**АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**

**о передовом глобальном и региональном опыте в части межведомственной координации вопросов, связанных с сексуальным и гендерным насилием**

*Подготовлена:*

*гендерным экспертом, доктором философских наук,*

*Алиевой Гульсарой Мидиновной*

**Бишкек-2022**

**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ И РЕЗЮМЕ....……………………………………………………………………………2

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ.……………………………………………………………………………….6-12

Предыстория……………………………………………………………………………………………..6

Глобальный и региональный опыт ……………………………………………………………………8

Экспертное мнение……………………………………………………………………………………..12

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ..……………………………………………………………………..13

***Введение***

В предлагаемой аналитической записке, на основе обобщения изученного передового глобального и регионального опыта в части межведомственной координации вопросов, связанных с сексуальным и гендерным насилием, представлены аргументы, которые могут быть использованы для обоснования при решении вопроса об утверждении уполномоченного государственного органа, ответственного за координацию и взаимодействие деятельности субъектов исполнения Закона Кыргызской Республики «Об охране и защите от семейного насилия».

Следует отметить, что в данном законе предусматривается функционирование уполномоченного органа, но не указывается, какой именно государственный орган должен выполнять соответствующие функции. Поэтому решение о возложении функций уполномоченного органа на какой-либо из государственных органов (министерств) в свое время было принято на уровне Правительства Кыргызской Республики. А именно функции уполномоченного органа были возложены в 2018 году на Министерство труда и социального развития (далее – МТСР). В 2020-м году, после слияния Министерства здравоохранения и МТСР эти функции оставались за Министерством здравоохранения и социального развития (до новой реструктуризации в 2021 году). В настоящее время вновь образованное Министерство труда, социального обеспечения и миграции (далее - МТСОМ) продолжает выполнение указанных функций.

С учетом рассмотрения в Жогорку Кенеше законопроекта «О внесении в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере охраны и защиты от семейного насилия», требуется принятие решения об утверждении уполномоченного органа Кабинетом министров.

В этой связи при поддержке ряда агентств ООН было проведено обсуждение среди гендерных экспертов и неправительственных организаций, работающих по вопросам семейного насилия. По его результатам было принято решение изучить и обобщить имеющуюся информацию о глобальном и региональном опыте и подготовить данную аналитическую записку с соответствующими выводами и рекомендациями.

***Резюме***

В данной аналитической записке на основе:

- изучения глобального и регионального опыта в части межведомственной координации вопросов, связанных с сексуальным и гендерным насилием,

- опыта Кыргызской Республики в сфере реализации государственной гендерной политики,

- обобщенного мнения экспертов в ходе проведенного обсуждения,

- а также с учетом приоритетности вопросов оказания помощи, поддержки и услуг лицам, пострадавшим от семейного насилия,

содержится рекомендация: **возложить функции уполномоченного органа по координации и взаимодействию субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия, на МТСОМ Кыргызской Республики, выделив при этом дополнительные штатные единицы территориальным органам социального развития.**

**Основная часть**

***Предыстория***

Вопросы охраны и защиты от семейного насилия в независимом и суверенном Кыргызстане получили импульс к своему законодательному и организационно-правовому закреплению с середины 90-х годов прошлого столетия, после ратификации нашей страной Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в 1996 году. Немаловажную роль в этом сыграло и участие нашей официальной делегации в 4-й глобальной конференции по положению женщин (известной как Пекинская конференция), которая приняла Пекинскую декларацию и выработала знаковую Пекинскую платформу действий. Начавшаяся в эти годы адвокационная деятельность женских неправительственных организаций способствовала тому, что впервые в истории Кыргызской Республики методом народной инициативы в парламент страны был внесен законопроект о социально-правовой защите от насилия в семье, и в 2003 году соответствующий закон был принят.

К этому моменту уже приобретал свои очертания и так называемый национальный институциональный механизм в сфере реализации государственной гендерной политики. Координационным органом сначала являлся соответствующий отдел в Администрации Президента, затем аналогичный отдел функционировал в Аппарате Правительства. В 2012-м году специальным постановлением был создан Национальный совет по делам женщин и гендерному развитию при Правительстве Кыргызской Республики, а функции ответственного государственного органа в сфере реализации гендерной политики были возложены на МТСР, где был создан специальный Отдел по гендерным вопросам.

В настоящее время МТСОМ продолжает исполнять данные функции, при этом функционирующее в нем в настоящий момент *Управление по делам семьи и детей, гендерной политики и защите от семейного насилия* исполняет как функции, связанные с гендерной политикой, так и одновременно функции, связанные с координацией и взаимодействием деятельности субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия.

Исходя из указанного, можно сделать вывод о том, что на МТСОМ фактически возложена в данный момент основная ответственность и нагрузка в самых важных аспектах государственной гендерной политики, а именно: в продвижении равных прав и равных возможностей для женщин и мужчин, а также в защите от семейного насилия. Для сравнения, Министерство внутренних дел - в соответствии с законом «Об охране и защите от семейного насилия» - осуществляет в качестве своей основной задачи работу с виновными лицами, в то время как в вопросах оказания помощи и услуг пострадавшим лицам оно должно осуществлять их перенаправление другим субъектам исполнения закона для получения ими медицинских, психологических, социальных и иных услуг.

Поскольку законодательством о социальном обеспечении в Кыргызской Республике за МТСОМ и территориальными органами социального развития закреплены функции по оказанию помощи лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, данное министерство оказывает такую помощь и лицам, пострадавшим от семейного насилия. Таким образом, МТСОМ не только координирует работу в сфере охраны и защиты от семейного насилия (с 2018 года), но и является, по сути, клиент-ориентированным министерством, так как в своей основной функции оказывает помощь и поддержку лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, в том числе пострадавшим от семейного насилия.

Основываясь на перечисленных выводах, рекомендуется оставить за МТСОМ функции уполномоченного органа по координации и взаимодействию деятельности субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия.

***Глобальный и региональный опыт***

В глобальном пакете ООН по основным услугам для женщин и девочек, подвергшихся насилию, перечисляются три сценария о том, кто может нести ответственность за координацию многосекторального реагирования на гендерное насилие, а именно:

-          независимый орган или специалист, чья роль заключается в координации ключевых секторов;

-         коалиция агентств, которые проводят регулярные совещания, также именуемая комитетом или тематической рабочей группой;

-         орган высокого уровня, например какое-либо министерство или орган, руководящий учреждениями, предоставляющими основные услуги женщинам и девочкам, подвергшимся насилию.

*Рекомендация № (2002)5 Совета Европы Комитета министров государствам-членам о защите женщин от насилия*гласит, чтостранам необходимо «создать на национальном уровне, везде, где это представляется возможным, и, если необходимо, в сотрудничестве с региональными и/или местными органами власти, правительственные структуры, в задачи которых будет входить принятие мер, направленных против насилия в отношении женщин, а также постоянное наблюдение за правовыми реформами или новыми формами борьбы с насилием и их оценка; к работе могут быть привлечены неправительственные организации, академические круги и т.д.».

При этом, **«**зачастую, механизмами координации руководит министерство или учреждение, ответственное за контроль программы по предотвращению насилия в отношении женщин» (например, виртуальный центр знаний по искоренению насилия в отношении женщин и девочек).

Решение относительно типа координации, согласно глобальному пакету ООН по основным услугам и сектору, управляющему координационным органом, должно учитывать ответственность такого координационного органа: национальную политику и протоколы, адвокацию на национальном уровне, сбор и управление данными, разработку и реализацию национальных стратегий по предотвращению и реагированию на СГН, оперативное руководство и надзор за предоставлением услуг.

В состав этого координационного органа должны входить (но не ограничиваться этим) представители: Министерства труда и социальной защиты, Министерства здравоохранения, Министерства внутренних дел, Министерства юстиции, Министерства образования, Министерства по делам молодежи и организаций гражданского общества (поставщики специализированных услуг, женские НПО, организации инвалидов).

Кроме этого, принципы подхода, ориентированного на пострадавших от насилия, учет гендерных аспектов и инклюзивность, имеют принципиальное значение для принятия решения о том, какой сектор/учреждение лучше всего соответствуют этим принципам.

Ниже приведены примеры координационных органов в разных странах:

|  |  |
| --- | --- |
| **Болгария** | Национальный совет по вопросам равенства женщин и мужчин при Совете Министров |
| **Италия** | Департамент по обеспечению равных возможностей при Президиуме Совета Министров Итальянской Республики |
| **Португалия** | Комиссия по вопросам гражданства и гендерного равенства при Президиуме Совета Министров |
| **Сербия** | Координационный орган по вопросам гендерного равенства, возглавляемый заместителем Премьер-министра |
| **Албания** | Министерство здравоохранения и социальной защиты |
| **Австрия** | Федеральное министерство здравоохранения и по делам женщин, Отдел по вопросам насилия в отношении женщин и законодательства, касающегося женщин |
| **Хорватия** | Министерство труда, пенсионной системы, семьи и социальной политики |
| **Дания** | Департамент по вопросам гендерного равенства при Министерстве образования |
| **Молдова** | Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты |
| **Польша** | Министерство по делам семьи, труда и социальной политики |
| **Румыния** | Министерство труда и социальной защиты, Национальное агентство по равенству возможностей между женщинами и мужчинами |
| **Словения** | Министерство труда, семьи, социальных вопросов и равных возможностей |
| **Швеция** | Министерство здравоохранения и социальных вопросов, Отдел по вопросам гендерного равенства |
| **Украина** | Министерство социальной политики |

Обзор изученных международных документов и примеров решения данного вопроса в ряде зарубежных стран позволяет сделать вывод о том, что основополагающим аргументом при выборе наиболее подходящего уполномоченного органа выступает приоритетность вопросов оказания оказание услуг и помощи пострадавшим от насилия женщинам и девочкам, или, говоря иначе, клиент-ориентированный подход. Такая практика преобладает в целом ряде зарубежных стран (кроме помеченных серым цветом в таблице), большинство из которых расположены в Восточной Европе или на постсоветском пространстве (имеющих схожий исторический опыт), когда уполномоченным органом по координации и взаимодействию в сфере охраны и защиты от семейного и иных видов гендерного насилия назначается министерство, в функции которого входит реализация социальной политики государства. Как видно, реализованный ранее в Кыргызской Республике подход имел соответствующий данному тренду вектор, с учетом этого, рекомендуется оставить функции уполномоченного органа по координации и взаимодействию субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия, за МТСОМ.

***Экспертное мнение***

Как уже было отмечено во введении, по рассматриваемому вопросу было проведено онлайн-обсуждение среди ряда гендерных экспертов, а также представителей неправительственных организаций, работающих в сфере охраны и защиты от семейного насилия.

Следует отметить, что преобладающее большинство из них обратили внимание на то, что решение о назначении МТСОМ уполномоченным органом по координации и взаимодействию субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия, должно сопровождаться выделением как минимум по одной штатной единице социального работника в каждом территориальном управлении социального развития. В противном случае, не следует ожидать эффективного выполнения МТСОМ и органами социального развития на местах поставленной перед ними задачи.

Также подчеркивалось, что, несмотря на принятые меры по проведению обучения среди сотрудников МТСОМ по вопросам реализации государственной гендерной политики, охраны и защиты от семейного насилия, требуются дополнительные усилия по повышению потенциала специалистов, как профильного управления министерства, так и всех его работников в целом. Также необходимо продолжать оказывать всевозможную методическую помощь и экспертную поддержку министерству со стороны неправительственных организаций и партнеров по развитию.

Таким образом, экспертное сообщество и заинтересованные неправительственные организации обращают внимание на необходимость усиления потенциала МТСОМ за счет увеличения штата социальных работников территориальных управлений социального развития как обязательном условии при принятии решения о назначении данного министерства уполномоченным органом по координации и взаимодействию субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия.

**Выводы и рекомендация**

***Выводы:***

1. В МТСОМ Кыргызской Республики к настоящему моменту накоплен **институциональный опыт** по выполнению функций уполномоченного органа по координации и взаимодействию субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия;

2. В целом вся деятельность министерства носит клиент-ориентированный характер, и это имеет принципиальное значение с точки зрения **международных стандартов в сфере оказания базовых услуг для женщин и девочек, подвергшихся насилию;**

3. Практика назначения уполномоченным органом м**инистерства, реализующего социальную политику государства, является преобладающей в изученном международном опыте.**

***Рекомендация:***

- **назначить уполномоченным органом по координации и взаимодействию субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия, Министерство труда, социального развития и миграции Кыргызской Республики с выделением дополнительных штатных единиц для территориальных органов социального развития.**

**Лист согласования**

**ОФ «Центр исследования демократических процессов»**

**Ассоциация кризисных центров**

**Кризисный центр «Сезим»**

**ОО «Центр помощи женщинам»**

**ПРООН**

**ЮНФПА**

**ООН-Женщины**

**УНП ООН**