

ОО «Правозащитное движение: Бир Дуйно – Кыргызстан»**Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств,
посвященное человеческому измерению
(г. Варшава, 16-27 сентября 2019 года)****Side event: Challenging gender discrimination in Eastern Europe and Central Asia: from
inequality in the workplace to domestic violence
(20 сентября 2019 года)**

Добрый вечер, благодарю за предоставленную возможность выступить на данном мероприятии!

За 28 лет независимости Кыргызская Республика ратифицировала ряд международных конвенций, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), подписала Пекинскую декларацию и присоединилась к Пекинской платформе действий. Приняты такие основополагающие законы Кыргызской Республики, как «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» и «Об охране и защите от семейного насилия». Действует первый в Кыргызстане долгосрочный документ в сфере достижения гендерного равенства «Национальная стратегия Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2020 года»¹ и третий Национальный план действий². Таким образом, Кыргызская Республика взяла на себя обязательства принимать все необходимые меры по недопущению гендерной дискриминации и насилия в частной и общественной жизни своих граждан.

Однако, главной из существующих проблем остается разрыв между государственными обязательствами, зафиксированными в национальных планах и программах, и их реализацией. Внимание власти к теме гендерной дискриминации и насилия остается в основном на уровне риторики. После того, как отсутствие женщин в парламенте в 2005 году обнажило проблемы в сфере доступа к политическому участию и принятию решений, именно активисты женского движения организовали кампанию, в результате которой были внесены дополнения в Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике через введение квот для женщин, молодежи и этнических меньшинств. Требование к чередованию женских и мужских фамилий в списках кандидатов от политических партий привело к избранию в ходе парламентских выборов в 2007 году 24 женщин (26,6%). Количество женщин-депутатов местных кенешей сокращается с каждым выборами и достигло рекордно низкого показателя за всю историю Кыргызстана – менее 10%. Количество женщин-депутатов Жогорку Кенеш составляет 15% (20 из 120), что в 2 раза меньше минимального 30% гендерного квотирования, закрепленного в Кодексе о выборах КР. В Правительстве на руководящих должностях женщины представлены лишь в 2 позициях из 22 – один Вице премьер-министр из четырех и один министр (Министр финансов). Женщины-депутаты местных кенешей и Жогорку Кенеша подняли вопрос «о выдавливании и запугивании» женщин кандидатов в депутаты во время выборов и осуществления политической деятельности. Они получали угрозы и

¹ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/7182>

² В настоящее время НПД на 2018-2020 годы утвержден постановлением ПКР от 19 ноября 2018 года № 537

запугивания от своих соперников и членов семьи мужского пола, которые настаивали на том, чтобы женщины сошли с предвыборной гонки. В текущем году принят пакет законопроектов, направленных на совершенствование избирательного законодательства, главной поправкой в этом пакете законопроектов является норма о том, что не менее 30% от общего числа депутатов в местных кенешах должны составлять женщины.

Процессы демократизации позволили Кыргызстану продвинуться в области нормативной и правовой поддержки гендерного баланса, но практическая реализация принятых норм и обязательств все еще остается проблематичной. Сегодня остается низким уровень экономической активности женщин, стало явным их вытеснение из сферы управления, выросла зависимость женщин в семейных отношениях, появились новые культурные нормы и стереотипы, унижающие женское достоинство (институт «младших жен», похищение женщин с целью принуждения их к замужеству, ранние браки и ограничение девочек в доступе к образованию).

Конституция Кыргызской Республики запрещает дискриминацию, в том числе и по признаку пола. Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» также запрещает все формы дискриминации в отношении женщин, однако последствия невыполнения закона имеют отсылочную норму и говорят лишь об использовании возможности законодательства Кыргызской Республики. Таким образом, отсутствие реально установленной ответственности за гендерную дискриминацию в законодательстве Кыргызской Республики обуславливает игнорирование правоприменительной практикой фактов дискриминации в отношении женщин. В период с 2013 по 2017 годы в судах Кыргызстана было всего 6 дел по статье о нарушении равноправия (ст. 185 УК КР). Из них, только по одному делу вынесен приговор — человека осудили.

Вместе с тем, согласно Трудовому Кодексу Кыргызской Республики: «Запрещается применение труда женщин на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, а также на подземных работах, кроме нефизических работ или работ по санитарному и бытовому обслуживанию, а также на работах, связанных с подъемом и перемещением вручную тяжестей, превышающих предельно допустимые для них нормы» (ст. 303), а согласно Закону Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»: «Не является гендерной дискриминацией установление требований к профессиональной квалификации, основанных на возможностях выполнения обязанностей только лицами определенного пола». На основании этого, существует перечень четырехсот запрещенных для женщин работ и профессий, утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 марта 2000 года № 158. Таким образом, в трудовом законодательстве и в законе, направленном на обеспечение равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин, существуют дискриминационные нормы, ограничивающие доступ женщин к свободе выбора трудовой деятельности.

Несмотря на постоянные усилия государственных структур по увеличению кредита доверия в отношении правоохранительных органов, сохраняется тенденция неправомерных практик со стороны отдельных сотрудников органов внутренних дел³. Милиционеры не боятся совершать неправомерные действия против представителей ЛГБТ, так как полагают, что им некуда будет обратиться, опасаясь последующего аутинга⁴. Сотрудники органов внутренних дел к тому же остаются основными нарушителями прав ЛГБТ людей в Кыргызстане. С 2016 по 2018 год было задокументировано 35 кейсов, связанных с насилием со стороны правоохранительных органов. Большинство случаев связаны с

³ <http://indigo.kg/wp-content/uploads/2016/04/Oni-skazali-tak-vam-i-nado-HRV.pdf>

⁴ Аутинг (англ. Outing) — предание гласности, публичное разглашение информации о сексуальной ориентации или гендерной идентичности человека без его на то согласия.

шантажом, угрозами и вымогательствами. Случаи физического насилия со стороны милиции хоть и случаются реже, однако, проявляются с особой жестокостью.

Имеют место частые случаи, когда сотрудники милиции бездействуют при совершении или подготовке правонарушений против ЛГБТ людей. Две сотрудницы ОО «Кыргыз Индиго» подали заявление в отношении лидеров организации «Кырк Чоро»⁵ из-за угроз их личной безопасности. Милиция отказала в возбуждении уголовного дела ввиду отсутствия состава преступления несмотря на то, что один из представителей «Кырк Чоро» заявил, что совершит теракт 1 мая⁶.

Нарастание системных проблем в сфере гендерного неравенства и дискриминации требует существенного изменения лежащих за этим социальных и управленческих механизмов, усиления внимания к данной сфере и публичного признания существующих проблем со стороны власти.

На уровне управления отношение к гендерной проблематике остается формальным, которое регулярно исключается из основного потока актуальных управленческих решений. Несмотря на некоторые сдвиги в области повышения гендерной чувствительности и появление в ведомствах ответственных за гендерные вопросы, серьезных изменений в подходах к разработке отраслевых политик, реальном доступе к равным правам и возможностям для большинства населения так и не произошло. Формализованный инструмент гендерной экспертизы не стал частью практики государственных органов. Можно констатировать поверхностное отношение властных структур к национальным обязательствам в области гендерной политики. В частности, отсутствует практика предоставления парламенту страны отчета Правительства о ходе реализации гендерной политики. А слабость контроля над исполнением законов приводит к случаям, когда даже сам законодательный орган не соблюдает нормы о специальных мерах продвижения гендерного равенства при внесении и утверждении кандидатур в государственные органы. Зачастую государство само не является образцовым работодателем. Такое отношение транслируется и на выполнение международных обязательств.

Недостатки при выполнении международных обязательств, а также в сфере правоприменения национального законодательства на уровне официальных структур отражаются на общественном мнении и повседневном поведении людей. В итоге, подобная деформация правовых и социальных норм влияет как на публичную, так и на частную сферы жизнедеятельности граждан. В публичном пространстве это обуславливает неравный доступ женщин и мужчин к процессу принятия решений. В частной и профессиональной деятельности это ведет к усилению гендерной дискриминации, включая рост гендерного насилия.

Основная деятельность в области преодоления гендерной дискриминации предпринимается в первую очередь неправительственными и международными организациями. Непризнание государством проблемы дискриминации по признакам пола и гендера оказывает влияние не только на гендерные аспекты реализации равных прав и возможностей, но и на существование дискриминации по другим основаниям, таким как возраст, этническая принадлежность или наличие инвалидности. Вопросы дискриминации замалчиваются и отсутствие их обсуждения приводит к тому, что ни общественное сознание, ни практика судебных и правоохранительных органов не готовы к изменению профессиональных, культурных и социальных норм в этой сфере.

В настоящее время вырос уровень домашнего насилия, участились факторы многоженства, ранних браков, сексуального домогательства на рабочем месте, а также торговля женщинами с целью трудовой и сексуальной эксплуатации. Из-за экономической зависимости, неработающих механизмов выплаты алиментов и невозможности в одиночку содержать семью и детей, многие женщины вынуждены сохранять нежелательный для себя

⁵ Общественная организация "Кырк Чоро" националистического толка.

⁶ <https://www.currenttime.tv/amp/bishkek-anti-lgbt-protests/29819834.html>

брак или принимать унижительное положение второй-третьей («младшей» или «старшей» жены). В таких семьях уровень психологической напряженности очень высок и риск гендерного насилия также серьезно возрастает.

Принудительные браки и похищения невест по-прежнему не редкость, являются самыми распространенными видами гендерного насилия в Кыргызской Республике, и они несоразмерно затрагивают девочек-подростков, что приводит к преступлениям на сексуальной почве. В то время как брачный возраст составляет восемнадцать лет, в соответствии со статьей 14 Семейного кодекса, которая соответствует международным стандартам в области прав человека, религиозные и незарегистрированные (де-факто) браки очень широко распространены и не дают супругам никакой правовой защиты, особенно в отношении на имущество и наследство. В статье 178 Уголовного кодекса признается нарушение Семейного кодекса религиозными церемониями, однако неизвестно, насколько часто это положение применяется. Похищение невесты (ст. 175 УК КР) рассматривается как отдельное преступление к принудительному браку (ст. 176), что соответствует требованиям Стамбульской конвенции Совета Европы. Однако часто случается так, что похищение невесты заканчивается тем, что женщина или девушка выходят замуж за мужчину, потому что у нее нет другого выхода, и ее шансы на повторное вступление в брак значительно сократятся, если ее задержат на ночь в доме преступника. Похищение невесты часто сопровождается изнасилованием, которое используется в качестве средства для предотвращения ухода жертвы. В таких ситуациях считается, что «семья» уже образовалась, так что изнасилование не расследуется эффективно, игнорируя тот факт, что она была вынуждена вступить в брак и оправдать изнасилование.

Согласно исследованию, более 20% браков в Кыргызской Республике были заключены в результате похищения невест и доли вынужденных браков. Похищение женщины для брака в сельской местности встречается почти в два раза чаще, чем в городских поселениях. Браки, заключенные путем похищения женщин без их согласия, отмечаются по всему Кыргызстану, в той или иной степени. Практика имеет место больше, как правило, среди девушек, которые не имели образования или имели только начальное образование и среди бедных домохозяйств⁷.

Похищения невест и отсутствие адекватной реакции со стороны власти стало заметно 27 мая 2018 года, когда в здании Жайылского РОВД Чуйской области была убита 20-летняя студентка медицинского колледжа Бурулай Турдаалы кызы. В убийстве девушки обвинили мужчину, который похитил ее с целью вступления в брак. Смертельно ранив ее ножом в приемном отделении милиции, он позже нанес ранения и себе. В феврале 2019 года городской суд приговорил его к 20 годам тюремного заключения и взысканию более \$11 тысяч в пользу семьи пострадавшей в качестве морального и материального ущерба.

В апреле 2019 году вступили в силу поправки в Уголовный Кодекс КР, теперь за умыкание невесты без согласия девушки наказывается лишением свободы сроком до 10 лет и штрафом в размере \$3 тыс. Поправки вступили в силу относительно недавно, в апреле 2019 года. По данным МВД КР, которые оно озвучивало в 2018 году, за последние пять лет в органы с заявлением, связанных с похищением невест, обратились 895 человек, но в 727 случаях из них уголовные дела возбуждены не были. Расследованными в рамках уголовных дел оказались лишь 168 случаев⁸.

Три судопроизводителя Таласских судебных органов, изнасиловавших гражданку Калию, до сих пор находятся на свободе, несмотря на неопровержимые доказательства, которые были предоставлены в суд. Дело было затянато Таласским областным судом, который оправдал насильников и вынес решение с грубыми нарушениями уголовно-процессуального законодательства. Подсудимые до сих пор на свободе, а из-за постоянных

⁷ Отчет по результатам исследования "Гендер в восприятии общества" (2018 год).

https://kyrgyzstan.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/GSPS_Russian_Final%20report.pdf

⁸ https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan_un_bride_kidnapping/29499656.html/

угроз с их стороны и их близких в адрес женщины и двух ее детей, она вынуждена была уехать в Бишкек. В июле 2019 года Верховный суд КР отменил решения городского и областного судов и вернул дело на новое рассмотрение.

Сложность процедур юридической защиты нарушенных прав, наличие коррупции в правоохранительных органах, недоступность квалифицированной адвокатской помощи приводят к тому, что большинство пострадавших от гендерного насилия предпочитают не обращаться в систему правосудия за защитой своих прав. В результате, факты преступлений и правонарушений на гендерной почве теряются в уголовной и административной статистике и в статистике отказных материалов. Непрозрачная система отбора кадров, при котором гендерная компетентность и чувствительность не являются индикаторами, гендерно несбалансированный состав участковых инспекторов милиции, сотрудников дежурных частей и следователей ОВД и прокуратуры вызывают определенное недоверие у пострадавших женщин и является дополнительным препятствием для их обращения в правоохранительные структуры. Слабый контроль и надзор за исполнением норм законов Кыргызской Республики, как со стороны парламента, так и органов прокуратуры, а также отсутствие обобщения судебной практики по вопросам преступлений и правонарушений по гендерному признаку и гражданских дел в сфере семейных отношений, таких, как разводы, раздел имущества, установление отцовства, выплата алиментов и т.д., также препятствуют совершенствованию процессуальных норм для повышения эффективности защиты прав женщин.

Наиболее острым и заметным в сфере гендерного неравенства представляется сужение доступа женщин к реализации экономических возможностей. Согласно данным исследований гендерных аспектов рынка труда и развития предпринимательства, женщины доминируют в неформальном рынке труда, отдельных секторах обслуживания и торговли. Это автоматически отсекает многих женщин от получения гарантированных социальных благ, например, в области здравоохранения, права на отдых и т.д. Удельный вес женщин, имеющих две, и более, оплачиваемых сфер деятельности, исключая домашний труд, гораздо выше, чем среди мужчин. Перегруженность женщин в работе отражается на том количестве времени и внимания, которое они уделяют развитию и воспитанию детей, включая вопросы их образования. По результатам международной оценки достижений учащихся PISA, Кыргызстан оказался на последнем месте, как в 2006, так и в 2009 году. При этом актуализация поддерживающей роли отцов в этой деятельности так и не стала на сегодня нормой для семейных взаимоотношений.

Таким образом, в настоящий момент проблема гендерного равенства остается для Кыргызстана актуальной. Многие эффективные решения в этой сфере не принимаются просто из-за недостатка политической воли и низкого уровня гендерной чувствительности среди представителей власти. Несмотря на достижения, реализация равных прав и возможностей женщин и мужчин сегодня требует активной работы и постоянного внимания, в первую очередь со стороны государства. Поскольку пренебрежение гендерными аспектами ведет к углублению социальных и экономических проблем в государстве.

Анализ текущей ситуации показывает, что в сфере гендерного равенства ключевыми проблемами на сегодня остаются следующие:

1. Слабый государственный контроль за реализацией международных обязательств и исполнением норм национального законодательства в сфере установления гендерного баланса в принятии политических решений и отсутствие координации в реализации гендерной политики на национальном, территориальном и секторальном уровнях.

2. ОМСУ не обладают достаточными финансовыми и человеческими ресурсами для полноценного выполнения возложенных на них функций по охране и защите от семейного насилия, включая профилактические меры.

3. Экономическая зависимость и уязвимость женщин, вызванная неравномерным распределением репродуктивной и семейной нагрузки, а также несбалансированным рынком труда, с преобладанием женщин в неформальной экономике и низкооплачиваемых сферах производства, обслуживания и торговли.

4. Отсутствие возможностей профессионального развития для женщин.

5. Существование гендерной дискриминации и ограничение доступа к решению проблем в этой сфере в рамках правовой системы. Отсутствие антидискриминационного законодательства и соответственно правового механизма по защите от всех форм дискриминации.

6. Отсутствие государственных мер по формированию культуры нетерпимости к гендерной дискриминации как общественно-значимой нормы.

7. Отсутствие гендерного паритета в сфере политического участия на всех уровнях принятия решений.

Рекомендации для государства:

- 1) Усиление контроля над реализацией международных обязательств и норм национального законодательства по недопущению гендерной дискриминации и насилия в частной и публичной сферах, а также национальных документов в сфере достижения гендерного равенства такими государственными органами Кыргызской Республики, как Жогорку Кенеш, Правительство, Государственная кадровая служба, Генеральная прокуратура и т.д.;
- 2) Исключение дискриминационных норм из национального законодательства, устранение запрета, ограничивающего доступ женщин к свободе выбора трудовой деятельности.
- 3) Мониторинг и оценка выполнения Национальной Стратегии по Гендерному Равенству (2012-2020 годы), основанных на ней Национальных планов действий (2012-2014, 2015-2017, 2018-2020), Плана действий по реализации Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН о роли женщин в обеспечении мира и безопасности и Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия».
- 4) Обеспечить выделение бюджетных средств местным органам власти на реализацию Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия».
- 5) Развитие гендерно-ориентированной кадровой политики в органах государственной и муниципальной службы. Предпринять меры по увеличению представленности женщин в представительных органах власти (в местных кенешах и Жогорку Кенеше КР), а также в правоохранительных органах. Повышение представительства женщин до 50% на всех уровнях принятия решений.
- 6) Обеспечение доступа к справедливому правосудию и безопасности на всех стадиях судебного разбирательства женщин и девочек, подвергшихся сексуальному насилию, внести изменения в законодательство для того, чтобы все случаи сексуального насилия в отношении женщин передавались на рассмотрение женщин-прокуроров и женщин следователей;
- 7) Принятие антидискриминационного закона, вводящего запрет на все формы дискриминации по более расширенному и открытому перечню защищенных признаков, предусматривающего эффективный правовой механизм защиты и устанавливающий реальную ответственность за дискриминацию;
- 8) Разработка и эффективная реализация государственных мер по формированию культуры нетерпимости к гендерной дискриминации как общественно-значимой нормы;
- 9) Расширение экономических возможностей женщин и повышение их экономической активности через расширение источников укрепления экономических возможностей и переход из сферы неформальной, теневой занятости в формальный рынок труда;

Благодарю за внимание!

Эржан КАЙЫПОВ

ОО «Правозащитное движение: Бир Дуйно – Кыргызстан»