



город Бишкек, 17 августа 2016 г.

Гражданский союз «За реформы и результат»

СПРАВКА

РЕАКЦИЯ НА ПРОБЛЕМЫ, ВЫЯВЛЕННЫЕ В ХОДЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В КЫРГЫЗСТАНЕ – 2015 ГОД

Настоящий документ является вторичным анализом результатов Международного исследования общественной безопасности. Его цель – предложить рекомендации Комитету Жогорку Кенеша по правопорядку и борьбе с преступностью, профильному отделу Аппарата Правительства, Министерству внутренних дел и другим заинтересованным сторонам относительно решения выявленных в ходе исследования проблем. Изложенные рекомендации прошли обсуждения в ходе серии встреч с должностными лицами, представителями организаций гражданского общества, а также с общественностью в регионах.

Авторы: Тимур Шайхутдинов, Анна Зубенко, Урмат Казакбаев

Об исследовании и основных выводах

В июне – июле 2015 года впервые в Кыргызстане было проведено Международное исследование общественной безопасности (МИОБ). Исследование базировалось на всемирно признанной методологии Международного исследования жертв преступлений (ICVS). Инструменты, апробированные ранее в более чем 80 странах мира, были адаптированы к условиям Кыргызстана. При этом учитывались предложения сотрудников Министерства внутренних дел и представителей гражданского общества.

Как следует из базовой методологии, фокус исследования обращен на лиц, ставших потерпевшими от 13 наиболее распространенных преступлений. Были также включены вопросы для граждан, независимо от того, сталкивались они с преступными посягательствами или нет – например, оценка деятельности милиции и судов на местах, восприятие страхов за личную безопасность и безопасность близких, восприятие приемлемых наказаний, система защиты домов и другие

вопросы. В анкету были включены вопросы, специфичные для Кыргызстана, например, о «краже невест» и скотокрадстве.

Как отмечают инициаторы во введении к итоговому отчету исследования, результаты *«должны не столько становиться основанием для критики, сколько подталкивать к совершенствованию подходов»*. Результаты МИОБ могут быть положены в основу деятельности ОВД и других государственных, общественных и международных организаций, нацеленных на содействие созданию безопасной среды в Кыргызстане. Одним из недавних примеров чему служит акция правозащитной организации «Бир Дуйно – Кыргызстан» и газеты ResPublica против насилия в отношении женщин.

МИОБ проведен по инициативе Гражданского союза «За реформы и результат. Непосредственный опрос осуществлен компанией ГОРБИ (Грузия) и «Эл-Пикир» (Кыргызстан). Выборка составила 3500 человек, отобранных случайным образом во всех регионах Кыргызстана. Языки опроса – кыргызский и русский. Методология включала два опросника – общий и самозаполняемая анкета для женщин.

В рамках настоящей аналитической справки представлены рекомендации Гражданского союза «За реформы и результат» по следующим выявленным проблемам:

- 1) Большинство потерпевших по преступным посягательствам в милицию не обращаются;
- 2) В структуре преступлений наибольшее распространение имеют имущественные и коррупционные преступления;
- 3) Только треть женщин, подвергшихся насилию на сексуальной почве обращаются в милицию за помощью;
- 4) В г. Бишкеке, по сравнению с другими регионами Кыргызстана, наблюдается наиболее сложная ситуация с обеспечением общественной безопасности.

Продвижение исследования и его результатов

По результатам исследования в феврале 2016 года, при участии доктора Джона Ван Кестерена, были проведены два расширенных пятидневных семинара – для студентов и аспирантов юридических факультетов и для представителей государственных органов. Семинары были направлены на осмысление результатов исследования и выработку предложений по решению выявленных проблем.

По итогам семинара для студентов и аспирантов, участники работали над написанием аналитических работ по результатам исследования. Статьями были охвачены различные аспекты исследования, представленные рекомендации также нашли отражение в данном отчете.

Семинар с государственными служащими позволил обсудить с представителями МВД, Национального института стратегических исследований и Национального статистического комитета результаты исследования и возможности последующего его проведения, а также получить рекомендации по адаптации опросника к условиям Кыргызстана.

На втором этапе результаты исследования были представлены всем заинтересованным сторонам, в том числе группе должностных лиц Аппарата Правительства и МВД, а в последующем для представителей гражданского общества, Национального института стратегических исследований,

Национального статистического комитета, представителей местного самоуправления г. Бишкек. Презентационные мероприятия и обсуждение результатов прошли также в Ошской, Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областях.

В ходе работы по продвижению результатов исследования, представители Гражданского союза «За реформы и результат» пришли к выводу, что на практике использование данных исследования в принятии государственных решений затруднено из-за отсутствия механизмов и понимания должностных лиц. В связи с этим, Гражданский союз «За реформы и результат» предлагает провести работу по институционализации исследования и использования результатов при принятии управленческих и кадровых решений.

Рекомендации по основным проблемам

- 1) Большинство потерпевших по преступным посягательствам не обращаются в милицию, в следствие этого они не получают помощи, а органы государственной власти планируют свою работу, не базируясь на реальной ситуации

МИОБ показало, что в среднем 63,28% потерпевших от преступлений в милицию не обращаются. Исключение составляют случаи угона автотранспорта. За последние пять лет о них в правоохранительный орган сообщали 58% потерпевших. Наиболее сложная ситуация складывается по таким видам правонарушений, как кража личного имущества (обращаемость - 20,8%), рэкет (10,2%), нападения и угроза нападения (19,4%), преступления на сексуальной почве (31,8%), взяточничество (2%). В качестве причин необращения в милицию респонденты называли: «недостаточную серьезность инцидента», «неспособность милиции расследовать преступление», «нехватку доказательств», «страх и недоброжелательность к милиции», «ожидание чрезмерных хлопот» и т.д. Также было обнаружено, что только 23% среди тех, кто в милицию обратился с заявлением, оказались удовлетворены работой ОВД. В ходе опроса была осуществлена попытка выявить причины неудовлетворённости: «милиция не смогла найти/задержать преступников», «не предприняла достаточных мер», «не вернула вещи и предметы», «не заинтересовалась», «не информировала должным образом заявителя» и т.д.

Последующие обсуждения с группами интересов подтвердили полученные данные. Часто участники встреч отмечали, что заявление в ОВД приводит к чрезмерной трате времени обратившегося. Участники также отмечают нередкие попытки сотрудников ОВД оказать давление на потерпевшую сторону с целью заявления не оставлять.

МИОБ подтвердило серьезность проблемы латентной (скрытой) преступности. Можно предположить, что реальный уровень преступности неизвестен даже руководству МВД, соответственно, планы по борьбе с криминалом и профилактике строятся на искаженных данных.

Создание условий для высокой обращаемости в милицию жертв преступлений является одной из наиболее важных задач в реформе милиции.

Рекомендации:

- Процедуру подачи заявления рекомендуется упростить, четко закрепив основные процессуальные действия и их продолжительность, чтобы создать условия для заявителей обращаться в милицию, не опасаясь проволочек и излишней траты времени;
- Введение в практику информирования потерпевших об основных процессуальных действиях на всех этапах рассмотрения заявлений, в том числе в устной форме, будет способствовать повышению уровня доверия и обращаемости в милицию;

- Предлагается внедрить практику оценивания работы следователей и оперативных работников с заявителями. Через внутриведомственный приказ обязать данные категории сотрудников предоставлять заявителям утвержденный оценочный бланк, который они заполняют анонимно и помещают в запечатанный ящик у (но не внутри) отделения милиции. Анализ полученных оценок может быть закреплен за независимой от ОВД структурой;
- Рекомендуется полностью отказаться от практики оценивания сотрудников и подразделений ОВД на основе процента раскрываемости преступлений, совершив реальный переход к новой системе оценки;
- Внедрение «Электронной книги учета преступлений» для фиксации всех заявлений будет способствовать исключению возможности их укрывательства;
- Необходимо обучение сотрудников милиции корректному обращению с заявителями. В этих целях может быть внедрен специальный курс в образовательной программе Академии МВД;
- На основе анализа криминогенной ситуации и социально-демографических характеристик местностей рекомендуется принимать решения о строительстве отделений милиции и выделении дополнительных штатных единиц сотрудников;
- Предлагается создание единой телефонной службы экстренных вызовов, которая свяжет милицию, скорую медицинскую помощь, пожарную службу и т.д. При этом данная служба должна быть гражданской и выполнять роль не только связующего звена с гражданами, но и контроля за правоохранителями;
- Регулярное проведение опроса жертв преступлений позволит сравнивать данные и отслеживать динамику изменения состояния общественной безопасности в Кыргызстане; правоохранительные органы на основе результатов исследования могут корректировать свою стратегию по профилактике преступности и снижению уровня латентной преступности;
- Результаты МИОБ могут стать основой для разработки национальной программы профилактики преступности, которая может быть утверждена постановлением Правительства;
- Рекомендуется совершенствование работы участковых уполномоченных с населением для налаживания сотрудничества, повышения доверия к правоохранительной системе и уровня обращаемости, через прописанные детальные процедуры, организацию обучения и внедрение механизмов подотчетности перед МСУ.

2) В структуре преступлений наибольшее распространение имеют имущественные и коррупционные преступления

По сравнению с другими странами мира, в которых проводилось подобное исследование, в Кыргызстане уровень имущественных и коррупционных преступлений превышает средне мировой показатель. К примеру, усредненный мировой уровень краж личного имущества в столичных городах составляет 8,1%, а в Бишкеке – 11%. Обращаемость в милицию по имущественным преступлениям в Кыргызстане низкая.

Со взяточничеством за последние пять лет столкнулись 22,2% граждан Кыргызстана. В Бишкеке уровень коррупции составил 17,6%, в то время как в г. Оше – 59%. Обратились в соответствующие органы по факту коррупции только 2% респондентов по республике.

Рекомендации:

- Представляется целесообразным проведение масштабной информационной кампании о системах защиты личного имущества и предотвращению виктимного поведения;
- В целях информирования населения о криминогенной ситуации и для профилактики преступности, рекомендуется усилить работу участковых уполномоченных с населением, в том числе через отчетные встречи;
- Внедрение принципов Собезопасности (community policing) будет способствовать усилению взаимодействия милиции с гражданами в обеспечении безопасности;
- Для объективного расследования правонарушений, совершенных сотрудниками милиции, рекомендуется учреждение независимой от руководства милиции службы внутренних расследований). Предлагается также создать при этой службе подразделение по рассмотрению жалоб граждан на действия и бездействие сотрудников ОВД;
- Предлагается усилить информирование граждан о службах и горячих линиях, регистрирующих факты коррупции; позволить гражданам оставаться анонимными в случаях, где это возможно;
- На законодательном уровне предоставить правоохранительным органам полномочия для проведения оперативных мероприятий с использованием методов провоцирования должностных лиц на коррупционные действия. Это поможет выявлять коррупционное поведение.

3) Только треть женщин, подвергшихся насилию на сексуальной почве обращаются в милицию за помощью

Исследование выявило, что за последние 5 лет 3,5% женщин столкнулись с различными проявлениями насилия на сексуальной почве, среди которых были случаи изнасилования, попытки изнасилования, домогательства и оскорбительное поведение. Согласно данным респондентов, в милицию не обратились 61,7% жертв подобных правонарушений.

Также исследование показало, что женщины, столкнувшиеся с похищением для вступления в брак, крайне редко обращаются в милицию с заявлением.

Большинство потерпевших женщин (75,5%) не получили помощь со стороны служб, оказывающих психологическую помощь. При этом, 63,5% из них считают, что им были бы полезны такие услуги. При этом, по некоторым данным, в каждом территориальном подразделении ОВД имеется штатная единица психолога, которую занимают другие сотрудники.

Рекомендации

- Проведение информационной кампании по повышению правовой грамотности населения, касающейся насилия в отношении женщин;
- Организовать при территориальных подразделениях психологическую помощь жертвам насилия на сексуальной почве;
- Рекомендуется увеличение представленности женщин среди сотрудников ОВД, в том числе для работы с женщинами, ставшими жертвами преступлений на сексуальной почве;
- Введение стандартов (правил) работы сотрудников ОВД (следователей, оперативных работников) с жертвами насилия на сексуальной почве;
- Контроль за соблюдением требования конфиденциальности при работе с потерпевшей стороной, в том числе с жертвами насилия на сексуальной почве;

- Предусмотреть штатную единицу психолога во всех территориальных подразделениях ОВД, в чью задачу помимо прочего войдет работа с жертвами насилия на сексуальной почве. Либо обеспечить привлечение психологов по контракту.
- МВД также рекомендуется усилить сотрудничество с кризисными центрами для женщин, пострадавших от семейного насилия.

4) В г. Бишкеке, по сравнению с другими регионами Кыргызстана, наблюдается наиболее сложная ситуация с обеспечением общественной безопасности

Большинство преступлений, за исключением скотокрадства и взяточничества, имеют более высокие показатели в г. Бишкеке. В столице более распространены кражи личного имущества (23,2% против 12% по стране), кражи с проникновением в жилище (14,3% против 7,56%), грабежи (5,45% против 3%). Бишкекчане чаще выражают обеспокоенность за свою безопасность во время прогулки после наступления темноты: 45% против 37,8% по стране. Также столичных жителей гораздо больше тревожит вероятность стать жертвой ограбления жилища, чем жителей по стране в целом – 47,1% против 32,8%.

Рекомендации:

- Для снижения уровня насилия, карманных краж и нападений необходимо увеличить количество камер наружного наблюдения;
- ГУВД г. Бишкека рекомендуется повышать осведомленность граждан о современных средствах защиты жилища, проводить профилактику виктимного поведения, в том числе через отчетные встречи участковых уполномоченных с жителями вверенных им территорий;
- Работа патрульной милиции может стать одним из способов профилактики правонарушений на улицах города;
- Мэрии г. Бишкек предлагается инициировать и участвовать в разработке совместного плана обеспечения безопасности и профилактики правонарушений, определить приоритетные для жителей столицы проблемы и выработать пути их совместного решения;
- Полная реализация проекта «Безопасный город» в г. Бишкеке также будет способствовать снижению уровня преступности.
- Рассмотреть возможность законодательного закрепления возможности финансирования по линии местного бюджета дополнительных штатных единиц в наружных службах ОВД, что потребует изменения Закона КР «Об органах внутренних дел»