

**Практика реагирования и отчетности Аппарата
Омбудсмeна (Акыйкатчы) Кыргызской Республики и
Отдела по защите прав детей, женщин и семьи по
вопросам насилия в отношении женщин и девочек**

Отчет по итогам проведенного анализа

Настоящая публикация представляет собой анализ практики работы Института Омбудсмана (Акыйкатчы) в Кыргызской Республике по вопросам насилия в отношении женщин и девочек, проведенный ОО «Гражданский союз» (далее - ГС) в рамках выполнения контракта с ПРООН «Обзор национального законодательства по вопросам прав женщин и насилия в отношении женщин и девочек в Кыргызской Республике» в рамках инициативы «Луч света» (Spotlight Initiative). Документ предназначен для использования в целях совершенствования деятельности Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики как по вопросам защиты женщин от гендерного насилия, так и в целом по работе с нарушениями прав граждан.

Корреспонденция относительно содержания отчета может быть направлена на эл.почту: liberalway@gmail.com, anna@reforma.kg, galina@reforma.kg

СОДЕРЖАНИЕ

Краткая информация о методологии анализа	3
1. Полномочия и роль в вопросах преодоления НОЖД	4
1.1. Общая информация о полномочиях и роли Омбудсмена (Акыйкатчы) в вопросах преодоления НОЖД	4
1.2. Полномочия и функции Отдела по защите прав детей, женщин и семьи	7
1.3. Организация работы по фактам НОЖД	8
2. Практика: анализ операционных процессов	10
2.1. Планирование. Отражение вопросов НОЖД в стратегии и планах Омбудсмена (Акыйкатчы)	10
2.2. Регистрация и порядок рассмотрения обращений по вопросам НОЖД	12
2.3. Проактивная работа	15
2.4. Реагирование на гендерное насилие	17
2.4. Специальные доклады	18
2.5. Практика отчетности по вопросам НОЖД	20
2.6. Практика взаимодействия с другими сторонами по вопросам НОЖД	21
3. Основные выводы	23
4. Общие рекомендации	24
5. Рекомендации для отслеживания и отражения гендерных аспектов в ежегодных и специальных докладах, а также иных материалах	26

Краткая информация о методологии анализа

Цель анализа: содействие в совершенствовании практики реагирования, проактивной деятельности и отчетности Института Омбудсмена и Отдела по защите прав детей, женщин и семьи, в частности, на факты нарушения прав женщин и насилия в отношении женщин и девочек (далее: НОЖД).

Задачи:

- 1) Изучение законодательства и инструкций, регулирующих работу Института Омбудсмена и профильного отдела (и смежных отделов), территориальных подразделений по вопросам прав женщин и насилия в отношении женщин и девочек;
- 2) Изучение практической деятельности по данным вопросам (опросы);
- 3) Изучение практики взаимодействия с организациями гражданского общества и другими структурами по данным вопросам (опросы);
- 4) Изучение практики отчетности отдела и Института Омбудсмена по данным вопросам (анализ отчетов);
- 5) Выработка рекомендаций по улучшению практики реагирования, проактивной деятельности и отчетности по данным вопросам.

Объект: деятельность Института Омбудсмена, Отдела по защите прав детей, женщин и семьи, а также смежных отделов и территориальных представительств

Предметы для изучения:

- 1) Отражение вопросов прав женщин и насилия в отношении женщин и девочек при планировании деятельности;
- 2) Практика регистрации и порядка рассмотрения такого рода дел;
- 3) Выстраивание проактивной работы для защиты прав женщин;
- 4) Реагирование на нарушение прав женщин и вопросы, связанные с гендерным насилием;
- 5) Практика отчетности по вопросам прав женщин и насилия в отношении них;
- 6) Практика сотрудничества и взаимодействия с организациями гражданского общества и другими структурами по вопросам насилия в отношении женщин.

1. Полномочия и роль в вопросах преодоления НОЖД

1.1. Общая информация о полномочиях и роли Омбудсмена (Акыйкатчы) в вопросах преодоления НОЖД

Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики (далее - Омбудсмен) на постоянной основе осуществляет парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории Кыргызской Республики. В своей деятельности Омбудсмен руководствуется Конституцией, профильным законом «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» и другими законами, а также международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

Согласно законодательству¹, основными целями контроля Омбудсмена (Акыйкатчы) являются:

- 1) защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией и законами Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, ратифицированными Кыргызской Республикой;
- 2) соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами;
- 3) предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина или содействие их восстановлению;
- 4) содействие приведению законодательства Кыргызской Республики о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией, международными стандартами в этой области;
- 5) улучшение и дальнейшее развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 6) предупреждение любых форм дискриминации по реализации человеком своих прав и свобод;
- 7) содействие правовой информированности населения и защита конфиденциальной информации о частном лице.

Важными с точки зрения защиты прав женщин и реагирования как на резонансные дела, так и на выявленные системные проблемы являются права² Омбудсмена:

- на безотлагательный прием Президентом, Торага Жогорку Кенеша, Премьер-министром и членами Правительства, председателями Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда, Генеральным прокурором, администрацией мест принудительного содержания граждан, руководителями других государственных органов, органов местного самоуправления, объединений граждан, предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, их должностными лицами;

¹ статья 3 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики”

² статья 8 Закона КР от 31 июля 2002 года № 136 “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики”

- присутствовать на заседаниях Жогорку Кенеша, заседаниях Правительства, Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда, коллегии Генеральной прокуратуры и других коллегиальных органов;
- обращаться в Конституционную палату Верховного суда с представлением о признании неконституционными законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики, затрагивающих права и свободы человека и гражданина;
- обращаться в Жогорку Кенеш с ходатайством об официальном толковании законов Кыргызской Республики;
- посещать в любое время места содержания задержанных, предварительного заключения, учреждения отбывания осужденными наказаний и учреждения принудительного лечения и перевоспитания, психиатрические больницы, беседовать наедине с находящимися в них лицами, получать информацию об условиях их содержания и проверять документацию, удостоверяющую законность их пребывания в указанных учреждениях;
- присутствовать на заседаниях судов всех инстанций, в том числе на закрытых судебных заседаниях, при условии согласия лица, в интересах которого судебное разбирательство объявлено закрытым;
- проверять состояние соблюдения прав и свобод человека и гражданина соответствующими государственными органами, в том числе осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;
- контролировать любую власть в связи с делами, по которым вынесено окончательное решение;
- поручать компетентным государственным органам и научным учреждениям проведение экспертных и аналитических исследований;
- обращаться к руководителям прокуратуры и компетентных государственных органов с предложениями по совершенствованию форм и методов взаимодействия в осуществлении надзора и контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- обращаться в Верховный суд с предложениями об изучении и обобщении судебной практики и даче судам руководящих разъяснений по вопросам применения законодательства и общепризнанных принципов и норм международного права, обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- обращаться в Жогорку Кенеш с предложениями о создании парламентской комиссии по расследованию выявленных массовых и грубых нарушений прав и свобод человека и гражданина или о проведении парламентских слушаний, участвовать в работе указанной комиссии или проводимых слушаниях;
- вносить Президенту, Правительству предложения по разработке национальных целевых программ и проведении комплексных и скоординированных мероприятий по защите прав и свобод человека и гражданина, участвовать в их осуществлении;
- направлять государственным органам и органам местного самоуправления предложения по совершенствованию административных процедур.

Отдельной статьей прописаны права Омбудсмана (Акыйкатчы) в содействии совершенствованию законодательства, в рамках которых он вправе:

- получать планы законопроектной деятельности Жогорку Кенеша и Правительства и внесенные в Жогорку Кенеш проекты законов;

- участвовать в рабочих группах по подготовке проектов законов;
- давать заключения на направленные соответствующими органами законопроекты;
- обращаться с предложениями к субъектам права законодательной инициативы об изменении или дополнении действующего законодательства Кыргызской Республики;
- вносить предложения о заключении, денонсации или приостановлении действия международных договоров.

Омбудсмен (Акыйкатчы) рассматривает заявления и жалобы граждан Кыргызской Республики, находящихся в Кыргызской Республике иностранцев и лиц без гражданства вне зависимости от гражданства, расовой и национальной принадлежности, религиозных и политических убеждений, места жительства и пола.

Одной из функций Аппарата Омбудсмена в рамках реализации задачи по аналитическому обеспечению деятельности Омбудсмена является анализ и мониторинг гендерных вопросов при работе с обращениями граждан.

Омбудсмен (Акыйкатчы) входит в круг субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия. В его полномочия входят:

1) направление в государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности представлений с ходатайством о возбуждении дисциплинарного производства или досудебного производства по уголовному делу в отношении должностных лиц и служащих, решения или действия (бездействие) которых повлекли нарушение прав и свобод человека в сфере охраны и защиты от семейного насилия;

2) обращение в суд по результатам рассмотрения заявлений и жалоб граждан в защиту лиц, чьи права и свободы нарушены решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления в сфере защиты от семейного насилия или их должностного лица, и которые по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не могут этого сделать самостоятельно;

3) подготовка специальных докладов по вопросам семейного насилия и/или включение этих вопросов в ежегодные доклады о состоянии соблюдения прав и свобод человека и гражданина;

4) размещение на своем сайте статистической и иной информации о деятельности Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики в сфере охраны и защиты от семейного насилия.

Роль Омбудсмена (Акыйкатчы) по вопросам защиты прав женщин обозначена в стратегических документах государства. Так, в Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы указана необходимость усиления работы Омбудсмена по защите прав детей, женщин и семьи.

В Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2018-2020 годы Омбудсмен (Акыйкатчы) включен в число ответственных исполнителей по задачам, связанным с совершенствованием законов и иных НПА в рамках укрепления правовых и национальных механизмов доступа к правосудию в случаях гендерной дискриминации и гендерного насилия.

В рамках данного плана также обозначена роль правозащитного института в развитии культуры нетерпимости к гендерной дискриминации и насилию среди женщин и мужчин всех социальных слоев и возрастных групп всех уровней общества. Эта задача предусматривает проведение не менее двух информационных мероприятий в полугодие, нацеленных на различные социальные, этнические и религиозные группы для устранения патриархальных взглядов, касающихся роли женщин и мужчин в семье и обществе; искоренения всех видов гендерного насилия; поощрения женщин к подаче заявлений о защите от гендерного насилия.

Роль Омбудсмана (Акыйкатчы) определена также в межведомственном Плане по предотвращению ранних браков, утвержденного совместным приказом восьми государственных органов от 21 декабря 2017 года № 1084.

1.2. Полномочия и функции Отдела по защите прав детей, женщин и семьи

Непосредственный контроль за соблюдением прав, свобод и охраняемых законом интересов женщин обеспечивает Отдел по защите прав детей, женщин и семьи. Отдел является самостоятельным структурным подразделением Аппарата Омбудсмана (Акыйкатчы). До 2017 года вопросы защиты прав детей и женщин были разделены между двумя отделами: Отделом защиты от насилия в семье и от гендерной дискриминации и Отделом по правам ребенка и молодежи.

После проведения при поддержке партнеров по развитию в 2009 году функционального анализа Аппарата Омбудсмана, был поднят вопрос о необходимости отдельного структурного подразделения по гендерным вопросам, мониторингу ситуации с семейным насилием и дискриминацией. С 2009 по 2013 год функционировал Общественный совет по гендерному развитию, в который входили представители министерств, неправительственных организаций, независимые эксперты. В 2013 году был образован Отдел защиты от насилия в семье и гендерной дискриминации. С 2017 года вопросы прав женщин переданы в созданный Отдел по защите прав детей, женщин и семьи.

Основными задачами³ данного отдела по вопросам защиты прав женщин являются:

- мониторинг, анализ и контроль за соблюдением прав, свобод и охраняемых законом интересов детей, женщин и семьи государственными органами, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями независимо от форм собственности;
- соблюдение гарантий защиты и реализации прав и законных интересов детей, женщин и семьи;
- обеспечение восстановления нарушенных прав и законных интересов детей и женщин, содействия укреплению института семьи;
- контроль за соблюдением трудовых прав детей и женщин;
- контроль и соблюдение прав детей и женщин, защита от торговли, ранних и принудительных браков;
- контроль за соблюдением репродуктивных прав женщин;
- содействие в своевременном получении алиментов;

³ Положение об отделе по защите прав детей, женщин и семьи, утверждено приказом Акыйкатчы (Омбудсмана) от 25 декабря 2019 года №244

- защита прав детей и женщин от насилия;
- подготовка соответствующего раздела ежегодного доклада и специальных докладов Акыйкатчы (Омбудсмена) в Жогорку Кенеш, в сфере соблюдения прав, свобод и охраняемых законом интересов детей, женщин и семьи.

В рамках реализации возложенных на отдел задач, помимо рассмотрения обращений по фактам нарушения прав и законных интересов детей, женщин и семьи, он выполняет ряд функций, включающих:

- проверочные (инспекционные) мероприятия государственных органов и органов местного самоуправления,
- экспертиза проектов НПА, а также участие в подготовке представлений в Конституционную палату Верховного суда о соответствии нормам Конституции законов и иных НПА, касающихся прав, свобод и интересов детей, женщин и семьи;
- прием граждан, оказание консультативно-правовой помощи по вопросам своего ведения; анализ поступающих заявлений;
- обобщение сведений и подготовка аналитических материалов по результатам мониторинга судебных процессов, самостоятельных расследований и проверок (инспекций);
- подготовка проектов обращений и предложений по вопросам ведения отдела;
- проведение круглых столов, семинаров, тренингов, мероприятий по правовой информированности населения по вопросам прав детей и женщин, формам и методам защиты прав, а также иных мероприятий по вопросам компетенции отдела.

Отдел правомочен принимать участие в рабочих группах, круглых столах, научных конференциях, которые касаются защиты прав женщин и детей. Он также имеет полномочия устанавливать взаимодействие с органами государственной власти, международными, неправительственными организациями и средствами массовой информации по вопросам своего ведения.

1.3. Организация работы по фактам НОЖД

Единая система организации деятельности Института Омбудсмена (Акыйкатчы) по реагированию на жалобы и обращения граждан, связанные с гендерными вопросами, регулируется Инструкцией по организации деятельности Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики по защите пострадавших от гендерной дискриминации и гендерного насилия (далее: Инструкция).

Инструкция направлена на создание эффективной системы как внутреннего взаимодействия между структурными подразделениями, включая территориальных представителей, так и взаимодействия с другими государственными органами по вопросам защиты от гендерного насилия. Документ регламентирует права обратившихся по вопросам гендерной дискриминации и насилия, порядок работы с их жалобами и заявлениями, обязанности сотрудников по организации работы с такими случаями. Также в Инструкции устанавливается порядок сбора и анализа статистических данных, подготовки обзора деятельности и отражения ситуации с гендерным насилием и дискриминацией в ежегодных или специальных докладах Омбудсмена (Акыйкатчы).

Документ содержит понятийный аппарат, который определяет гендерное насилие (насилие в отношении женщин) как *любой акт насилия, направленный против женщины, по той причине, что она является женщиной или несоразмерно затрагивающий женщин*. Гендерная дискриминация (прямая или косвенная), в свою очередь, определяется как любое различие, исключение или предпочтение, которое ограничивает права и интересы лиц по признаку пола; направлена на ослабление или лишение признания, пользования или осуществления равноправия мужчин и женщин в политической, социальной, экономической, культурной, гражданской или любых других областях общественной жизни.

Инструкция содержит также определение видов гендерного насилия, включая насилие, возникающее в семье, насилие в пределах целого сообщества, а также насилие, укореняемое или прощаемое на государственном и учрежденческом уровне. Наиболее распространенными видами гендерного насилия в Инструкции признаются:

- физическое насилие;
- экономическое насилие;
- психологическое насилие;
- семейное насилие;
- изнасилование, покушение на изнасилование;
- принуждение женщины или девочки к вступлению в брак;
- похищение женщины или девочки для вступления в брак;
- вступление в фактические брачные отношения с женщиной, не достигшей 17 лет;
- нарушение законодательства о брачном возрасте при проведении религиозных обрядов;
- сексуальное домогательство;
- торговля женщинами;
- пытки в местах лишения свободы над женщинами.

Согласно Положению об Аппарате Омбудсмена (Акыйкатчы), в структуре Аппарата могут функционировать специализированные уполномоченные Омбудсмена по отдельным направлениям защиты прав и свобод человека из числа работников Аппарата. Так, в 2019 году появился детский Омбудсмен. В связи с участвовавшими случаями насилия в отношении детей, приказом Омбудсмена (Акыйкатчы) на его заместителя были возложены функции по защите прав детей. В 2020 году согласно данной норме в структуре появился уполномоченный по вопросам коррупции, чья деятельность была регламентирована соответствующим положением. Таким образом, при необходимости в структуру может быть введен уполномоченный по вопросам защиты от гендерного насилия и дискриминации, для улучшения охвата данных вопросов в деятельности Института Омбудсмена.

2. Практика: анализ операционных процессов

2.1. Планирование. Отражение вопросов НОЖД в стратегии и планах Омбудсмeна (Акыйкатчы)

Согласно Регламенту деятельности Аппарата Омбудсмeна (Акыйкатчы) Кыргызской Республики, в целях оптимизации и упорядочения работы Аппарата осуществляется планирование:

- Комплексное (на программной основе);
- Долгосрочное (на срок более 12 календарных месяцев);
- Краткосрочное (на срок не более 12 календарных месяцев, ежегодное и ежеквартальное).

Планирование деятельности Аппарата Омбудсмeна курирует Отдел сводного анализа, планирования и контроля. На этот отдел возлагается построение единой системы планирования деятельности и показателей всех структурных подразделений и территориальных представительств, мониторинг их выполнения. Данный отдел также несет ответственность за разработку и мониторинг выполнения Стратегии развития Института Омбудсмeна Кыргызской Республики.

На официальном сайте Омбудсмeна (Акыйкатчы) опубликована Стратегия развития Института Омбудсмeна на 2016-2020 годы (далее: Стратегия). Этот документ был разработан при экспертной поддержке Датского института по правам человека. На основе стратегии разработан также План действий по реализации Стратегии (далее: План), включающий участие государственных органов, неправительственных организаций и партнеров по развитию.

Отдельным направлением в стратегии прописано гендерное равенство. Согласно стратегии, в целях содействия развитию и соблюдению гендерного равенства деятельность Омбудсмeна (Акыйкатчы) и его структурных подразделений в 2016-2020 годах должна была включать:

- **по вопросам защиты от семейного насилия и гендерного равенства:** мониторинг профильных законов, регулирующих вопросы защиты от насилия в семье и соблюдения гендерного равенства; разработку совместно с государственными органами инструментов для эффективной защиты женщин от семейного насилия, а также поддержания постоянного диалога с МВД;
- **по вопросам алиментных обязательств:** документирование случаев уклонения от уплаты алиментов и диалог с властью о создании превентивных законодательных и административных механизмов обеспечения выплаты алиментов, включая создание базы данных неплательщиков для ограничения доступа к получению государственных и социальных услуг, банковским кредитам и к выезду за пределы страны;
- **по вопросам ранних браков и похищения женщин с целью вступления в брак:** проведение исследований для документирования детских и ранних браков, повышение осведомленности общества о данной проблеме; проведение мониторинга и отчетности по случаям похищения женщин; сотрудничество и диалог

с гражданским обществом и государственными органами для создания механизмов борьбы с этой практикой;

- **по вопросам трудовых прав:** мониторинг нарушения прав женщин в трудовой сфере, в том числе по вопросу сексуальных домогательств; мониторинг прав женщин, чья деятельность не легализована.

В Плане действий по реализации стратегии на 2016-2020 годы предусмотрены отдельные мероприятия для Отдела защиты от насилия в семье и от гендерной дискриминации (прим.: сейчас функции данного отдела выполняет Отдел по защите прав детей, женщин и семьи). Стоит отметить, что в некоторых частях План не соответствует приоритетным направлениям Стратегии. Хотя Стратегия содержит ожидаемые результаты, отраженные в Плане результаты не совпадают с ними. Кроме того, не предусмотрены индикаторы для отслеживания успешности мероприятий, а также механизмы оценки. Для каждого результата в Плане по части работы отдела предусмотрено не более 2-3 мероприятий, которые не прописаны детально.

В мероприятиях предусмотрена роль предполагаемых партнеров из числа государственных органов, неправительственных и международных организаций, однако не содержится информации о роли территориальных представителей. Кроме того, на официальном сайте нет систематизированной информации о выполнении мероприятий плана и достижении результатов приоритетных направлений. В настоящее время разрабатывается новая стратегия развития.

Краткосрочное планирование осуществляется на ежегодной и ежеквартальной основе. Структурные подразделения, включая территориальные представительства, предоставляют проекты планов в Отдел сводного планирования, анализа и контроля. В открытых источниках планы не публикуются.

По словам опрошенных сотрудников, в планы закладываются отдельные мероприятия по вопросам НОЖД. В то же время отмечается, что недостаточное внимание уделяется вопросам проактивной работы, поскольку загруженность сотрудников профильного отдела и территориальных представительств не позволяет достаточно времени уделять данному компоненту. В качестве стратегий предупреждения в планах закладываются информационные мероприятия, такие как встречи в высших и средне специальных учебных заведениях, ежегодные партнерские мероприятия и кампании против насилия и т.п.

В планах также отражаются совместные мероприятия с организациями гражданского общества, кризисными центрами. Опрошенные сотрудники отмечают, что такое сотрудничество не осуществляется на системной основе, поскольку зависит от наличия проектов и финансирования.

По мнению отдельных сотрудников, планы в части вопросов НОЖД недостаточно раскрывают ожидаемые результаты и индикаторы их достижения, хотя отдельные сотрудники отмечали, что индикаторы имеются и в основном носят количественный характер. Также при составлении планов на уровне территориальных представительств в некоторых случаях практикуется включение перечня проблемных вопросов и прав женщин, которые могут быть нарушены.

В территориальных представительствах при планировании деятельности и непосредственной реализации задач нет закрепления работы по вопросам НОЖД за конкретным сотрудником. В связи с нехваткой кадров уполномоченный представитель распределяет поступившие заявления исходя из загруженности сотрудников.

2.2. Регистрация и порядок рассмотрения обращений по вопросам НОЖД

Все поступающие обращения регистрируются в автоматизированной электронной программе в Отделе по работе с обращениями граждан и документационному обеспечению. Обращения могут поступать в электронном виде через форму на сайте или электронную почту, письменно и устно через центральный аппарат и территориальные представительства, по горячей линии «115», через Общественные приемные Омбудсмена, а также при личных визитах Омбудсмена или его сотрудников. Также сотрудники осуществляют мониторинг средств массовой информации и социальных сетей на предмет нарушений и ситуаций, относящихся к их работе. Анонимные обращения рассмотрению не подлежат. При этом, обращение может быть направлено в соответствующие инстанции, в случае, если указаны конкретные факты.

Обращения передаются Омбудсмену или его заместителям для рассмотрения и резолюции, направляются в соответствующий отдел, назначаются исполнители. В территориальных представительствах обращения после регистрации и рассмотрения их системности поручаются исполнителю. Контроль за надлежащим рассмотрением заявления обеспечивается курирующим заместителем.

Если проблема, с которой обратился заявитель не входит в вопросы компетенции Омбудсмена, принимающий сотрудник должен разъяснить, куда заявителю необходимо обратиться. В случаях поступления письменного обращения, если решение поставленных в нем вопросов относится к компетенции нескольких или других учреждений, оно должно быть направлено в соответствующие структуры в течение пяти дней с момента регистрации, копия направляется заявителю. При этом не допускается направление обращений для рассмотрения тем органам или должностным лицам, действия которых обжалуются.

В случае поступления устного обращения по случаю гендерного насилия сотрудники обязаны принять обращение к рассмотрению, либо направить его по принадлежности в соответствующий отдел. Опрошенные сотрудники отмечают, что отказов в регистрации как таковых не бывает - все устные заявления либо оформляются в письменном виде и рассматриваются по существу, либо перенаправляются в соответствующие структуры.

Вопросы, которые поднимаются в обращениях граждан должны разрешаться скорейшим образом, ответ заявителю должен быть предоставлен в течении 14 дней с момента поступления. В случаях необходимости проведения дополнительных проверок сроки могут быть продлены до 30 дней, при этом заявитель должен получить промежуточный ответ, и результаты рассмотрения обращения по истечению срока.

Проведенный анализ и опрос сотрудников показал наличие проблем, связанных с фильтрацией заявлений на этапе подачи. По словам отдельных респондентов, есть необходимость обучения и постоянного повышения квалификации сотрудников, которые

принимают заявления. Необходимо расширить их функциональность в плане консультирования, наладить систему перенаправления в соответствующие структуры, чтобы к рассмотрению принимались только соответствующие мандату Омбудсмана обращения, но обратившиеся при этом получали базовую помощь и консультации.

Опрошенные сотрудники отмечают, что регистрация заявлений и обращений по разным каналам осуществляется в разных журналах и программах, а затем данные сводятся в одну базу. Отдельно фиксируются правовые консультации, в отдельной базе оформляются звонки на горячую линию. При этом опрошенные сотрудники отмечают, что кейсы из СМИ и социальных сетей и проведенная по ним работа не всегда регистрируются и отражаются в показателях их работы. Информация по ним оформляется в виде служебных записок, хотя по факту работа по ним проводится в таком же объеме, что и по заявлениям, которые граждане подавали лично. Таким образом среди статистических данных нет информации по такого рода кейсам, так как они не проходят в качестве заявления или обращения гражданина.

Официальный сайт Омбудсмана позволяет гражданам подавать заявления о нарушении прав через интернет приемную. Несмотря на то, что форма заявления довольно подробная и позволяет прикладывать необходимые доказательства и документы, сотрудники отмечают, что заявители не всегда прикладывают нужную информацию. В результате исполнитель вносит дополнительные сведения вручную, после того, как свяжется с заявителем.

Электронная форма заявления позволяет заявителям отметить, был ли факт нарушения прав связан с дискриминацией. При этом выделяются такие виды, как дискриминация по полу, инвалидности, беременности. Заявитель имеет возможность отметить, требуется ли ему перевод в процессе работы над его заявлением.

Нововведением, связанным с пандемией COVID-19 является правовой чат-бот «Акыйкатчы бот 115» в Telegram. Данный бот был разработан⁴ и запущен в апреле 2021 года. Бот предоставляет общую справочную информацию об Омбудсмене, контакты государственных органов и горячих линий, предоставляющих устные консультации, перенаправляет заявителей на форму подачи обращения через интернет-приемную. Также бот содержит ответы на наиболее распространенные вопросы, разделенные по категориям, таким как «Право на социальное обеспечение», «Трудовые права», «Семья и брак», «Права человека во время следствия и суда», «Защита от пыток» и другие.

Фиксировать нарушения прав женщин и вопросы, связанные с гендерным насилием также позволяет работа горячей линии «115». Если заявитель оставляет контактные данные и адрес, принимающий звонок сотрудник перенаправляет его в соответствующие структуры, либо сообщает этим структурам о случившемся. Сотрудники отмечают, что поступающие на горячую линию обращения часто носят экстренный характер, при этом механизмы оказания экстренной помощи недостаточно отработаны.

⁴ Данный бот разработан по запросу Института Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики в рамках Проекта ПРООН «Поддержка инклюзивного и многосекторного реагирования на COVID-19 и его социально-экономическое воздействие в Кыргызской Республике» в партнерстве с Ассоциацией юридических клиник Кыргызстана и командой «НЕОБИС» при финансовой поддержке правительства Японии

В то же время Инструкцией по организации деятельности Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики по защите пострадавших от гендерной дискриминации и гендерного насилия отдельными нормами регулируются обязанности сотрудников по работе с обращениями по гендерному насилию и гендерной дискриминации.

Так, при работе с обращением по вопросам гендерного насилия предписывается незамедлительно принять меры по устранению неправомерных действий или бездействия, которые нарушают права, свободы или законные интересы женщин, в случаях необходимости направить работников на места для проверки приведенных в обращении сведений. Информация также может быть направлена в органы внутренних дел для организации пресечения гендерного насилия в отношении пострадавшей.

Сотрудники также обязаны проинформировать лицо, пострадавшее от гендерного насилия о службах помощи, оказывающих медицинскую, социальную, правовую, психологическую помощь. В случаях необходимости пострадавших обязаны перенаправить в соответствующие государственные органы и кризисные центры для получения помощи. Перечень из 12 кризисных центров и организаций, работающих в сфере предотвращения и реагирования на гендерное насилие утвержден вместе с Инструкцией отдельным приложением. Пострадавших также обязаны проинформировать пострадавших от сексуального насилия о профилактике нежелательной беременности и инфекций, передающихся половым путем в первые 72 часа после насилия.

Этой же Инструкцией утверждены правила работы с лицами, обратившимися по случаям гендерного насилия лично. Они включают:

- проведение разговоров в отдельной комнате, в безопасной обстановке, без присутствия третьих лиц;
- необходимость убедиться в том, что пострадавшему лицу и его семье не угрожает опасность;
- необходимость задавать открытые вопросы, не прерывать, не комментировать случившееся, не давать оценку действиям пострадавшего лица;
- необходимость принимать рамки и темп разговора, выбранные пострадавшим лицом, не заставлять, не оказывать давление;
- необходимость разговаривать на языке заявителя, в случае необходимости предоставить переводчика;
- предоставление полной информации об обязательных процедурах, направлении дела в другие структуры;
- объяснение правил соблюдения конфиденциальности, рисков и выгод, связанных с ограничением конфиденциальности.

В отдельных территориальных представительствах есть негласная практика передавать заявления по вопросам гендерного насилия сотрудникам женского пола, чтобы в случае необходимости заявительницы могли сообщать детали случившегося без стеснения.

Говоря о процедурах регистрации и рассмотрения обращений граждан опрошенные сотрудники отметили проблемы, связанные с бюрократичностью процедур, необходимостью автоматизации некоторых процессов при регистрации и работе с делами,

чтобы базовые формы было удобнее заполнять, формировать и выгружать из базы готовые отчеты.

Важным моментом также является то, что регистрация происходит только по одному ключевому основанию, в соответствии с которым заявление отражается в статистике и решается, какой отдел будет заниматься данным вопросом. Однако в статистике и отчетах не детализируется, какие аспекты и сферы охвачены. Например, жалобы на действия или бездействие правоохранительных органов по вопросам семейного или других видов гендерного насилия, нарушения прав женщин в местах временного содержания и заключения не рассматриваются отдельно как гендерные вопросы.

Таким образом вопросы НОЖД и прав женщин не сосредоточены в профильном отделе, а рассредоточены по разным отделам в зависимости от типа нарушения, единый подход к регистрации и отражению гендерных аспектов в статистике и отчетности полностью не обеспечен. Однако дезагрегация данных по гендеру при регистрации крайне важна с точки зрения отслеживания частоты нарушений прав женщин и дискриминационных практик.

По мнению опрошенных сотрудников, в случаях, когда вопрос поручен для рассмотрения двум или более отделам, выстроить эффективное сотрудничество получается не всегда. Как правило, основная нагрузка лежит на том отделе, который указан в резолюции первым.

В ходе опроса сотрудниками отмечалась также неравномерная нагрузка по отделам, когда в разных отделах работает одинаковое количество сотрудников, но количество дел в одном из них может в разы превышать количество дел в другом. Наблюдается острая нехватка кадров в территориальных представительствах. Выявлен слабый потенциал и нехватка времени как на уровне центрального аппарата, так и в территориальных подразделениях, для проведения качественного анализа поступающей информации и выявления системных проблем при регистрации и рассмотрении дел.

2.3. Проактивная работа

Исходя из прописанных в законодательстве, внутренних положениях и инструкциях полномочий и функций Омбудсмена (Акыйкатчы) и его структурных подразделений можно условно выделить два типа работы с вопросами защиты от гендерного насилия:

- 1) проактивная деятельность, связанная с отслеживанием текущей ситуации с правами женщин: плановая проверка состояния соблюдения прав в государственных органах, в местах содержания, принудительного лечения или воспитания; анализ законодательства, гендерная и правозащитная экспертиза законов и иных НПА, внесение предложений по совершенствованию законодательства, административных процедур, форм и методов взаимодействия в осуществлении надзора и контроля за соблюдением прав и свобод; поручение компетентным государственным органам и научным учреждениям проведение экспертных и аналитических исследований и т.п.;
- 2) реактивная деятельность, связанная с непосредственным реагированием на факты насилия в отношении женщин и защиту их прав.

Анализ показал, что проактивная работа по гендерным аспектам системно налажена только по отдельным вопросам, таким как плановая проверка состояния соблюдения прав женщин в местах содержания, принудительного лечения или воспитания, информирование общества о проблемах, связанных с гендерным насилием, информационные кампании профилактического характера против гендерного насилия, совместные образовательные мероприятия с государственными органами и организациями гражданского общества.

При этом в ходе опроса отмечалось, что образовательные мероприятия чаще всего проводятся при поддержке партнеров по развитию или организаций гражданского общества, особенно в регионах, поскольку собственные средства на проведение такого рода мероприятий в бюджет закладываются не всегда. Информирование граждан о деятельности Омбудсмана в территориальных подразделениях происходит через местное телевидение и радио, на национальном уровне через официальный сайт, государственные и частные СМИ, ТВ, интернет издания.

Слабо охватывается направление мониторинга исполнения законодательства по вопросам прав женщин и насилия в отношении них. По данным опроса, в последние несколько лет внимание сотрудников профильного отдела было сосредоточено вокруг законодательства о защите от семейного насилия, однако функция мониторинга не была приоритетной. Сотрудники принимали участие в разработке и экспертизе Закона «Об охране и защите от семейного насилия», однако дальнейший мониторинг исполнения и оценка эффективности воздействия закона на права женщин не проводилась.

Внимание в большей степени уделяется новым проектам законов или изменениям в текущем законодательстве. В связи с происходящими в Кыргызстане процессами пересмотра уголовного законодательства и инвентаризации законов были активизированы усилия Института Омбудсмана по отслеживанию возможных условий для нарушений прав человека.

Однако требуется усиление работы по мониторингу и анализу исполнения законодательства, выявлению системных пробелов в НПА и административных процедурах, мешающих эффективной защите женщин от насилия и нарушения их прав, внесение предложений для улучшения практики работы уполномоченных органов. Это потребует решения вопросов, связанных со слабой координацией между отделами, отсутствием четкого распределения функций по мониторингу гендерных аспектов, отсутствием понятной методологии такого рода мониторинга и анализа.

Так, например, экспертиза проектов НПА, а также участие в подготовке представлений в Конституционную палату Верховного суда о соответствии нормам Конституции законов и иных НПА, касающихся прав, свобод и интересов детей, женщин и семьи - одна из функций профильного отдела.

Однако в структуре аппарата имеется также специализированный Отдел экспертно-правовой работы, функции которого по работе с законодательством шире, соответственно сотрудники данного отдела обладают большим потенциалом и знаниями для такого рода работы. Его функции охватывают проведение экспертизы законодательства на предмет соответствия международным договорам и соглашениям, а также общепризнанным принципам и нормам международного права в сфере прав человека; подготовку

предложений государственным органам о внесении изменений и дополнений в законы и иные НПА и др. Эти функции реализуются, но системно не охватывают гендерный аспект.

2.4. Реагирование на гендерное насилие

Одним из ключевых инструментов по защите нарушенных прав и законных интересов человека и гражданина являются Акты реагирования. Акты делятся на два типа.

Акт реагирования №1 - представление Омбудсмена (Акыйкатчы) в органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностным лицам для принятия в месячный срок мер по устранению выявленных нарушений прав и свобод человека и гражданина. Акт №1 составляется в случае нарушения прав и свобод заявителя, установленном в ходе рассмотрения его обращения, по собственной инициативе Омбудсмена либо исполнителем, либо по общеизвестному факту нарушения прав, не требующему дополнительных доказательств.

Акт реагирования №2 - представление Омбудсмена (Акыйкатчы) в государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении должностных лиц и служащих, нарушивших права и свободы человека и гражданина. Акт №2 составляется в случае отсутствия ответа от адресата в установленные законом сроки, в случае неполного ответа или ответа не по существу, немотивированного отказа адресата в вопросе устранения правонарушения, действий или бездействия судьи, не соответствующих требованиям безупречного поведения, либо по обращению заявителя об инициировании процесса привлечения к дисциплинарной ответственности субъекта, решение или действия/бездействие которого обжалуется.

По словам опрошенных сотрудников, реакция государственных и иных структур на акты реагирования строго отслеживается. При этом наблюдаются трудности в своевременном получении ответов, в особенности от правоохранительных органов. В результате рассмотрение дел затягивается, сроки рассмотрения постоянно продлеваются. Респонденты также отмечали трудности, связанные с неполным внедрением электронного документооборота, позволяющего легко отправлять, получать и приобщать к материалам дела различные материалы.

Нарушения прав и свобод, выявленные в ходе рассмотрения обращений также могут быть стать основанием для внеплановых проверочных (инспекционных) мероприятий и мониторинга судебных процессов.

В открытом доступе отсутствует систематизированная информация о направленных Омбудсменом актах реагирования. Информация на специальном разделе сайта «Акты реагирования» не обновляется с мая 2018 года. Также не публикуется информация об инициированных проверках (инспекциях), мониторинге судебных заседаний как в целом, так и по фактам нарушения прав женщин и защиты от гендерного насилия.

Мониторинг судебных процессов на уровне центрального аппарата является прямой функцией Отдела по работе с судебными органами и проведению мониторинга судебных процессов. В то же время, при наличии официального заявления, принимать участие в

мониторинге судебных процессов, обобщать сведения и готовить аналитические материалы по результатам мониторинга, правомочен и Отдел по защите прав детей, женщин и семьи. За территориальными представительствами также закреплена данная функция.

В территориальных подразделениях отмечаются трудности, связанные с нехваткой времени и средств для выезда на мониторинг судебных процессов в отдаленные местности. Согласно данным опроса, в регионах мониторинг судебных процессов проводится практически ежедневно, при этом количество сотрудников не позволяет эффективно охватывать все процессы, систематизировать и анализировать информацию по ним.

С мониторингом судебных процессов по делам о насилии в отношении женщин и девочек наблюдаются трудности, поскольку пострадавшие часто против присутствия посторонних лиц на заседании суда.

Говоря о реагировании на проблемы защиты женщин от гендерного насилия, опрошенные отмечали, что системные проблемы поднимаются и выносятся в публичное поле редко. Как правило, публичная реакция появляется при наличии особо резонансных дел. Так, в январе 2020 года после серии резонансных случаев семейного насилия Омбудсмен Кыргызской Республики обратился к Председателю Координационного Совета по правам человека, Вице-премьер-министру Кыргызской Республики Ж. Разакову с провести внеочередное заседание данного совета, чтобы рассмотреть вопросы, касающиеся насилия в отношении женщин и выработать меры по недопущению и искоренению домашнего насилия.

Однако реагирование на системные проблемы может осуществляться регулярно, с использованием информации от партнерских организаций, данных различных исследований, статистики, находящейся в ведении уполномоченных органов, а также собственной статистики обращений и жалоб граждан. Например, наличие определенного количества жалоб на бездействие правоохранительных органов в случае семейного насилия или проблемы с выдачей или продлением охранных ордеров должны стать предметом публичного заявления Омбудсмана или профильного отдела и направления рекомендаций по совершенствованию процедур выдачи охранных ордеров и деятельности милиции по данному вопросу.

Также должны отслеживаться вопросы соблюдения уполномоченными органами конфиденциальности, обеспечения безопасности и защищенности пострадавших от гендерного насилия при работе с ними.

2.4. Специальные доклады

Еще одной формой реагирования на нарушения прав и свобод человека и гражданина является подготовка и дальнейшее сопровождение специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав человека. Специальный доклад может быть подготовлен как реакция на действие или бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений и организаций независимо от формы собственности, которыми системно были нарушены права человека и гражданина, а также на выявленные недостатки в законодательстве.

Сбор сведений для специальных докладов осуществляется за счет следующей информации:

- материалы письменных и устных обращений к Омбудсмену или его сотрудникам;
- информация по результатам проведенных исследований;
- информация по результатам анализа телефонных разговоров сотрудников с абонентами;
- информация по результатам обращений/жалоб государственных органов, органов местного самоуправления, объединений граждан, учреждений, предприятий и иных организаций, включая международные организации;
- информация из средств массовой информации, включая интернет-ресурсы;
- информация по результатам инспекций, а также официальной переписки Омбудсмента с государственными органами, органами местного самоуправления, объединениями граждан, учреждениями, предприятиями и иными организациями;
- информация по итогам круглых столов, семинаров, конференций, и т.п.;
- данные социологических исследований, а также материалов аналитического характера, подготовленных экспертами в области прав человека;
- информация по результатам анализа законодательства.

Необходимость подготовки и направления в Жогорку Кенеш специального доклада определяется Омбудсменом (Акыйкатчы). Темы и сроки подготовки специальных докладов определяются соответствующими приказами и планами-графиками, согласованными с курирующими заместителями и руководителем Аппарата.

За последние 10 лет было опубликовано 4 специальных доклада, связанных с правами женщин и вопросами защиты от гендерного насилия, 2 из которых опубликованы на официальном сайте Омбудсмента. Так, 2014 году для парламента были подготовлены спецдоклады «Проблемы соблюдения защиты прав женщин от насилия в семье» и «Оценка экономического ущерба в случаях семейного насилия»⁵, однако в открытых источниках найти данные доклады не удалось. В 2017 году были подготовлены доклады «Соблюдение трудовых прав женщин и детей в Кыргызской Республике: результаты мониторинга» и «Соблюдение репродуктивных прав женщин в контексте на безопасные и бесплатные роды». Оба документа подготовлены при поддержке экспертов и партнеров по развитию и опубликованы на официальном сайте.

В 2017 году также опубликован специальный доклад «Насилие в отношении детей в Кыргызской Республике. Отправление правосудия: законодательство и практика», в котором раскрыты гендерные особенности насилия в отношении детей.

По некоторым данным, для подготовки отдельного специального доклада Омбудсмента планировалось также проведение комплексного мониторинга по практике трудовых отношений и проблеме сексуальных домогательств к женщинам на рабочем месте⁶. Однако данный документ отсутствует в открытом доступе.

В ходе проведенной работы не выявлена готовность Омбудсмента самостоятельно инициировать и готовить специальные доклады. Как правило, спецдоклады готовятся по

⁵ В Кыргызстане насилие в отношении женщин приняло масштабный характер // ИА "24.KG" URL: <https://24.kg/archive/ru/community/174029-news24.html/> (дата публикации: 11 марта 2014 г.)

⁶ Заключительные замечания по четвертому периодическому докладу Кыргызстана: Добавление / Информация, представленная Кыргызстаном в ответ на заключительные замечания, 2018

предложению неправительственных организаций и международных партнеров по развитию.

2.5. Практика отчетности по вопросам НОЖД

Согласно статье 11 закона “Об Акыйкатчы (Омбудсмене) Кыргызской Республики”, ежегодно в срок до 1 апреля Омбудсмен (Акыйкатчы) представляет Жогорку Кенешу доклад за предыдущий год о соблюдении прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, органами местного самоуправления, объединениями граждан, предприятиями, учреждениями, организациями независимо от форм собственности и их должностными лицами, которые нарушали своими действиями (или бездействием) права и свободы человека и гражданина, и о выявленных недостатках в законодательстве.

Законом установлено требование указания в докладе органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций и их должностных лиц, которые нарушали права и свободы человека, не считались с рекомендациями Омбудсмена (Акыйкатчы) о мерах по восстановлению этих прав. В обязательном порядке ежегодный доклад должен содержать общие оценки, заключения и рекомендации по обеспечению прав и свобод человека в стране.

Согласно Регламенту деятельности Аппарата Омбудсмена проект ежегодного доклада готовится на основе предоставленных структурными подразделениями отчетов. Утвержденный Омбудсменом проект доклада выносится на общественные слушания для сбора замечаний и предложений. На данном этапе различные заинтересованные стороны имеют возможность внести свои рекомендации по содержанию ежегодного доклада. Однако фактически данное положение не реализуется.

Ежегодные доклады за период с 2008 по 2018 год (за исключением 2013 года) опубликованы на сайте Омбудсмена (Акыйкатчы). Доклады за 2019 и 2020 год в открытом доступе отсутствуют. В ходе опроса сотрудников Аппарата было выяснено, что Жогорку Кенеш еще не заслушал доклады за этот период. Из-за этого они остаются закрытыми и не обсуждаются с общественностью, хотя формально должны быть вынесены на общественное обсуждение еще до представления в парламент. Кроме того, информация о деятельности по защите прав и свобод человека Омбудсмена должна быть гласной в соответствии с законом «Об Омбудсмене».

Согласно требованиям законодательства и внутренних нормативных актов, в своем ежегодном докладе Омбудсмен (Акыйкатчы) должен указывать число и характер поступивших жалоб, включая жалобы, которые были отклонены (с указанием причин их отклонения) и жалобы, ставшие предметом рассмотрения.

В докладах за 2015-2018 гг. содержится информация о процентном соотношении обратившихся женщин, которое колеблется в пределах 50% (2015 - 47,7%, 2016 - 50,3%, 2017 - 49,4%, 2018 - 47,4%). Указывается также количество обращений женщин по тематикам, таким как нарушение прав женщин, алиментные обязательства, семейное насилие. В то же время отсутствует информация о количестве обратившихся женщин с жалобами на действия/бездействие милиции, судов, прокуратуры, о нарушении трудовых прав, нарушении прав за рубежом, о вопросах религии и других важных аспектах. Также не даются развернутые данные о количестве женщин в разрезе социальных групп, указывается

лишь отдельная категория «домохозяйки», по другим категориям, таким как государственные и муниципальные служащие, предприниматели, фермеры, студенты, пенсионеры и т.п. количество женщин не подсчитывается.

Отсутствие развернутых дезагрегированных данных не позволяет делать более детальный анализ ситуации с соблюдением прав женщин и выявить сферы, где женщины оказываются наиболее уязвимыми к нарушениям прав.

Ежегодные доклады за период с 2016 по 2018 гг. имеют схожую структуру. Вероятно, это связано с тем, что данные доклады были подготовлены при содействии экспертов и партнеров по развитию. Однако в целом системный подход к подготовке ежегодных докладов отсутствует. Так, в ежегодном докладе за 2018 год имеется раздел «Права женщин и детей», при этом внимание сосредоточено на правах детей, в докладе за 2017 год права женщин не выделены вовсе.

Информация по ситуации с соблюдением прав женщин в докладах содержится, однако она разрознена и отражена в разных разделах. Структура разделов не единообразна, в разные периоды охватываются разные права и проблемы, касающиеся женщин. Так, в 2018 году охвачены вопросы выплаты алиментов, частично - прав женщин с пересекающейся формой дискриминации (ЛОВЗ) и частично - женщин в закрытых учреждениях. В 2017 году частично охвачены вопросы трудовой дискриминации пожилых женщин и женщин в закрытых учреждениях. В 2016 году более полно были охвачены вопросы трудовых прав, репродуктивных прав, проблема ранних браков и пересекающихся форм дискриминации. В 2015, 2014, 2011 и 2010 годах доклады содержали развернутую информацию о правах женщин, гендерных проблемах, в том числе по семейному насилию и ранним бракам.

Ежегодные доклады за период 2016-2018 годы содержат информацию об исполнении рекомендаций, данных в постановлениях Жогорку Кенеша по итогам рассмотрения ежегодных докладов за предыдущий год, с разделением по органам, которым адресованы рекомендации. В то же время опрошенные сотрудники отмечают трудности, связанные с мониторингом исполнения рекомендаций. Они связывают их со сжатыми сроками между рассмотрением доклада в Жогорку Кенеше с принятием соответствующего постановления и сбором информации для следующего годового доклада.

2.6. Практика взаимодействия с другими сторонами по вопросам НОЖД

Диалог и взаимодействие с уполномоченными государственными органами и структурами налажен в рамках выполнения Омбудсменом функции по контролю соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Имеется практика тесного взаимодействия в выполнении проактивной работы при реализации совместных планов и приказов, проведении совместных инспекционных и рейдовых мероприятий.

По запросу Омбудсмента и территориальных представительств в оперативном режиме предоставляются статистические и иные данные, находящиеся в ведении различных структур. Однако опрошенные отмечали, что эти данные запрашиваются и используются для анализа редко, как и данные из открытых источников. Исключение составляет статистика по количеству фактов семейного насилия и выданных охранных

ордеров - в связи с актуальностью проблемы в последние годы эти данные используются чаще.

Правозащитные организации становятся источниками информации при подготовке ежегодных и специальных докладов, предоставляя кейсы, данные исследований, аналитические и иные документы. В то же время системности в таком сотрудничестве нет, поскольку нет системного подхода к сбору данных по вопросам насилия в отношении женщин. Поступает информация разного характера, чаще всего - по инициативе самих организаций, а не сотрудников Института Омбудсмана. Отдельные сотрудники отмечали необходимость сбора и анализа данных из всех возможных источников для полноценного изучения ситуации с правами женщин и насилием. При этом данные можно использовать не только для подготовки докладов, но и для планирования проактивной деятельности.

При планировании деятельности роль таких сторон как партнеры по развитию и организации гражданского общества включается, как правило, в рамках профилактики и усиления защищенности от гендерного насилия. Также практикуется привлечение финансовой помощи донорских организаций при подготовке и распечатке ежегодных и специальных докладов, с привлечением экспертов, проведении тренингов, поездок. При поддержке партнеров по развитию приобретает техника, программное обеспечение.

Список партнеров в этом случае узкий, как и в случае, когда организации гражданского общества выступают в качестве источников информации. Вовлечение разных заинтересованных сторон на этапе планирования и открытая публикация планов позволила бы расширить круг партнеров, которые могли бы найти точки соприкосновения с приоритетами Института Омбудсмана и предложить свою помощь.

На уровне территориальных представительств сотрудничество с другими сторонами выстраивается преимущественно вокруг вопросов семейного насилия, в частности, по вопросам перенаправления пострадавших за медицинской помощью, для заявления в милицию, передачи информации о необходимости выдачи охрannого ордера и содействию пострадавшим в его получении. Полученная информация передается также социальным работникам для отслеживания ситуации в семьях, где происходит насилие. В то же время отмечаются сложности во взаимодействии с органами местного самоуправления, которые не видят своей роли в решении вопросов насилия в семье.

Инструкцией по организации деятельности Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики по защите пострадавших от гендерной дискриминации и гендерного насилия закреплено сотрудничество с 12 ключевыми кризисными центрами и организациями. Практикуется перенаправление для оказания юридических консультаций, психологической помощи, предоставления временного убежища и других вопросов.

Опрошенные сотрудники отметили, что перечень такого рода организаций необходимо расширять, а также налаживать системную работу с местными органами власти, поскольку не все кризисные центры находятся в пределах доступности для пострадавших. Кроме того, большинство из них зависят от внешнего финансирования и не всегда имеют ресурсы для оказания экстренной помощи.

По мнению опрошенных сотрудников хорошо зарекомендовала себя практика открытия Общественных приемных Омбудсмана и привлечения волонтеров, которые могут действовать на правах общественных советников, общественных помощников и

уполномоченных на общественных началах, с выдачей удостоверения установленного образца на определенный приказом Омбудсмeна срок. Компетенции волонтеров прописаны в Положении о волонтерской деятельности при Аппарате Акыйкатчы (Омбудсмeна) Кыргызской Республики и имеют общий характер.

Привлечение волонтеров для специализированной работы по отдельным направлениям защиты прав и свобод не практикуется. Общественные советники, помощники и уполномоченные на общественных началах оказывают общее содействие в разъяснении гражданам порядка подачи обращений, консультируют по вопросам защиты прав, получают, хранят, систематизируют и передают информацию, поступающую в адрес Омбудсмeна. Волонтеры также могут готовить аналитические, информационные и справочные материалы.

Практика взаимодействия с Жогорку Кенешем Кыргызской Республики ограничивается только направлением проектов законов для проведения экспертизы, заслушиванием ежегодных и специальных докладов, а также присутствием Омбудсмeна и сотрудников Аппарата на заседаниях комитетов и палаты. Право обращаться в Жогорку Кенеш с предложениями о создании парламентских комиссий и проведения парламентских слушаний по вопросам насилия в отношении женщин и систематического нарушения их прав не реализуется в полной мере.

3. Основные выводы

- Несмотря на широкий круг прав и полномочий, в том числе детальное закрепление роли Омбудсмeна как субъекта, осуществляющего охрану и защиту от семейного насилия, анализ показал, что вопросам мониторинга и защиты прав женщин от гендерного насилия, равно как и детальному рассмотрению ситуации с соблюдением прав женщин не уделяется достаточное внимание. Это может быть связано с недостаточным потенциалом и нехваткой кадров, в том числе по причине объединения функций по защите прав детей, женщин и семьи в одном отделе, что негативно сказывается на охвате всех трех тем при планировании, реагировании и отчетности;
- В Положении о деятельности профильного отдела вопросы защиты прав детей, женщин и семьи не разделены, хотя каждое из направлений имеет свою специфику. Это может осложнять планирование деятельности, а также приводить к размытию приоритетов. Кроме того, Положение об Отделе не охватывает вопросы гендерной дискриминации;
- На уровне территориальных представительств нет практики закрепления работы по вопросам насилия в отношении женщин за определенным сотрудником, выявление системных проблем затруднено;
- Анализ показал, что выстраивание эффективной работы, направленной на предупреждение нарушения прав женщин и их защиты от насилия требует усиления координации между отделами, а также разработку единой для всех отделов и территориальных представительств методики отслеживания гендерных аспектов в своей работе;

- При планировании деятельности Аппарата Омбудсмена и территориальных представительств отмечено слабое вовлечение других сторон, индикаторы по гендерным вопросам и насилию недостаточно детализированы;
- В целом, отсутствует единая методология анализа и мониторинга гендерных вопросов при регистрации и работе с обращениями граждан, собираемые данные недостаточно детализированы, системные проблемы не выявляются;
- Публичное реагирование осуществляется преимущественно по резонансным кейсам, получившим широкую огласку, а не по системным проблемам;
- Отмечается необходимость более детальной проработки вопросов реагирования на экстренные случаи насилия, усиление навыков консультирования, налаживания развернутой системы перенаправления пострадавших;
- Проактивная работа по вопросам защиты от гендерного насилия реализуется частично, недостаточно охвачен компонент, связанный с вопросами совершенствования законодательства;
- Отмечается отсутствие системного подхода к подготовке разделов ежегодных докладов и специальных докладов по ситуации с правами женщин и защите от гендерного насилия, эпизодическая вовлеченность сторон. В недостаточной степени используется потенциал специализирующихся на вопросах гендерного насилия организаций при сборе информации для докладов;
- Зависимость от финансовой и экспертной помощи при подготовке ежегодных и специальных докладов привела к отсутствию заинтересованности Аппарата Омбудсмена к самостоятельному инициированию специальных докладов, снижению потенциала в подготовке ежегодных докладов.

4. Общие рекомендации

- Рекомендуется создать отдельное подразделение, в которое будут переданы функции по защите прав женщин от гендерного насилия и гендерной дискриминации для более полного и эффективного охвата данных вопросов. Также рекомендуется предусмотреть систематическое повышение потенциала сотрудников данного отдела;
- В связи с актуальностью проблемы гендерного насилия рекомендуется рассмотреть возможность введения в структуру Аппарата Омбудсмена специализированного уполномоченного по вопросам защиты от гендерного насилия и дискриминации, усилия которого будут направлены на координацию деятельности всех отделов по данным вопросам;
- Необходимо разработать и принять единую для всех отделов и территориальных представительств методику отслеживания гендерных аспектов в своей работе, а также методы сбора гендерно дезагрегированных данных. Эти данные позволят более эффективно планировать деятельность Омбудсмена и других уполномоченных органов, проводить исследования и анализ, чтобы отслеживать

прогресс или ухудшение ситуации, принимать необходимые меры и систематически отражать это в отчетности;

- Для упрощения и повышения эффективности работы Аппарата Омбудсмена в целом необходимо также уделить внимание вопросам автоматизации процессов при регистрации обращений и заполнении стандартных форм, совершенствования электронного документооборота, обучению сотрудников принимающих обращения с расширением их функционала по консультированию;
- При стратегическом, долгосрочном и краткосрочном планировании работы Аппарата и профильного отдела рекомендуется разделение направлений на проактивную и реактивную деятельность, чтобы обеспечить равномерное распределение ресурсов на превентивную работу в долгосрочной перспективе и операционную деятельность по уже случившимся нарушениям прав. Проактивная работа должна быть усилена за счет планирования стратегических интервенций, в том числе по вопросам прав женщин и защиты от гендерного насилия. В планах необходимо отражать направление совершенствования законодательства с перечнем законов, подлежащих детальному анализу и рассмотрению. Также рекомендуется подробно прописывать цели, ожидаемые результаты, механизмы оценки и индикаторы во всех видах планов, активно вовлекать в процесс планирования профильные организации и экспертов, а также партнеров по развитию;
- Важным направлением проактивной деятельности должно стать поручение компетентным государственным органам и научным учреждениям проведения экспертных и аналитических исследований по вопросам соблюдения прав женщин, защиты от семейного и других видов гендерного насилия, а также инициирование самостоятельных или партнерских исследований без привязки к подготовке специальных докладов. Результаты таких исследований должны публиковаться на официальном сайте Омбудсмена в виде аналитических записок. План такого рода работы может утверждаться ежегодно;
- Для улучшения реагирования на нарушение прав женщин и проблемы защиты от гендерного насилия необходима более четкая регламентация роли партнерских организаций, кризисных центров и других сторон для разворачивания системной сетевой работы с элементами перенаправления во всех областях страны;
- Рекомендуется разработать единую структуру ежегодного доклада с обязательными и опциональными разделами; отражать в ежегодных докладах данные по количеству обратившихся к Омбудсмену женщин с более детальной разбивкой по тематике обращений, по сфере деятельности, возрасту и принадлежности к социальным группам для возможности углубленного анализа ситуации; выделять вопросы, связанные с гендерными аспектами в каждом тематическом разделе доклада, включая системные проблемы в практике работы государственных и иных органов, пробелы в НПА и процедурах;
- Рекомендуется готовить специальные доклады, посвященные ситуации с соблюдением гендерного равенства, охватом вопросов дискриминации, нарушения

базовых прав и вопросам защиты от гендерного насилия с периодичностью не менее, чем один раз в два года;

- Для организаций, предоставляющих данные для докладов необходимо предусмотреть единый утвержденный формат, для обеспечения единообразия поступающих данных и упрощения их обработки;
- Рекомендуется также инициирование тематических обсуждений с экспертами, организациями гражданского общества и партнерами по развитию при подготовке разделов ежегодного доклада;
- Рекомендуется сформировать межсекторальную рабочую группу/совет при Омбудсмене по защите прав женщин от гендерного насилия и дискриминации. Данная рабочая группа может быть создана совместным межведомственным приказом. Главой может стать заместитель Омбудсмана, курирующий профильное направление, в состав могут войти депутаты Жогорку Кенеша, представители Министерства внутренних дел, Министерства здравоохранения и социальной защиты и др. (на уровне заместителей министра), представители Генеральной прокуратуры, ключевые гендерные организации и эксперты, при необходимости - другие стороны и специалисты;
- Данная группа/совет будет постоянно действующей площадкой для обсуждения общей ситуации, обмена информацией, рассмотрения резонансных случаев и получения обратной связи по ним, выработки рекомендаций как по усилению работы государственных органов и совершенствованию законодательства, так и по улучшению политик государства в этой сфере;
- В целях обеспечения постоянной связи Омбудсмана с парламентом без привязки к ежегодному отчету рекомендуется включение Омбудсмана в число ответственных сторон по мониторингу и оценке исполнения законов и государственных программ в планах работы профильных комитетов Жогорку Кенеша, в части соблюдения прав женщин и защиты от насилия. Оценка исполнения законов и государственных программ будет проводиться по утвержденной в 2019 году методике. Результаты мониторинговых и оценочных мероприятий должны быть отражены в аналитических материалах и специальных докладах Омбудсмана и заслушиваться на заседаниях профильных комитетов;
- В целом, работа по внесению рекомендации по совершенствованию законодательства должна рассматриваться как постоянный процесс без привязки к ежегодному отчету Омбудсмана перед парламентом.

5. Рекомендации для отслеживания и отражения гендерных аспектов в ежегодных и специальных докладах, а также иных материалах

Исходя из перечисленных выше результатов проведенного анализа, выводов и рекомендаций, предлагаются следующие рекомендации для системного и качественного

отслеживания гендерных аспектов, отражению их в отчетах и иных материалах Института Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики.

- При сборе и анализе данных предлагается дезагрегировать данные следующим образом, чтобы зафиксировать количество поступивших обращений и жалоб от женщин или от третьих лиц, выступающих от имени женщин:
 - по регионам;
 - по возрасту;
 - по принадлежности к социальной группе, включая уязвимые группы;
 - по способу обращения к Омбудсмену;
 - по тематикам обращений;
- Вопросы, поднимаемые в поступивших от женщин и третьих лиц, выступающих от имени женщин обращениях и жалобах, необходимо отслеживать на предмет возможных фактов дискриминации;
- Необходимо фиксировать количество обратившихся женщин по различным тематикам, выделяя помимо основного повода сопутствующие детали, указывающие на проблемы защиты прав женщин, особое внимание уделяя:
 - жалобам на действия или бездействие сотрудников правоохранительных, судебных органов, прокуратуры, органов здравоохранения, должностных лиц государственных администраций, органов местного самоуправления, сопряженных с вопросами семейного и других видов гендерного насилия;
 - жалобам на пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания, действия или бездействие сотрудников ГСИН;
 - и др.
- При мониторинге судебных заседаний необходимо обращать внимание на факты дискриминации женщин со стороны участников уголовного судопроизводства, независимо от того, потерпевшие они или подсудимые;
- Рекомендуются отдельно фиксировать количество обратившихся женщин или третьих лиц, выступающих от имени женщин по следующим вопросам:
 - соблюдению трудовых прав;
 - соблюдение прав мигрантов;
 - соблюдению репродуктивных прав;
 - соблюдению права на охрану здоровья;
 - соблюдению права на образование;
 - соблюдению права на свободу вероисповедания;
 - вопросам доступа к правосудию;
 - вопросам выплаты алиментов;
 - вопросам социального обеспечения;
 - вопросам защиты прав участников уголовного процесса (потерпевших, обвиняемых);

- и др.

- Также необходимо уделять внимание вопросам гендерной представленности в государственных органах и органах местного самоуправления, нарушениям, связанным с гендерными квотами при выборах в Жогорку Кенеш и местные кенешы;
- Омбудсмену Кыргызской Республики необходимо также обращать внимание и реагировать на любые попытки дискриминации и призывы к ущемлению прав женщин со стороны публичных должностных лиц, их публичные высказывания, которые противоречат идеям гендерного равенства;
- Предлагается проводить углубленный мониторинг исполнения международных обязательств и релевантных рекомендаций, данных Кыргызской Республике по линии международных органов;
- Рекомендуются также регулярно отслеживать соответствие норм законов, подзаконных актов, национальных политик и программ, а также правоприменительной практики международным стандартам в области прав женщин и защиты от гендерного насилия, особое внимание уделяя вопросам обеспечения конфиденциальности, безопасности, защищенности женщин и девочек от гендерного насилия, а также вопросы, связанные с повторной виктимизацией при обращении в государственные органы за помощью;
- При этом важно отслеживать и отражать в докладах и других материалах фактическое достижение защищенности женщин и девочек от насилия при реализации норм национального законодательства и подзаконных актов;
- Особое внимание необходимо уделить мониторингу реализации Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», Закону КР «Об охране и защите от семейного насилия» и подзаконных актов.