

Садиева А.К., Момунбеков Т.Б., Улмасов А.Х.

**ҮЙ-БҮЛӨЛҮК-ТИРИЧИЛИК МАМИЛЕЛЕР ЧӨЙРӨСҮНДӨ
ИЧКИ ИШТЕР ОРГАНДАРЫНЫН УКУК БУЗУУЛАРЫН АЛДЫН
АЛУУНУН УЮШТУРУУЧУЛУК-АЛДЫН АЛУУ ЧАРАЛАРЫ**

Садиева А.К., Момунбеков Т.Б., Улмасов А.Х.

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРОФИЛАКТИЧЕСКИЕ МЕРЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ
СЕМЕЙНО-БЫТОВЫХ ОТНОШЕНИЙ**

A. Sadieva, T. Momunbekov, A. Ulmasov

**ORGANIZATIONAL AND PREVENTIVE MEASURES
TO PREVENT OFFENSES OF THE DEPARTMENT OF INTERNAL AFFAIRS
IN THE FIELD OF FAMILY AND HOUSEHOLD RELATIONS**

УДК: 342

Аялдарга жана балдарга, анын ичинде үй-бүлөгө карата зомбулук көрсөтүү көйгөйүн көп учурда Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин (Жогорку Кеңешинин) депутаттары, коомчулукту жана жалпыга маалымдоо каражаттарын көтөрүп келүүдө. Мамлекет мыйзамдарды өркүндөтүү, коргоо ордерлерин киргизүү, жабыр тарткандар менен иштешүүгө чакырылган кызмат адамдарын кесиптик жактан даярдоону жогорулатуу аркылуу кырдаалга контролдук кылуу боюнча чараларды көрөт. Натыйжалуу алдын алуу иши бардык тараптардын толук кандуу кошулуусун талап кылат. Бул артыкчылык Кыргызстанда бардык тараптардын ролун жана алардын кызыкчылыктарын коргоого, коомдо мындай көрүнүштөргө жол бербөөнү калыптандырууну камтыган, аялдарга жана балдарга карата зомбулук көрсөтүүнү алдын алуунун жана ага каршы аракеттенүүнүн натыйжалуу системасын калыптандыруу максатын көздөйт.

Негизги сөздөр: алдын алуу, кылмыштуулук, көйгөйлөр, зомбулук, үй-бүлөлүк-тиричилик мамилелери, үй-бүлөлүк зомбулук, балдар, жашы жете электер, ички иштер органдары.

Проблему насилия в отношении женщин и детей, в том числе семейного, все чаще поднимают депутаты Жогорку Кеңеша (Верховного Совета) Кыргызской Республики, общественность и средства массовой информации. Государство принимает меры по контролю над ситуацией через совершенствование законодательства, внедрение механизма охранных ордеров, повышение профессиональной подготовки должностных лиц, призванных работать с жертвами. Эффективная профилактическая работа требует полноценного вовлечения всех сторон. Данный приоритет имеет цель формирования в Кыргызстане эффективной системы профилактики и реагирования на проявление насилия в отношении женщин и детей, включающей роль всех сторон и направленной на защиту их интересов, формирование в обществе нетерпимости к такого рода явлениям.

Ключевые слова: профилактика, преступность, проблемы, насилие, семейно-бытовые отношения, семейное насилие, дети, несовершеннолетние, органы внутренних дел.

The problem of violence against women and children, including family violence, is increasingly raised by deputies of the Jorgorku Kenesh (Supreme Council) The Kyrgyz Republic, the public and the mass media. The State is taking measures to control the situation through the improvement of legislation, the introduction of a mechanism of protective orders, and the improvement of professional training of officials called upon to work with victims.

Effective preventive work requires the full involvement of all parties. This priority is aimed at forming in Kyrgyzstan an effective system of prevention and response to violence against women and children, including the role of all parties and aimed at protecting their interests, the formation of intolerance in society to such phenomena.

Key words: prevention, crime, problems, violence, family and domestic relations, family violence, children, minors, internal affairs bodies.

Многие ученые считают, что нарушение структуры семьи часто приводит к нарушениям реализации функций. Так как нарушение структуры создает непредвиденные препятствия для выполнения функций. Следовательно, очень важно для выполнения функций постоянство, целостность структуры семьи и ее гармония с обществом. Таким образом, при определении понятия «семья» следует учитывать все аспекты, свойственные данному понятию [1, с. 129].

В то же время ежегодно фиксируется большое количество фактов, вызывающих общественный резонанс. Остаются актуальными такие негативные явления, как похищение женщин с целью вступления в брак и ранние браки. Правоохранительные органы в наибольшей степени вовлечены в работу по борьбе с насилием в отношении женщин и детей, в то время как остальные государственные органы и местное самоуправление вовлечены слабо, не имея потенциала и достаточного числа сотрудников.

По мнению В.К. Глистина и С.А. Солодовникова к правонарушениям в сфере быта могут относиться самые «неожиданные» для быта деяния, в том числе грабежи и разбои. Дело в том, что данная проблема связана не только с конфликтами в быту, которые приводят к правонарушениям, в том числе и правонарушениям [2, с. 28].

Как отмечает А.Н. Адилов: «Во многих регионах Республики профилактика правонарушений не основывается на принципах и методах системности, программно-целевого подхода, не обеспечивается разработка ее основных направлений с учетом спе-

цифики каждого региона, города, района, поселка, села» [3, с. 171].

Одной из основных причин роста подростковой преступности является детская безнадзорность и беспризорность. Оставаясь без необходимых средств существования и родительского внимания, не находя альтернативных выходов из сложившихся ситуаций, несовершеннолетние, покидая свои семьи, попадают в сферу влияния уличной среды и становятся не только беспризорниками, но и потенциальными преступниками.

За 6 месяцев текущего года с «синдромом жестокого обращения» в городскую детскую клиническую больницу Бишкека обратились 26 детей, госпитализировано 10, амбулаторное лечение получили 14 детей. Как сообщается на сайте столичной мэрии, по всем случаям поданы сведения в районные ОВД [4].

Из множества причин социальной дезадаптации несовершеннолетних, формирования у них антиобщественных установок, в первую очередь, следует назвать экономические трудности. Как отмечает Д.А. Шестакова, объективно существующий материальный уровень, достигнутый в обществе, составляет суть, основу при формировании характера потребностей, интересов, а, следовательно, и проявления во вне – в поведении. Показатели уровня жизни населения страны свидетельствуют о том, что в нем кроется мощный источник формирования корыстной мотивации, объем которой в преступлениях против несовершеннолетних достаточно велик [5, с. 46].

В Кыргызстане практически также существуют две параллельные системы – Департамент по защите детей (ДЗД), без потенциала на местах (в областях, районах и в сельской местности), и все ранее образованные центральные структуры (министерства) с соответствующими подразделениями, учреждениями и сетью услуг на местах. «Существующие нормативно-правовые акты, регулирующие права и законные интересы детей, недостаточно четко распределяют и разграничивают ответственность различных государственных органов в данной области – как по горизонтали, так и по вертикали. Департамент по защите детей не может эффективно реализовать все свои полномочия, что обусловлено его невысоким статусом в структуре центральной власти и отсутствием необходимых рычагов воздействия на местах.

Кроме того, в нормативно-правовых актах отсутствует ясный механизм координации и взаимодействия центральных и местных органов государственной власти в области защиты детей. Так, например, отделы по поддержке семьи и детей (ОПСД) подчиняются не департаменту, а госадминистрации района или мэрии города. ОПСД не является самостоятельным юридическим лицом, не принимает решения, не имеет структуры на уровне сельских сове-

тов. Из-за малочисленности штата и отсутствия транспорта его сотрудники практически не в состоянии выполнить возлагаемые на них функциональные обязанности» [6, с. 19-20].

Кыргызстан – единственная страна Центральной Азии, в которой 1 января 2007 году был принят Кодекс о детях [7], где воедино собраны все нормы по защите детей. В данном Кодексе имеются 3 особенности. Во-первых, кодекс предусматривает создание отдельного уполномоченного государственного при правительстве по защите детей. Во-вторых, при каждой районной государственной администрации созданы отделы поддержки семьи и детей. В-третьих, Кодекс предусматривает, что с так называемыми «семьями риска» должны вести профилактическую работу комиссии по правам несовершеннолетних, которые необходимо комплектовать из социальных работников.

К сожалению, можно не скрывая отметить, что фактически он существует и функционирует не на должном уровне. В оправдание такого явления существует целый ряд причин, основной причиной является экономический кризис и нехватка управленческих кадров. Как утверждают кыргызские специалисты, «в стране из-за спада в экономике и слабого финансирования вряд ли что-то кардинально изменится, есть предположение, что армия беспризорных детей с каждым годом будет пополняться» [8].

Семейное насилие – это повторяющийся с увеличением частоты цикл физического, психологического, сексуального и экономического воздействия с целью контроля, запугивания, оскорбления, внушения чувства страха. Семейное насилие – это некий замкнутый круг, чередующихся друг за другом ситуаций, разорвать который для многих женщин довольно трудно.

Огромное количество женщин терпят насилие и унижения из-за желания сохранить семью, не лишая детей отца, а так же экономической зависимости от мужа, боязни общественного осуждения и т.д. Психологи отмечают, что у женщин, подвергающихся насилию в течение многих лет, может вырабатываться «синдром избиваемой женщины», она чувствует себя беспомощной и контролируемой, она считает, что не в ее силах быть ответственной за свою собственную жизнь. Женщины, подвергающиеся насилию со стороны мужа или партнера, живут в постоянном страхе и стрессе.

В семьях, где практикуется насилие, очень напряженная обстановка. Постоянный стресс, которым подвержены дети, часто ведет к тому, что они испытывают страхи, семейное насилие отражается на их поведении, дети расстроены, разочарованы, часто выходят из себя даже при незначительных трудностях. Дом, в котором прибегают к насилию, совер-

шенно непредсказуем, это пугающее место для ребенка, который не может знать, когда произойдет следующая вспышка насилия и насколько сильной она будет. В результате уязвимость и отсутствие контроля над ситуацией приводят к проявлению упрямства и несговорчивости в поведении или к агрессивным поступкам.

Конфликтная природа отношений в семье ведет к ослаблению связей в семье и к развитию нарушенных привязанности.

По результатам различных исследований выявлено, что дети, создавая свои семьи, как правило, повторяют модель поведения своих родителей. Проявление агрессии зачастую имело место у тех, кто наблюдал подобное в родительской семье, будучи еще ребенком. Мальчики считают агрессию естественным ходом конфликта и выяснения отношений. Девочки так же допускают возможность агрессивного к ней отношения, зачастую перенимают от матери позицию жертвы и, как правило, не пытаются изменить такие взаимоотношения. Статистические данные показывают, что до 74% случаев семейного насилия совершаются в состоянии алкогольного опьянения одного или нескольких членов семьи. В то же время, семейное насилие имеет место и в непьющих семьях.

Об актуальности данной проблемы у нас, говорит принятие в 2003 году нашей страной Закона «О социально - правовой защите от насилия в семье», под проектом которого, в свое время, подписались 36 тысяч граждан Кыргызской Республики, из которых около 40% составляли мужчины.

Кстати, впервые в истории Кыргызстана, при внесении проекта данного Закона в Жогорку Кенеш, была использована конституционная норма, дающая право внесения законопроекта народной инициативе. Семейное насилие, является серьезной социальной проблемой, от которой страдают все члены семьи, но, как правило, чаще всего жертвой домашнего насилия являются женщины, дети и престарелые.

К преступлениям в сфере семейно-бытовых отношений относятся такие, причиной которых явились сложившиеся в семье отношения, в том числе между бывшими супругами, сожителями, родственниками, соседями в процессе совместного проживания в одной квартире, доме, общежитии.

В целях осуществления профилактики правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений органов внутренних дел:

1. Выявляют и изучают (анализируют) причины и условия, способствующие совершению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. Принимают меры, направленные на устранение указанных причин и условий.

2. Выявляют лиц, совершающих правонарушения на почве семейно-бытовых отношений. Организуют работу с ними по предупреждению противоправных деяний (индивидуальная профилактика).

3. Службы и подразделения органов внутренних дел принимают участие в предупреждении правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, выявляют лиц, склонных к семейно-бытовым конфликтам. О таких лицах и принятых мерах докладывают рапортом начальнику ГОРОВД (отделения милиции).

Анализ прокурорских проверок деятельности органов внутренних дел свидетельствует, что в профилактической работе, проводимой инспекторами подразделений по делам несовершеннолетних, участковыми уполномоченными и другими должностными лицами органов внутренних дел, отсутствует комплексный подход. Не налажен своевременный и качественный межведомственный обмен информацией о подростках – правонарушителях и родителях. Не исполняющих обязанности по воспитанию своих детей, оказывающих на них отрицательное воздействие своим поведением, образом жизни [9, с. 43].

По этому поводу со стороны Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики приказом за №876 в июне 2009 году внесено представление в Министерство внутренних дел Кыргызской Республики «Об устранении нарушений законов о защите прав детей, профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [10].

Настоящий Закон направлен на обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних и устанавливает правовые основы осуществления комплексных мер, принимаемых государственными органами и общественными организациями в целях устранения причин и условий, способствующих детской безнадзорности и беспризорности, правонарушениям несовершеннолетних и принятию необходимых мер по их профилактике.

В.В.Черников, подчеркивает, что «В системе ведомственных актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, значительное место занимают нормативные правовые акты Министерства внутренних дел» [11, с. 7].

По мнению А.Ф. Майдыкова и А.Н. Кадынцева: «Нормативно-правовая основа организации и деятельности органов внутренних дел имеет сложную структуру, включающую в себя самые различные по характеру, содержанию и назначению акты, с помощью которых регулируются разнообразные общественные отношения в этой сфере» [12, с. 3].

В своей деятельности подразделения ОВД руководствуются требованиями Закона Кыргызской Республики «О социально-правовой защите от насилия в семье» №62 от 25 марта 2003 года, Инструкцией по

организации деятельности ОВД Кыргызской Республики по пресечению и предупреждению семейного насилия, утвержденной приказом МВД Кыргызской Республики за № 844 от 28.09.2009 года и Инструкцией о порядке формирования ведомственных статистических отчетов о выданных временных охранных ордерах, о лицах, совершивших насилие в семье и пострадавших от семейного насилия утвержденной приказом МВД КР № 321 от 27.04.2009 года.

Согласно Закону Кыргызской Республики «О социально-правовой защите от насилия в семье» в целях предупреждения от насилия в семье, так и при совершении такого насилия предусматривается выдача охранных ордеров (временного - органами внутренних дел и судебного – судами). Охранный ордер определен как процессуальный юридический документ, предоставляющий государственную защиту пострадавшему от насилия в семье и влекущий предупреждение лицу, совершившему насилие.

Для предотвращения семейно-бытовых конфликтов и насилия участковый уполномоченный милиции в соответствии с Типовым уставом общественно-профилактического центра, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 октября 2015 года №747 «Об утверждении Типового устава общественно-профилактического центра» и Наставления по организации деятельности участкового уполномоченного милиции, утвержденное приказом МВД КР №1211 от 14.12.2015 года «О введении в действие Наставления по организации деятельности участкового уполномоченного милиции», обязан осуществляет взаимодействие с общественно-профилактическими центрами (ОПЦ) по следующим направлениям:

- Поддерживать взаимодействие, оказывать содействие и помощь общественно-профилактическим центрам, другим общественным объединениям правоохранительной направленности в осуществлении ими мероприятий по охране общественного порядка и проведении профилактической работы с правонарушителями и другими гражданами, потенциально склонными к совершению противоправных действий.

- Осуществлять инструктажи членов общественных объединений правоохранительной направленности, внештатных помощников милиции при заступлении их на дежурство по охране правопорядка, оказывать им методическую и практическую помощь в работе.

- Привлекать население административного участка, общественно-профилактические центры и общественные объединения правоохранительной направленности, граждан и частные охранные предприятия к работе по предупреждению преступлений, проведению индивидуальных профилактических ме-

роприятий в отношении лиц, допускающих правонарушения.

- Осуществлять контроль, в том числе совместно с членами общественно-профилактических центров, за своевременным принятием мер руководителями организаций по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений. В случае невыполнения ими ранее данных рекомендаций докладывать руководству ОВД для принятия мер и т.д.

Общественно-профилактические центры (ОПЦ) при взаимодействии с органами внутренних дел осуществляют следующие задачи, направленные на профилактику правонарушений:

- Обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов граждан от противоправных деяний путем предупреждения правонарушений и антиобщественных действий, выявление и устранение причин и условий, способствующих их совершению;

- Индивидуальное профилактическое воздействие на лиц с противоправным поведением;

- принятие профилактических мер, направленных на предупреждение правонарушений;

- организация взаимодействия с государственными органами, общественными объединениями и гражданами по вопросам профилактики и правонарушений;

- рассматривать на своих заседаниях вопросы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, устранения (нейтрализации) причин и условий правонарушений, стимулирования законопослушного поведения граждан и выработки конкретных рекомендаций для государственных органов по данным направлениям и т.д.

Комитет Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции 25 июня 2019 года принял решение по результатам комплексной оценки исполнения Закона Кыргызской Республики «О профилактике правонарушений в Кыргызской Республике». Он пришел к выводу, что документ по ряду позиций остается декларативным и слабо реализуется.

Проведенная под эгидой вышеупомянутого Комитета оценка показала наличие следующих проблем:

- слабая вовлеченность на системной основе органов местного самоуправления, гражданского общества и местных сообществ в вопросы профилактики;

- низкий потенциал общественно-профилактических центров, которые в большинстве случаев существуют лишь формально;

- координационные совещания правоохранительных органов не выполняют функцию поддержания взаимодействия всеми сторонами, ограничиваясь

решением исключительно правоохранительных задач и т.д.;

Отдельные проблемные вопросы выявлены в структуре и практической деятельности ОВД. Так, милиция сфокусирована на борьбе с последствиями уже совершенных преступлений, у нее сохраняется нереализованный потенциал в осуществлении профилактических мер и выстраивании взаимодействия с населением и гражданским обществом.

Критерии оценки на практике остаются старыми, несмотря на принятие Правительством Кыргызской Республики 24 февраля 2015 года Положения об основах комплексной оценки деятельности ОВД, где приоритетом оценки должно было стать доверие граждан.

Помимо необходимости пересмотра законодательства и ведомственных актов, Комитет Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции поручил Правительству Кыргызской Республики приступить к разработке комплексной концепции профилактики правонарушений Кыргызской Республики.

Выводы. Для достижения указанной цели необходимы преодоление нижеперечисленных проблем и решение соответствующих им задач:

1. Слабо развита практика анализа причин совершения семейного насилия, выполнения условий охранных ордеров и прохождения виновными лицами коррекционных программ. В условиях, когда оценка эффективности профилактического воздействия не проводится, а выявленные проблемы не устраняются, профилактические меры могут не достигать результата.

С введением нового уголовного законодательства возникли также проблемы в правоприменении отдельных норм, касающихся семейного насилия, что требует проведения оценки исполнения и воздействия законодательства на решение проблемы.

Проведение оценки исполнения законодательства, анализа причин совершения семейного насилия, эффективности охранных ордеров и коррекционных программ необходима с целью последующего совершенствования норм и правоприменительной практики.

2. Необходимо создание постоянно действующей системы, направленной на детальное изучение причин семейного насилия, в том числе социально-экономических, психологических, материальных и других факторов. Это поможет выстроить эффективную стратегию профилактики и своевременно корректировать подходы субъектов.

Требуется регулярно анализировать практику выдачи охранных ордеров и отслеживания их исполнения, прохождения виновными лицами коррекцион-

ных программ. Результаты анализа должны использоваться для постоянного совершенствования этих механизмов.

3. Усилия государства по предотвращению семейного насилия не должны ограничиваться только реакцией на случившиеся факты. Результаты анализа причин насилия в семье должны быть основой для разработки мер по выводу уязвимых семей из кризисных ситуаций, оказанию своевременной психологической и иной помощи, чтобы предотвратить совершение или повторение семейного насилия. Особое внимание следует уделить разработке механизмов работы с родственниками и лицами, на попечении которых находятся дети трудовых мигрантов, входящие в группу риска.

Применение норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства, затрагивающих семейное насилие, а также Закон «Об охране и защите от семейного насилия» требуют анализа эффективности, воздействия на решение проблемы. Должны быть оценены как сами нормы, так и правоприменительная практика.

Выявленные проблемы должны быть устранены через внесение изменений в нормативные правовые и ведомственные акты, дополнительное обучение сотрудников государственных структур и органов местного самоуправления.

4. Государственные органы и органы местного самоуправления, работающие с проблемой насилия в отношении женщин и детей, не располагают необходимыми ресурсами для профилактической деятельности. Ограничения в первую очередь связаны с нехваткой квалифицированных кадров и отсутствием финансирования. Кроме того, борьбу с насилием принято считать функцией правоохранительных органов, в результате другие стороны, к примеру органы социального развития, слабо вовлечены в процесс выработки решений и профилактики.

Создание условий для повышения потенциала субъектов профилактики по всем видам насилия в отношении женщин и детей и их методическое обеспечение.

Необходимо обеспечить условия для равного участия всех сторон в профилактике различных видов насилия в отношении женщин и детей, усилить роль органов местного самоуправления, при необходимости увеличить число сотрудников в государственных структурах, местных органах власти.

В рамках разработки государственных программ по этим вопросам нужно четко определить функции и роли субъектов профилактики, заложить механизмы повышения квалификации соответствующих специалистов.

Для качественного проведения профилактических мероприятий требуется разработать методиче-

ские рекомендации для сотрудников ответственных органов по работе со случаями семейного насилия, жестокого обращения с несовершеннолетними, ранних браков, а также с иными видами насилия.

В качестве специфического результата реализации данного приоритета создана система профилактики всех видов насилия в отношении женщин и детей, включающая роль разных сторон и направленная на защиту их интересов. В обществе формируется нетерпимость к такого рода явлениям.

Литература:

1. Айтмамат кызы А. Некоторые аспекты понятия «семья». Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана, №1, 2021. - С. 129. - 210 с.
2. Глистин В.К. Проблемы уголовно-правовой охраны общественных отношений. - Л., 1979. С.28.
3. Адилов А.Н. Задачи реформирования правоохранительной системы Кыргызской Республики // Публичное и частное право. 2009. № 4. - С.171.
4. URL: <http://kg.akipress.org/news:394781>
5. Шестаков Д.А. Семейная криминология: Криминофамилистика. - СПб., 2003. - С.46.
6. Подросток, Закон, Ответственность. 2005. – Б., № 4, 2005. С. 19-20.
7. «Кодекс о детях» Кыргызской Республики. – Б., 2007.
8. Информационный видеопортал.-СтанТВ:URL:[http:// www.zakon.kz/81955-v-kyrgyzstane-s-1-janvarja-2007-goda.html](http://www.zakon.kz/81955-v-kyrgyzstane-s-1-janvarja-2007-goda.html).
9. Иванова Т.К. Основные направления совершенствования деятельности подразделений по делам несовершеннолетних в современных условиях: Защита прав и профилактика правонарушений несовершеннолетних // Мат. межд. науч.-практ. конф. – М.: ВНИИ МВД России, 2006. - С. 43.
10. Представление Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики в Министерство внутренних дел «Об устранении нарушений законов о защите прав детей, профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» за №876 в июне 2009 г.
11. Черников В.В. Сборник нормативных правовых актов МВД России. - М., 2000. - С.7.
12. Майдыкова А.Ф., Кадынцева А.Н. Правовые и организационные основы деятельности руководителей горрайлин-органов внутренних дел: Учеб. пос. - М., 2007. - С. 3.