



Семейное насилие в Кыргызстане **Меморандум Хьюман Райтс Вотч, сентябрь 2008 г.**

В марте 2003 г. благодаря многолетним усилиям местных групп за права женщин в Кыргызстане появился закон «О социально-правовой защите от насилия в семье». Тогда действия правительства заслуженно получили высокую оценку в связи с тем, что семейное насилие было признано самостоятельным правонарушением и была введена система охранных ордеров. Позитивным было и то, что к процессу подготовки закона правительство привлекало гражданские группы за права женщин и многие их предложения были отражены в итоговом тексте.

В июне 2008 г. в парламенте прошли слушания, посвященные итогам первых пяти лет действия закона и дальнейшим мерам по предупреждению семейного насилия.¹

В ходе этих слушаний отмечалось, что появление закона стало важным шагом, свидетельствующим о готовности правительства признать проблему семейного насилия серьезным нарушением прав человека. Однако участники говорили и том, что закон реализуется далеко не в полную силу, в результате чего женщины по-прежнему слабо защищены от насилия в семье. На слушаниях также с обеспокоенностью отмечалось по-прежнему широкое распространение практики похищения женщин и девочек для принудительного брака.

Поднимавшиеся на слушаниях вопросы относительно факторов, препятствующих защите женщин от семейного насилия, в целом совпадают с теми, на которые в последние месяцы указывали Хьюман Райтс Вотч активисты за права женщин. Эти проблемы и служат предметом настоящего меморандума. Главным фактором является то, что борьба с насилием в семье так и не стала приоритетом для правительства. Об этом свидетельствует отсутствие национальных

² Слушания проходили 28 июня 2008 г.

гендерных институтов, отсутствие бюджетного финансирования реализации закона о семейном насилии, недостаточность и непоследовательность статистических данных, а также неравномерность, а иногда и просто низкий уровень подготовки и знаний о семейном насилии среди сотрудников правоохранительных органов. Не приходится удивляться, поэтому, что не работает система охранных ордеров, которая была одним из ключевых элементов закона 2003 г. Настоящий меморандум основан на интервью, проводившихся Хьюман Райтс Вотч в 2008 г. с руководителями женских кризисных центров, экспертами в области гендерных проблем и руководителями женских НПО. Учитывается также информация, представленная правительством Кыргызской Республики в третьем периодическом докладе о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

Общий контекст семейного насилия и похищения невест

Насилие в семье и похищение женщин для принудительного брака являются распространенными формами насилия в отношении женщин в Кыргызстане. Закон определяет семейное насилие как «любое умышленное действие одного члена семьи в отношении другого, если это действие ущемляет законные права и свободы члена семьи, причиняет ему физические или психические страдания и наносит моральный вред либо содержит угрозу физическому или личностному развитию несовершеннолетнего члена семьи».

Хотя обе эти практики в Кыргызстане преследуются по закону,² значительное число женщин и девочек были и продолжают оставаться объектом этих серьезных нарушений их основополагающих прав. Так, Министерство внутренних дел ежегодно регистрирует 8 – 10 тыс. телефонных звонков в связи с семейными конфликтами.³ Каждый

³ Статья 266 УК КР: «Принуждение женщины к вступлению в брак или продолжению брачного сожительства либо похищение для вступления в брак вопреки ее воле, а равно воспрепятствование женщине вступлению в брак - наказываются штрафом в размере от ста до двухсот минимальных месячных заработных плат либо лишением свободы на срок до пяти лет».

⁴ Справка Комитета по молодежной, гендерной политике, физической культуре и спорту Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «Об исполнении Закона Кыргызской Республики 'О социально-правовой защите от насилия в семье'» от 28 июня 2019 г.

месяц только в бишкекскую городскую больницу попадают 40 – 50 женщин, ставших жертвой семейного насилия.⁴

Насилие в семье может принимать различные формы: женщину могут избивать, душить, насиловать,⁵ нападать на нее с холодным или огнестрельным оружием. Ее могут запирают дома, чтобы исключить контакты с родительской семьей и лишить возможности обращения за помощью; морить голодом; избивать кирпичом, трубой или другими тяжелыми предметами. Женщины подвергаются унижениям и издевательствам. Некоторые в результате попадают в больницу, кто-то на всю жизнь остается инвалидом. Насилие серьезно травмирует женщин, и некоторые даже идут на самоубийство. Отмечены случаи убийства жены мужем.⁶

Похищение женщин и девочек (иногда даже 12-летних) для принудительного брака осуществляется группой мужчин, которые обманом или силой доставляют похищенную в дом будущего мужа. Затем родственники последнего с помощью психологического давления, а иногда и физической силы, принуждают женщину к «согласию» на брак. Зачастую женщина подвергается изнасилованию похитителем, чтобы она – опозоренная – не могла вернуться к родителям, в других случаях женщина принуждается к вступлению в половую связь или подвергается изнасилованию сразу после брачной церемонии.⁷

В 2004 г. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин в своих заключительных замечаниях по второму периодическому докладу Кыргызстана выражал обеспокоенность в связи с «продолжающимся сохранением практики похищения невест и

⁵ Там же.

⁶ УК КР в статье 230 не выделяет изнасилование в браке отдельным составом, однако закон 3114 г. содержит отдельное упоминание «сексуального насилия в семье»: «Деяние одного члена семьи, посягающее на половую неприкосновенность и половую свободу другого члена семьи, а также действия сексуального характера по отношению к несовершеннолетнему члену семьи». Закон КР № 73 от 36 марта 3114 г. «О социально-правовой защите от насилия в семье», статья 2.

⁷ Подробнее см. соответствующий раздел доклада Хьюман Райтс Вотч «Примирение с насилием: неприятие государством мер по борьбе с семейным насилием и похищением невест», том 29, № 0(D), сентябрь 3117 г., <http://hrw.org/russian/reports/kirgiz/3117/violence.html>.

⁸ Там же.

полигамии», рекомендовав «принять всеобъемлющие и эффективные меры, включая профессиональную подготовку сотрудников органов судопроизводства и правоприменительных органов и проведение информационно-пропагандистских кампаний в целях искоренения этой практики».⁸

В 2006 г. Хьюман Райтс Вотч опубликовала доклад о непринятии милицией и другими органами власти на местах мер по защите женщин от семейного насилия и похищения невест.⁹ За три года со времени наших исследований правоприменительная практика в части законодательных норм, призванных защитить женщин, почти не изменилась.

Как группы за права женщин, так и парламентарии с тревогой отмечают и рост числа случаев похищения невест, и нежелание правоохранительных органов всерьез расследовать и обеспечивать уголовное преследование по таким случаям. Так, активист за права женщин Газбубу Бабаярова рассказывала Хьюман Райтс Вотч, как милиция, получив информацию о случае похищения, не хотела брать на себя инициативу, предпочитая дожидаться официального заявления от потерпевшей или ее родственников. В милиции ей сказали: «Мы неделю ждем [после поступления заявления]. Иначе начнем работать – а потом окажется, что все зря».¹⁰

В своем третьем периодическом докладе о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин правительство КР приводит данные МВД, которые «свидетельствуют об увеличении количества возбужденных уголовных дел по статье 155 Уголовного кодекса Кыргызской Республики с 15 в 2002 г. до 27 в 2005 г.»¹¹ Хотя это свидетельствует почти об удвоении, число таких дел

⁹ Доклад Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин. 41-я сессия (23-41 января 2015 г.), 42-я сессия (7-34 июля 2015 г.) Официальные отчеты 60-й сессии ГА ООН, Дополнение № 49 (A/60/49), пп. 270-281, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/573/80/PDF/N1557380.pdf?OpenElement>.

¹⁰ «Примирение с насилием: непринятие государством мер по борьбе с семейным насилием и похищением невест», том 29, № 0(D), сентябрь 2017 г., <http://hrw.org/russian/reports/kirgiz/2017/violence.html>.

¹¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч. Бишкек, 35 февраля 2019 г.

¹² Одобрен правительством 31 декабря 2017 г., распространен в качестве официального документа ООН 3 марта 2018 г., CEDAW/C/KGZ/4, п. 00, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/375/03/PDF/N1837503.pdf?OpenElement>.

остается крайне незначительным по сравнению с числом похищений. На то, что последнее значительно выше, косвенно указывали на июньских слушаниях депутаты Роза Отунбаева и Гульджамал Султаналиева, отмечавшие, что с окончанием учебного года по всей стране начинается буквально охота на молодых девушек.¹²

В связи с семейным насилием Мунара Бекназарова из Центра поддержки женщин отмечала, что на семинарах сотрудники милиции открыто признают, что не регистрируют заявления о случаях насилия в семье, поскольку не хотят заниматься «такими мелочами».¹³ Ей вторит руководитель женского кризисного центра «Сезим» Бибисара Рыскулова, которая также участвует в подготовке сотрудников милиции: «Пока не видно синяков или кого-нибудь не убьют – это не считается насилием».¹⁴

При этом даже имеющаяся разрозненная статистика¹⁵ указывает на то, что семейное насилие остается серьезной проблемой в Кыргызстане и затрагивает тысячи судеб.

Более того, семейное насилие в целом негативно сказывается на социальной, экономической и политической ситуации. Исследования по самым различным регионам мира убедительно свидетельствуют о том, насилие в семье приводит к росту «расходов на здравоохранение и другие услуги, усилению абсентеизма, снижению производительности труда и уровня доходов. Насилие прямо или косвенно подрывает здоровье и благополучие женщин, приводя к повышению заболеваемости хроническими расстройствами, депрессии, снижению веса при родах и смертности. Применительно к детям происходящие у них на глаза жестокости могут вызывать повышенную склонность к противоправным проявлениям и групповому насилию. В целом,

²³ Хьюман Райтс Вотч. Неофициальная стенограмма парламентских слушаний по проблемам семейного насилия 28 июня 3119 г.

²⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч, Бишкек, 30 мая 3119 г. Статья 21 закона о социально-правовой защите от насилия в семье прямо обязывает милицию принимать и регистрировать такие заявления.

²⁵ Интервью Хьюман Райтс Вотч, Бишкек, 3 февраля 3119 г.

²⁶ Подробнее о состоянии учета см. ниже.

насилие приводит к ухудшению качества жизни семьи и общины и ограничивает участие женщин в демократических процессах».¹⁶

Недостаточное внимание со стороны политического руководства

Искоренение семейного насилия – это важная составляющая устойчивого развития Кыргызстана, поэтому правительство должно быть заинтересовано в том, чтобы сделать решение этой проблемы одним из приоритетных направлений работы. Также в интересах правительства обеспечить правоохранительным и судебным органам необходимую институциональную поддержку для эффективного реагирования на случаи насилия в семье.

Весной 2008 г. в числе пяти приоритетов президент Курманбек Бакиев назвал развитие энергетики, финансового сектора, реформу сельского хозяйства, поддержку предпринимательства и социальной сферы.¹⁷ К сожалению, в этом перечне отсутствует повышение уровня защищенности женщин. Со стороны других высокопоставленных официальных лиц также не прозвучало публичных заявлений о намерении правительства покончить с семейным насилием и похищением невест.

По мнению местных групп за права женщин, работающих с жертвами семейного насилия, и экспертов в области гендерных проблем, отсутствие соответствующих политических установок является главным фактором, препятствующим эффективной реализации закона о борьбе с семейным насилием и соответствующих подзаконных актов. Все без исключения активисты из числа наших собеседников отмечали, что формально вся необходимая нормативно-правовая база имеется, но реально не работает. О своем разочаровании говорила, в частности, Александра Елиференко, возглавляющая Ассоциацию женских кризисных центров: «Иногда мне кажется, что все эти бумаги делаются

²⁷ International Center for Research on Women, *Costs of Intimate Partner Violence at the Household and Community Levels: An Operational Framework for Developing Countries*, Washington, 3115, www.icrw.org/docs/3115_paper_costingviolence.pdf.

²⁸ Выступление на съезде правящей партии «Ак-Жол» 30 апреля 3119 г., www.president.kg/ru/press/statements/2529/.

только для международных организаций, чтобы больше к нам не приставали».¹⁸

В ходе парламентских слушаний по проблемам семейного насилия депутат Роза Отунбаева призвала президента и все политические партии публично заявить о недопустимости таких проявлений.¹⁹

Хьюман Райтс Вотч призывает правительство Кыргызской Республики на самом высоком уровне недвусмысленно заявить о важности недопущения насилия в семье. Власти должны разъяснить обществу, что семейное насилие угрожает социальной стабильности и развитию. Парламент должен на регулярной основе проводить ежегодные слушания о реализации закона о социально-правовой защите от насилия в семье.

Маргинализация национальных гендерных институтов

Как правило, государственные ведомства не проявляют инициативу в том, что касается повышения защищенности женщин от семейного насилия. В третьем периодическом докладе Кыргызстана о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин перечислен ряд шагов, предпринятых за последние несколько лет. Однако при ближайшем рассмотрении оказывается, что большинство этих мер были инициированы и реализованы либо неправительственными, либо международными организациями. Роль правительства и государства вообще в значительной степени ограничивалась участием в круглых столах и обучающих семинарах.²⁰ Такое участие можно только приветствовать, однако это далеко не равнозначно активной работе по повышению защищенности женщин от семейного насилия.

На этом фоне особую обеспокоенность вызывает ликвидация в начале 2007 г. Секретариата Национального совета по вопросам женщин,

¹⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч, Бишкек, 36 февраля 3119 г.

¹⁹ Хьюман Райтс Вотч. Неофициальная стенограмма парламентских слушаний по проблемам семейного насилия 28 июня 3119 г.

²⁰ Одобрен правительством 31 декабря 3117 г., распространен в качестве официального документа ООН 3 марта 3118 г., CEDAW/C/KGZ/4, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/375/03/PDF/N1837503.pdf?OpenElement>.

семьи и гендерному развитию при Президенте КР, поскольку он был одной из немногих государственных структур, проявивших собственную инициативу в гендерных вопросах, таких как семейное насилие и похищение невест. Секретариат был создан в 2001 г. как рабочий орган Национального совета и входил в состав президентской администрации. Его функции включали координацию и мониторинг реализации государственной политики в области женщин, семьи и гендерного развития, мониторинг соблюдения международно-правовых обязательств КР в области ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и развитие сотрудничества с неправительственным сектором.²¹ Проблемой насилия в отношении женщин отдельно занимался один из пяти штатных сотрудников.

В 2007 г. функции Секретариата были переданы Сектору социальной и гендерной политики Отдела экономической и социальной политики Администрации Президента, а в мае 2008 г. – департаменту социальной политики в аппарате премьер-министра.²²

Такую ситуацию можно расценить как понижение статуса работы по правам женщин, поскольку Секретариат был независимой структурой, состоявшей из экспертов в области гендерных проблем, которые имели прямой доступ к президенту. Теперь же со всеми этими задачами приходится помимо основной деятельности справляться различным чиновникам, которые не специализируются ни на гендерных проблемах, ни на вопросах прав женщин. При новой организационной структуре возникает опасность того, что права женщин попросту затеряются среди социальных проблем.

Ликвидация Секретариата вызвала критику со стороны местных активистов. Несмотря на его малочисленность, он был, по словам руководителя одного из кризисных центров, «мостиком к президенту».²³ Обеспокоенность в связи с ликвидацией Секретариата и маргинализацией других национальных гендерных институтов,

³² «Положение и состав Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики» от 24 февраля 3117 года № 75.

³³ Указ Президента КР от 8 мая 3119 г. № 269.

³⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Александрой Елиференко. Бишкек, 36 февраля 3119 г.

включая Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, выражали местные ассоциации Форум женских НПО и Совет НПО, которые в январе 2008 г. представили свои замечания в Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин.²⁴ Национальный совет, в состав которого входят представители всех министерств, нескольких НПО и политических партий, не собирался уже больше года из-за того, что сначала решался вопрос о кандидатуре председателя, а затем функции Секретариата передавались в аппарат премьер-министра.²⁵

Создание в 2002 г. института Уполномоченного по правам человека (Омбудсмана), которое было положительно оценено Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин в 2004 г.,²⁶ также не привело к появлению эффективного механизма мониторинга ситуации с правами женщин. До настоящего времени в аппарате Уполномоченного нет ни соответствующего отдела, ни отдельного гендерного направления.

В ходе парламентских слушаний по проблемам семейного насилия несколько участников, в том числе депутат Гульджамал Султаналиева, представитель Агентства социальных технологий Мира Карабаева и председатель Ассоциации кризисных центров Александра Елиференко, рекомендовали создать государственный орган или агентство для координации работы по гендерным вопросам. Мы считаем, что это стало бы важным шагом в направлении повышения значимости в правительственной повестке таких вопросов, как семейное насилие.

Хьюман Райтс Вотч призывает правительство Кыргызской Республики восстановить Секретариат Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию или создать аналогичную

³⁵ Forum of Women's NGOs, "List of Critical Issues for the CEDAW Pre-Session", Bishkek, January 3119, www3.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/ForumofWomensNGOS_Kyrgyzstan53.pdf. NGO Council, "Critical issues raised by the NGO Council (Kyrgyzstan) for the 51 CEDAW session", Bishkek January 32, 3119, www3.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CouncilNGOS_Kyrgyzstan.pdf.

³⁶ Последнее заседание состоялось 9 июня 3118 г. и было посвящено обсуждению и утверждению Национального плана действий по достижению гендерного равенства в КР на 3118 - 3121 гг., http://old.president.kg/administration/news_administration/3441/.

³⁷ Доклад Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин. 41-я сессия (23-41 января 3115 г.), 42-я сессия (7-34 июля 3115 г.) Официальные отчеты 60-й сессии ГА ООН, Дополнение № 49 (A/60/49), п. 259, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/573/80/PDF/N1557380.pdf?OpenElement>.

государственную координационную структуру по гендерным вопросам, включая семейное насилие, наделив ее достаточными полномочиями и средствами для обеспечения исполнения соответствующих законов.

Недостаточное финансирование убежищ и кризисных центров

Закон о социально-правовой защите от насилия в семье не содержит положений о финансировании, в то время как именно проблемы с последним отмечались на июньских слушаниях парламентским комитетом по молодежной, гендерной политике, физической культуре и спорту в качестве одного из пяти ключевых факторов, препятствующих полноценной реализации закона.²⁷

Эту точку зрения разделяли как многие участники парламентских слушаний, так и собеседники Хьюман Райтс Вотч. Проблемы с финансированием существуют у многих аспектов реализации закона, включая подготовку работников здравоохранения и сотрудников правоохранительных органов, однако с убежищами и кризисными центрами сложилась наиболее острая ситуация. Так, председатель Ассоциации кризисных центров Александра Елиференко отмечала: «Для кризисных центров финансирование – это большая проблема. Только «Сезим» [Бишкек] получает какую-то поддержку от государства. У нас [в Кыргызстане] нет ни одного государственного кризисного центра. Нам приходится финансировать работу по семейному насилию из других проектов».²⁸

В своем третьем периодическом докладе о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин правительство признает эту проблему, ссылаясь на общую сложную экономическую ситуацию в стране.²⁹

Женские НПО и кризисные центры в Кыргызстане сталкиваются еще и с такой проблемой, как позиция международных донорских

²⁸ Справка Комитета по молодежной, гендерной политике, физической культуре и спорту Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «Об исполнении Закона Кыргызской Республики 'О социально-правовой защите от насилия в семье'», 28 июня 3119 г.

²⁹ Интервью Хьюман Райтс Вотч, Бишкек, 36 февраля 3119 г.

³⁰ Одобрен правительством 31 декабря 3117 г., распространен в качестве официального документа ООН 3 марта 3118 г., CEDAW/C/KGZ/4, п. 244, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/375/03/PDF/N1837503.pdf?OpenElement>.

организаций, предпочитающих финансировать семинары, круглые столы и публикации, но не склонных напрямую компенсировать повседневные расходы кризисных центров, такие как коммунальные платежи, телефонные переговоры, полотенца и продукты для проживающих.

Хьюман Райтс Вотч настоятельно призывает правительство Кыргызской Республики в ближайшее возможное время выделить достаточные средства на борьбу с насилием в отношении женщин и реализацию закона о семейном насилии. Мы также призываем профильные донорские организации оказать финансовую поддержку женским кризисным центрам и обеспечить финансирование прямых услуг, предоставляемых пострадавшим от насилия женщинам и девочкам.

Недостаточность и непоследовательность статистики по семейному насилию

Необходимость сбора и учета статистических данных об отдельных формах насилия в отношении женщин, включая семейное насилие, была признана правительством в 2002 г. В соответствии с Национальным планом действий по достижению гендерного равенства на 2002 – 2006 гг. и последующим аналогичным планом на 2007 – 2010 гг. Министерству внутренних дел и Национальному статистическому комитету поручалось собирать статистику по всем формам насилия в отношении женщин и детей. Однако проблема заключается в том, что принятое определение семейного насилия является довольно широким и включает такие проявления, как психическое насилие и причинение морального вреда, по которым обращение в милицию маловероятно.

Национальный статистический комитет с 1996 г. публикует сводную детализированную статистику в справочнике «Женщины и мужчины в Кыргызской Республике». Из справочника 2007 г. следует, что в 2004 г. было зарегистрировано 3 427 преступлений в отношении женщин и девочек, в 2006 г. – 3 615. Сюда включаются убийство, телесные повреждения, изнасилование и принуждение к вступлению в брак.³⁰ Семейное насилие отдельной графой не указано, поскольку в

⁴¹ National Statistic Committee of the Kyrgyz Republic, Women and Men in the Kyrgyz Republic - Collection of gender related statistics 3113-3117, Bishkek 3118, Table 9.6, page 226.

Уголовном кодексе такого преступления нет. Отсутствует также информация о субъектах насилия и их степени родства с пострадавшей; неясно, собираются вообще такие сведения.

При этом в том же справочнике приводятся данные о числе обратившихся в кризисные центры в 2004 – 2006 гг. В 2004 г. зафиксировано 9 922 обращения (8 474 – женщины, 1 448 - мужчины), из них в связи с семейным насилием – 2 087 (2 072 – женщины, 15 - мужчины). В 2006 г. в кризисные центры обратились 6 961 человек (5 990 – женщины, 971 - мужчины), из них в связи с семейным насилием – 6 142 (5 357 – женщины, 785 - мужчины).³¹ Даже если допустить, что не каждый случай обращения женщины в связи с семейным насилием может подпадать под состав уголовного преступления, разрыв получается довольно значительным. Он может быть связан как с общим недоверием к правоохранительным органам, так и с нежеланием последних регистрировать заявления о семейном насилии. Неясно также, пользуются ли кризисные центры и органы МВД одним и тем же определением семейного насилия, поэтому сопоставлять их данные невозможно.

Ни упомянутый справочник, ни третий периодический доклад правительства о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин не содержат последовательных и достаточных данных о семейном насилии и похищении невест по всем профильным государственным органам, таким как МВД, Генеральная прокуратура, Министерство здравоохранения.

«Матрица мероприятий» по Национальному плану действий по достижению гендерного равенства в КР на 2007 – 2010 гг. предписывает МВД и Генеральной прокуратуре в 2007 г. начать использовать разработанную в 2005 г. форму учета случаев насилия в общественной и частной жизни.³² Неясно, начали ли в милиции использовать эту форму. По словам председателя Форума женских НПО

⁴² *Ib.*, Table 9.7, page 227.

⁴³ П. 7.3, стр. 210.

Нургуль Джанаевой: «В милиции есть журнал учета преступлений, но там нет колонки для семейного насилия».³³

Наличие достоверной статистики о семейном насилии исключительно важно по двум причинам. Во-первых, это позволит правительству понимать характер и масштаб проблемы и, соответственно, объем необходимых ресурсов для ее решения. Во-вторых, это обеспечит возможность мониторинга доступа жертв насилия к средствам правовой защиты и даст возможность требовать у властей ответа в тех случаях, когда система не срабатывает.

Хьюман Райтс Вотч призывает правительство Кыргызской Республики усовершенствовать процесс сбора общенациональных данных о семейном насилии и похищении невест и обеспечить наличие сводной статистики из МВД, Генеральной прокуратуры и кризисных центров. Необходимо обеспечить использованием всеми организациями единого законодательного определения семейного насилия. Первым шагом могло бы стать реальное внедрение в практику МВД и прокуратуры стандартной формы учета случаев семейного насилия. Необходимо также вести учет числа охранных ордеров, выдаваемых органами милиции и судами (см. ниже).

Недостаточность знаний и подготовки у сотрудников милиции и судебных работников

В 2004 г. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин выражал обеспокоенность в связи с «сохраняющимся скрытым характером насилия в семье и недостаточной эффективностью работы органов внутренних дел по рассмотрению сообщений, поступающих от пострадавших». Комитет рекомендовал «разработать более эффективные программы профессиональной подготовки для сотрудников органов внутренних дел и судебного ведомства, с тем чтобы обеспечить надлежащую защиту прав жертв насилия в семье».³⁴

³³ Интервью Хьюман Райтс Вотч, Бишкек, 33 мая 3119 г. У Форума женских НПО имеется меморандум о взаимопонимании с МВД, и они взаимодействуют с органами милиции по случаям семейного насилия.

³⁴ Доклад Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин. 41-я сессия (23-41 января 3115 г.), 42-я сессия (7-34 июля 3115 г.) Официальные отчеты 60-й сессии ГА ООН, Дополнение № 49 (A/60/49), пп. 272-273, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/573/80/PDF/N1557380.pdf?OpenElement>.

Последние несколько лет правительство действительно уделяло повышенное внимание подготовке сотрудников милиции и судебных работников, что отражено в Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2007 – 2010 гг. В частности, в Академии МВД введен спецкурс по гендерной политике. Проблема семейного насилия включена программу ОБСЕ по содействию милиции в Бишкеке.³⁵

Как отмечает гендерный специалист из президентской администрации Токтокан Боромбаева: «Когда мы рассматривали первый план действий [на 2002 – 2006 гг.], милиция и люди в местной администрации говорили нам, что им не хватает подготовки. Поэтому во втором плане мы предусмотрели больше таких мероприятий».³⁶

Однако до настоящего времени большинство тренингов для сотрудников правоохранительных органов проводятся местными женскими организациями и кризисными центрами на разовой и добровольной основе.³⁷ Обязательные специализированные учебные курсы по различным формам насилия в отношении женщин для вновь назначенных и действующих участковых инспекторов, судей и прокуроров пока отсутствуют.

Местные группы за права женщин, в частности Форум женских НПО, отмечают, что третий периодический доклад правительства о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин «только в самом общем плане упоминает меры по повышению уровня знаний среди сотрудников правоохранительных органов с данными о том, какой процент сотрудников различных подразделений МВД окончили курсы или что-то прослушали».³⁸ Информация об эффективности таких курсов с точки зрения того, как они сказываются на характере расследования и уголовного

⁴⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч с сотрудником программы ОБСЕ по реформированию милиции в Кыргызстане Кнудом Дрейером. Бишкек, 8 марта 2011 г.

⁴⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч, Бишкек 30 мая 2011 г.

⁴⁸ Такие тренинги финансируются главным образом международными донорами.

⁴⁹ Forum of Women's NGOs, "List of Critical Issues for the CEDAW Pre-Session", Bishkek, January 2011, www3.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/ForumofWomensNGOS_Kyrgyzstan53.pdf.

преследования по фактам насилия в отношении женщин, практически отсутствует.

Хьюман Райтс Вотч настоятельно призывает правительство Кыргызской Республики обеспечить тщательную подготовку всех сотрудников МВД и органов прокуратуры в области эффективных путей расследования случаев семейного насилия и похищения женщин для принудительного брака, обеспечив это достаточным бюджетным финансированием. Курс о семейном насилии должен быть включен в базовую программу подготовки всех сотрудников милиции и впоследствии дополняться в рамках программ повышения квалификации. Правительство должно также разработать и профинансировать учебные программы для сотрудников правоохранительных органов и судебных работников по распознаванию, расследованию и уголовному преследованию насилия в отношении женщин. Необходимо также создать механизм оценки эффективности таких учебных программ.

Пробуксовывание системы охранных ордеров

Одним из важнейших положений закона о семейном насилии 2003 г. было введение системы охранных ордеров,³⁹ определяемых как «процессуальный юридический документ, предоставляющий государственную защиту пострадавшему от насилия в семье или ее угрозы и влекущий предупреждение лицу, совершившему насилие или угрожающему его совершить, в виде мер воздействия, определенных настоящим Законом». Кодекс КР об административной ответственности предусматривает за нарушение временного охрannого ордера штраф в размере от 5 до 15 «расчетных показателей» [фиксированная сумма, устанавливается парламентом] или арест

⁴⁰ Статья 21 Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье» обязывает органы внутренних дел «принять и зарегистрировать заявление, связанное с семейным насилием; обеспечить явку своего представителя на место семейного конфликта; опросить стороны; 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; организовать в случае необходимости транспортировку пострадавшего от семейного насилия в медицинское учреждение или в безопасное место либо в специализированное учреждение социального обслуживания; принять меры к пресечению семейного насилия; выполнять все необходимые действия для решения вопроса о привлечении лица, совершившего семейное насилие, к ответственности; подготовить материалы для выдачи пострадавшему от семейного насилия временного охрannого ордера либо охрannого судебного ордера, а также материалы для привлечения лица, совершившего семейное насилие, к административной или уголовной ответственности; регулярно проводить совместно с сотрудниками территориальных органов социальной защиты профилактическую работу с неблагополучными семьями».

сроком до 10 суток, либо штраф в размере от 10 до 20 «расчетных показателей» или арест от 10 до 15 суток, если речь идет об охранным судебном ордере.⁴⁰

Законом 2003 г. предусмотрено два вида охранных ордеров: временный охранный ордер, который выносится органами внутренних дел, и охранный судебный ордер, который выносится судом. Первый может быть вынесен с момента подачи женщиной заявления о семейном насилии и призван обеспечить женщине защиту от дальнейших посягательств – на срок до 15 суток. Выдавая такой ордер, милиция тем самым также признает свою обязанность провести расследование по поступившей от женщины жалобе и обеспечить выполнение ее мужем условий охранный ордера. Охранный судебный ордер выдается судьей на срок от 1 месяца до полугода.⁴¹

В третьем периодическом докладе правительства о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин указывается, что «в 2005 г. было выдано 211 временных охранных ордеров (200 – мужчинам и 11 - женщинам)».⁴² Об охранных судебных ордерах никаких данных не приводится.

В справке парламентского комитета по молодежной, гендерной политике, физической культуре и спорту, подготовленной к июньским парламентским слушаниям по проблемам семейного насилия, приводится следующая статистика МВД по временным охранным ордерам: в 2004 г. было выдано 62 (все в Иссык-Кульской области), в

⁵¹ Статьи 77-5 и 77-6. Подробнее см. доклад Хьюман Райтс Вотч «Примирение с насилием: непринятие государством мер по борьбе с семейным насилием и похищением невест», том 29, № 0(D), сентябрь 3117 г., <http://hrw.org/russian/reports/kirgiz/3117/violence.html>.

⁵² Подробнее см. доклад Хьюман Райтс Вотч «Примирение с насилием: непринятие государством мер по борьбе с семейным насилием и похищением невест», том 29, № 0(D), сентябрь 3117 г., <http://hrw.org/russian/reports/kirgiz/3117/violence.html>.

⁵³ Одобрен правительством 31 декабря 3117 г., распространен в качестве официального документа ООН 3 марта 3118 г., CEDAW/C/KGZ/4, п. 241, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/375/03/PDF/N1837503.pdf?OpenElement>.

2005 г. – 101 (из них 84 – в Ошской области), в 2006 г. – 13, в 2007 г. – 41, за первые четыре месяца 2008 г. – 95.⁴³

Увеличение числа выданных охранных ордеров в 2008 г. по сравнению с предыдущими годами нельзя не заметить, однако это не снимает вопроса об общем незначительном числе выдаваемых ордеров на фоне того, сколько женщин сталкиваются с семейным насилием. Это может быть связано как с недостаточной подготовленностью органов внутренних дел и судов и проблемами с финансированием, о которых говорилось выше, так и с недостаточной институциональной поддержкой и общим недоверием к правоохранительной системе. Активисты с горькой усмешкой говорят, что «никто этих ордеров не боится»⁴⁴ и что «милиция не будет вмешиваться, пока никого не убили».⁴⁵

И исполнительная, и судебная власть признают наличие проблем с охранными ордерами. В своем третьем периодическом докладе о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин правительство отмечает: «Практика показывает, что потерпевшие от насилия чаще обращаются в кризисные центры, чем в правоохранительные структуры».⁴⁶ На июньских парламентских слушаниях представитель Верховного суда Низамидин Азимжанов также говорил вполне откровенно: «Небольшое количество выданных охранных ордеров не означает, что насилия нет, скорее – что люди не обращаются в суд. Почти во всех делах о разводах фигурирует семейное насилие».⁴⁷

⁵⁴ Справка Комитета по молодежной, гендерной политике, физической культуре и спорту Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «Об исполнении Закона Кыргызской Республики 'О социально-правовой защите от насилия в семье'» от 28 июня 3119 г. Остается неясным, откуда возникла разница в цифрах за 3116 г., содержащихся в третьем периодическом докладе правительства и парламентской справке.

⁵⁵ Интервью Хьюман Райтс Вотч с гендерным экспертом Анной Молдошевой. Бишкек, 30 февраля 3119 г.

⁵⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Суюн Курмановой из кризисного центра «Сезим». Бишкек, 25 февраля 3119 г.

⁵⁷ Одобрен правительством 31 декабря 3117 г., распространен в качестве официального документа ООН 3 марта 3118 г., CEDAW/C/KGZ/4, п. 242, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/375/03/PDF/N1837503.pdf?OpenElement>.

⁵⁸ Хьюман Райтс Вотч. Неофициальная стенограмма парламентских слушаний по проблемам семейного насилия 28 июня 3119 г.

Представители групп за права женщин, которые работают как с милицией, так и с жертвами, отмечают, что благодаря просветительским кампаниям общество в целом лучше осведомлено о семейном насилии, чем милиция: «Часто звонят женщины, говорят, что в РОВД не выдают охранные ордера».⁴⁸

На июньских парламентских слушаниях Алтынай Хамзаева из ассоциации «Диамонд» говорила, что сотрудники милиции впервые видят образец охрannого ордера на проводимых НПО тренингах, потому что бланки либо не печатают вообще, либо печатают ограниченным тиражом. Ее вопрос к представителю МВД о том, кто непосредственно отвечает за печатание бланков, остался без ответа. Гендерный эксперт Таалайгуль Исакунова также отмечала, что хотя решение о выдаче охранных судебных ордеров было принято еще в ноябре 2004 г., на проводившемся в 2006 г. тренинге для судей никто из участников не знал об этом.⁴⁹

Хьюман Райтс Вотч настоятельно призывает правительство Кыргызской Республики обеспечить всестороннюю подготовку сотрудников милиции и работников прокуратуры и судов в области закона о социально-правовой защите от насилия в семье, включая порядок работы с охранными ордерами. МВД и Министерство юстиции должны публично осудить семейное насилие и дать однозначную установку своим сотрудникам на применение механизмов борьбы с этим явлением. Хьюман Райтс Вотч также призывает правительство обеспечить наличие и доступность достаточного количества бланков охранных ордеров. Правительство также должно наладить общенациональный статистический учет выдаваемых охранных судебных ордеров.

⁴⁹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с председателем Ассоциации кризисных центров Александрой Елифференко. Бишкек, 26 февраля 3119 г.

⁵⁰ Хьюман Райтс Вотч. Неофициальная стенограмма парламентских слушаний по проблемам семейного насилия 28 июня 3119 г.