

УДК 34.01

<https://doi.org/10.33619/2414-2948/81/44>

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В КИРГИЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

- ©**Марзабаева Б. Т.**, ORCID: 0000-0003-1801-7479, Ошский государственный университет,
г. Ош, Кыргызстан, bkydyrmysheva@mail.oshsu.kg
- ©**Ташыбаева А. К.**, ORCID: 0000-0003-4268-4351, Ошский государственный университет
г. Ош, Кыргызстан, alina.tashybaeva@gmail.com
- ©**Асанахунова З. М.**, ORCID: 0000-0001-8995-2371, Ошский государственный университет,
г. Ош, Кыргызстан, uzarimina@gmail.com
- ©**Бабакулова Р. Б.**, ORCID: 0000-0002-5021-7502, Ошский государственный университет,
г. Ош, Кыргызстан, adi.kuma@mail.ru

LEGISLATIVE SUPPORT OF GENDER EQUALITY IN THE KYRGYZ REPUBLIC

- ©**Marzabaeva B.**, ORCID: 0000-0003-1801-7479, Osh State University,
Osh, Kyrgyzstan, bkydyrmysheva@mail.oshsu.kg
- ©**Tashybaeva A. K.**, ORCID: 0000-0003-4268-4351, Osh State University,
Osh, Kyrgyzstan, alina.tashybaeva@gmail.com
- ©**Asanakhunova Z.**, ORCID: 0000-0001-8995-2371, Osh State University,
Osh, Kyrgyzstan, uzarimina@gmail.com
- ©**Babakulova R.**, ORCID: 0000-0002-5021-7502, Osh State University,
Osh, Kyrgyzstan, adi.kuma@mail.ru

Аннотация. Актуальностью отмечается роль вклада НПО и женского движения Кыргызстана в расширении и укреплении национального законодательства для достижения гендерного равенства. Целью исследования является анализ законодательной базы обеспечения гендерного равенства в Кыргызстане, которая формировалась в постсоветский период за годы независимости. Материалы и методы исследования: в статье подробно анализируются нормы Конституции Киргизской Республики, принятые законы, ратифицированные международные конвенции и Национальные планы действий по достижению гендерного равенства в хронологическом порядке. Также описываются их главные идеи и концепции, изменения, которые произошли в связи с переменами в общественной жизни общества Кыргызстана. Результаты исследования: недостаточное участие женщин в процессах принятия решений сказывается на гендерном имидже страны. Выводы: анализ законодательной базы обеспечения гендерного равенства в Кыргызстане показывает, что женское движение и гендерные эксперты Кыргызстана сделали много в этом направлении.

Abstract. Research relevance is the role of NGOs contribution and women's movement of Kyrgyzstan in the expansion and strengthening of national legislation to achieve gender equality. Research objectives: to analyze the legislative framework for ensuring gender equality in Kyrgyzstan, which was formed in the post-Soviet period during the years of independence. Materials and research methods: article analyzes in detail the Constitution norms in the Kyrgyz Republic, adopted laws, ratified international conventions and National Action Plans to achieve gender equality in

chronological order. It also describes main ideas and concepts, changes that have occurred in connection with Kyrgyzstan society social life. Research results: insufficient participation of women in decision-making processes affects the country gender image. Conclusions: legislative framework analysis for ensuring the gender equality in Kyrgyzstan shows that women's movement and gender experts in Kyrgyzstan have done a lot in this direction.

Ключевые слова: гендерное равенство, гендерная политика, законодательная база по обеспечению гендерного равенства, гендерная концепция, гендерные квоты.

Keywords: gender equality, gender policy, legal framework for ensuring gender equality, gender concept, gender quotas.

В Киргизской Республике гендерная концепция стала разрабатываться после получения независимости, когда на мировой арене все активнее стали актуализироваться гендерные проблемы. Именно на этот период пришло прохождение ряда значимых международных форумов и конференций, затрагивающих проблемы гендера: Каирская международная конференция по народонаселению и развитию 1994 года, Пекинская Четвертая Всемирная конференция по положению женщин 1995 года, Копенгагенский Всемирный саммит по социальному развитию 1995 года, Гамбургская Пятая Международная конференция ЮНЕСКО по образованию для взрослых 1997 года и др.

Закрепленный на основе Конституции страны, демократический путь развития, избранный Киргизской Республикой предполагает равенство прав и возможностей граждан. В основном достижение гендерного равенства в Кыргызстане рассматривается с точки зрения улучшения положения женщин, защиты их прав, в том числе защиты от насилия. Как известно, права человека состоят из политических, экономических, социальных и культурных аспектов, и все эти права универсальны. И в этом направлении за 30 лет независимости Кыргызстана было принято и осуществлялось значительное количество государственных концепций, стратегий и программ в сфере социально-экономического и политического преобразования.

До 1995 г. в республике не существовало единой концепции в отношении улучшения положения женщин, и большинство мероприятий носило временный характер. Особая активность гендерной проблематики приходится на 1996 год, который был объявлен в Кыргызстане годом женщин. Кыргызстан стал разрабатывать реальную программу по гендерному равновесию. Постепенно реализовывалась принятая Кыргызстаном стратегия в отношении достижений целей равенства между мужчинами и женщинами. В этот период в стране было сделано очень много по институциональной поддержке женщин: создана Государственная комиссия по делам женщин, семьи и молодежи в 1996 году и проведены парламентские слушания по положению женщин в 1996. Была утверждена и начала реализовываться Национальная программа по улучшению положения женщин «Аялзат» с 1996 по 2000 годы. В 1997 году Кыргызстан принял национальную стратегию по устойчивому человеческому развитию и вошел в число 10 пилотных стран, где были взяты на вооружение решения Всемирной конференции ООН по положению женщин, прошедшей в Пекине в 1995 году.

Материал и методы исследования

Женская проблематика была также включена и в ряд других национальных программ, работающих в области здравоохранения, образования, культуры, преодоление бедности и

увеличение занятости. В эти же годы появились свыше 100 неправительственных женских организаций, начата гендерная экспертиза законодательства Киргизской Республики и подготовка новых, с учетом гендерного компонента.

В основных документах, определяющих стратегию развития Киргизской Республики на среднесрочную и длительную перспективу — Комплексной основе развития до 2010 года [1] и Национальной стратегии сокращения бедности (<https://cuti.cc/LZOff>), повышение внимания к гендерным проблемам рассматривался как важный элемент демократического строительства, усиления возможностей нашей страны по борьбе с бедностью и по стимулированию социального и экономического развития Киргизстана. Достижение гендерного паритета в образовании и культуре являлся также одним из стратегических направлений Национального плана действий по достижению гендерного равенства в Киргизской Республике на 2002–2006 годы (<https://cuti.cc/ҮрSgR>) утвержденного Указом Президента КР от 2 марта 2002 г. Рассмотрены законодательные массивы имеется на сегодняшний день в Кыргызстане.

Результаты и обсуждение

Конституция КР, принятая на референдуме 1 апреля 2021 года (как и все предыдущие версии), содержит несколько основополагающих стандартов в сфере гендерного равноправия. Приведенные ниже нормы являются отражением идеи равенства по признаку пола. Принципы равенства и свободы заложены как базовые ценности в большинстве современных конституций. Современные общества принимают их как основополагающие, и государства стремятся поддерживать их как стандарты отношений. Во втором разделе Конституции, Глава 1, где отражены общие принципы Прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, прямо указываются на недопустимость гендерной дискриминации. И даже указывается на ответственность за допущение дискриминации.

Статья 24 п. 1 — Никто не может подвергаться дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств.

Та же статья, п. 2. — Все в Киргизской Республике равны перед законом и судом.

Та же статья, п. 3. — В Киргизской Республике мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Пункт 1 комментируемой статьи определяет, что мужчины и женщины имеют равные права и свободы, что соответствует ст. 3 Международного пакта о гражданских и политических правах. Она указывает также на равные возможности мужчин и женщин для реализации своих прав.

Закрепление Конституцией КР равных возможностей в осуществлении прав и свобод означает, что государство обязуется гарантировать эти равные возможности, осуществлять политику, направленную на устранение неравенства и дискриминации по какому-либо признаку, в том числе и по признаку пола. Но самое главное, пожалуй, состоит в том, что на конституционном уровне закреплён сам принцип не только равных прав и свобод, но и равных возможностей для мужчин и женщин.

Такая постановка вопроса в Конституции Киргизской Республики даёт основание полагать, что заложен краеугольный камень в основу целостной политики равных прав и возможностей для двух полов, то есть гендерно сбалансированной политики. Однако необходимо создать условия для того, чтобы равные права стали реальностью. Исходя из этого

и стоит решать проблемы равенства возможностей как необходимое условие реализации прав мужчин и женщин.

Правительство Киргизской Республики совершило значительный прогресс в направлении восстановления и продвижения статуса женщин законодательным путем. Разработаны законопроекты и концепции, учитывающие государственную политику в области обеспечения гражданских и политических прав. Законодательство Киргизской Республики по вопросам прав и интересов женщин и мужчин заключено в следующих документах:

- Конституция Киргизской Республики в редакции от 11 апреля 2021 г.;
- Трудовой кодекс Киргизской Республики от 4 августа 2004 года № 106;
- Семейный кодекс Киргизской Республики от 30 августа 2003 года № 201;
- Гражданский кодекс Киргизской Республики от 8 мая 1996 года № 15;
- Уголовный кодекс Киргизской Республики от 28 октября 2021 года № 127;
- Закон Киргизской Республики «О государственных пособиях» от 28 июля 2017 года №

163;

- Закон Киргизской Республики «Об охране здоровья граждан» от 9 января 2005 года №6.

Блоку социальных законов Жогорку Кенеш (Парламент) и Правительство Киргизской Республики всегда придавали первостепенное значение, среди которых особое внимание уделяется международным правовым Конвенциям. Парламент Киргизской Республики ратифицировал 5 международных конвенций по устранению дискриминации в отношении женщин:

– Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года;

- Конвенцию о политических правах женщин от 31 марта 1953 года;

– Конвенцию о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации брака от 10 декабря 1962 года;

- Конвенцию о гражданстве замужней женщины от 20 февраля 1957 года;

- Конвенцию об охране материнства от 28 июня 1952 года № 103.

Одним из основных достижений по праву является присоединение Киргизской Республики к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Конвенция является одной из наиболее эффективных документов ООН в целях содействия равенству между мужчинами и женщинами. После ратификации конвенции была внесена поправка в Уголовный Кодекс, который предусматривал наказание за нарушение равноправия граждан в зависимости от пола (ст. 134). (Утратила силу с введением нового Уголовного кодекса в 2021 году).

Закон Киргизской Республики «О социально-правовой защите от насилия в семье» 2003 года регулировал отношения в области социально-правовой защиты потерпевших от насилия в семье, а также определял профилактическую деятельность субъектов по предупреждению насилия в семье. Поскольку Закон вносился методом народной инициативы, процесс сбора подписей неправительственные организации использовали для разъяснения сути закона широким слоям населения, женщинам и мужчинам.

В связи с принятиями новой Конституции Киргизской Республики, новых редакций кодексов, Закон Киргизской Республики «О социально-правовой защите от насилия в семье» 2003 года утратил силу в 2017 году. Вместо него в силу вступил Закон КР «Об охране и защите от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года. В новом законе пересмотрены термины, расширено понятие «семейное насилие», к которому предложено отнести и экономическое насилие, а также угрозу совершения насилия. Расширен круг субъектов исполнения закона;

определены обязанности органа, ответственного за координацию и взаимодействие субъектов, задействованных в охране и защите от домашнего насилия; разграничены обязанности и ответственность государственных и органов местного самоуправления; определены лица, имеющие право обращаться в органы внутренних дел с заявлением о выдаче охрannого ордера, а также в суд с требованиями о наложении определенных ограничений на лицо, совершившее насилие. Национальный совет по делам женщин и гендерному развитию при Правительстве информирует, что в целях реализации Закона «Об охране и защите от семейного насилия» принято постановление Правительства Киргизской Республики «О порядке осуществления охраны и защиты от насилия» от 1 августа 2019 года [2]. По данным Национального статистического комитета, именно женщины чаще всего страдают от рук своих мужей или родственников: в 2018 году 95% зарегистрированных случаев семейного насилия совершались мужчинами (<https://cuti.cc/WZPb4>).

Гарантии гендерного равенства в управлении государством и прохождении государственной службы (гл. II), а также механизм обеспечения соблюдения гендерного равенства (гл. V), путем гендерного квотирования, содержались в принятом в марте 2003 г. Законе КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства». Законом оговаривались принятие Жогорку Кенешом КР, в пределах своей компетенции с учетом представительства не более 70% лиц одного пола: судей Конституционного и Верховного судов, состава Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР и аудиторов Счетной Палаты. В новом законе «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года №184 сохранены эти нормы и существенно расширены понятия гендерной дискриминации и сексуального домогательства. А также более детально расписаны процедуры, механизмы обеспечения гендерного равенства и ответственность перед законом за нарушение принципов гендерного равенства.

В течение 2002–2010 гг. в Киргизской Республике существенно расширилась существующая нормативно-правовая база. Так, во исполнение Указа Президента Киргизской Республики №52 «О национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Киргизской Республике на 2002–2006 годы», Постановлением Правительства КР №395 от 21.07.02 был принят Комплекс мер по его осуществлению для министерств, ведомств, государственных комитетов, областных, районных, городских администраций и органов местного управления с определением источников финансирования и ожидаемых результатов.

В законе КР «О государственной службе», принятом в редакции от 5 августа 2003 г. №190, были предусмотрены меры, обеспечивающие равный доступ граждан к государственной службе, включая организацию конкурса на вакантные должности. Новый Закон КР «О государственной службе» от 27 октября 2021 года №125 направлен на совершенствование законодательства Киргизской Республики в сфере организации государственной гражданской службы и муниципальной службы, устранение разночтений и конкретизацию норм, касающихся прохождения профессиональной службы в органах государственного управления и местного самоуправления.

Большой вклад в развитие законодательной базы обеспечения гендерного равенства в Кыргызстане вносят такие неправительственные организации, как Центр помощи женщинам, Ассоциация независимых ученых-юристов Кыргызстана и др. Многие неправительственные организации взяли на себя ведущую роль в поддержке и защите гендерного равенства и демократического управления в Кыргызстане. Они внесли значительный вклад в подготовку проектов закона «О равных правах и возможностях» и в политическом избирательном

образовании населения. Однако, несмотря на значительные проделанные неправительственным сектором мероприятия, недостаточное гендерное образование и владение общей ситуацией развития женского и общественного движения, некоординированность совместных усилий в достижении гендерного равенства с деятельностью других секторов общества, недооценка важности работы с мужчинами — эти и многие другие нерешенные вопросы делают работу неправительственных организаций весьма непродуктивной.

В апреле 1999 г. на специальном заседании Комиссии ООН по положению женщин Кыргызстан был назван в числе первых десяти государств, успешно выполняющих обязательства, принятые на Четвертой Всемирной конференции в Пекине, где в частности была принята Пекинская платформа действий, являющаяся самым значительным заявлением международного сообщества о необходимости обеспечения гендерного баланса в процессе принятия решений. Пекинская платформа действий была прямо нацелена на достижение гендерного баланса во всех сферах жизни общества, а содержащийся в ней анализ придавал первостепенную важность обеспечению всестороннего участия женщин в процессе принятия решений.

Достигнутый прогресс в улучшении положения женщин позволил Кыргызстану провозгласить более глобальную стратегию — достижение гендерного равенства. Политическая воля государства в данной сфере была подкреплена институциональными реформами: реорганизацией ранее действовавших структур в Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерного развития при Президенте Киргизской Республики с рабочим органом — Секретариатом, а также принятием «Национального плана действий по достижению гендерного равенства в Киргизской Республике на 2002–2006 годы». В нем были определены стратегические направления реализации гендерной политики в Киргизской Республике на 4 года. Кроме того, стратегические цели и задачи национального плана содержали пункт, направленный на достижение соблюдения гендерного баланса на всех уровнях принятия решений.

Но в 2005 году выборы показали полное отсутствие женщин в Парламенте. Это заставило гражданские организации, преодолевая разногласия, решительно поставить вопрос о безотлагательном принятии специальных мер поддержки женщин. На основе общей платформы действий по всей стране женскими активистами были организованы широкие информационные кампании и акции за квоты. По инициативе женского движения 21 июня 2005 г. Президентом был издан Указ об утверждении должности Специального представителя в Жогорку Кенеше по вопросам гендерного развития. Установление института Специального представителя рассматривалась как специальная мера поддержки продвижения гендерного равенства на уровне законодательной власти, связанная с ситуацией отсутствия пропорционального представительства обоих полов в составе Жогорку Кенеша.

С целью улучшения гендерной ситуации, расширения возможностей участия женщин в формировании и реализации государственной политики 20 марта 2006 г. вышел Указ бывшего президента Республики К. С. Бакиева «О мерах по совершенствованию гендерной политики», в котором говорилось о том, что структурные изменения в политике и экономике являются не в полной мере позитивными с точки зрения гендерного равенства, не созданы достаточные условия для реализации прав и свобод женщин наравне с мужчинами. Далее в Указе отмечалось о целесообразности обеспечения не менее 30-процентного представительства женщин в государственных органах и органах местного самоуправления, в том числе и на

уровне принятия решений. Однако закрепленные документально концепции достижения гендерного равенства находились в ярко выраженном противоречии с социальной практикой.

В 2007 г. в новой редакции Конституции Кыргызстана были закреплены основы равенства возможностей и прав женщин и мужчин. Внесены гендерные дополнения в закон «О земле». Введены гендерные квоты в закон «О политических партиях» и принят Национальный план действий по оптимизации гендерного равенства в Кыргызстане на 2007–2010 гг.

В 2008 г. был создан Альянс женских законодательных инициатив, собравший опытных специалистов с гендерными знаниями, которые смогли пролоббировать гендерно-направленные законодательные предложения и провести мониторинг осуществления гендерной политики. В 2012 г. было принято Постановление Правительства Кыргызстана, касающееся Национальной стратегии до 2020 г. и Национального плана деятельности по оптимизации гендерного равенства на 2012–2014 гг. В документе были определены несколько приоритетов развития: политическое равноправие, доступ к правосудию, образованию и экономическим ресурсам. Для реализации этих документов помимо госорганов были задействованы НПО и международные организации.

В соответствии с Постановлением Правительства от 2 Мая 2012 года был образован Национальный совет по гендерному развитию под председательством вице-премьера-министра. Совет являлся совещательным органом, в который входили министры, заместители министров и полномочные представители правительства в областях. Реализация гендерной политики координировалась отделом гендерной политики Министерства молодежи, труда и занятости. Новая национальная стратегия и национальный план действий устанавливали структурную модель и четкие обязанности по разработке, реализации и мониторингу гендерной политики.

В 2013 году Кыргызстан утвердил дорожную карту по устойчивому развитию на 2013–2017 годы, подготовленную Аппаратом Президента. Эти меры содействовали реализации первой долгосрочной инновационной Стратегии по обеспечению гендерного равенства (2012–2020 гг.) и его первоначального Национального плана действий на 2012 год.

В феврале 2013 года при активной поддержке со стороны Структуры «ООН-женщины» в сотрудничестве с Региональным центром ООН по превентивной дипломатии для Центральной Азии и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе, Кыргызстан принял Национальный план действий по выполнению резолюции 1325 Совета Безопасности ООН, которая, наряду с шестью вспомогательными резолюциями Совета Безопасности ООН — 1820, 1888, 1889, 1960, 2106 и 2122 — является частью обязательств ООН в отношении прав женщин. Эти политические документы представляли собой новый подход к обеспечению гендерного равенства в Киргизской Республике.

В 2017 г. начала работу Киргизская ассоциация женщин сектора законности, правопорядка и безопасности.

Для реализации обязанностей по защите гендерного равенства Правительство Киргизской Республики приняло Национальную стратегию по достижению гендерного равенства до 2020 года (<https://cuti.cc/WCDhn>). В целях эффективного решения вопросов гендерного равенства и актуализации проблем был создан Национальный совет по гендерному развитию при Правительстве КР, который разработал и утвердил Национальный план действий по гендерному равенству на 2018–2020 годы, Национальный план действий по Резолюции СБ ООН 1325 на 2018–2020 годы, подготовил пятый периодический отчет для CEDAW (2019).

Для увеличения количества женщин депутатов в выборных органах был инициирован Закон о 30% квоте для женщин. Инициатива была одобрена, и в ее поддержку было собрано

более 10 тыс. подписей от граждан со всех регионов КР. В результате, 8 августа 2019 г., под номером №117 был принят закон Киргизской Республики «О внесении изменений в Закон Киргизской Республики „О выборах депутатов местных кенешей“» (<https://cuti.cc/9jePZ>) по обеспечению не менее 30% мандатов депутатов айыльного кенеша для женщин. Жогорку Кенеш утвердил механизм гарантированного минимального представительства женщин в составах местных кенешей через резервирование 30% мандатов (квот) для женщин.

Выводы

В стране по-прежнему фиксируется высокий уровень насилия в отношении женщин и девочек. Несмотря на солидную законодательную базу, направленную на достижение гендерного равенства, а также недостаточное участие женщин в процессах принятия решений сказывается на гендерном имидже страны. В общем, анализ законодательной базы обеспечения гендерного равенства в Кыргызстане, которая была сформирована за 30-летний период, показывает, что женское движение и гендерные эксперты Кыргызстана сделали много в этом направлении. Однако следует признать, что разрыв между де-факто и де-юре положения женщин еще достаточно большой. Перед гендерными экспертами и учеными лежит непочатый край исследований социальных проблем общества с точки зрения гендерного подхода.

Список литературы:

- 1.Торогельдиева Б. М. Административная реформа как фактор повышения эффективности государственного управления в Кыргызстане // Развитие территорий. 2019. №2 (16). С. 28-32.
2. Мадышева Ш. И., Мадышев Б. И., Орунбаев С. С. Насилие против женщин в Кыргызстане и мероприятия, направленные на его устранение // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. №3-1. С. 198-202.

References:

- 1.Torogel'dieva, B. M. (2019). Administrativnaya reforma kak faktor povysheniya effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya v Kyrgyzstane. *Razvitie territorii*, (2 (16)), 28–32. (in Russian).
2. Madysheva, Sh. I., Madyshev, B. I., & Orunbaev, S. S. (2021). Nasilie protiv zhenshchin v kyrgyzstane i meropriyatiya, napravlennye na ego ustranenie. *Mezhdunarodnyi zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk*, (3–1), 198–202. (in Russian).

*Работа поступила
в редакцию 29.06.2022 г.*

*Принята к публикации
03.07.2022 г.*

Ссылка для цитирования:

Марзабаева Б. Т., Ташыбаева А. К., Асанахунова З. М., Бабакулова Р. Б. Законодательное обеспечение гендерного равенства в Киргизской Республике // Бюллетень науки и практики. 2022. Т. 8. №8. С. 430-437. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/81/44>

Cite as (APA):

Marzabaeva, B., Tashybaeva, A. K., Asanakhunova, Z., & Babakulova, R. (2022). Legislative Support of Gender Equality in the Kyrgyz Republic. *Bulletin of Science and Practice*, 8(8), 430-437. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/81/44>