

МАКЕМБАЕВА Д.И.

КНУ им. Ж. Баласагына, Бишкек

MAKEMBAEVA D.I.

J. Balasagyn KNU, Bishkek

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СЕМЕЙНОГО НАСИЛИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Кыргызстандагы үй-бүлөлүк зордук-зомбулуктун актуалдуу маселелери

Current issues of domestic violence in the Kyrgyzstan

В статье изучены вопросы семейного насилия, в частности проведен сравнительный анализ старого и нового законов в сфере охраны и защиты от семейного насилия в Кыргызской Республике. Автор предоставляет результаты исследования международных и общественных организаций и обобщает их. Дается исторический ракурс принятия норм защиты от семейного насилия.

Ключевые слова: семейное насилие, охранный ордер, коррекционная программа; права ребенка; права женщин; лицо, совершившее семейное насилие, временный охранный ордер, уполномоченный орган, уязвимые члены семьи.

Үй-бүлөдөгү зомбулук маселеси каралган, тактап айтканда, Кыргыз Республикасынын үй-бүлөлүк зомбулуктан сактоо жана коргоо жөнүндө эски жана жаны мыйзамдарга салыштырмалуу талдоо жүргүзүлгөн. Автор эл аралык жана коомдук уюмдардын изилдөөлөрдүн жыйынтыгын көрсөткөн жана аларды жалпылаган. Бул макалада зомбулуктан коргоо нормаларын кабыл алуудагы тарыхый көз-караштар берилген.

Урунттуу сөздөр: Үй-бүлөдөгү зомбулук, коргоо ордери, ондоп-түзөтүү программасы, балдардын укуктарын коргоо; аялдардын укуктары, үй-бүлөдөгү зомбулук жасаган адам, убактылуу коргоо ордери, ыйгарым укуктуу орган, аялдуу үй-бүлө мүчөлөрү.

The issue of domestic violence has been studied, in particular a comparative analysis of the old and new laws in the field of protection and protection against family violence has been carried out. The author provides the results of a study of international and public organizations and summarizes them. The article also provides a historical perspective on the adoption of standards for protection against domestic violence.

Keywords: family violence, protection order, correctional program; the rights of the child; women's rights; person who committed family violence, temporary protection order, authorized body, vulnerable family members;

В настоящее время проблемы, связанные с семейным насилием в Кыргызстане, вызывают особую тревогу в обществе. Члены семьи, ставшие жертвой насилия, не могут самостоятельно решать проблему. Многие разрушенные семьи, в основном дети и

женщины, обращаются за помощью в государственные органы. Игнорировать семейное насилие со стороны общества стало невозможным, уровень преступности на почве негативных тенденций повышается, и подтверждается тем, что власти начали работу по предотвращению насилия в семье.

Можно констатировать факт, что семейное насилие является распространенной проблемой нашего общества. Исследования показали, в Кыргызстане жертвами семейного насилия в большинстве случаев являются социально уязвимые члены семьи – это дети, пожилые и женщины. Так, 95% пострадавших от семейного насилия являются женщины (жены, дочери, сестры и матери) [1], 30% детей страдают в семье от физического насилия, о существовании насилия в отношении пожилых отметили 71% опрошенного населения. [2] И только в трети случаев семейного насилия пострадавшие заявляют в органы милиции, поскольку виновник и пострадавший являются близкими друг другу людьми и пострадавшая сторона, как правило, не желает в отношении виновника применять карательные меры наказания.

Такие правонарушения остаются латентными, сложными для внешнего вмешательства и государственного регулирования и как показал мировой и национальный опыт, меры уголовного и административного воздействия в ситуации семейного насилия неэффективны. Рассматривая кыргызское законодательство в регулировании насилия в семье, можно прийти к выводу, что начало попытки остановить насилие через законодательные нормы уже имели место с 2003 году.

Активисты женского движения Кыргызстана инициировали в 2003 году проект закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье». В поддержку его принятия было собрано 36 тысяч подписей граждан. 25 марта 2003 года закон был подписан Президентом КР. Целью закона было создание социально-правовой системы охраны жизни, здоровья членов семьи и предоставление пострадавшим защиту от семейного насилия, основанной на соблюдении международных стандартов в области прав человека.

Данным законом были определены компетенция государственных органов и иных субъектов, ответственных за предоставление защиты пострадавшим от семейного насилия. С целью пресечения насилия в отдельной семье и дальнейшего его недопущения, а также применения к лицу, совершившему семейное насилие, определенных мер воздействия, законом был введен такой новый механизм как временные и судебные охранные ордера.

В начале 2009 года был проведен мониторинг правоприменительной практики данного закона, где была выявлена актуальность проблемы и его принятие государственными и муниципальными служащими. Теперь с семейное насилие из частной проблемы признается государственной и открыто обсуждается в обществе. Субъекты закона, в большей степени органы правопорядка, начали принимать меры по исполнению его норм.

А также мониторинг показал, что законом не был предусмотрен координирующий орган по вопросам семейного насилия, как на национальном, так и на региональном уровнях, что привело к отсутствию взаимодействия субъектов исполнения закона и недостаточности информационной пропаганды закона среди его субъектов. В законе нечетко разделены обязанности и ответственность между государственными органами и

органами местного самоуправления. Хотя закон и требовал от конкретных госорганов собирать статистику, достоверных данных о фактах семейного насилия было не достаточным.

Предусмотренный законом механизм судебных охранных ордеров не поддерживался процессуальным законодательством республики при вынесении судебных решений, что явилось одной из причин неактивного его применения в судебной практике. Так, за 9 лет с момента его введения в практическое действие Приказом Председателя Верховного суда КР №86 от 25 ноября 2004 года, было только 10 решений судов Кыргызской Республики о выдаче охранных судебных ордеров[3].

Положительный эффект отмечился также и от выдачи органами внутренних дел временных охранных ордеров, которые послужили дополнительным психологическим инструментом воздействия на лицо, совершившее семейное насилие. Так, с 2004 - 2009 годы органами внутренних дел КР было выдано более 14 тысяч временных охранных ордеров. В 2014 года органами внутренних дел зарегистрировано 3126 случаев семейного насилия, выдано 2619 временных охранных ордеров, возбуждено и направлено в суд 243 уголовных дела вследствие семейного насилия, 1624 граждан привлечено к административной ответственности за семейное насилие. За период 2010-2014 гг. количество выданных охранных ордеров выросло в 2 раза[4].

В третьем и четвертом Докладах КР по исполнению Конвенции о правах ребенка отмечалось, что в законе не предусмотрено специальной нормы об ответственности в случаях семейного насилия в отношении несовершеннолетних [5]. Эту проблему также подтверждает мониторинг работы органов внутренних дел, который выявил ограничение прав несовершеннолетних и лиц, признанных недееспособными, в получении временного охранных ордера в случаях, если они подвергаются семейному насилию со стороны родителей и иных законных представителей.

Итак, оценка реализации закона «О социально-правовой защите от насилия в семье» за 10 лет его работы, а также анализ его положений привели к выводу о необходимости пересмотра его норм, с целью выработки более эффективного механизма защиты лиц, пострадавших от семейного насилия.

В связи с этим в 2014 г., министерством социального развития была создана рабочая группа с участием представителей государственных органов и гражданского общества, которая разработала новый законопроект и передала для доработки группе депутатов Жогорку Кенеша КР.

В апреле 2017 года был принят новый Закон «Об охране и защите от семейного насилия», который был направлен на повышение эффективности мер профилактики и реагирования на семейное насилие. В законе были учтены все вопросы, которые в свое время не урегулировались в старом законе. Изучая новшества в законе можно определить следующие изменения:

Во-первых, уточнены принципы закона, пересмотрены используемые термины, расширено понятие «семейное насилие», к которому предложено отнести и экономическое насилие, а также угрозу совершения семейного насилия.

Во-вторых, понятие членов семьи в законе приведено в соответствие с семейным законодательством, а к приравненным к ним лицам, отнесены лица, состоящие в фактических брачных отношениях; лицо, предоставляющее содержание нетрудоспособному или несовершеннолетнему иждивенцу и непосредственно сам нетрудоспособный или несовершеннолетний иждивенец; родители супругов; иные родственники, проживающие совместно. Здесь необходимо отметить, обязательность совместного проживания родственников.

В-третьих, также расширен круг субъектов исполнения закона; определены обязанности органа, ответственного за координацию и взаимодействие субъектов, задействованных в охране и защите от семейного насилия; разграничены обязанности и ответственность государственных органов и органов местного самоуправления; определены лица, имеющие право обращаться в органы внутренних дел с заявлением о выдаче охрannого ордера, а также в суд с требованиями о наложении определенных ограничений на лицо, совершившее насилие; определены субъекты, обязанные предоставлять информацию о фактах семейного насилия; определены меры охраны и защиты несовершеннолетних и лиц, признанных недееспособными.

Кроме этого, в законе предусмотрено право для лиц, пострадавших от семейного насилия, на помещение в государственное или муниципальное убежище для безопасного временного проживания, а также для лиц, совершивших семейное насилие, требование по решению суда пройти коррекционную программу. Данное нововведение является трудновыполнимым, учитывая социально-экономическую ситуацию в стране. На обсуждениях с субъектами исполнения закона, служащие выразили свои мнения, что исполнение в части предоставления безопасного места пострадавшим от семейного насилия практически невозможно. Это обусловлено, прежде всего, недостаточности или даже отсутствия финансовых средств государственного бюджета. А проведение коррекционной программы по изменению поведения семейных насильников тоже вызывает дополнительные расходы по обучению психологов и социальных работников.

Учитывая положительный эффект от выдаваемых органами внутренних дел временных охранных ордеров и ограниченность практики по выдаче судебных охранных ордеров, законом предусмотрен единый охранный ордер, который выдается органами внутренних дел по факту семейного насилия в обязательном порядке. При этом пересмотрены условия охрannого ордера, порядок его выдачи, срок действия, расписан механизм его предоставления и расширен круг субъектов, по заявлению которых он должен выдаваться. Кроме этого, в новом законе указано, что для эффективной работы в борьбе с семейным насилием, сотрудники органов внутренних дел могут выдавать охранные ордера на 3 дня без заявления пострадавшей от семейного насилия. Если раньше требовалось заявление и многие не писали его по различным мотивам, то данная преграда была упразднена. Но в случае, если насилие в семье повторяется, то пострадавшая обращается с заявлением в органы внутренних дел, и сотрудники выдают охранный ордер на 30 дней. Кроме этого, в законе четко прописали осуществление контрольных мероприятий семьи, где произошло насилие, тем самым, уменьшая риск его повторения.

Закон упразднил охранный ордер, установив круг лиц, имеющих право обращаться в судебные органы в порядке искового производства с требованиями о наложении ряда

ограничений к лицам, виновным в совершении семейного насилия. Так, в частности к таким требованиям относятся:

- требование лицу, совершившему семейное насилие, покинуть место проживания независимо от того, кто владеет данным жилым помещением; не осуществлять прямые и/или косвенные контакты с несовершеннолетними детьми;
- не выезжать за пределы КР;
- пройти коррекционную программу для лица, совершившего семейное насилие;
- направить сведения о совершенном семейном насилии по месту работы лица, совершившего семейное насилие [6];
- запрет на приобретение оружия. [7]

После принятия закона, одним из первых приступило к его реализации Министерство внутренних дел, тогда как другие государственные органы, начали изучать и готовить внутренние нормативные акты. Министерством внутренних дел были подготовлены ряд Постановлений и приняты Правительством КР. Если конкретизировать внутренние акты МВД, то к ним можно отнести: «Об утверждении формы охранного ордера», «Об утверждении Инструкции по организации деятельности ОВД по охране и защите от семейного насилия»; «Об утверждении форм ведомственной отчетности о выданных охранных ордерах, о лицах, совершивших насилие в семье». [8]

Кроме этого, новый закон обязал всех субъектов его исполнения регулярно повышать потенциал своих сотрудников в вопросах предупреждения семейного насилия и оказания помощи пострадавшим, проводить информационно-просветительские кампании среди населения. Данная норма была включена по заключительным замечаниям Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин от 2008 года. По результатам посещения Кыргызской Республики в 2010 году в Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин в Третьей периодическом отчете Кыргызстану настоятельно рекомендовали выделять финансовые ресурсы из государственного бюджета на цели предупреждения и оказания помощи жертвам семейного насилия.

Итак, к принятию нового закона послужили следующие причины:

- отсутствие координационного органа соответствующими государственными органами, регулирующего деятельность по профилактике и оказанию помощи жертвам насилия и лицам совершившим насилие;
- отсутствие минимальных стандартов предоставления государственных услуг для предотвращения и защиты от насилия в семье (например, такие механизмы поддержки, как приюты, временное жилье);
- отсутствие финансирования для профилактики семейного насилия;
- безнаказанность за насилие в отношении женщин со стороны государственных структур, что приводит к недоверию со стороны переживших насилие к государственным чиновникам, в том числе милиции.

В связи с принятием нового закона, регулирующего охрану и защиту от семейного насилия, были дополнены ряд законов, так, например, Законы КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике», «Об органах внутренних дел КР», «О профилактике правонарушений», «О местном самоуправлении», «О судах аксакалов», «О телевидении и радиовещании», «О рекламе», «Об оружии».

Таким образом, обзор законодательства в сфере охраны и защиты от семейного насилия дает надежду на улучшение ситуации в обществе.

Список цитируемых источников

1. По данным информационно-аналитического центра МВД КР.
2. Насилие в отношении пожилых. Help Page International, 2012
3. Результаты мониторинга правоприменительной практики Закона Кыргызской Республики «О социально – правовой защите от насилия в семье». Отчет. - Бишкек, 2009 - 116 с.
4. http://kg.one.un.org/content/unct/kyrgyzstan/ru/home/news/kg-news/2016/16-_-_-_-_-_-_-_-_-_.html
5. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/KGZ/INT_CRC_NGO_KGZ_1575_1_R.pdf
6. Закон КР «Об охране и защиты от семейного насилия» от 27.04.2017 г. № 63 ст. 32
7. Закон КР «Об оружии» от 9 июня 1999 г. №49 ст. 15
8. Инструкция по организации деятельности ОВД по охране и защите от семейного насилия от 29.12.2017 г.

Рецензенты: Базарбаев А.С. – доктор юридических наук, доцент ИСИТО

Куватпеков К.Б. – кандидат юридических наук РУЦ МВД КР