26	5	0	61	0	0	22	0	0	116
	2008	445	198	125	151	28	49	43	39	18	1114
Из них мужчины/жен.	2007	25/1	5/0	0	57/6	0	0	22/0	0	0	1097
	2008	437/8	174/24	125/7	111/40	28/0	45/4	34/8	35/4	13/5	1015/99
Перед. мат-р. в суд	2007	0	5	0	0	0	0	0	0	0	5
	2008	0	45	0	28	21	0	0	0	0	106
Из них мужчины/жен.	2007	0	5/0	0	0	0	0	0	0	0	5/0
	2008	0	45/0	0	27/1	21/1	0	0	0	0	94/12

ЦОР ГУМ МВД КР





## Приложение №4. Сведения Судебного Департамента КР

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН  
СОУ ДЕПАРТАМЕНТИ



СУДЕБНЫЙ ДЕПАРТАМЕНТ  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

71 01, Бишкек, ул. Чуйевская, 10  
Тел.: 02 501001, факс: 02 501002

Юридический отдел (С/О), Бишкек, ул. Чуйевская, 10  
Тел.: 02 501001, факс: 02 501002  
E-mail: [so@judicial.gov.kg](mailto:so@judicial.gov.kg)

*С.С. Садырбаев* и *С.С. Садырбаев*

и/и:

71 01, Бишкек, ул. Чуйевская, 10  
Тел.: 02 501001, факс: 02 501002

Юридический отдел (С/О), Бишкек, ул. Чуйевская, 10  
Тел.: 02 501001, факс: 02 501002  
E-mail: [so@judicial.gov.kg](mailto:so@judicial.gov.kg)

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ФОНД  
ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЙ  
ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ  
Директор: Волкунов Т.Б.

Судебный департамент Кыргызской Республики на Ваше письмо от 16 января 2009 года № 12 сообщает, что Приказом Председателя Верховного суда КР от 25 ноября 2004 года № 86 были утверждены следующие документы:

- учетно-статистическая карта на гражданский судебный порядок;
- гражданский судебный порядок;
- правила об исполнении и исполнении гражданского судебного порядка и его варианты;
- постановления о выдаче гражданского судебного порядка;
- форма отчетности отчет по лицам, совершившим гражданские правонарушения и пострадавшим от них;
- вышеуказанные документы были введены в действие с 1 января 2005 года.

А также на основании статистических отчетов передает информацию о вынесенных судебных решениях за 2005 - 2006гг.

### За 2005 год

По статье 66-3 (однажды выданы), 66-4 (исполнительные условия гражданского судебного порядка) и 66-5 (исполнительные условия гражданского судебного порядка) КоАП КР судами Кыргызской Республики не были рассмотрены ни одного дела.

### За 2006 год

Всего выдан 1 гражданский судебный порядок по статье 344 п.1 (Минск Кузнецкого КоАП КР (Таласская область))

По статье 66-3 (однажды выданы), 66-4 (исполнительные условия гражданского судебного порядка) и 66-5 (исполнительные условия гражданского судебного порядка) КоАП КР судами Кыргызской Республики не были рассмотрены ни одного дела.



## Приложение №4. Сведения Судебного Департамента КР

За 2007 год

Рассмотрено:

По статье 66-3 (исключительно административного взыскания) КоАП КР было рассмотрено 3 дела в отношении 3 лиц в исключительном административного взыскания в виде штрафа (Таласская область).

По статье 66-4 (исключительно условный арест) и 66-5 (исключительно условный арест) КоАП КР судами Кыргызской Республики не было рассмотрено ни одного дела.

За 2008 год

Рассмотрено:

По статье 66-3 (исключительно административного взыскания) КоАП КР было рассмотрено 31 дело. Итого:

**Ленинский районный суд г. Бишкек**

- рассмотрено 8 дел, в отношении 8 лиц в исключительном административного взыскания - административный арест.

**Первомайский районный суд г. Бишкек**

- рассмотрено 19 дел, в том числе 6 дел - штрафами, 13 дел в отношении 13 лиц рассмотрено в исключительном административного взыскания в виде:
  - 3 лицам - штраф,
  - 4 лицам - административный арест.

**Октябрьский районный суд г. Бишкек**

- рассмотрено 1 дело, в отношении 1 лица, дело было прекращено.

**Таласская область**

- рассмотрено 2 дела, в отношении 2 лиц в исключительном административного взыскания - штраф.

**Ошская область**

- рассмотрено 1 дело, в отношении 1 лица в исключительном административного взыскания - штраф.

По статье 66-4 (исключительно условный арест) и 66-5 (исключительно условный арест) КоАП КР судами Кыргызской Республики не было рассмотрено ни одного дела.

Директор



А.А.Айболит

**Приложение №5. Распоряжение министра внутренних дел №205 от 20.06.2008 г. «Об активизации работы ОВД по профилактике семейного насилия».**



**Приложение №6. Распоряжение министра внутренних дел №418 от 16.12.2008 г. «О проведении мониторинга реализации Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» в деятельности органов внутренних дел».**

Кыргыз Республикасы  
**ИЧКЕ ИШТЕР**  
**МИНИСТРЛИГИ**



Кыргызская Республика  
**МИНИСТЕРСТВО**  
**ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

**Б У Й Р У К (көрсөтмө)**  
**РАСПОРЯЖЕНИЕ (указание)**

*С.С. Садырбеков*

Министр

*С.С. Садырбеков*

«О проведении мониторинга  
реализации Закона Кыргызской Республики  
«О социально-правовой защите от насилия в семье»  
в деятельности органов внутренних дел»

В целях реализации пункта 1.2.1.2. Мерыми мероприятий Национального плана действий по достижению государственных целей в Кыргызской Республике на 2007-2010 годы, утвержденного Ташкентом Президента Кыргызской Республики №449 от 20 августа 2007 года:

1. Главному штабу МВД (Садырбеков А.С.) изложить и обобщить в 20 декабря 2008 г. информацию об исполнении требований приказа МВД КР/418 от 17.10.2008 г. «Об утверждении Инструкции о порядке и организации деятельности МВД Кыргызской Республики при осуществлении программ и в рамках статистической отчетности по ним» в распоряжении МВД КР №200 от 20 июля 2008 г.

2. Начальнику ИАД МВД (Гурубеков А.Б.), начальнику ГУВД г. Бишкек (Датбаева Т.М.), ГУВД областей (Алибаева Б.М., Калыев К.А., Калмуратов А.А., Нурмамбетов Б.Т., Ташкыров У.К., Ташорбаев Н.Т., Жамалов З.И.) и г-де (Ташорбаев А.А.) представить в 20 декабря 2008 г. главному штабу МВД информацию в меру, принятой по исполнению ст.18 Закона Кыргызской Республики «О социально-правовой защите от насилия в семье» в пункте 4.1. Мерыми мероприятий Национального плана действий по достижению государственных целей в Кыргызской Республике на 2007-2010 годы, утвержденного Ташкентом Президента Кыргызской Республики №449 от 20 августа 2007 года.

3. Начальникам ГУВД областей (Алибаева Б.М., Калыев К.А., Калмуратов А.А., Нурмамбетов Б.Т., Ташкыров У.К., Ташорбаев Н.Т., Жамалов З.И.) и г-де (Ташорбаев А.А.) в течение декабря 2008 г. и января 2009 г. создать статистический исторический общегосударственный фонд «Центр исследования демографических процессов» в соответствии с утвержденным министерством практикой проведения программ мероприятий программ в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О социально-правовой защите от насилия в семье».

4. Контроль за исполнением настоящего распоряжения возложить на заместителя министра внутренних дел Кыргызской Республики генерал-майора милиции Султанова Т.У.

Министр  
генерал-майор милиции

М. КОМБАЛДИНОВ

**Приложение №7. Письмо Председателя комитета по молодежной, гендерной политике, физической культуре и спорту Жогорку Кенеша КР.**

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН  
ЖОГОРКУ КЕНЕШИНИН  
КОМИТЕТИ



КОМИТЕТ  
ЖОГОРКУ КЕНЕША  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Ташкент, Давлат йули, Администрация к/д 207

Ташкент, Давлат йули, Администрация к/д 207

Президенттин Администрацияси к/д 207

Генерал-лейтенант Президенту КР

Областному КР

Министру Труда ва социальнай ҳамокарату  
КР

Министру Тарбияларинини КР

Министру Афраниши ва сарфи КР

Директору Агентства ва физической  
культуры и спорта, делам молодежи и  
семьи детей при Президенте КР

Мирон городи Бишкек, Ош, Джалал-Абды,  
Корган, Нарын

Во исполнение пункта 1.1.2.1. статьи 109(1) Конституции Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства, принятого Ташкентским Председателем Кыргызской Республики на ИКНП от 28 августа 2007 года и пункта 1.1. резолюции парламентского собрания «ОН» «исполнение Закона Кыргызской Республики «О специальном правовом статусе от населения в семье и обсуждение предложения отправки в командировку (командировочный билет) в целях предоставления помощи в связи с 17 июля 2008 года, организованного Комитетом по молодежной, гендерной политике, физической культуре и спорту Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, в частности, целью проведения мониторинга реализации Закона КР «О специальном правовом статусе от населения в семье» Министерством Фонда «Центр национальной демократической практики». По результатам мониторинга будет разработан проект предложения по внесению изменений в действующий в настоящее время Закон КР и исполнительный акт для совершенствования его транзитивности (применения).

В связи с вышеизложенным, просим в течение января-февраля 2009. года обеспечить проведение мониторинга реализации Закона «Центр национальной демократической практики».

С уважением,

Председатель  
Комитета по молодежной,  
гендерной политике,  
физической культуре и спорту  
Жогорку Кенеша КР

А. Мирон

Имя: Кутурбаева Н.

01000172

## **Список используемых сокращений**

АП КР	Администрация Президента Кыргызской Республики
БД	База данных
БТУ ФОМС	Бишкекское территориальное управление Фонд обязательного медицинского страхования
ВОО	Временный охранный ордер
ГСВ	Группа семейных врачей
ГОМ/ПОМ	Городской (поселковый) отдел милиции
ГОРОВД, ГУВД	Городской/районный отдел внутренних дел, Городское управление внутренних дел
ГорОО	Городской отдел образования
ЖК КР	Жогорку Кенеш Кыргызской Республики
ЖУИ	Журнал учета информации
ИАЦ	Информационно-аналитическое управление
ИДН	Инспектор по делам несовершеннолетних
КДД, КДН	Комиссии по делам детей, Комиссия по делам несовершеннолетних
КоАО КР	Кодекс об административной ответственности Кыргызской Республики
КУП	Книга учета происшествий
КЦ	Кризисный центр
МВД КР	Министерство внутренних дел Кыргызской Республики
МЗ	Министерство здравоохранения
МОиН КР	Министерство образования и науки Кыргызской Республики
МТСЗ	Министерство труда и социальной защиты
МТСП	Министерство труда и социального развития
МТУ	Муниципальная территориальная управа
МЧС	Министерство чрезвычайных ситуаций
МЭРТ	Министерство экономического развития и торговли
НБКР	Национальный банк Кыргызской Республики
НПА	Нормативно-правовой акт
НПД	Национальный план действий
НСК	Национальный статистический комитет
ОВД	Органы внутренних дел
ОМСУ	Органы местного самоуправления
ОО	Охранный ордер
ООП(Б)	Отдел общественного порядка (общественной безопасности)
ОПСД	Отдел по поддержке семьи и детей
ОПЦ	Общественно профилактический центр
ОСО	Охранный судебный ордер
РОВД /ГОВД	Районный/городской отдел внутренних дел
СН	Семейное насилие
ТОС	Территориальные органы самоуправления
УВД	Управление внутренних дел
УИМ	Участковый инспектор милиции
УОБ	Управление общественной безопасности
УЦС	Учебный центр судей
ЦОР	Центр оперативного реагирования
ЦСМ	Центр семейной медицины