

**Роль органов местного
самоуправления в
вопросах профилактики и
реагирования на гендерное
насилие в Кыргызской
Республике**

Аббревиатуры и термины	3
Введение	3
Информация о методологии	4
Законодательные рамки	6
Система планирования деятельности ОМСУ по вопросам гендерного и семейного насилия	8
Подходы к планированию	8
Содержание планов и процесс планирования	10
Отчетность и финансирование	11
Практическая деятельность по вопросам ГН/СН	12
Фокус деятельности и формат работы	12
Реагирование на ГН/СН	13
Профилактика	14
Межсекторальное взаимодействие и сотрудничество ОМСУ	15
Выводы и рекомендации	16

Аббревиатуры и термины

ГН/СН - гендерное и семейное насилие

КР - Кыргызская Республика

МГА - местная государственная администрация

МК - местные комитеты по охране и защите от семейного насилия

ОМСУ - органы местного самоуправления

ОПЦ - общественно-профилактические центры

САРО - скрининг, анализ, реагирование, оценка - методика разработки мер для решения проблем

СИНС - совместное изучение нужд сообщества - процесс совместной деятельности ОМСУ и местного сообщества по выявлению приоритетных проблем сообщества при решении вопросов местного значения.

Введение

Несмотря на предпринимаемые в Кыргызской Республике меры, проблемы гендерного и семейного насилия, сохраняют свою актуальность. Женщины и девочки продолжают страдать от этих видов преступлений и правонарушений, а традиционные акторы, в первую очередь - правоохранительные органы, оказались не способными решать эту проблему в одиночку, о чем свидетельствуют результаты парламентской оценки¹.

Значительным событием в законодательной плоскости стало принятие нового законодательства, в частности, Закона Кыргызской Республики «Об охране и защите семейного насилия» и в определенной степени также - Закона Кыргызской Республики «Об основах профилактики правонарушений». Краеугольным камнем новелл стали нормы социального и межсекторального партнерства, создавшие условия для систематического вовлечения акторов, которые прежде никак в вопросах ГН/СН задействованы не были. Среди таких акторов, в виду конституционного мандата и наличия бюджетных полномочий, особое место занимают органы местного самоуправления (далее: ОМСУ).

При этом роль ОМСУ в вопросах профилактики и реагирования на гендерное и семейное насилие (далее: ГН/СН) закреплена в законодательстве Кыргызской Республики. ОМСУ являются одним из субъектов охраны и защиты от семейного насилия, кроме того, они также выступают в качестве субъектов профилактики правонарушений.

В то же время законодательство и подзаконные акты не определяют конкретных норм и подходов, которые должны быть использованы на местном уровне для преодоления

¹ <https://reforma.kg/media/post/postpdf/2019-09-16-1419247028.pdf>

ГН/СН. Это приводит к некоторым ограничениям в деятельности ОМСУ, но несмотря на это есть примеры довольно успешной работы.

Хотя фокус как в законодательстве, так и на практике направлен в большей степени на вопросы борьбы с насилием в семье и защиту детей, преодоление других форм гендерного насилия может и должно быть одним из приоритетных направлений работы ОМСУ.

В законодательстве уже раскрыты отдельные нормы, которые позволяют ОМСУ осуществлять планирование, финансирование, мониторинг и оценку ситуации по вопросам ГН/СН, реагировать на конкретные факты и проводить профилактическую работу. И хотя не все эти элементы реализуются в полной мере, уже накоплен значительный практический опыт, который можно использовать в развитии подходов на местном уровне и, соответственно, сопутствующих норм законодательства

Данное исследование было направлено на изучение фактической роли органов местного самоуправления и подотчетных им структур в решении проблем ГН/СН на местном уровне. Выявлены имеющиеся возможности и ограничения, которые имеются в нормативной базе и на практике. Результаты исследования легли в основу рекомендаций по совершенствованию законодательства и практики в этой сфере.

Информация о методологии

Планируя исследование, авторский коллектив исходил из понимания, что наличие или отсутствие определенных факторов напрямую влияет на эффективность работы местных структур в области борьбы с насилием. Перечень таких условий был составлен на основе предыдущих исследований Гражданского союза и опыта организации и в целом проекта «Жигердуу жарандар», а также консультаций с партнерами и экспертами.

Таким образом, в ходе исследования рассматривались следующие факторы:

- практика планирования по вопросам борьбы с ГН/СН;
- практика финансирования планов и другой связанной работы ОМСУ и подотчетных структур по ГН/СН;
- система отчетности по реализации планов и работы по вопросам борьбы с ГН/СН, наличие процедур подотчетности;
- практическая деятельность ОМСУ по борьбе с ГН/СН, включая вопросы профилактики, реагирования и наличие системы перенаправления;
- практика межсекторального сотрудничества и взаимодействия ОМСУ с другими субъектами;
- закрепление перечисленных выше аспектов в законодательстве и подзаконных актах.

Сквозными факторами для изучения также являлись институциональная готовность ОМСУ к работе по борьбе с ГН/СН и восприятие проблематики местными органами власти. Их включение связано с доказанным в ходе предыдущей практической деятельности ГС и партнеров влиянием на эффективность преодоления ГН/СН на местах.

Основными объектами исследования были органы местного самоуправления (как исполнительные, так и представительные), а также подотчетные им структуры. Глубинными интервью охвачены следующее количество и категории респондентов:

Категории и количество респондентов	
Сотрудники исполнительных органов местного самоуправления (мэрии, айыл окмоту)	9
Представители местных государственных администраций	8
Депутаты местных кенешей	6
Активисты, члены общественно-профилактических центров	5
Члены местных комитетов по охране и защите от семейного насилия	7
Сотрудники милиции	8
Представители неправительственных организаций, кризисных центров	8
Всего респондентов	51

Муниципалитеты для проведения исследования были определены на основе консультаций с партнерами и экспертами, учитывая имеющийся у сообществ опыт работы с пострадавшими от насилия женщинами. Выбранные сообщества отличаются разной степенью вовлеченности ОМСУ в такого рода деятельность. В список муниципалитетов для исследования вошли:

- 1) Жети-Огузский айылный аймак, Иссык-Кульская область;
- 2) Кочкорский айылный аймак, Нарынская область;
- 3) айылный аймак Мады, Ошская область;
- 4) город Раззаков, Баткенская область.
- 5) Сокулукский айылный аймак, Чуйская область;
- 6) город Талас, Таласская область;
- 7) Ырысский айылный аймак, Джалал-Абадская область;

Исследовательская команда и авторский коллектив отмечают, что выводы и результаты полученные в ходе анализа могут не подтверждаться в отдельных местностях, однако исследование позволило выявить общие тенденции на местном уровне и пробелы в нормативной базе.

Законодательные рамки

Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» относит к вопросам местного значения осуществление комплекса мер по охране и защите от семейного насилия в порядке, установленном законодательством². ОМСУ по результатам решения вопросов местного значения подотчетны местному сообществу.

Основным профильным нормативным правовым актом, определяющим правовые основы предупреждения и пресечения семейного насилия, обеспечения социально-правовой охраны и защиты лиц, пострадавших от семейного насилия является Закон Кыргызской Республики «Об охране и защите от семейного насилия». Согласно ему ОМСУ являются одним из субъектов охраны и защиты от насилия в семье³. В законе раскрываются некоторые полномочия как представительных органов (городские и айылные кенешы), так и исполнительных (мэрии, айыл окмоту)⁴.

Так, местные кенешы утверждают и контролируют выполнение мер по охране и защите от семейного насилия в рамках программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, предусматривают в местном бюджете средства на реализацию соответствующих программ по предупреждению семейного насилия и создание социальных служб, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия.

Исполнительные органы (мэрии, айыл окмоту), в свою очередь, разрабатывают и реализуют программы по предупреждению семейного насилия и создают социальные службы, осуществляющие охрану и защиту граждан от семейного насилия, осуществляют мониторинг и оценку эффективности и результативности принятых программ.

В целях реализации Закона Кыргызской Республики «Об охране и защите от семейного насилия» в 2019 году одним постановлением Правительства Кыргызской Республики⁵ был принят ряд документов, призванных упорядочить работу субъектов охраны и защиты, взаимодействие между ними и порядок оказания помощи пострадавшим.

Первый документ - Порядок взаимодействия государственных органов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия определяет рамки сотрудничества 9 основных субъектов из числа государственных органов, включая местные государственные администрации. С остальными субъектами охраны и защиты взаимодействие осуществляется в пределах действия Закона Кыргызской Республики «Об охране и защите от семейного насилия».

² статья 27 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»

³ статья 6 Закона Кыргызской Республики «Об охране и защите от семейного насилия»

⁴ статья 19 Закона Кыргызской Республики «Об охране и защите от семейного насилия»

⁵ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 1 августа 2019 года № 390 «О порядке осуществления охраны и защиты от семейного насилия»

Данный документ определяет координирующие должностные лица: на территории районов - главы местных государственных администраций, в рамках работы консультативно-совещательных органов; на территории городов - мэры, в рамках работы местных комитетов по охране и защите от семейного насилия. Также главы местных государственных администраций и мэры городов для согласованной деятельности государственных органов координируют создание местных комитетов по охране и защите от семейного насилия при органах местного самоуправления.

Второй документ - Порядок оказания помощи лицам, пострадавшим от семейного насилия. Согласно данному порядку, мэрии и айыл окмоту организуют помощь пострадавшим от семейного насилия на обслуживаемой территории, с привлечением территориальных общественных самоуправлений; оказывают помощь через местные комитеты по охране и защите от семейного насилия (далее: местные комитеты); информируют органы внутренних дел о наличии опасности совершения семейного насилия.

Закон Кыргызской Республики «Об основах профилактики правонарушений» относит профилактику семейного насилия и насилия в отношении детей к специальной профилактике. Под ней подразумевается деятельность субъектов профилактики правонарушений по разработке и реализации мероприятий, направленных на профилактику отдельных видов правонарушений, устранение причин и условий их совершения, выявление отдельных категорий лиц и оказание на них профилактического воздействия⁶.

Законом также определены полномочия органов местного самоуправления в рамках содействия профилактике правонарушений на своей территории, что также применимо к вопросам семейного насилия, как к одному из видов специальной профилактики:

- осуществляет общее руководство субъектами профилактики правонарушений на своей территории;
- совместно с другими субъектами профилактики утверждают и реализуют совместные планы, программы по профилактике правонарушений на своей территории, заслушивают отчеты ответственных сторон об их исполнении;
- предусматривают в планах социально-экономического развития меры по профилактике правонарушений;
- обеспечивают привлечение профильных некоммерческих организаций, в том числе посредством размещения социального заказа, выделения грантовой помощи и т. д.

Закон устанавливает необходимость функционирования координационных комиссий по профилактике правонарушений в качестве одного из инструментов организации соответствующей деятельности на местах. Они должны создаваться местными государственными администрациями, мэриями городов Бишкек, Ош и городов областного значения, а в их состав, помимо других субъектов профилактики

⁶ статья 17 Закона Кыргызской Республики «Об основах профилактики правонарушений»

правонарушений, должны входить представители местных кенешей на территории. Помимо прочего в полномочия комиссий входит внесение предложений в местные кенешы о выделении средств на профилактику правонарушений для финансирования профильных совместных планов и реализации социального заказа.

Таким образом, нормативная правовая база описывает отдельные полномочия ОМСУ, включая возможности планирования, выделения целевого финансирования, а также роль в профилактике и некоторые аспекты взаимодействия ОМСУ с другими субъектами. В то же время, данные нормы ограничены.

Во-первых, рассматриваются только вопросы преодоления насилия в семье, в то время как другие формы гендерного насилия не раскрыты.

Во-вторых, несмотря на закрепление за ОМСУ статуса субъекта охраны и защиты от семейного насилия, рассмотренные выше документы только рамочно определяют их роль и полномочия, хотя для других субъектов они прописаны более подробно.

В-третьих, хотя осуществление комплекса мер по охране и защите от семейного насилия относится к вопросам местного значения, существующие нормы не способствуют самостоятельности ОМСУ в решении вопросов борьбы с насилием в отношении женщин, поскольку ОМСУ в большей степени выступают в качестве подчиненной МГА структуре с ограниченным кругом функций.

Система планирования деятельности ОМСУ по вопросам гендерного и семейного насилия

В рамках исследования данный аспект изучался через призму нескольких факторов. При разработке методологии исследовательская группа исходила из понимания, что эффективная работа ОМСУ по вопросам гендерного и семейного насилия предполагает наличие системы планирования. Само по себе наличие планов, хоть и является важным условием для выстраивания работы, не может быть единственным показателем. Более важными моментами являются системный подход к планированию, проработанное содержание планов, а также механизмы анализа, мониторинга и оценки, и отчетности. Одним из ключевых факторов также является наличие и регулярность выделения средств из местного бюджета на реализацию планов.

Нормативная база хотя и не раскрывает детально механизмы планирования по вопросам ГН/СН, все же содержит возможность проведения такой работы, а также позволяет выделять финансирование из местного бюджета на меры по борьбе с одной из форм гендерного насилия - семейного насилия.

Подходы к планированию

На практике на местном уровне наблюдается существенная разница в подходах к планированию работы по вопросам охраны и защиты от семейного насилия. В охваченных исследованием пилотных муниципалитетах, отвечая на вопросы о наличии плана по вопросам борьбы с ГН/СН респонденты, называли как программы социально-экономического развития территории, так и планы по защите семьи и

детей. Также в отдельных случаях речь шла о планах местных комитетов, общественно-профилактических центров (далее - ОПЦ), планах проектов, которые реализуются на территории аймака/города. Отдельные респонденты говорили о том, что планы отсутствуют вовсе. Респонденты не упоминали совместные планы по профилактике правонарушений в качестве инструмента выстраивания работы по преодолению ГН/СН.

Противоречия в ответах показывают, что система планирования не выстроена достаточным образом и не отличается единообразием. Одной из причин этого является отсутствие в законодательстве и подзаконных актах конкретных норм, определяющих, каким образом должна выстраиваться деятельность местного самоуправления по вопросам борьбы с насилием.

На разноточения в ответах респондентов может также влиять недостаточный уровень информированности субъектов на местном уровне о принятых нормах законодательства и подзаконных актах. Так, например, респонденты упоминали принятый Правительством (Кабинетом министров) еще в 2020 году План срочных мероприятий по предотвращению семейного насилия в Кыргызской Республике, на основании которого местные власти работали ранее. Хотя формально сроки данного плана исчерпаны, некоторые ОМСУ продолжают ссылаться на данный документ.

В большинстве охваченных пилотных муниципалитетах преобладает бюрократический подход к планированию и вертикальность в определении приоритетов. Реализуется модель «сверху-вниз» - постановление Кабинета министров направляется в аппарат полномочного представителя в области, оттуда поступает на уровень района, а затем в аймаки и города.

Вертикальность в определении приоритетов не привела к использованию единообразных подходов к планированию деятельности на местах. В части охваченных исследованием территорий местное самоуправление включает проблематику насилия в программы социально-экономического развития территории и в рабочие планы отделов по социальным вопросам, в других случаях разрабатываются отдельные планы по защите семьи и детей с включением вопросов профилактики семейного насилия.

В ряде муниципалитетов разрабатываются рабочие планы местных комитетов, ОПЦ и женсоветов, которые утверждаются местным самоуправлением. Также отмечаются ситуации, когда на территории существует несколько утвержденных планов - как целевых, посвященных непосредственно вопросам насилия, так и включающих семейное насилие в качестве одного из приоритетов, либо косвенно затрагивающих вопросы профилактики. В рамках данного исследования не удалось получить данные о взаимосвязи этих планов друг с другом.

В целом, существующий вертикальный подход может ограничивать возможности местных органов власти в самостоятельном определении приоритетов. Слабое влияние ОМСУ на содержание планов, в свою очередь, может являться одной из причин, почему формально-бюрократические подходы в вопросах борьбы с насилием в отношении женщин преобладают. Отсутствие четко определенных унифицированных подходов по реагированию и профилактике ГН/СН может ставить

под сомнение способность местных планов влиять на проблематику в отдельных случаях.

Содержание планов и процесс планирования

Содержательно фокус планов на местах сосредоточен на семейном насилии, а также защите семьи и детей. Другие аспекты гендерного насилия, как правило не раскрываются. В отдельных случаях интегрированы вопросы ранних и незарегистрированных браков в тех местностях, где эту проблему считают актуальной. Есть также примеры, когда приоритеты работы МСУ определялись благодаря проектам международных и общественных организаций, которые реализуются на территории.

В охваченных исследованием территориях разработка планов на местном уровне, как правило осуществляется отделом мэрии/айыл окмоту по социальным вопросам. Участие других сторон в процессе планирования ограничено, в отдельных случаях другие субъекты на территории не знают о существовании такого рода планов. Это также показывает слабость каналов коммуникации между субъектами местного уровня.

Однако в некоторых муниципалитетах есть положительная практика вовлечения в процесс планирования депутатов местного кенеша через специальные рабочие группы, в которые также входят члены местных комитетов, социальные работники, сотрудники учреждений образования и милиции. Такая совместная работа позволяет всем субъектам принимать участие в определении местных подходов и последующей реализации тех или иных задач.

«Планы разрабатываются специальной комиссией, которая состоит из 9 человек. Туда входят заместитель главы айыл окмоту, сотрудники [айыл окмоту], социальные работники, депутаты местного кенеша, директор центра защиты детей» - сотрудник айыл окмоту, Сокулукский аймак

Для большинства охваченных исследованием сообществ характерно отсутствие единого понимания проблем у разных субъектов на территории муниципалитета. Это наблюдается, в том числе, в тех пилотных точках, где различные структуры и акторы активно вовлечены в планирование и совместную деятельность по вопросам ГН/СН. Противоречивые ответы респондентов по поводу распространенности проблемы могут объясняться тем, что приоритетные направления работы не были результатом собственного решения ОМСУ и вовлеченных сторон, а были заранее определены в вышестоящих органах.

«По идее члены [местных комитетов - прим. авт.] должны участвовать в разработке планов. Но нам образец плана спускали с районного уровня» - представитель МК, Кочкорский аймак

Планы принимаются на разные сроки, от одного года до трех лет. Есть единичные примеры, когда местное самоуправление пересматривает и дорабатывает план по итогам года.

Анализ ситуации, мониторинг и оценка

Многие зарубежные подходы планирования вопросов безопасности, например, «совместное изучение нужд сообществ» (далее - СИНС) и «скрининг, анализ, реагирование и оценка» (далее - САРО), предусматривают проведение исследований ситуации⁷. Цикличность таких замеров позволяет корректировать запланированные действия, постоянно отслеживать динамику проблемы и определять эффективность предпринятых интервенций. На практике анализ ситуации с ГН/СН на территории муниципалитетов не проводится перед разработкой планов, как и в ходе их реализации.

Система мониторинга и оценки пока недостаточно развита. В отдельных случаях планы содержат элементы мониторинга и оценки, однако на практике отслеживание выполнения мер и их эффективности не проводится. В то же время отдельные сообщества практикуют проведение опросов населения на территории, что может служить источником информации для мониторинга и оценки.

«Проводим курултаи, опросы регулярно проводятся, чтобы выявить, есть ли очаги насилия в селах» - депутат местного кенеша, Сокулукский аймак

Эта практика требует методического обеспечения и систематизации. Частью этой системы и источниками информации могут стать проводимые местными комитетами и другими субъектами подворовые обходы, данные по учету семей, подверженных насилию и наблюдения за ними, работа социальных педагогов по выявлению детей из групп риска и другие действия, которые уже осуществляются на постоянной основе.

Отчетность и финансирование

Наблюдается отсутствие единого подхода к отчетности, поскольку в отдельных случаях респонденты не знали о такой необходимости, а в других – отмечали ежегодную отчетность главы исполнительного органа перед местным кенешем и населением о проделанной работе. Однако речь шла об общей отчетности, когда главы исполнительных органов предоставляют информацию об общих показателях работы в различных направлениях и решениях вопросов местного значения.

Устойчивая практика отчетности отмечена в рамках реализации программ социально-экономического развития, где информация направляется от айыл окмоту в районные администрации и далее по вертикальной цепочке. Поскольку во многих случаях такие программы содержат меры преодоления насилия в семье, информация об их реализации также включается в отчеты.

Подходы к финансированию также разные. В отдельных случаях средства выделяются на обучение сотрудников МСУ и поддержку пострадавших. Так, респонденты отмечали выделение средств по линии социальной защиты на поддержку семей в трудной жизненной ситуации, неполных семей. Однако в большинстве пилотных муниципалитетах пилотов средства выделяются на косвенные расходы, в том числе на канцелярские товары для местных комитетов, часто практикуется выделение средств для призовых фондов различных конкурсов.

⁷ <https://criminaljusticeknowhow.com/the-sara-model/>

«Из местного бюджета выделили деньги на конкурсы «Примерная семья», «Примерная жена», «Примерная свекровь». Еще на субботник с участием родителей и детей, вместе сажали цветы. К сожалению, из-за отсутствия бюджета мы были вынуждены отменить конкурс среди семей, который был запланирован на май месяц. Теперь мы переносим его на сентябрь, чтобы иметь возможность наградить участников призами» - представитель районного управления социального развития, Талас

Напрямую на деятельность местных комитетов и других подотчетных ОМСУ структура средства не выделяются - мэрии/айыл окмоту закупают необходимое самостоятельно через тендер или методом прямых закупок.

По словам респондентов в пилотных муниципалитетах, где выделяется финансирование на вопросы борьбы с ГН/СН, многое зависит от позиции главы местного самоуправления и активности депутатов.

«Каждые полгода проходят собрания. Там депутаты выступают с информацией, проводят разъяснительную работу» - депутат местного кенеша, айылный аймак Мады

В отдельных пилотных муниципалитетах пилотах респонденты подчеркивали роль женщин-депутатов, благодаря активности которых удавалось добиться включения в бюджет средств на различные мероприятия по преодолению семейного насилия

«Не все депутаты мужчины понимают [что такое] насилие. Приходится женщинам депутатам объяснять им, потому что когда говорим, что надо помочь пострадавшей семье, они не понимают зачем нужна помощь» - депутат местного кенеша, Жети-Огузский аймак

Практическая деятельность по вопросам ГН/СН

Хотя нормативная база в Кыргызстане сфокусирована в большей степени на вопросах семейного насилия, планируя исследование, авторская группа исходила из понимания, что борьба с гендерным насилием на местном уровне не должна ограничиваться работой только с одной его формой.

Через эту призму в ходе исследования рассматривалась практическая деятельность ОМСУ (в том числе согласно утвержденным планам), наличие в работе элементов как реагирования, так и профилактики, а также распределение ответственности внутри органов местного самоуправления и их институциональная готовность к такого рода деятельности.

Фокус деятельности и формат работы

Практическая деятельность по вопросам преодоления ГН/СН ведется преимущественно с фокусом на детей и семьи. Такое положение дел может быть связано с тем, что основная нагрузка в данной работе лежит на отделе по социальным вопросам.

«За эту работу в основном ответственны специалисты по социальным вопросам. Не только за это, но и за весь за социальный блок. Работают по вопросам касающимся школ, детских садов и т.д.» - представитель ОМСУ, г. Раззаков.

Респонденты в сельской местности отмечали, что на данный отдел возложено большое количество функций и нет отдельных сотрудников, которые работали бы с вопросами ГН/СН.

В некоторых сообществах подчеркивалось, что часть работы возложена на заместителей глав айыл окмоту/вице-мэров, в сельской местности также на айыл башчы (глав сел). Указанные субъекты выполняют в основном координирующую роль.

Респонденты также отмечали, что в случае наличия и потенциала часть функций берут на себя такие структуры как местные комитеты (северная часть страны) и ОПЦ (южная часть страны). В ряде случаев отмечалось, что работа местных комитетов ведется совместно с социальным отделом ОМСУ, однако есть также примеры, когда местное самоуправление не принимает активного участия в работе данной структуры.

Опросы респондентов в разных муниципалитетах показали, что в большинстве случаев в рамках преодоления ГН/СН проводятся типовые мероприятия - разъяснительная работа через школы, сельские сходы, проведение семейных конкурсов и т.п. Реализация прямых мероприятий осложнена отсутствием возможности напрямую финансировать из местного бюджета такие структуры как местные комитеты.

Наличие интереса местного самоуправления в решении проблем ГН/СН являются одним из факторов, определяющих выстраивание комплексной работы в муниципалитетах. Так, в сообществах, где респонденты отмечали высокую заинтересованность должностных лиц и отдельных депутатов местных кенешей, работа по вопросам ГН/СН была более организованной.

На ситуацию также влияет наличие реализуемых проектов и инициатив, в особенности связанных с повышением потенциала субъектов. Так, в сообществах, где должностные лица и депутаты проходили обучение или участвовали в тематических мероприятиях по ГН/СН, отмечался более высокий уровень заинтересованности и работа, соответственно, была поставлена лучше.

«Двух наших женщин-депутатов недавно пригласили на учебу в Бишкек. Они после этого стали ходить на собрания по вопросам гендерного насилия и семейного насилия. Нас стало слышно» - сотрудник социального отдела мэрии г. Талас.

Реагирование на ГН/СН

Практически во всех пилотных муниципалитетах, охваченных исследованием, респонденты отмечали наличие системы учета семей, которые подвержены семейному насилию или находятся в группе риска. Таким семьям оказывается адресная помощь, в том числе гуманитарная, помощь в трудоустройстве и получении пособий. С этими семьями также проводится работа со стороны органов социальной защиты и милиции. В такую работу также вовлечены социальные педагоги, которые отслеживают положение детей.

«У меня ставка 0,25, уроков много нет. Вот хожу и смотрю детям в глаза. Если замечаю, если что-то не так - спрашиваю у ребенка, все ли хорошо у тебя дома. Он говорит, нет, папа пьет, маму бьет. И я тогда сразу говорю, слушайте, там этот женщину свою бьет, помогайте, объясняйте ему, что так нельзя делать. А то ребенок страдает, хорошо учится, только дома беспокойно. Я сообщаю в таких случаях в соцзащиту и айыл окмоту, они потом решают вопросы с семьей» - представитель МК, социальный педагог, Жети-Огузский аймак

Респонденты подчеркивали, что реагирование на факты насилия осложнено из-за отсутствия в пилотных сообществах⁸ кризисных центров и убежищ (как муниципальных, так и созданных организациями гражданского общества), а также из-за нехватки психологов, малочисленности социальных работников (по линии органов социальной защиты) и большой нагрузки на социальный отдел ОМСУ.

Хотя в охваченных муниципалитетах есть запрос на открытие кризисных центров и убежищ, которые могли бы оказывать экстренную помощь, не все респонденты поддерживают идею их функционирования за счет местного бюджета. Одной из причин, почему депутаты местных кенешей отказываются от финансирования кризисных центров, стал вопрос об использовании местного бюджета для предоставления услуг не только жителям соответствующего аймака/города, но и соседних территорий.

В одном из пилотных муниципалитетов респонденты говорили о неудачном примере функционирования кризисного центра, который при поддержке доноров и городского бюджета существовал в течение пяти лет. Позднее он был закрыт, хотя по словам отдельных респондентов острая потребность в нем сохранялась.

Профилактика

Профилактическая работа, хотя и не выстроена системно, проводится на нескольких уровнях. Первичная профилактика (для широкого круга лиц) в большинстве охваченных исследованием территорий реализуется через систему образования (в школах) – родительские собрания, программы по позитивному воспитанию, непосредственная работа со школьниками, творческие и семейные конкурсы и т.п. Вторичная профилактика (с группами риска) проводится через местные комитеты, а также милицией. В большинстве случаев респонденты упоминали сельские сходы, подворовые обходы семей и беседы как способы профилактики насилия.

«Если нас привлекают, мы ходим вместе и делаем подворовой обход. Совместно проводим мероприятия, встречи с населением, индивидуальные встречи с семьями, состоящими на учете» - член местного комитета, Кочкорский аймак

В нескольких случаях подчеркивалась роль религиозных лидеров в профилактических мероприятиях. Такой способ предотвращения гендерного насилия считают эффективным отдельные респонденты.

⁸ из охваченных исследованием сообществ только в городе Таласе имеется кризисный центр при некоммерческой организации

«Надо вести разъяснительные работы. Население хорошо воспринимает объяснения на основе шариата» - депутат местного кенеша, Ырысский аймак

Межсекторальное взаимодействие и сотрудничество ОМСУ

Исследовательская команда рассматривала устойчивое взаимодействие и сотрудничество ОМСУ с другими субъектами и сторонами на разных уровнях как один из ключевых факторов, который может положительно повлиять на эффективность работы ОМСУ по вопросам ГН/СН.

В рамках исследования были охвачены вопросы, связанные с вовлечением различных субъектов в процессы планирования и реализации мер по преодолению ГН/СН, а также с системой перенаправления при реагировании на насилие. Также были рассмотрены вопросы устойчивости взаимодействия ОМСУ с субъектами разного уровня.

В ходе исследования респонденты отмечали постоянное взаимодействие ОМСУ с учреждениями образования, органами социальной защиты, милицией. Это во многом зависит от наличия действующего местного комитета по охране и защите от семейного насилия, на площадке которого поддерживается такое сотрудничество. Также отмечается тесная связь с организациями гражданского общества и активистами. Такого рода взаимодействие наблюдается при реагировании и профилактике, однако при планировании мер по преодолению ГН/СН вовлеченность других сторон, помимо ОМСУ, ограничена.

В то же время есть примеры, когда именно наличие проектов и мероприятий, проводимых некоммерческими организациями, определяло направление работы ОМСУ и активность в вопросах преодоления ГН/СН. Так, в одном из пилотных муниципалитетов говоря о наличии планов и практической деятельности респонденты называли основным рабочим документом план проекта на территории айылного аймака.

Система перенаправления пока не налажена системно. В ходе исследования не было выявлено наличие понятного всем субъектам алгоритма обязательных действий, процедур и последующего контроля ситуации - все вопросы решаются ситуативно и зачастую дальнейшее состояние пострадавшей не отслеживается.

В отдельных муниципалитетах уже отработан механизм взаимодействия субъектов в рамках реагирования на случившиеся факты насилия. Однако, судя по ответам респондентов, такое взаимодействие есть только по работе с детьми, в то время как с пострадавшими от насилия женщинами возникают трудности.

«В таких ситуациях обычно вовлечены милиция, социальный работник и социальный педагог, которые работают в тесном сотрудничестве. Например, социальный педагог отслеживает посещаемость школы ребенком и его успеваемость, милиция выясняет наличие фактов насилия, а социальный работник определяет, нуждается ли семья в какой-либо поддержке или помощи» - социальный работник, г. Талас.

В охваченных территориях наблюдается слабое взаимодействие между айыл окмоту и местным кенешем по вопросам ГН/СН. Респонденты отмечали, что на заседаниях местных кенешей не обсуждаются вопросы, связанные с насилием, а сами депутаты предпочитают выполнять «надзирающую» функцию. Соответственно, вопросы выделения средств в таких муниципалитетах решаются сложнее.

Взаимодействие с местными государственными администрациями редко выходит за рамки вопросов направления планов и отчетности по ним, за исключением различного рода комиссий на районном уровне, однако они упоминались лишь в нескольких пилотных территориях.

В муниципалитетах подчеркивалась значимость проектов некоммерческих организаций, которые направлены на разного рода поддержку пострадавших, в особенности - психологической и юридической помощи, поскольку сами ОМСУ и подотчетные им структуры не в состоянии охватить весь спектр необходимой пострадавшим поддержки.

«Когда проект заканчивается, наши сотрудники на местах становятся более обученными. Это же новые знания, так как уровень НПО высокий. Благодаря проектам наши сотрудники и сотрудники айыл окмоту могут как-то изменить свои подходы» - представитель МГА, Сокулукский район.

Выводы и рекомендации

- Выявлена проблема отсутствия унифицированных подходов реализации полномочий ОМСУ в сфере преодоления ГН/СН. Это приводит к применению различных, подчас противоречивых, мер. В некоторых случаях за общими формулировками законодательства и подзаконных актов отдельные ОМСУ вовсе не могут увидеть для себя конкретные алгоритмы действий.

Рекомендуется унифицировать и конкретизировать подходы ОМСУ через уточнение норм в законодательстве (**Жогорку Кенеш**) и принять единое методическое руководство по преодолению ГН/СН для ОМСУ (далее - методическое руководство) (**Кабинет министров и Союз МСУ**). При этом должен быть обобщен положительный опыт отдельных сообществ, который может стать основой для новых норм законодательства и методических рекомендаций. Необходимо соблюсти баланс между принятием унифицированных подходов и сохранением возможности для ОМСУ определять эффективные в конкретном контексте способы решения проблем ГН/СН.

- Выявлен несистемный подход к планированию, отсутствует практика анализа ситуации с ГН/СН на местном уровне как в процессе разработки планов, так и в ходе их реализации. Слабое применение инструментов мониторинга и оценки может негативно сказываться на эффективности проводимых мер. Кроме того, это влияет на качество собираемой информации о положении дел, которая передается на уровень принятия решений.

Рекомендуется установить для всех субъектов охраны и защиты от семейного насилия единую систему оценки эффективности деятельности. Также на

местном уровне необходимо внедрить практику внутренних обсуждений и совместного анализа ситуации как части процесса планирования. Могут быть взяты за основу апробированные в мире методики общей профилактики правонарушений и миростроительства, такие как «СИНС» и «САРО». Такие методы могут быть отражены в методическом руководстве в части вопросов планирования. Важно интегрировать в эту систему те подходы к сбору и анализу информации, которые некоторые ОМСУ и другие акторы на местном уровне уже успешно используют.

- Система финансирования мер по преодолению ГН/СН не проработана на местном уровне. Хотя в законодательстве предусмотрена возможность выделения средств из местного бюджета, в том числе для создания социальных служб, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия, финансирование в основном направлено на профилактические меры общего характера, а не на целевую помощь пострадавшим. В то же время основная потребность при реагировании, которую озвучивали в муниципалитетах - создание и поддержка работы шелтеров и кризисных центров.

Рекомендуется проработать модели создания и финансирования кризисных центров. Эта модель также может стать частью методического руководства или быть закреплена отдельным постановлением Кабинета министров. Учитывая выявленные в ходе исследования ограничения, одной из возможностей может стать совместное учреждение и финансирование кризисных центров несколькими ОМСУ, что позволит решить проблему нежелания отдельных муниципалитетов поддерживать такого рода учреждения из-за размещения жителей соседних сообществ. Текущий процесс укрупнения ОМСУ (например Кочкорский АО) может быть возможностью для решения организационных вопросов (штат) и проблем финансирования.

- Отсутствие системных подходов накладывается на слабый потенциал и непонимание отдельными ОМСУ специфики работы по преодолению ГН/СН. В то же время, некоторыми сообществами накоплен значительный опыт в сфере преодоления ГН/СН. Эти практики должны быть распространены на другие муниципалитеты.

В связи с этим, **некоммерческим организациям и международным партнерам по развитию** рекомендуется уделить внимание внедрению практики обучения и обмена опытом по принципу «равный-равному» с участием как исполнительных органов МСУ, так и представительных. Этот подход благотворно скажется на принятии инновационных подходов в работе на местном уровне, поскольку делиться опытом будут такие же представители ОМСУ из других сообществ, а не только внешние эксперты.

В рамках решения этой же проблемы рекомендуется внедрение базового курса по основам профилактики ГН/СН для исполнительных органов и депутатов местных кенешей на базе Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. Такая программа обучения будет актуальной как для обучения будущих сотрудников муниципальных органов, так и в качестве программы повышения квалификации.

- Выявлена значительная роль местных комитетов по охране и защите от семейного насилия в вопросах профилактики ГН/СН.

В этой связи важно продолжать усилия по повышению потенциала членов местных комитетов, включая прямое обучение и участие в указанной выше программе обмена с использованием подхода «равный-равному».

Рекомендации по законам подзаконным нормативным актам:

- утверждение Постановлением Кабинета министров методического руководства для ОМСУ по преодолению ГН/СН, раскрывающего вопросы планирования, организации, финансирования и оценки деятельности ОМСУ по вопросам ГН/СН;
- закрепление в постановлении Кабинета министров системы оценки эффективности деятельности всех субъектов охраны и защиты от семейного насилия, включая постоянный мониторинг, а также систему сбора и передачи информации о ситуации на местах;
- включение в Закон КР «Об охране и защите от семейного насилия» норм, закрепляющих роль местных комитетов по охране и защите от семейного насилия как субъекта в этой сфере.