

ОО «Правозащитное движение: Бир Дуйно – Кыргызстан»

**Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств,
посвященное человеческому измерению
(г. Варшава, 16-27 сентября 2019 года)**

**Working session 8: Tolerance and non-discrimination I
(20 September 2019)**

Добрый день, благодарю за предоставленную возможность выступить на рабочей сессии!

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 запугивания от своих соперников и членов семьи мужского пола, которые настаивали на

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

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

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.

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.

Наращение 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 брак или принимать унижительное положение второй-третьей («младшей» или «старшей»)

⁵ Общественная организация "Кырк Чоро" националистического толка.

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

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 имущества 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 взыскании 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 судoisполнителя 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 угроз с их стороны и их близких в адрес женщины и двух ее детей, она вынуждена была

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/

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»