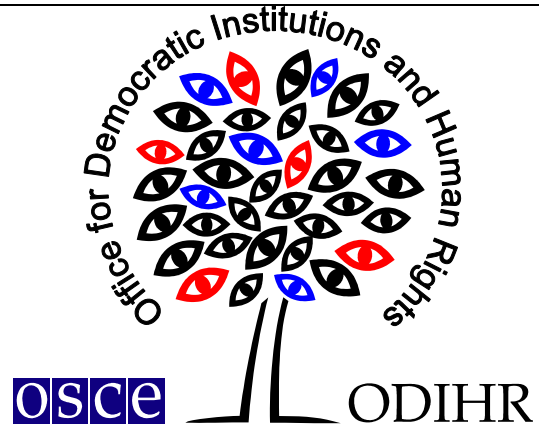


Варшава , 15 августа, 2006

Заключение -Nr: GEND –
KYR/069/2006 (MASz)

www.legislationline.org



**Заключение по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской
Республики об основах государственных гарантий
обеспечения гендерного равенства**

На основе неофициального перевода проекта закона о внесении изменений
на английский язык, предоставленного Центром ОБСЕ в Бишкеке

**Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства**

СОДЕРЖАНИЕ:

1. ВВЕДЕНИЕ
2. СФЕРА ОХВАТА
3. КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ
4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ
 - 4.1. Общие положения и определения, содержащиеся в законе
 - 4.2. Цель, охват и принципы закона
 - 4.3. Запрет на гендерную дискриминацию
 - 4.4. Государственная политика по вопросам гендерного равенства, мониторинг и отчетность
 - 4.5. Гендерное равенство в государственном управлении
 - 4.6. Гендерное равенство в экономических и социальных отношениях
 - 4.7. Гендерное равенство в трудовых отношениях
 - 4.8. Национальный механизм для обеспечения гендерного равенства
 - 4.9. Процедура по рассмотрению нарушений принципа гендерного равенства
5. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ И РЕКОМЕНДАЦИИ

**Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства**

1. ВВЕДЕНИЕ

1. В своем письме от 8 июня 2006 года Специальным представителем Президента Кыргызской Республики по вопросам гендерного равенства в Жогорку Кенеш, правительстве и судебных органах был сделан запрос Главе Центра ОБСЕ в Бишкеке на то, чтобы БДИПЧ ОБСЕ провел экспертную оценку законопроекта Кыргызской Республики по внесению изменений и дополнений в Закон об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства от 12 марта 2003 года. (далее “Законопроект”).

2. После этого Центр ОБСЕ в Бишкеке передал этот запрос БДИПЧ ОБСЕ и было составлено данное «Заключение по законопроекту Кыргызской Республики по внесению изменений и дополнений в Закон об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства (далее “Заключение”).

2. СФЕРА ОХВАТА

3. Данное Заключение не претендует на полный и всесторонний обзор, оно было разработано для того, чтобы быть принятым во внимание в свете международных стандартов и практики в области гендерного равенства, по которым Кыргызская Республика уже приняла определенные обязательства или собирается это сделать.

4. В дополнение к вышеупомянутому, следует принять во внимание, что Заключение было разработано на основе неофициального перевода, сделанного Центром ОБСЕ в Бишкеке, поэтому возможны некоторые неточности в интерпретации. Заключение было разработано на основе версии Законопроекта, в которой сделанные изменения (поправки) не были отдельно выделены, он был представлен как объединенный текст, поэтому в БДИПЧ ОБСЕ нам пришлось самим выделять изменения, основанные на различии в двух переводах. В процессе этой работы также, возможно, произошли ошибки. Кроме того, следует отметить, что Законопроект был рассмотрен изолированно от других законов, которые надо было бы иметь под рукой.

5. В этом отношении, БДИПЧ ОБСЕ хотел бы отметить, что данное Заключение составлено таким образом, что БДИПЧ ОБСЕ оставляет за собой право в будущем сделать любые рекомендации и комментарии к данному Законопроекту.

3. КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

6. Законопроект представляет уникальную возможность изменить существующее законодательство по гендерному равенству с учетом уроков, извлеченных из выполнения существующих положений и с учетом достижений и тенденций в международной практике. Поэтому в данном Законопроекте должны не только устанавливаться юридические принципы и обеспечиваться

Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства

соответствие с международными стандартами, но помимо этого должны быть определены национальные механизмы, которые приводили бы в исполнение эти принципы, и таким образом гарантировали бы равные возможности между мужчинами и женщинами не только *де-юре*, но также и *де-факто*.¹

7. В целом рекомендовано:
- A. определение “комплексное включение всех аспектов гендерных вопросов” (“gender mainstreaming”) должно также включать ссылку на законодательство [пар.8];
 - B. определение гендерной дискриминации должно включать ссылку как на прямую, так и на косвенную дискриминацию [пар.10];
 - C. должно быть разъяснено определение “аффирмативных действий” по сравнению со “специальными мерами” [пар.11];
 - D. цель Законопроекта состоит также и в том, чтобы создать национальный аппарат (или механизм) для достижения гендерного равенства [пар.14];
 - E. Статья 6 Законопроекта включает в себя недвусмысленные критерии как для прямой, так и для косвенной (явной и неявной) гендерной дискриминации [пар.17, 18 и 19];
 - F. Включена статья, по которой конкретно запрещается сексуальное преследование (и не только в рабочем месте), и что бремя доказательств о том, что сексуальное преследование не имело место ложится на человека, которого в этом обвиняют [пар.22 и 23];
 - G. В Статье 7 должно быть определено, что Правительство также обязано принять Национальный план действий по вопросам гендерного равенства [пар.24];
 - H. В Статье 8 следует изложить конкретные требования к органам, отвечающим за мониторинг и отчетность, а также периодичность предоставления отчетности и орган, которому такая отчетность должна представляться [пар.25 и 26];
 - I. Статью 9 следует уточнить [пар.28];
 - J. при внесении изменений в Избирательный Кодекс о введении квот, рассмотреть системы двойных квот [пар.31];
 - K. Законопроект излагает конкретные шаги по улучшению ситуации женщин в отношении прав собственности [пар.33];
 - L. Законопроект включает специальную ссылку на доступность системы здравоохранения и возможности осуществления специальных мер, чтобы улучшить ситуацию здоровья женщин Кыргызстана [пар.34 и 35];
 - M. В Законопроекте содержатся нормы, определяющие ответственность предприятий малого бизнеса (таких, где число сотрудников меньше десяти) за гендерную дискриминацию [пар.38];
 - N. В Законопроекте установлена процедура подачи жалоб на дискриминацию по заработной плате [пар.41];

Страны участницы ОБСЕ подтвердили свою цель обеспечить не только *де-юре*, но и *фактическое* равенство возможностей между мужчинами и женщинами и принять для этого действенные меры как можно раньше, Московский Заключительный Документ, 1991, параграф 40.4.

**Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства**

- O. В Законопроекте отпуск по уходу за детьми предусматривается как гендерно нейтральный [пар.44];
- P. весь раздел о национальном механизме надо пересмотреть с тем, чтобы гарантировать, что (1) орган, который должно стать ядром национального механизма, был бы прописан в законе; (2) состав этого органа устанавливается согласно закону; (3) определяется метод выбора лиц в этот органа; (4), кому этот орган будет подчиняться; (5) процедура голосования в рамках этого органа по принятию решений ; (6) имеется ли формализованный метод, по которому обеспечивается участие неправительственных организаций в составе или в работе данного органа. [пар.46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 и 53];
- Q. основной обязанностью данного органа должно стать комплексное включение всех аспектов гендерных вопросов [пар.55];
- R. более четко следует прописать последствия за невыполнение положений данного Законопроекта [пар.58];
- S. По Законопроекту должен быть создан независимый орган, ответственный за то, чтобы принимать индивидуальные жалобы на гендерную дискриминацию с компетенцией подавать жалобы *по должности (ex officio)* [пар.59 и 60];
- T. В Законопроекте в отдельном разделе должна быть установлена четкая и хорошо прописанная процедура подачи жалоб [пар.61];
- U. Законопроект четко определяет возмещение и компенсацию, которую могут получить жертвы преследований и гендерной дискриминации [пар.61];
- V. в дополнение к Законопроекту, изданы соответствующие законы по вопросам семейного насилия [пар. 62];
- W. Законопроект должен включать положения о равенстве в образовании [пар.63];
- X. Законопроект должен включать вопросы о роли и обязанности СМИ в продвижении гендерного равенства [пар.64];
- Y. Законопроект рассматривает включение положений, по которым требовалось бы обучение и просвещение государственных служащих по вопросам гендерного качества и комплексного включения гендерных вопросов [пар.65];
- Z. К Законопроекту прилагается оценка регуляторного и финансового воздействия [пар.66 и 67].

4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

**Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства**

4.1. Общие положения и определения, содержащиеся в законе

8. Неплохо было бы расширить перечень определений в Законопроекте, который бы использовался в качестве руководства теми, кто отвечает за выполнение закона в его интерпретации. В частности определение “гендерного подхода (комплексного включения гендерных вопросов)” является одним из важных, поскольку концепцией должен стать общий подход к обеспечению гендерного равенства в Кыргызстане. Стоит подумать о том, чтобы в определении указать ссылку на факт, что комплексное включение гендерных вопросов имеет важное значение и должно включать в себя процесс оценки не только неравенства в политике и программах государства, но также и в законодательстве².

9. Рекомендуется, чтобы в целях усовершенствования Статьи 1 Законопроекта, в которой устанавливаются понятия терминов, используемых в законе, были бы добавлены некоторые определения, а те, которые уже существуют, были бы разъяснены или детализированы.

10. В дополнение к рекомендации, сделанной выше, должно быть расширено определение “гендерной дискриминации”, поскольку оно является одним из самых важных определений Законопроекта, в него необходимо включить недвусмысленное определение прямой дискриминации и косвенной дискриминации (что по-видимому является целью понятия “скрытой гендерной дискриминации”). Это особенно важно, так как Статья 6 Законопроекта о запрещении гендерной дискриминации включает в себя ответственность за действия, которые подпадают под это определение.

11. Определение “аффирмативных действий” в Законопроекте понимается как описание ‘временных специальных мер’, как предписано Конвенцией по устранению всех форм дискриминации женщин (в дальнейшем “CEDAW”),³ и это приветствуется. В целях перевода и в целях прояснения и

² “Комплексное включение гендерной перспективы - процесс оценки последствий любого запланированного действия для женщин и мужчин, включая законодательство, политику и программы, во всех областях и на всех уровнях. Это - стратегия для того, чтобы женские, а также и мужские опыт и заботы стали составной частью дизайна, выполнения, мониторинга и оценки политики и программ во всех политических, экономических и социальных сферах с тем, чтобы одинаково выиграли бы и женщины и мужчины, а неравенство бы не закреплялось. Конечная цель состоит в том, чтобы достигнуть гендерного равенства.” См.: Официальные документы Генеральной Ассамблеи, Пятьдесят пятая Сессия, Приложение номер 3 (A/52/3/Rev 1), глава IV, параграф 4.

³ Статья 4 G.A.res. 34/180, 34, UN.GAOR Supp. (Номер 46) В 193, U.N.Doc A/34/46. вступившая в силу 3 сентября 1981 года говорит, что “1. Принятие государствами временных специальных мер, нацеленных на ускорение фактического равенства между мужчинами и женщинами не будет считаться дискриминацией как определено в данной Конвенции, но никоим образом не должно повлечь за собой такие последствия, как поддержание неравных или разных стандартов; эти меры должны быть прекращены, как только цели равенства возможности и отношения будут достигнуты”. Данная процитированная Конвенция была ратифицирована Республикой Кыргызстан 10 февраля 1997 года.

**Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства**

последовательности, рекомендуют переименовать этот термин в “специальные меры”.

12. Определение “сексуального преследования” приветствуется. Для того, чтобы обеспечить полный эффект запрещения на сексуальное преследование, в Законопроекте не следует останавливаться на том, чтобы просто дать определение этой формы гендерной дискриминации, а надо включить недвусмысленное положение о его запрете. Эта рекомендация будет обсуждена ниже.

13. Не ясно, почему необходимо включать определение “нарушения равных прав”. Кроме того, различие между определением “гендерное равенство” и “равенство прав” непонятно, более того, непонятно зачем надо было включать два очень похожих термина, если, конечно, это объясняется неточностями перевода. Определение “субъектов гендерного равенства” также следует разъяснить, поскольку представляется, что первичный субъект гендерного равенства – это физические лица. Наконец, определение концепции “отношение, основанное на равноправном партнерстве” является весьма двусмысленным и нуждается в дальнейшей поправке.

4.2 Цель, охват и принципы закона

14. В дополнение к главной цели по обеспечению гендерного равенства, сформулированной в Статье 2 Законопроекта, рекомендуют включить также и цель создания аппарата (или механизма) для достижения гендерного равенства в Кыргызстане. Это предлагается в качестве установленной цели любого закона, проливает свет на способ, которым он должен интерпретироваться.

15. В отношении Статьи 3, в которой предусмотрены основные принципы, то ее можно дополнить и включить в нее принцип недискриминации. Особенно приветствуется то, что участие и помощь гражданского общества были включены в Законопроект как принцип. Члены гражданского общества, и в частности неправительственные организации, имеющие дело с вопросами, которые воздействуют на гендерное равенство, представляют собой очень ценный источник, как для формирования политики по обеспечению гендерного равенства, так и для осуществления мер по обеспечению эффективности этой политики.

15. Приветствуются поправки к Статье 4 Законопроекта, в частности потому что в них ясно говорится, что Законопроект применим к иностранным гражданам, лицам без гражданства (не имеющие гражданства лица), лицам, имеющим постоянное или временное место жительства на территории Кыргызской Республики, юридическим лицам (понимается как корпорации и ассоциации), лицам, работающим в государственных органах и органах местного самоуправления.

4.3 Запрет на гендерную дискриминацию

Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства

17. Статья 6 о запрете на гендерную дискриминацию - одна из самых главных статей в Законопроекте. По этой причине рекомендуется, чтобы она была написана четко и ясно, определяя какие действия составляют прямую (явную) гендерную дискриминацию и действия, которые составляют косвенную (неявную) гендерную дискриминацию. Предлагается включить в Статью ясные критерии по действиям, которые составляют прямую и косвенную дискриминацию, что было бы особенно важно в контексте жалоб, поданных на основании данного положения, дальнейшей интерпретации соответствующими органами, властями, включая судебную власть и наконец, удовлетворение жалоб и компенсацию пострадавшим.

18. Следуя из вышеупомянутого, рекомендуется, чтобы Законопроект предусматривал, что прямая гендерная дискриминация происходит тогда, когда есть причинная связь между полом (гендером) пострадавшего и любым менее благоприятным отношением к этому человеку. В таком положении также следует предусмотреть, что не требуется никаких намерений или повода со стороны лица, осуществившего дискриминацию (в дальнейшем "дискриминатор") для того, чтобы считать, что произошло запрещенное действие. Поэтому, в Законопроекте можно указать, что гендерная дискриминация имеет место тогда, когда отношение к человеку является менее благоприятным из-за его гендерной принадлежности, характеристики, которая в целом присуща людям определенного гендера, или характеристики, которая вменяется людям определенного гендера. Кроме того, в Законопроекте можно было бы (посредством не исчерпывающего списка) предусмотреть действия прямой дискриминации. Туда рекомендуется включить дискриминацию по причине семейного положения, беременности, или потенциальной беременности и семейных обязанностей, а так же по причине сексуальных преследований.

19. Относительно косвенной (неявной) дискриминации, рекомендуется включить положение, устанавливающее критерии, по которым действие можно считать косвенной дискриминацией. Таким образом, в этом положении можно указать, что косвенная дискриминация имеет место тогда, когда дискриминатор налагает или предлагает наложить условие, требование или практику, которые имеют, или, вероятно, будут иметь, эффект нанесения вреда лицам того же самого пола (гендера), что и пострадавший. Здесь могут быть исключения, такие как, например, когда такое действие является разумным в сложившейся ситуации. Следовательно, также должны быть установлены пределы 'разумности'.

20. Приветствуется также то, что в Статье 6 Законопроекта перечисляются случаи, которые не могут рассматриваться как гендерная дискриминация. Случай 'особенностей защиты труда женщин и мужчин в отношении их репродуктивного здоровья' является несколько двусмысленным, однако, до тех пор, пока эти случаи четко не определены в трудовом законодательстве, такое перечисление может быть удовлетворительным. Также не ясно, какой может быть разница между 'аффирмативными действиями' и 'временными специальными мерами', особенно учитывая тот факт, что определение

**Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства**

‘аффирмативных действий’, обнаруженное в Статье 1 Законопроекта, кажется, описывает такие же меры. Рекомендуется разъяснить такое различие.

21. Можно также в дополнение перечислить случаи, которые не относятся к гендерной дискриминации, дополнив ситуацией, когда речь идет о профессиональной квалификации, которую могут иметь люди определенного пола или когда речь идет о том, что обязанности по конкретной должности могут быть выполнены только человеком, имеющим специфические физические характеристики (за исключением характеристик силы или выносливости), которыми не обладают лица противоположного пола - например, работа моделей, демонстрирующих мужскую одежду, или актерская роль в кино, рекламе, театральном производстве, и т.д. Это было сформулировано в Статье 17 Законопроекта и предлагается включить и в данную Статью.

22. Возникновение сексуального преследования, в особенности на рабочем месте, но не только там, имеет драматическое воздействие на равенство мужчин и женщин на рабочем месте. Сексуальное преследование – это также очень специфический тип гендерной дискриминации, который во многих государствах участниках ОБСЕ, при усугубляющих обстоятельствах его возникновения, может привести к уголовной ответственности. По этим причинам, рекомендуется включить отдельное положение, регулирующее случаи сексуального преследования. Однако, как следствие, любое действие, которое выходит за рамки сексуального преследования, можно было бы рассматривать как дискриминацию по гендерному признаку. Другое последствие включения запрета в Общие положения, это то, что появится гарантия, что за сексуальное преследование будут наказывать не только на рабочем месте, но также и в других местах (например в образовательных учреждениях).

23. В дополнение к вышеупомянутому, рекомендуется, чтобы в Законопроекте не только бы давалось определение сексуальному преследованию, но также оно бы там признавалось незаконным, а дальше в законопроекте должны быть прописаны способы обращения жертв этого преследования за помощью, а также и виды ответственности и обязательств, например, работодателей в предотвращении таких ситуаций и предоставлении защиты сотрудникам, которые подверглись сексуальному преследованию и, наконец, санкции и наказание правонарушителям, совершившим такую форму дискриминации. Также рекомендуется в случае сексуального преследования полностью изменить бремя доказательств – что означало бы, что это бремя ложится на дискриминатора, который должен доказать, что его или её действия не составляли сексуального преследования.

4.4 Государственная политика по вопросам гендерного равенства, мониторинг и отчетность

24. Приветствуется Статья 7 Законопроекта, в особенности поправки, которые озадачивают правительство создавать институциональные механизмы

**Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства**

для того, чтобы обеспечить гендерное равенство, принимать временные специальные меры, нацеленные на обеспечение равных возможностей при приеме на работу для мужчин и женщин и интегрировать комплексный подход к гендерным вопросам. Также предлагается внести дополнения о том, что правительство принимает национальные планы действий по гендерному равенству.

25. Статья 8, посвященная вопросам мониторинга и оценки по выполнению политики гендерного равенства очень важна с практической точки зрения. В Плане действий ОБСЕ относительно продвижения гендерного равенства содержатся рекомендации государствам участникам использовать гендерный анализ и механизмы мониторинга для того, чтобы оценивать воздействие гендерной политики и стратегий, с тем, чтобы выявить ограничения по их полному выполнению и решить существующие в этом отношении проблемы⁴. Поэтому, для того, чтобы данная Статья не осталась простой декларацией, но также была бы реализована на практике, ее необходимо развить посредством установления конкретных обязательств по предоставлению отчетности в различные государственные органы, например, на ежеквартальной, ежегодной и т.д., основе, и в ней должно быть указано, в какой орган должна отправляться такая отчетность. В более поздней стадии Статья могла бы быть дополнена в соответствии со вторичным законодательством, в котором будут изложены точные критерии отчетности и сроки для ее подачи. Такая корректировка Статьи гарантировала бы, что Статья направлена на практическое выполнение, а не является декларативной по природе.

26. Рекомендуются также, чтобы Статья 8, обсужденная выше, была бы как-то увязана с обязательствами Национального Механизма, описанного в Главе V Законопроекта, в частности, отчетность должна предоставляться в орган, описанный в Статье 25 Законопроекта, а одна из обязанностей этого органа должна состоять в том, чтобы публиковать годовые отчеты по реализации данного Законопроекта.

4.5 Гендерное равенство в государственном управлении

27. Поправки к Статье 9 и к Статье 10 Законопроекта приветствуются.

28. Поправка к Статье 9 устанавливает ответственность за отказ соблюдать положения Законопроекта всеми ветвями правительства. Однако, не понятно какая за это предусмотрена ответственность, и поэтому рекомендуется разъяснение (здесь или в последующих положениях)

29. Главные поправки к Статье 10 - введение квот и руководящих принципов по продвижению. Проблема квот в общих чертах обсуждалась в международном масштабе в отношении избирательных квот и представительстве в законодательном органе. Однако, система квот,

⁴ Параграф 42, Резолюция No.14/04 2004 План Действий ОБСЕ по продвижению гендерного равенства, МС.ДЕС.14/04 7 декабря 2004.

**Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства**

предлагаемая в данной Статье, относится к государственной службе, здесь вводится гендерно-нейтральная квота на не более, чем 70 процентов лиц любого пола, представленных в конкретном органе, учреждении или органе местного самоуправления. Что важно, так это то, что в данной Статье речь также идет об уровне принятия решений, в котором зачастую женщины представлены недостаточно. В частности, в соответствии со статистикой, приведенной во Втором Периодическом Отчете Кыргызской Республики Комитету по устранению всех форм дискриминации женщин за 2002 год⁵, женщины очень недостаточно представлены в области иностранных дел, что требует особого внимания, учитывая требование, установленное Статьей 8 CEDAW⁶

30. Точки отсчета для системы продвижения на государственную службу приветствуются, также, как и сохранение процессов приема на работу, основанных на равных возможностях для мужчин и для женщин и, что самое важное, возможность для пострадавшего обратиться за помощью в случае, если административное решение нарушает закон.

31. В Статье 11 относительно гарантии равного избирательного права поднимается важная проблема гарантии представительства мужчин и женщин в списках кандидатов на выборы. Хотя в Статье и говорится, что (и это справедливо) это должно регулироваться в Избирательном Кодексе Республики Кыргызстан, необходимо принимать во внимание в этом вопросе то, что передовой международный опыт свидетельствует, что не всегда достаточно, чтобы просто требовать, чтобы и женщины и мужчины вносились в партийные списки. Система двойных квот была введена в некоторых государствах участниках ОБСЕ, таких как Бельгия, но там требуется, чтобы не только определенное процентное соотношение женщин было бы в избирательном списке, но также там есть требование, чтобы кандидаты размещались в списке так, чтобы например, женщины не находились в конце каждого списка, что снижает возможности быть избранным. Эти “мандаты размещения” или правила о порядке размещения кандидатов, должны быть приняты во внимание при введении системы квот в избирательное законодательство⁷.

4.6 Гендерное равенство в экономических и социальных отношениях

32. Эта Глава Законопроекта имеет также большое значение для наделения полномочиями женщин в Кыргызском обществе. Второй Периодический Отчет Кыргызской Республики Комитету по устранению дискриминации женщин⁸ описывает довольно удручающую картину относительно ситуации сельских

⁵ Страница 33, CEDAW/C/KGZ/2 см.: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm#k>,

⁶ В Статье 8 CEDAW говорится, что: „государства участники должны принять все соответствующие меры, чтобы гарантировать женщинам, на равных с мужчинами и без любой дискриминации, возможность представлять свое государство на международном уровне и участвовать в работе международных организаций”.

⁷ См.: Институт Демократии и Избирательной Помощи (IDEA) Глобальная база данных по квотам для женщин: <http://www.quotaproject.org/aboutQuotas.cfm>

⁸ CEDAW/C/KGZ/2 см.: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm#k>

**Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства**

женщин, в частности в отношении прав собственности и самостоятельной предпринимательской деятельности, а, следовательно, и в отношении исполнения Статьи 16 (h) CEDAW⁹. Во Втором Периодическом Отчете Кыргызской Республики Комитету по устранению дискриминации женщин за 2002 год¹⁰ упоминается, что население, включая и особенно, женское население, очень мало знает о преимуществах, которые обеспечивает владение собственностью. Такими преимуществами является возможность получать кредиты для открытия малого бизнеса и создания условий для самостоятельной предпринимательской деятельности¹¹, а в этом случае собственность часто требуется в качестве залога.

33. Ввиду вышеизложенного, и ввиду обязательства государства по обеспечению таких прав, положения Законопроекта могут быть расширены с тем, чтобы включить более детальные шаги, которые будут предприняты для того, чтобы изменить для женщин законодательство о собственности, о ее приобретении или распоряжении ею, с прямой ссылкой на поправки, которые надо будет внести в законодательство о семье и собственности в Кыргызской Республике.

34. Статью 16 рекомендуется дополнить конкретными принципами о равенстве доступа к медицинскому обслуживанию, другим государственным услугам и возможностям, равно как и к социальным пособиям, таким как декретный отпуск, пособие по безработице и уходу за пожилыми, нетрудоспособными или больными членами семьи. Кроме того, в Статью можно включить принцип равного доступа к членствам в клубах, ассоциациях и организациях¹².

35. То, что представляет особую озабоченность – это здоровье женщин в Кыргызстане, а также смертность матерей при родах и младенческая смертность, о чем также шла речь во Втором Периодическом Отчете Кыргызской Республики Комитету по устранению дискриминации женщин за

⁹ Статья 16 гласит: “1. Государственные органы должны принять все соответствующие меры, чтобы устранить дискриминацию женщин во всех вопросах, касающихся брака и семейных отношений и в особенности должны гарантировать, на основании равенства мужчин и женщин: [...] (h) те же самые права для обоих супругов относительно владения, приобретения, управления, администрации, пользования и распоряжения собственностью, бесплатно или в целях рассмотрения”.

¹⁰ CEDAW/C/KGZ/2 см.: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm#k>

¹¹ Статья 13 CEDAW: “1. Государственные органы должны принять все соответствующие меры, чтобы устранить дискриминацию женщин в других областях экономической и социальной жизни, чтобы гарантировать, на основании равенства мужчин и женщин, одинаковые права, в частности: [...] (b) право на кредиты, зкладные и другие формы финансового кредитования [...]” Второй Периодический Отчет Кыргызской Республики Комитету по устранению дискриминации женщин

¹² Статья 13 CEDAW: “1. Государственные органы должны принять все соответствующие меры, чтобы устранить дискриминацию женщин в других областях экономической и социальной жизни, чтобы гарантировать, на основании равенства мужчин и женщин, одинаковые права, в частности: [...] (c) право участвовать в развлекательной деятельности, спортивных состязаниях и всех аспектах культурных прав [...]”

**Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства**

2002 год¹³. Создается впечатление, что, в частности, в этом разделе Законопроекта определенно предусматривается равный доступ к медицинскому обслуживанию. Учитывая описанную ситуацию с состоянием здоровья, возможно надо рассмотреть возможность введения временных специальных мер по улучшению ситуации.

4.7 Гендерное равенство в трудовых отношениях

36. В целом дополнения к Статье 17 Законопроекта приветствуются.

37. В частности способность предпринимателей, чтобы установить специальные меры, чтобы гарантировать гендерное равенство на рабочем месте считается положительным развитием.

38. Не совсем понятно из параграфа, в котором говорится, что Законопроект не применяется к юридическим лицам с менее, чем десятью сотрудниками, каким образом будет регулироваться ответственность этих предпринимателей. Рекомендуют разъяснить это в законе, поскольку малый бизнес – это распространенная форма трудоустройства во многих областях экономики.

39. Особенно приветствуется параграф относительно объявлений о приеме на работу в Статье 17

40. Не ясно, для чего нужен параграф, начинающийся словами “государство регулирует поэтапное сокращение списка вредных отраслей промышленности..” в законе, который регулирует вопросы гендерного равенства. Создается впечатление, что в этом параграфе приводятся принципы работы предприятий, не наносящие ущерба окружающей среде, и он бы очень хорошо вписался в экологическое законодательство государства. Предлагается пересмотреть данный параграф.

41. Статья 18 приветствуется, и предлагается, чтобы те лица, в отношении которых имеет место дискриминация в форме более низкой оплаты за одну и ту же работу и имеющее одинаковую квалификацию для такой работы, имели бы возможность подать жалобу по четко установленной форме.

42. Статья 20 относительно гарантии признания работы по дому приветствуется. Также приветствуется то, что в Статье признается, что работа по дому может выполняться как мужчиной, так и женщиной. Однако, фактически, главным образом женщины выполняют такую неоплачиваемую работу. Можно сказать, что если не оценивать неоплачиваемую работу, выполняемую женщинами, это может привести к небольшой дискриминации по заработной плате (экономическая дискриминация), обесценивая женский труд в целом. Невидимость неоплачиваемой работы по дому и то, что работа по дому и уход за детьми рассматриваются как часть роли “женщины”, приводит к гендерному неравенству на рынке труда и к женской бедности. Например, на рынке труда работа, похожая на ту, которую традиционно делает женщина дома

¹³ CEDAW/C/KGZ/2 видят: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm#k> Правильно отмечено, что статистические данные в Отчете были текущими на год 2002 год, и, возможно, улучшились с того времени.

**Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства**

"бесплатно" (включая приготовление пищи, уход за детьми, уборку) также очень низко оплачивается при рыночной экономике. Это очень несправедливо, потому что уход за детьми требует много сил и высокой квалификации¹⁴.

43. Отсутствие признания ценности работы по дому может также привести, например, к другой форме экономической дискриминации, такой как отсутствие доступа к кредитным ресурсам (об этом также говорилось выше в отношении прав собственности) и отсутствие доступа к услугам, таким как программы пенсионного обеспечения. В этой связи возможно стоит сделать Статью 17 более конкретной и включить четкую формулировку о доступе к программам пенсионного обеспечения.

44. Дальнейшие меры, которые можно рассмотреть в отношении этой Статьи – это, чтобы декретный отпуск стал гендерно нейтральным. Что означает, что оба, либо мужчина, либо женщина могут взять отпуск для того, чтобы позаботиться о семье и доме. Кроме того и трудоустройство должно быть дружелюбным по отношению к семье, и необходимо продвигать равенство в карьере, гарантировать, что не только мужчины традиционно делают карьеру, с длинным рабочим днем и более высокой оплатой, а что они также в состоянии разделить домашнюю работу с женщинами. В Законопроекте можно рассмотреть реализацию таких целей и мер.

45. Статья 21 по вопросам сексуального преследования приветствуется. Как упомянуто выше, рекомендуется включить вопросы сексуального преследования в общий раздел закона, поскольку они применимы не только на рабочем месте, но также и в образовательных учреждениях, ассоциациях и других государственных учреждениях, которые не являются частью рабочей силы. Можно также потребовать от работодателей осуществлять профилактические меры и обеспечить форум для примирения (например, с участием представителя коллектива, профсоюзов).

4.7 Национальный механизм по обеспечению гендерного равенства

46. Одной из самых важных целей Законопроекта должно быть создание четкого и эффективного национального механизма по реализации Законопроекта. Согласно Пекинской платформе действий¹⁵ “Национальный аппарат по продвижению женщин – это центральное координирующее политику подразделение внутри правительства. Его главная задача состоит в том, чтобы способствовать внедрению гендерного равенства на уровне государства во всех областях политики...” В Пекинской платформе действий

¹⁴ См: GPI Атлантик, “Гендерное равенство в Индексе гендерного прогресса” подготовлено для Симпозиума по принимаемым мерам, Галифакс, октябрь 3-6, 1999, стр. 7.

¹⁵ Параграф 201: Платформа действий и Пекинская декларация: Четвертая Всемирная Конференция по вопросам Женщин, Пекин, 1995. Нью-Йорк, Отдел Общественной Информации Организации Объединенных Наций, 1996.

**Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства**

также описываются существенные элементы, которые гарантировали бы функционирование механизма, которые включают “(а) деятельность на максимально возможно высоком уровне в правительстве в сфере ответственности Кабинета министров; б) Институциональные механизмы, которые способствуют соответствующим образом децентрализованному планированию, реализации и мониторингу в целях вовлечения неправительственных организаций и общинных организаций на местах; (с) достаточные ресурсы в смысле бюджета и профессионального потенциала; (d) возможность влиять на разработку всей государственной политики.”¹⁶

47. Как уже было сказано, Законопроект представляет собой превосходную возможность создать недвусмысленную законодательную базу и национальный аппарат для того, чтобы продвигать и гарантировать фактическое выполнение гендерного равенства. По этой причине общая рекомендация заключается в том, чтобы пересмотреть данный раздел Законопроекта, гарантировать точное установление и идентификацию органов, которые все это будут исполнять, их состав, выборность и обязанности, включая все, которые относятся к Национальному плану действий Кыргызской Республики по гендерному равенству, который не упомянут в Законопроекте. Более точные рекомендации следуют далее.

48. Поправки к Статье 22 приветствуются. Приведенные выше комментарии к системе квот, вводимой в соответствии со Статьей 10 также применимы к данной Статье 22.

49. Поправки к Статье 23 приветствуются, а приведенные выше комментарии к системе квот, вводимой в соответствии со Статьей 10 также применимы к данной Статье 23.

50. Относительно Статьи 23, также считается положительной поправкой то, чтобы Жогорку Кенеш рассмотрел возможность о выделении бюджетных средств на внедрение мер, обеспечивающих гендерное равенство. Предположительно это и является целью заключительного параграфа статьи. Если только неясности не возникли из-за перевода, предлагается разъяснить этот заключительный параграф для того, чтобы гарантировать, что задача Жогорку Кенеш ясна.

51. Относительно Статьи 24 не совсем понятно, почему Национальный Совет по делам женщин, семьи и гендерного развития при Президенте Кыргызской Республики был упразднен. Можно предположить, что этот орган заменяется другим, который создается по Статье 25 Законопроекта. Также было бы неплохо добавить, что Правительство отвечает за принятие Национального Плана действий Кыргызской Республики по гендерному равенству.

52. Относительно уполномоченного государственного органа по вопросам гендерного равенства и его компетенции, приведенной в Статье 25, настоятельно рекомендуется, во-первых, более точно идентифицировать этот

¹⁶ Параграф 201: Платформа действий и Пекинская декларация: Четвертая Всемирная Конференция по вопросам Женщин, Пекин, 1995. Нью-Йорк, Отдел Общественной Информации Организации Объединенных Наций, 1996.

**Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства**

орган. Во-вторых, в Законопроекте должна быть статья, в которой приводился бы состав уполномоченного органа. В-третьих, в Законопроекте должно быть указано как избираются члены уполномоченного государственного органа. В-четвертых, в Законопроекте должно быть указано, кто является главой или Председателем уполномоченного государственного органа, председатель которого несет ответственность за его работу и за предоставление отчетности по проделанной работе, предположительно, непосредственно Президенту Республики. В-пятых, в Законопроекте можно было бы также описать процедуру голосования в самом уполномоченном государственном органе, что облегчило бы принятие решений. Эти поправки настоятельно рекомендуется внести к Законопроект.

53. Относительно состава уполномоченного государственного органа, учитывая, что он будет основным органом по выработке политики гендерного равенства, было бы неплохо, чтобы в Законопроекте было формализовано участие гражданского общества, или более точно, участие неправительственных организаций в национальном аппарате. Например, разрешение членам неправительственных организаций находиться в составе уполномоченного государственного органа оживило бы и позволило бы реализовать сотрудничество и функцию разработки политики, предоставленную неправительственным организациям в соответствии со Статьей 27 Законопроекта¹⁷.

54. Дальнейший пункт относительно состава, должен обеспечить участие различных соответствующих ветвей правительства, например, представителя Министерства иностранных дел, труда, здравоохранения, образования, юстиции, СМИ и т.д.,

55. Что касается компетенции уполномоченного государственного органа, она должна включать, в частности, ответственность по обеспечению включения гендерных вопросов во все выполняемые им задачи, равно как и в задачи тех ветвей правительства, которые несут ответственность за мониторинг и отчетность. Кроме того, национальный аппарат должен иметь возможность сделать так, чтобы те органы, которые, к примеру, не выполняют требований по отчетности или используют дискриминационные меры, должны нести за это ответственность.

56. Статья 29 по обзору законодательства и проектов нормативных правовых актов приветствуется. В практическом смысле, можно было бы ввести

¹⁷ Пожалуйста см.: Инвентаризация эффективного функционирования национальных механизмов гендерного равенства в государствах - членах Совета Европы, Генеральная Дирекция по правам человека, Страсбург, 2004 CDEG (2004) 19, страница 19, где говорится, что "Другой фокус, который становится все более важным - это сфера сотрудничества с гражданским обществом, а именно, с неправительственными организациями, имеющими дело с женскими правами или правами человека. Признанное в качестве важных партнеров социальными перемены, что является окончательной целью политики равенства, **сотрудничество с этими организациями и создание институционализированных каналов для диалога и поддержки, во многих случаях открыто включается в мандат институциональных механизмов.** Сотрудничество, которое является также одной из форм подотчетности по разрабатываемым действиям, обнаруженным препятствиям и достигнутому прогрессу, которое также является обязанностью институциональных механизмов".

**Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства**

вторичное законодательство, которое предоставит законодателям четкие инструкции о том, как проводить оценку воздействия гендерного равенства на законы, за которые они отвечают.

57. Статья 30, которая предписывает Национальному Статистическому Комитету Кыргызской Республики заниматься сбором статистических данных с разбивкой по гендеру, приветствуется. Сбор и далее, анализ статистических данных очень важен для определения тенденций и мониторинга успешности мер, принятых для того, чтобы обеспечить гендерное равенство.

58. Статья 31 о последствиях отказа проводить в жизнь существующий Закон, нуждается в дальнейшем разъяснении. Данная Статья в нынешнем виде не дает возможности понять кто и кому представляет запрос о реализации и исполнении. Как упомянуто выше, может быть полезно предоставить уполномоченному государственному органу власть исполнять определенные обязательства, такие как представление отчетности, сбор статистических данных, реализация мер. Кроме того, не понятно каким образом те, кто нарушил закон “будут привлекаться к ответственности” по Статье 31.

4.8 Процедура по рассмотрению нарушений принципа гендерного равенства

59. Можно оспорить то, что Законопроект представляет собой уникальную возможность создания четкой процедуры подачи индивидуальных жалоб посредством, во-первых, создания одного специального органа, который будет нести ответственность за рассмотрение индивидуальных жалоб на гендерную дискриминацию, а также будет в состоянии подавать жалобы *по должности*. В нынешнем виде Статья 33 предоставляет множество возможностей, но не уточняется к кому человек может обратиться со своей жалобой и в каком случае. Для того, чтобы это положение работало на практике его следует глубоко пересмотреть, и оно должно отражать хорошо продуманную процедуру подачи жалоб и получения возмещения.

60. Например, некоторые государства участники ОБСЕ учредили Управление специального уполномоченного по вопросам гендерного равенства, или Омбудсмана по гендерным вопросам, которые имеет дело исключительно с жалобами на гендерную дискриминацию. Предлагается, что в случае, если не создается отдельное, независимое учреждение, которое могло бы оспаривать решения и меры, принимаемые государственными органами, Омбудсмен получил бы четко прописанную юрисдикцию в этой области, предписанной согласно закону.

61. Настоятельно рекомендуется, чтобы Законопроект был бы улучшен за счет определения *необходимой процедуры подачи жалоб*, весомости и правоприменительной ценности решений, принимаемых независимым специальным уполномоченным или кем-то другим и возможности подачи апелляции, возмещения и компенсации за ущерб, причиненный гендерной дискриминацией.

Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства

5. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ И РЕКОМЕНДАЦИИ

62. Рекомендовано, чтобы в целях обеспечения соответствия рекомендациям ОБСЕ¹⁸ и ООН¹⁹ акты насилия, в частности, домашнего насилия, получили бы соответствующую законодательную базу. Стоит заметить, что насилие против женщин, особенно домашнее, является серьезным барьером на пути к равенству между женщинами и мужчинами, и действительно увековечивает неравенство, понижая женщин до положения, когда они полны страха и чувства неполноценности. Четкое и ясное определение действий, которые представляют собой насилие в семье, определение отношений, в рамках которых может произойти насилие в семье и введение процедурных положений, которые обеспечили бы эффективную помощь и возмещение жертвам насилия и семьям, пострадавшим от насилия, смогло бы послужить делу изменения отношений в семье, что бесспорно является ядром равенства между мужчинами и женщинами.

63. Законопроект только выиграет, если включить в него положения о гендерном равенстве в образовании и доступе к нему. Истинное гендерное равенство в сфере образования повлекло бы за собой нечто большее, чем простое повторение принципа равенства доступа. Учитывая, что система образования - один из поставщиков социальных и культурных моделей, в таких положениях надо, по меньшей мере предусмотреть регулярный обзор школьных учебных программ²⁰ чтобы гарантировать, что они продвигают гендерное равенство и не увековечивают гендерные стереотипы, таким образом обеспечивая способ оживить и реализовать Статью 5 и Статью 10 (с) CEDAW²¹.

64. Совершенно ясно, что точно так же, как и образование, средства массовой информации являются проводником внедрения социальных и поведенческих моделей. Средства массовой информации имеют потенциал,

¹⁸ Глава IV/пункт 42, Решений Министерского Совета ОБСЕ No.14/04, по Плану действий ОБСЕ по продвижению гендерного равенства, в котором речь идет об устранении всех форм насилия против женщин.

¹⁹ Отчет Специального Докладчика по вопросам насилия против женщин, его причинам и последствиям, Госпожа Радхика Кумарасвами, E/CN.4/1996/53.

²⁰ Такой обзор может включать, но не ограничиваться, и оценку существующих (и/или несуществующих) компонентов первичных, вторичных, и третичных образовательных структур, таких как; учебные планы курса, процессы приема на учебу, процессы закрепления, процессы продвижения уровня, формальные процедуры подачи жалоб и процедуры найма и т.д.,

²¹ В Статье 5 говорится, что: “государство должно принять все соответствующие меры: (а), изменить социальные и культурные образцы поведения мужчин и женщин, в целях достижения устранения предвзятых и общепринятых и всех других методов, которые основаны на идее неполноценности или превосходства полов или на стереотипных ролях мужчин и женщин;”
Статья 10 (с) гласит “государство должно принять все соответствующие меры, чтобы устранить дискриминацию женщин, чтобы гарантировать им равные права с мужчинами в области образования [...] (с) устранение всех стереотипных концепций ролей мужчин и женщин на всех уровнях и во всех формах образования, поощряя совместное обучение, что поможет достичь цели и, в частности, посредством пересмотра учебников и школьных программ и адаптации методов обучения;”

Заключение ОБСЕ БДИПЧ
по проекту закона о внесении
изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики об основах
государственных гарантий обеспечения гендерного равенства

чтобы передать имиджи "женственности" и "мужественности" и концепцию равенства женщин и мужчин. Поэтому было бы уместно рассмотреть возможность включения полномочий, которые регулировали бы их роль в формулировке и отрицании негативных стереотипов и обеспечении платформы для поднятия уровня осведомленности по вопросам гендерного равенства.

65. Совершенно очевидно, что для того, чтобы органы государственного управления реализовали данный Законопроект, требуется проведение обучения вопросам гендерного равенства и комплексное включение гендера в повестку дня на всех уровнях.

66. Относительно практической реализации Законопроекта рекомендуется провести полную регуляторную оценку воздействия, которая выявила бы законодательство и инструкции, требующие поправок для того, чтобы выполнять положения, изложенные в Законопроекте.

67. Также рекомендуют провести полную финансовую оценку воздействия для того, чтобы гарантировать, что реально выделяется достаточно средств на выполнение действий, предписанных Законопроектом.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]