

О МЕХАНИЗМАХ ЗАЩИТЫ И
ПРОДВИЖЕНИЯ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ.
АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ

УДК 316.3/3.4:396 (575.2)

ББК 60.52:.66.74 (5Кир)

Айдарбекова Ч.А., Пригода Н.П., Абдувалиева Ж.С., Жумалиева Г.

О механизмах защиты и продвижения гендерного равенства в Кыргызской Республике. Аналитический отчет / Бишкек, 2023 - 99 с.

ISBN 978-9967-11-835-5

Данный Аналитический отчет рассматривает механизмы защиты и продвижения гендерного равенства в Кыргызской Республике, способствует повышению осведомленности и восприятию социальных проблем с точки зрения гендерного равенства, разработке эффективных стратегий, направленных на предотвращение насилия в отношении женщин и защиту их прав.

Аналитический отчет издан в рамках проекта, финансируемого Европейским Союзом «Мониторинг юстиции - повышение потенциала гражданского общества по мониторингу и защите прав человека в Кыргызской Республике». Проект реализуется консорциумом во главе с Фондом им. К. Аденауэра в партнерстве с ЭД «БИОМ», ОФ «АЛГА» и Фондом им. Макса Планка за международный мир и верховенство права.

Данный аналитический отчет опубликован при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание публикации может не отражать точку зрения Европейского Союза.

ISBN 978-9967-11-835-5

УДК 316.3/3.4:396 (575.2)

ББК 60.52:.66.74 (5Кир)



Оглавление

Введение	3
Цель и методология исследования	5
1. Международные и национальные стандарты по достижению гендерного равенства	7
<i>1.1. Международные договоры и соглашения, участницей которых является Кыргызская Республика, в области гендерного равенства</i>	7
<i>1.2. Практика применения международных механизмов в Кыргызстане</i>	24
<i>1.3. Национальные механизмы или органы защиты прав в Кыргызской Республике</i>	34
<i>1.4. Механизмы и практики участия граждан в законотворческом процессе, а также в оценке системы защиты прав человека</i>	49
<i>1.5. Существующие барьеры (законодательные и правоприменительные) в сфере продвижения гендерного равенства в Кыргызской Республике</i>	58
2. Обзор судебной практики по гражданским делам	62
<i>2.1. Анализ судебных актов по гражданским, семейным делам относящихся к гендерному равенству</i>	62
<i>2.1.1. Дела о расторжении брака</i>	63
<i>2.1.2. Дела о взыскании алиментов и об уменьшении их размера</i>	66
<i>2.1.3. Дела об установлении отцовства, оспаривании отцовства (материнства)</i>	71
<i>2.1.4. Дела об определении места жительства детей</i>	73
<i>2.1.5. Дела о лишении родительских прав и об их ограничении</i>	76
<i>2.1.6. Дела о разделе совместно нажитого имущества супругов</i>	79
<i>2.1.7. Дела о восстановлении на работе (трудовые споры)</i>	81
<i>2.2. Анализ некоторых постановлений Пленума Верховного суда Кыргызской Республики, касающихся рассмотрения судами дел, вытекающих из брачно-семейных отношений</i>	83
3. Выводы и рекомендации исследования	90

Введение

На сегодняшний день существует проблема в применении международных стандартов судами Кыргызской Республики: в условиях формирующегося законодательства возникает проблема доступа к правосудию уязвимых групп населения. Многие граждане, в том числе и женщины, не могут в полной мере осуществить свои права, закрепленные международными договорами по правам человека, являющиеся по Конституции Кыргызской Республики составной частью правовой системы страны.

Одной из наиболее серьезных проблем в стране является нарушение прав женщин и насилие по отношению к ним. Данные нарушения прав в контексте брачно-семейных отношений представляют собой серьезную проблему. Она охватывает широкий диапазон нарушений, таких как увеличение насилия в отношении женщин при бракоразводном процессе, разделе имущества, а также дискриминация при выплате алиментов и в трудовых спорах.

Особую озабоченность в обществе вызывают нарушения прав женщин в брачно-семейных отношениях (при расторжении брака, разделе общего имущества, взыскании алиментов и др.), так как регулирование данной сферы затрагивает весьма чувствительные отношения между членами семьи. Более того, как показала правоприменительная практика, должностные лица органов, компетентных участвовать в рассмотрении и разрешении семейных споров (судьи, прокуроры, сотрудники правоохранительных органов, представители органов по защите детей и др.) чаще всего подвержены влиянию гендерных стереотипов и не обладают достаточной гендерной компетентностью и чувствительностью. Из-за этих факторов многие решения судов могут не учитывать гендерных аспектов, что может приводить к суждениям, не признающим нарушений прав женщин или смягчающих наказание за преступления, совершаемые в отношении женщин.

В связи с этим было проведено настоящее исследование, цель которого – определение состояния национального законодательства и правоприменительной практики судов по международным договорам в области прав человека, чтобы выработать конкретные рекомендации по ее улучшению.

Проведение исследования механизмов защиты и продвижения гендерного равенства в Кыргызской Республике должно способствовать повышению осведомленности и восприятию социальных проблем с точки зрения гендерного равенства, разработке эффективных стратегий, направленных на предотвращение насилия в отношении женщин и защиту их

прав, а также внедрению конкретных мер по продвижению социального и экономического развития, улучшающих положение женщин в Кыргызской Республике.

Исследование проведено в рамках Проекта «Мониторинг юстиции – усиление гражданского общества в продвижении прав человека в Кыргызстане», реализуемом консорциумом под руководством Фонда им. Конрада Аденауэра совместно с партнерами: Фондом Макса Планка за международный мир и верховенство права, ЭД «БИОМ» (Кыргызстан) и ОО «Женской организации «Алга» при технической поддержке Европейского союза, исследовательской группой в составе Айдарбековой Ч.А., Пригода Н.П. Абдувалиевой Ж.С. и Жумалиевой Г.

Цель и методология исследования

Цель исследования состоит в анализе ключевых механизмов защиты и продвижения гендерного равенства в Кыргызской Республике, а также выявлении проблем и возможностей в их реализации.

Для достижения указанной цели была выработана методология исследования, которая основана на следующих этапах:

1. Кабинетный анализ международных договоров, соглашений, участницей которых является Кыргызская Республика, в области гендерного равенства; практики применения международных механизмов в Кыргызстане; анализ деятельности национальных механизмов в Кыргызстане (например, Омбудсмен, суды или Координационный совет по правам человека при Кабинете Министров) (насколько эти органы продвигают или реализуют принципы защиты прав человека в рассматриваемой сфере? Каков опыт использования гражданами и гражданским обществом этих механизмов или органов? Привел ли он к изменениям в рассматриваемой сфере?);

Кабинетный анализ механизмов и практики участия граждан и гражданского общества в законотворческом процессе, а также в оценке системы защиты прав человека (учитывает ли парламент замечания/предложения/рекомендации граждан и организаций в ходе законотворческой деятельности?);

Кабинетный анализ барьеров (законодательные и правоприменительные) в реализации прав человека в Кыргызстане в рассматриваемой сфере;

Кабинетный анализ национальных механизмов, в том числе судебных и механизмов подачи жалоб, доступных в отношении прав человека и гендерного равенства законодательства и национальных политик, касающихся гендерного равенства в Кыргызской Республике (были проанализированы законы и нормативно-правовые акты, ориентированные на защиту прав женщин и продвижение гендерного равенства).

2. Кабинетное исследование судебных актов по 6 категориям гражданских дел, вытекающих из брачно-семейных отношений, за 2020–2022 гг. путем выборочного сбора и изучения по заранее составленным вопросам, ответ на которые смог бы определить применение судами положений международных стандартов. На данном этапе были проанализированы 212 судебных актов, по каждой категории дел по 35 судебным актам, принятым судами за 2020, 2021 и 2022 годы из разных регионов на государственном и официальном языках.

Анализ статистических данных, в частности судебных актов по гражданским, семейным делам, относящихся к гендерному равенству, в целях выявления существующих проблем в продвижении гендерного равенства. Для его проведения была использована информация из сайта Верховного суда КР и запрос, направленный в данный суд.

3. Разработка рекомендаций для государственных органов и общественных организаций в отношении защиты и продвижения гендерного равенства в Кыргызской Республике.

Для анализа были использованы различные материалы из ИПС «Токтом», интернет-платформ, официального сайта Верховного суда КР, материалы исследований общественных организаций, международных организаций и из других открытых источников.

Следует отметить, что по определенным категориям дел поиск судебных актов вызвал трудности. Система поиска на сайте Верховного суда КР далеко не совершенная и требует серьезной доработки.

1. Международные и национальные стандарты по достижению гендерного равенства

1.1. Международные договоры и соглашения в сфере гендерного равенства, участницей которых является Кыргызская Республика

Кыргызская Республика (далее – КР) со дня принятия Декларации о государственном суверенитете от 15 декабря 1990 г. взяла твердый курс к признанию своей независимости.¹ С принятием Декларации о независимости 31 августа 1991 года, первой Конституции Кыргызской Республики 1993 года, страна становится участницей мирового сообщества, членом ряда международных организаций и стороной международных договоров в сфере прав человека.

Будучи членом ООН, страна выразила приверженность ценностям, провозглашенным Уставом ООН, Всеобщей Декларации прав человека, ратифицировала или присоединилась к международным пактам и конвенциям, составляющим в совокупности международные стандарты прав человека – обязательный «минимум» в отношении всех людей, ниже которого государства опускаться не могут. Эти международные стандарты прав человека и гендерного равенства содержат в себе юридические обязательства государств предоставлять индивидам основополагающие права и свободы, не предпринимать действий, посягающих на эти права и свободы, не допускать какой-либо дискриминации, а также пресекать действия, нарушающие права человека. Помимо этого, устанавливается ответственность государств за невыполнение своих обязательств и определяются международные механизмы защиты прав человека.

КР стала участницей всех основных международных договоров в сфере прав человека, в которых установлена обязанность государства следовать принципам гендерного равенства, также с разной степенью детализации прописаны меры по созданию условий для недопущения и противодействия дискриминации, охраны и защиты прав женщин и девочек и последствий их нарушения.

В частности, страна ратифицировала/присоединилась² к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г.,³ Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах

¹ Закон КР от 15 декабря 1990 г. № 273-ХII;

² Согласно ст. 2 Закона КР «О международных договорах Кыргызской Республики» от 24 апреля 2014 г. № 64, ратификация, присоединение и утверждение - означают в зависимости от случая способ выражения согласия Кыргызской Республики на обязательность для нее международного договора.

³ КР присоединилась постановлением ЖК от 12 января 1994 г. N 1406-ХII.

1966 г.⁴, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.⁵, Конвенции о правах инвалидов 2006 г.⁶, Конвенции о правах ребенка 1989 г.⁷, Конвенции о политических правах женщин,⁸ Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1994 г.,⁹ Международной Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.¹⁰ и др.

Кроме того, Кыргызстан стал участником Конвенций Международной организации труда (МОТ), среди которых Конвенция о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности 1951 года, Конвенции №183 «О пересмотре Конвенции (пересмотренной) 1952 г. об охране материнства», Конвенции о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков 1962 г., Конвенции о гражданстве замужней женщины 1957 г. и др.

Все эти международные документы направлены на осуждение гендерного неравенства и предусматривают общий подход к тому, чтобы все государства-участники договоров стремились искоренить дискриминацию по признаку пола, чтобы обеспечить всем женщинам и девочкам равный доступ к реализации прав и свобод человека.

Согласно ч. 3 ст. 6 Конституции Кыргызской Республики¹¹, вступившие в силу в установленном законом порядке международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы КР. Ратификация и присоединение к этим документам стали своеобразной гарантией того, что все лица, проживающие в Кыргызстане, получают возможность пользоваться всеми предусмотренными ими правами без различия по признаку пола.

Несмотря на столь обширный массив международных документов, в Кыргызской Республике все еще широко проявляется гендерная

⁴ КР присоединилась постановлением ЖК от 12 января 1994 г. N 1406-XII.

⁵ КР присоединилась к Конвенции постановлениями ЗС ЖК от 25 января 1996 г. 3 №320-1 и СНП ЖК от 6 марта 1996 г. П №257-1.

⁶ КР ратифицировала Конвенцию Законом КР от 13 марта 2019 г. Официальное название Конвенции на русском языке звучит следующим образом «Конвенция о правах инвалидов», однако такой перевод с английского (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) давно признан некорректным и дискриминирующим.

⁷ КР присоединилась Постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 г. № 1402-XII.

⁸ КР присоединилась постановлениями ЗС ЖК КР от 25 января 1996 г. 3 № 321-1 и СНП ЖК КР от 6 марта 1996 г. П № 258-1

⁹ КР присоединилась в соответствии с Законом КР от 26 июля 1996 г. N 46

¹⁰ КР присоединилась Законом от 15 апреля 2003 г. № 80

¹¹ от 5 мая 2021 г.

дискриминация и гендерное насилие, наиболее часто нарушаются как в публичном пространстве, так и в частной жизни права женщин и девочек. Такие нарушения явно проявляются в случаях семейного насилия, преступлений против половой свободы и половой неприкосновенности, а также (что не столь очевидно) создают препятствия для реализации женщинами своих прав в области избирательных, трудовых, социальных и других отношений.

Далее представляется целесообразным остановиться на положениях основных международных стандартов в сфере защиты прав женщин, чтобы понять, соблюдаются ли они в КР.

Так, ***Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ)*** гласит, что все люди рождаются свободными и *равными* в своем достоинстве *и правах*. Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными Декларацией, без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, *пола*, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного или иного положения (ст.1, 2). Также в ней отмечено, что «мужчины и женщины пользуются одинаковыми правами во время состояния в браке и во время его расторжения. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства» (ст.16).

Положения ВДПЧ развиты в международных пактах и конвенциях – документах, требующих выражения воли государств на принятие их положений и имплементации в национальные законодательства.

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСП) обязывают государства-участники:

- уважать и обеспечить *равное для мужчин и женщин* право пользования всеми гражданскими и политическими, а также всеми экономическими, социальными и культурными правами, предусмотренными пактами (ст. 3 МПГПП, ст.3 МПСЭКП);
- гарантировать равную и эффективную защиту против дискриминации и осуществление прав без какой бы то ни было дискриминации в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Таким образом, запрещается дискриминация по признаку индивидуального статуса, включая пол.

Кроме того, МПГПП определяет, что «участвующие в настоящем Пакте государства должны принять надлежащие меры для обеспечения равенства прав и обязанностей супругов в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и при его расторжении. В случае расторжения брака должна предусматриваться необходимая защита всех детей» (ст. 23).

С точки зрения судебной защиты прав женщин, ст. 14 МПГПП устанавливает, что «все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

МПСЭКП устанавливает, что, «семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании. Особые меры охраны и помощи должны приниматься в отношении всех детей и подростков без какой бы то ни было дискриминации по признаку семейного происхождения или по иному признаку» (ст. 10).

Кроме непосредственно отмеченных выше международных пактов, Комитет по правам человека – договорной орган ООН¹² – издает общие замечания и рекомендации по различным тематическим вопросам. Они выступают своеобразным толкованием положений договоров в области прав человека, за осуществлением которых он наблюдает. Замечания общего порядка являются руководством по реализации международного договора, они охватывают широкий круг тем – от всесторонней интерпретации действующих положений договора до общих указаний относительно информации, которую присоединившимся государствам следует реализовать и представить результаты своей деятельности в периодических докладах.

Применительно к теме настоящего исследования необходимо упомянуть *Замечание общего порядка № 28*¹³ (статья 3 «Равноправие мужчин и женщин»), в котором отмечается, что «государства-участники должны обеспечить, чтобы традиционные, исторические или культурные предрассудки не служили оправданием нарушений права женщин на равенство перед законом и равное осуществление всех предусмотренных Пактом прав (п.п. 25,26). Для выполнения своих обязательств государства-участники должны обеспечить равенство прав и обязанностей в браке обоих

¹² Как и другие комитеты ООН – например, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет по ликвидации расовой дискриминации и др.

¹³ Принято Комитетом на его 1834-м заседании (шестьдесят восьмая сессия) 29 марта 2000 г.

супругов в отношении опеки и ухода за детьми, духовного и нравственного воспитания детей, способности передавать детям гражданство родителей и владения или распоряжения имуществом, будь то нажитым совместно или имуществом, находящимся в исключительной собственности любого из супругов. Государства-участники должны пересмотреть свое законодательство на предмет обеспечения того, чтобы замужние женщины обладали равными правами в отношении владения и распоряжения таким имуществом в необходимых случаях. Равенство в браке подразумевает, что муж и жена должны поровну делить ответственность и права в семье. Государства-участники должны также обеспечить равенство в отношении расторжения брака, которое исключает возможность одностороннего аннулирования брака. Основания для развода и аннулирования должны быть одинаковыми для мужчин и женщин, как и решения в отношении раздела имущества, алиментов и ухода за детьми. Решение вопроса о контактах между детьми и отдельно проживающим родителем должно приниматься на основе соображений, в равной степени, учитывающей интересы всех сторон. Женщины также должны иметь равные с мужчинами права наследования, если брак прекращается в результате смерти одного из супругов». Критически важным представляется п.27 данного документа, в котором говорится, что при осуществлении положений о семье в контексте статьи 23 важное значение имеет признание концепции различных форм семьи, включая незарегистрированные супружеские пары и одиноких родителей с детьми, и обеспечение равного отношения к женщинам в этих ситуациях. Семьи родителей-одиночек зачастую состоят из одинокой женщины с одним ребенком или несколькими детьми, и государства-участники должны сообщать о том, какие меры поддержки осуществляются для того, чтобы помочь им выполнять родительские обязанности на основе равенства с мужчиной в аналогичном положении».

*Замечание общего порядка №19-статья 23 (семья)*¹⁴ посвящена вопросам защиты семьи с точки зрения прав человека, которая прямо или косвенно гарантируется другими положениями МПГПП. Так, ст. 17 запрещает произвольное или незаконное вмешательство в семейную жизнь. В п.2 говорится, что «с учетом существования различных форм семьи, таких, например, как незарегистрированные супружеские пары и их дети или одинокие родители и их дети, государства-участники должны также сообщать информацию о том, признаются ли и защищаются ли такие семьи национальным законодательством и практикой и в каком объеме.».

Также в этом Замечании общего порядка делается акцент на вопросах брачного возраста и создания семьи. В контексте настоящего исследования не

¹⁴ Принято Комитетом на его 39 сессии (1990 год).

представляется целесообразным более подробно останавливаться на них, однако следует сослаться на положение о том, что «что в законодательстве каждого государства должна быть предусмотрена возможность заключения как религиозного, так и гражданского брака. Однако, по мнению Комитета, требование государства, чтобы брак, заключаемый в соответствии с религиозными обычаями, оформлялся, подтверждался или регистрировался также согласно нормам гражданского права, не противоречит Пакту.» (п. 4). Согласно п. 8 Замечания общего порядка №19, «во время нахождения в браке оба супруга должны обладать равными правами и обязанностями в семье. Это равенство распространяется на все вопросы, вытекающие из их отношений, такие, как выбор места жительства, ведение домашнего хозяйства, образование и воспитание детей и распоряжение имуществом. Такое равенство должно быть обеспечено также в случае соглашения или решения суда о раздельном проживании супругов или в случае расторжения брака», а п.9 – «необходимо запретить дискриминационный подход в вопросах мотивов и процедур установления режима раздельного проживания или развода, опекуна над ребенком, выплаты содержания или алиментов, посещения ребенка, утраты или восстановления родительских прав с учетом преобладающего характера интересов детей в этом отношении. Государства-участники должны, в частности, включать в свои доклады информацию о положениях, принятых ими для обеспечения детям необходимой защиты при расторжении брака или при раздельном проживании супругов».

Замечание общего порядка №18-Недискриминация¹⁵ – говорит о том, что принцип недискриминации является настолько основополагающим, что ст. 3 Пакта обязывает каждое государство-участник обеспечивать равное для мужчин и женщин право пользования всеми правами, предусмотренными в Пакте (п. 2).

Следует отметить, что положения указанных Пактов, детально раскрытых в Замечаниях общего порядка, в целом имплементированы в нормы национального законодательства, за исключением положений, касающихся незарегистрированных браков. Кыргызстан периодически отчитывается в международные органы ООН о выполнении обязательств, вытекающих из двух этих Пактов.

Примечательно, что кроме официального доклада, предоставляемого государством, гражданское общество предоставляет альтернативные (или так называемые «теневые» доклады) в соответствующие комитеты ООН. При предоставлении каждого последующего отчета (доклада) страна также

¹⁵ Принято Комитетом на его 37 сессии (1989 год).

сообщает Комитету ООН, какие меры она приняла по результатам рекомендаций, полученных в предыдущем.

При всех успехах имплементации международных стандартов в нормы кодексов и законов, следует признать, что, несмотря на довольно прогрессивное законодательство, стереотипы в отношении ролевых моделей женщин и мужчин в семье, практики и обычаи ведения семейной жизни ставят женщин в заведомо уязвимое положение по сравнению с мужчинами, а женщины, находящиеся в фактических брачных отношениях, и вовсе остаются за пределами защиты.

В *Конвенции о правах инвалидов (КПИ)* содержится обязанность государств-участников принимать все надлежащие законодательные, административные и иные меры для осуществления прав, признаваемых в Конвенции, для устранения дискриминации во всех вопросах, касающихся брака, семьи, отцовства, материнства и личных отношений. Особое значение имеет для женщин с инвалидностью ст. 13 КПИ, которая устанавливает обязанность государств «обеспечить людям с инвалидностью наравне с другими эффективный доступ к правосудию...», «способствовать обучению лиц, работающих в сфере правосудия, для обеспечения людям с инвалидностью эффективного доступа к юстиции».

С сожалением приходится констатировать, что положения КПИ в полной мере не реализованы в Кыргызстане, женщинам и мужчинам с инвалидностью не созданы возможности для полноценного участия в политической, экономической, социальной жизни, для защиты их прав в судах и других государственных органах. Однако справедливости ради следует отметить, что такие шаги делаются. Так, в целях реализации прав и гарантий лиц с инвалидностью, а также во исполнение норм и принципов КПИ в 2023 году была принята Государственная программа «Доступная страна» на 2023–2030 годы. Программа основана на долгосрочных стратегических целях развития страны с ориентацией на человека и акцентом на основополагающее обязательство Целей устойчивого развития «не оставить никого позади».

Работа по имплементации норм КПИ невозможна и без анализа трудностей, с которыми сталкиваются женщины и девочки с инвалидностью на пути реализации своих прав. Активно в этом направлении работают организации гражданского общества, как объединяющие самих людей с инвалидностью, так и осуществляющие свою деятельность в сфере гендерного равенства в целом. Для примера можно привести презентованное 2 марта 2023 года базовое исследование «Гендерное и инклюзивное развитие в Кыргызстане: вызовы и рекомендации», которое было направлено именно на

выявление тех проблем, с которыми сталкиваются женщины и девочки с инвалидностью в различных сферах жизни.¹⁶

В *Конвенции о правах ребенка (КПР)* провозглашен принцип, согласно которому «во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка». Кыргызстан, как государство-участник КПР, взял на себя обязательство обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону, с этой целью КР принимает все соответствующие законодательные и административные меры (ст. 3).

Согласно ст. 12 КПР, ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, должно быть предоставлено право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка. Статья 9 КПР допускает разлучение ребенка с родителями, если это необходимо в интересах ребенка (например, когда родители жестоко обращаются с ребенком или не заботятся о нем, или, когда родители проживают раздельно и необходимо принять решение относительно места проживания ребенка).

Эти положения КПР лежат в основе семейно-правовых норм Кыргызской Республики при рассмотрении в гражданском судопроизводстве споров о лишении или ограничении родительских прав, определении места жительства ребенка, при раздельном проживании родителей, решения по которым не просто затрагивают интересы самого ребенка, но и могут иметь дискриминационные последствия для женщин.

Над реализацией положений КПР активно работают и организации гражданского общества, усилиями которых продвигается деятельность по внедрению международных стандартов в национальное законодательство и практику.

Основным международным договором в сфере гендерного равенства, налагающим на КР обязательства по его исполнению и отчетности, является *Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)*, целью принятия которой было предотвращение дискриминации женщин во всех сферах жизни: политической, экономической,

¹⁶ Проведено ОО «Агентство социальных технологий» в рамках проекта «InKoom–Содействие развитию справедливого и инклюзивного общества в Кыргызстане», реализуемого при финансовой поддержке Европейского Союза.

социальной, культурной, гражданской или любой другой сфере. Документ осуждает дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах. Присоединившись к Конвенции, Кыргызстан, наряду с прочим, взял на себя обязательства принимать все необходимые меры по недопущению гендерной дискриминации и насилия, в частности:

- включить принцип равноправия мужчин и женщин в свои национальные конституции и обеспечить с помощью закона практическое осуществление этого принципа;
- принимать соответствующие законодательные и другие меры, включая санкции, там, где это необходимо, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин;
- принимать все соответствующие меры, включая законодательные, для изменения или отмены действующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин;
- воздерживаться от совершения каких-либо дискриминационных актов или действий в отношении женщин и гарантировать, что государственные органы и учреждения будут действовать в соответствии с этим обязательством;
- принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны какого-либо лица, организации или предприятия;
- установить юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечить с помощью компетентных национальных судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин против любого акта дискриминации;
- изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин с целью искоренения предрассудков и упразднения обычаев и практик, которые основаны на идее неполноценности или превосходства одного из полов или стереотипности роли мужчин и женщин.

В контексте данного исследования важным представляются положения ст. 16 КЛДЖ, касающиеся обязательств Кыргызстана принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин во всех вопросах, касающихся брака и семейных отношений, и, в частности, обеспечивать на основе равенства мужчин и женщин:

- одинаковые права и обязанности в период брака и при его расторжении;
- одинаковые права и обязанности мужчин и женщин как родителей, независимо от их семейного положения, в вопросах, касающихся их детей; во всех случаях интересы детей являются преобладающими;

- одинаковые права супругов в отношении владения, приобретения, управления, пользования и распоряжения имуществом, оплаченного и бесплатного.

Таким образом, эти минимальные стандарты прав женщин должны быть отражены и применимы при рассмотрении семейно-правовых споров в порядке гражданского судопроизводства.

Важным положением Конвенции в рамках настоящего исследования также представляется установленное КЛДЖ право женщин принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны (ст. 7). Для реализации такого права государство должно создавать надлежащие условия. Такая же рекомендация государствам-членам ООН – обеспечить более активное участие женщин на всех уровнях принятия решений содержится и в *Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН*.¹⁷

Кроме самой КЛДЖ, Кыргызстан присоединился к *Факультативному Протоколу к КЛДЖ от 6 октября 1999 г.*, в котором предусмотрен механизм подачи индивидуальных жалоб, предполагающий расширение доступа женщин КР к использованию международных правозащитных систем. Это означает, что страна признала компетенцию Комитета КЛДЖ принимать и рассматривать сообщения, представляемые в соответствии со ст.2 от лиц или групп лиц, утверждающие, что они являются жертвами нарушения государством какого-либо из прав, изложенных в КЛДЖ. Эти сообщения должны быть письменными и не анонимными (ст. 3). Комитет не рассматривает сообщение, пока он не удостоверится в том, что все доступные внутренние средства правовой защиты были исчерпаны, за исключением случаев, когда применение таких средств защиты неоправданно затягивается или ожидаемый результат маловероятен (ст. 4).

Следует отметить, что в случае, если государства не обеспечивают принятые на себя обязательства по обеспечению равенства прав и возможностей для мужчин и женщин, договорные органы ООН в лице Комитета по правам человека (КПЧ) или Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) могут в случае обращения к ним лиц, чьи права, предусмотренные соответствующими международными договорами нарушены – выносить решения, безусловно отражающиеся на имидже государства.

КЛДЖ налагает на Кыргызскую Республику не только обязательства по её исполнению, но и предоставление отчетности каждые 4 года (национальный периодический отчет). По результатам рассмотрения такого отчета страна

¹⁷ Принята Советом ООН 31 октября 2000 г.

получает рекомендации и далее для их реализации разрабатывает национальный план на определенный период.

Комитетом ООН по КЛДЖ и другими комитетами ООН периодически принимаются уже упомянутые выше *общие рекомендации*, посвященные отдельным аспектам дискриминации женщин.¹⁸

Так, *Общая рекомендация Комитета № 33, касающаяся доступа женщин к правосудию*, содержит в себе положения, касающиеся вопросов семейного права. В ней (п. 45–46) говорится, что неравенство в семье лежит в основе всех других аспектов дискриминации в отношении женщин и часто оправдывается ссылками на идеологию, традиции и особенности культуры. Комитет неоднократно указывал на то, что нормы семейного законодательства и механизмы их применения должны соответствовать принципу равенства, закрепленному в статьях 2, 15 и 16 Конвенции.

В связи с этим Комитет, наряду с прочим, рекомендует государствам-участникам:

- принять письменные семейные кодексы или законодательные акты в сфере статуса личности, предусматривающие равенство супругов или партнеров в доступе к правосудию независимо от их религиозной или этнической принадлежности, или общины, в соответствии с положениями Конвенции и общими рекомендациями Комитета¹⁹;
- рассмотреть вопрос о создании в рамках единой организационной структуры, в системе семейного права учитывающих гендерную специфику судебных или квазисудебных механизмов семейного права, которые могли бы заниматься такими вопросами, как раздел имущества, земельные и наследственные права, расторжение брака и установление опекунов над ребенком.

В *Рекомендации Комитета № 33, касающейся доступа женщин к правосудию* (п. 56), государствам-участникам КЛДЖ также рекомендовано:

- принять все необходимые меры в целях обеспечения наличия всех соответствующих специализированных судебных и квазисудебных механизмов, их доступности для женщин и осуществления ими своих полномочий в соответствии с теми же требованиями, которые предъявляются к обычным судам;

¹⁸ К примеру, в 1992 году была принята Общая рекомендация к КЛДЖ №19, касающаяся насилия, в 2017–№ 35, предназначенная для обновления общей рекомендации № 19, также в 2017 - № 36 о праве девочек и женщин на образование и др.

¹⁹ УПО был создан 5 марта 2006 г. в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 60/251, учредившей Совет по правам человека.

- организовать проведение независимого мониторинга и контроля решений, принимаемых специализированными судебными и квазисудебными механизмами;
- разработать программы, нормативные положения и стратегии, направленные на содействие и обеспечение гарантий равноправного участия женщин в работе этих специализированных судебных и квазисудебных механизмов на всех уровнях;
- обеспечить осуществление на национальном уровне положений международных нормативно-правовых документов и принимаемых в рамках международных и региональных систем правосудия решений в отношении прав женщин и создание механизмов контроля за соблюдением норм международного права.

Относительно квазисудебных механизмов в данном документе (п. 59, 60) отмечено, что их создание расширяет возможности получения женщинами доступа к правосудию. В связи с этим Комитет рекомендует, наряду с прочим, облегчить доступ женщин к процедурам рассмотрения индивидуальных жалоб в канцеляриях омбудсменов и национальных правозащитных учреждениях на основе равенства и предоставлять женщинам возможность подавать жалобы в связи с множественными и перекрестными формами дискриминации.

В контексте данного исследования, в качестве квазисудебных механизмов в КР выступают институт Омбудсмана, суды аксакалов, Служба юридической помощи Министерства юстиции и другие общественные организации.

Общая рекомендация Комитета №21 «Равноправие в браке и семейных отношениях»²⁰ в п. 13 содержит, что форма и концепции семьи могут различаться в том или ином государстве и даже между регионами в рамках одного государства. Какие бы формы она ни принимала и независимо от правовой системы, религии, обычая или традиции в данной стране, отношение к женщине в семье как по закону, так в личной жизни должно соответствовать принципам равенства и справедливости для всех людей, как того требует ст. 2 КЛДЖ. Далее в п. 18 отмечено, что «как правило, семье де-факто юридическая защита не предоставляется.²¹ Что касается женщин, живущих в фактических браках, то закон должен защищать их право на равенство с мужчинами как в семейной жизни, так и в области равного пользования доходами и имуществом. Такие женщины должны обладать равными правами и обязанностями с мужчинами в отношении заботы и воспитания находящихся на их иждивении детей или членов семьи.»

²⁰ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw_handbook/cedaw_rec21.pdf

²¹ Именно так и происходит в стране, поскольку юридические последствия порождает только зарегистрированный брак

Анализ законодательства показывает, что права женщин, живущих в гражданских браках, не соблюдаются. Они значительно уязвимы, поскольку законодательство Кыргызской Республики не признает такой брак и его последствия юридическим фактом. К примеру, фактически совместно нажитое имущество не считается таковым, оно в силу сложившихся обычаев оформляется преимущественно на мужчин или их родственников. При таких обстоятельствах у женщин (гражданских жен) нет юридического права претендовать на долю в таком имуществе при прекращении семейных отношений. В случае рождения ребенка в браке без государственной регистрации, равенство прав и обязанностей родителей по его содержанию и воспитанию не соблюдается до тех пор, пока отцовство не устанавливается по совместному заявлению родителей ребенка, либо по решению суда.

Несмотря на все недостатки, можно обратить внимание и на достижения, которые сделала страна после того, как стала участницей КЛДЖ.

Деятельность по имплементации КЛДЖ и общих рекомендаций Комитета КЛДЖ осуществляют государственные органы в тесном взаимодействии с неправительственным сектором и партнерами по развитию. Успешными результатами такой деятельности являются: внедрение институционального механизма сбора гендерно-разделенной статистики (ежегодно Национальным статистическим комитетом издается сборник «Женщины и мужчины Кыргызской Республики»); разработка и внедрение межведомственных планов по отдельным аспектам защиты женщин и девочек (по ранним бракам, принудительным бракам); введение уголовной ответственности за нарушение законодательства о брачном возрасте при проведении религиозных обрядов; принятие изменений в сфере законодательства об алиментах на несовершеннолетних детей, которые предусматривают механизмы, препятствующие неисполнению недобросовестными родителями своих обязанностей; проведение мониторинга судебных процессов в уголовном судопроизводстве²² в сфере гендерных преступлений; исследования в области сексуальных домогательств;²³ повышение гендерной компетентности и чувствительности сотрудников парламента, исполнительных органов власти, включая органы внутренних дел и социального развития, судей, прокуроров и др. с разработкой и внедрением гендерно-чувствительного подхода в их ведомственные документы и др.

Необходимым с точки зрения фокуса настоящего исследования представляется и обращение к *Конвенции о розыскании заграничных*

²² В настоящее время Кыргызской ассоциацией женщин-судей проводится мониторинг защиты прав женщин в гражданском судопроизводстве.

²³ Проведенные Кыргызской ассоциацией женщин-судей.

*алиментов 1956 г.,*²⁴ которая «имеет целью облегчить любому именуемому ниже истцом лицу, которое находится на территории какой-либо из договаривающихся сторон, взыскание алиментов, которое оно, как оно утверждает, имеет право получать от именуемого ниже ответчиком другого лица, которое находится под юрисдикцией какой-либо другой договаривающейся стороны» (ст. 1). Согласно ст. 3 Конвенции, если истец находится на территории одной из договаривающихся сторон, а ответчик находится под юрисдикцией какой-либо другой договаривающейся стороны, то истец может подать просьбу в передаточную инстанцию в государстве истца о взыскании алиментов с ответчика. Каждая договаривающаяся сторона сообщает о том, какие доказательства обычно требуются по закону государства для подтверждения требований об алиментах, в каком порядке эти доказательства должны представляться и каковы другие требования, которые должны по этому закону выполняться. Просьба должна сопровождаться всеми относящимися к делу документами, включая, когда необходимо, доверенность, уполномочивающую промежуточную инстанцию действовать от имени истца или назначить какое-либо другое лицо, которое действовало бы от имени истца. Она должна, далее, сопровождаться фотографией истца и, если возможно, фотографией ответчика. Передаточная инстанция принимает все возможные меры к тому, чтобы были соблюдены требования закона государства промежуточной инстанции. Передаточная инстанция по просьбе истца препровождает любое решение, окончательное или предварительное, и любое другое судебное постановление об алиментах, вынесенные в пользу истца компетентным судебным учреждением какой-либо из договаривающихся сторон, и, если это необходимо и возможно, протоколы по делу, по которому такое решение было вынесено.

Применение в данном вопросе Конвенции о взыскании за границей алиментов не представляется возможным ввиду отказа уполномоченными органами США оказать содействие в исполнении судебных актов по алиментам, ссылаясь на Конвенцию о международном порядке взыскания алиментов на детей и других форм содержания семьи, участницей которой КР не является.²⁵

Еще одной конвенцией, направленной на защиту прав детей, и как следствие, самих женщин (поскольку дети в подавляющем большинстве случаев остаются проживать с матерью при раздельном проживании родителей), является *Конвенция о международном порядке взыскания алиментов на детей и других форм содержания семьи 2007 г.* Эта

²⁴ КР присоединилась Законом КР от 30 декабря 2003 г. N 246.

²⁵ <http://kenesh.kg/ru/news/show/13782/prinyat-proekt-zakona-o-prisoedinenii-kirgizskoy-respubliki-k-konventsii-o-mezhdunarodnom-poryadke-vziskaniya-alimentov-na-detey>

Конвенция пока не ратифицирована в КР, однако закон о присоединении к ней был принят во втором чтении на заседании Жогорку Кенеша КР 19 апреля 2023 г.²⁶ Необходимость разработки данного проекта Закона обусловлена оказанием содействия гражданам КР в решении вопроса по взысканию алиментов с граждан-должников КР, проживающих на территории США. Следует отметить, что Кыргызская Республика не участвует в универсальных конвенциях о взыскании алиментов за границей и не имеет двусторонних договоров о правовой помощи по гражданским и семейным делам с большинством иностранных государств, в том числе таких, как ФРГ, Франция, США, Израиль.

Кроме конвенций и пактов, имеющих статус международных договоров, КР выразила приверженность к достижению гендерного равенства согласно Целям устойчивого развития (ЦУР).

Гендерное равенство — это сквозная «тема» ЦУР, пронизывающая все цели устойчивого развития. При этом в документе отдельно содержится ЦУР 5 «Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек», поскольку гендерное равенство — это не только одно из основных прав человека, но и необходимая основа для достижения мира, процветания и устойчивого развития.

Задачами ЦУР 5 являются:

- ликвидация всех форм дискриминации в отношении женщин и девочек (задача 5.1);
- ликвидация всех форм насилия в отношении женщин и девочек в публичной и частной сферах, включая торговлю людьми и иные формы эксплуатации (задача 5.2);
- ликвидация всех вредных практик, таких как детские, ранние и принудительные браки и калечащие операции на женских половых органах (задача 5.3);
- признание и оценка неоплачиваемого труда по уходу и ведению домашнего хозяйства, предоставление коммунальных услуг, инфраструктуры и системы социальной защиты, поощрение принципов общей ответственности в ведении хозяйства и в семье, с учетом национальных условий (задача 5.4);
- обеспечение всестороннего и реального участия женщин и равных возможностей для лидерства на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни (задача 5.5);

²⁶ <http://kenesh.kg/ru/news/show/13918/rassmotren-zakonoproekt-o-prisoedinenii-kirgizstana-k-konventsii-o-mezhdunarodnom-poryadke-vziskaniya-alimentov-na-detey>

- обеспечение всеобщего доступа к услугам в области охраны сексуального и репродуктивного здоровья и к реализации репродуктивных прав (задача 5.6);
- проведение реформ в целях предоставления женщинам равных прав на экономические ресурсы, а также доступа к владению и распоряжению землей и другими формами собственности, финансовым услугам, наследуемому имуществу и природным ресурсам в соответствии с национальными законами (задача 5.a);
- активное использование высокоэффективных технологий, в частности информационно-коммуникационных технологий, для содействия расширению прав и возможностей женщин (задача 5.b).

В Кыргызстане в соответствии с утвержденными индикаторами постоянно ведется мониторинг прогресса в достижении всех ЦУР, включая ЦУР 5, результаты которого публикуются на сайте НСК, а также проводится анализ вызовов и достижений.²⁷ В целях информирования общественности о текущем состоянии и прогрессе устойчивого развития в стране, а также содействия в определении дальнейших приоритетных шагов для достижения успеха в реализации ЦУР, изданы «Национальный добровольный обзор Достижения Целей устойчивого развития в Кыргызской Республике», «Мониторинг показателей Целей устойчивого развития в Кыргызской Республике и др.»²⁸

Еще одним стратегическим документом глобального уровня, проблематика которого поддерживается Кыргызстаном, является *Пекинская Декларация и Платформа действий (ППД)*²⁹, в которой рассматриваются особенности положения женщин в разных сферах, а государствам и негосударственным институтам даются рекомендации по достижению гендерного равенства в этих сферах.

ППД содержит постулаты о том, что до тех пор, пока в национальном законодательстве и в национальной практике—в семейном, гражданском, уголовном, трудовом и торговом кодексах и административных правилах и положениях не будет обеспечено полное признание и эффективная защита, применение, осуществление и соблюдение прав женщин, предусмотренных в международных договорах по правам человека, эти договоры будут оставаться только на бумаге (п. 218), а также о том, что полная реализация прав человека для всех возможна лишь при условии, если международные договоры по правам человека будут осуществляться таким образом, чтобы более полно учитывать системный характер дискриминации в отношении женщин (п. 222).

²⁷ <https://sustainabledevelopment-kyrgyzstan.github.io/>

²⁸ <https://sustainabledevelopment-kyrgyzstan.github.io/publications/>

²⁹ Принята на четвертой Всемирной конференции по положению женщин 4-15 сентября 1995 г.

В рамках Стратегической цели I.2. «Обеспечение равенства и недискриминации в соответствии с законом и в практической деятельности» правительствам рекомендуется осуществлять ряд видов деятельности, среди которых проведение обзора национальных законов, в том числе положений права и юридической практики в областях семейного, гражданского права, в целях обеспечения осуществления принципов и процедур, закрепленных во всех соответствующих международных документах по правам человека, через посредство национального законодательства, отмена любых законов, которые закрепляют дискриминацию по признаку пола, и устранение основанной на признаке пола необъективности при осуществлении правосудия», активизация и поощрение разработки программ защиты прав женщин в национальных учреждениях, занимающихся правами человека (таких, как комиссии по правам человека или омбудсмены по правам человека), предоставление им надлежащего статуса, ресурсов и доступа к правительству в целях оказания помощи отдельным лицам, в частности женщинам, и обеспечение того, чтобы эти учреждения смогли уделять надлежащее внимание проблемам, связанным с нарушением прав женщин (п. 232).

Прогресс по ППД также периодически подлежит оценке и публикуется. В частности, результаты последней оценки отражены в Национальном обзоре, подготовленном при соблюдении общегосударственного подхода и координации, обеспеченной Министерством труда и социального развития (МТСР)³⁰, как уполномоченным органом по гендерному равенству. Обзор стал площадкой/платформой для диалога о сотрудничестве участников процесса, позволил задокументировать успешный опыт и практики, а главное, очертил будущие приоритеты и перспективные направления по улучшению прав девочек и женщин.³¹

Кроме упомянутых выше, необходимо отметить еще ряд не менее важных международных документов, направленных на достижение гендерного равенства и создание механизмов защиты прав женщин в разных сферах жизни. Они не ратифицированы в КР, но при этом являются важными ориентирами при разработке мер противодействия гендерной дискриминации и гендерному насилию. Важнейшими из них являются *Декларация об искоренении насилия в отношении женщин 2003 г.*, а также *Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием 2011 г. (Стамбульская конвенция)*.

Не менее важным документом, имеющим огромное значение в сфере гендерного равенства, является *Резолюция 1325 Совета Безопасности*

³⁰ В настоящее время – Министерство труда, социального обеспечения и миграции

³¹ Пекин + 25: национальный обзор Кыргызской Республики по реализации пекинской декларации и пекинской платформы действий: прогресс и вызовы

ООН³² и другие поддерживающие резолюции³³, составляющие правовую основу участия женщин в процессах обеспечения мира и безопасности. В них признается ведущая роль женщин в достижении мира и безопасности и вклад женщин в предотвращении конфликтов, поддержании мира, урегулировании конфликтов и миростроительстве, а также содержится призыв к согласованию и осуществлению мирных соглашений применять подход, основанный на учете гендерных аспектов, в том числе, мер, обеспечивающих защиту и уважение прав женщин и девочек, особенно в том, что касается избирательной системы и деятельности полиции и судебных органов.³⁴

1.2. Практика применения международных механизмов в Кыргызстане

Принципы уважения прав и свобод человека в целом, и гендерного равенства в частности, приобрели особое значение в сфере международного права после принятия Устава ООН (1945 г.) и Всеобщей Декларации прав человека (1948 г.). Впоследствии они не только нашли свое нормативное закрепление, но и конкретизацию в международных пактах и конвенциях, устанавливающих юридические обязательства государств по обеспечению и защите прав человека. Кроме международных договоров, эти принципы получают свое развитие и в других актах, принимаемых органами международных организаций или договорными органами. В частности, для примера можно привести уже упомянутый Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Его рекомендации, хотя и не накладывают юридических обязанностей на государство, но могут и должны быть учтены при формировании мер (политик, стратегий, законодательства) по защите женщин от дискриминации и насилия.

Ценность международно-правовой защиты женщин состоит не только в наличии самих норм международных договоров, но и международных механизмах контроля и мониторинга за исполнением государствами своих обязательств в области прав человека и гендерного равенства, защиты нарушенных прав. Эти международные механизмы включают в себя органы и процедуры, установленные международными договорами и иными международными актами и предназначенные для защиты и продвижения прав человека.

³² Принята Советом Безопасности ООН 31 октября 2000 г.

³³ Начиная с 2000 г., Совет Безопасности ООН принял еще 9 связанных с Резолюцией 1325 резолюций, которые составили глобальную нормативную базу под названием «Повестка дня «Женщины, мир и безопасность» (резолюции № 1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122, 2242, 2467, 2493).

³⁴ В рамках настоящего исследования более подробный анализ норм Резолюции 1325 не представляется релевантным, однако следует отметить, что в КР периодически разрабатываются национальные планы действий по ее имплементации

В зависимости от мандата этими международными механизмами могут пользоваться как сами государства, так и отдельные граждане или их объединения – организации гражданского общества. Поскольку Кыргызская Республика является членом ООН, участницей основных международных договоров по правам человека, она взяла на себя обязательства, предусмотренные Уставом ООН и международными договорами, из чего следует признание действия учрежденных в соответствии с этими документами механизмов, в частности:

- универсальный периодический обзор;
- специальные процедуры Совета по правам человека ООН;
- контрольные органы (комитеты) международных договоров.

Универсальный периодический обзор (УПО) является одним из механизмов мониторинга соблюдения прав человека в целом и прав женщин в частности. В рамках этого механизма, созданного в 2006 г.³⁵, проводятся регулярные обзоры выполнения государствами-членами ООН своих обязательств. Это дает возможность каждому государству заявить о предпринятых действиях в целях улучшения ситуации в области прав человека, а также выполнения своих обязательств в области прав человека.

Конечная цель УПО заключается в том, чтобы улучшить положение в области прав человека во всех странах, что позволит изменить жизни людей по всему миру. УПО предназначено обеспечивать продвижение, поддержку и защиту прав человека на практике. Для достижения своей цели УПО дает оценку деятельности государств в области прав человека и принимает необходимые меры в отношении нарушений прав человека во всем мире.

УПО дает оценку выполнения государствами обязательств в области прав человека, закрепленных в следующих документах: Устав ООН, ВДПЧ, инструменты в области прав человека, участниками которых является государство (договора в области прав человека, ратифицированные соответствующим государством); добровольные заявления и обязательства государств (в том числе национальная политика в области прав человека и/или осуществленные программы), международно-правовые инструменты в области прав человека.

После проведения обзора государства готовится итоговый документ - доклад с кратким изложением хода обзора. Он включает в себя вопросы, заключения и рекомендации, сделанные государствами во время обзора, а также ответы рассматриваемого государства. За внедрение результатов УПО несут ответственность рассматриваемые государства. Во время второго цикла

³⁵ УПО был создан 5 марта 2006 г. в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 60/251, учредившей Совет по правам человека.

УПО государство должно будет предоставить информацию о мерах, принятых с целью выполнения рекомендаций, содержащихся в предыдущем обзоре.³⁶

Рабочая группа по УПО, ознакомившись с Национальным докладом, представленным Кыргызстаном³⁷, сделала ряд рекомендаций, среди которых на вопросах гендера сфокусировано 27% от общего числа рекомендаций. Среди них, в частности, рекомендация гарантировать женщинам равный доступ к имущественным и наследственным правам.³⁸

В систему специальных процедур Совета по правам человека входят Специальные докладчики - независимые эксперты в области прав человека. Они уполномочены информировать и консультировать по конкретным вопросам в области прав человека или по ситуациям с правами человека в определенных странах. Среди тематических мандатов специальных процедур следует отметить в рамках настоящего исследования мандат *Рабочей группы по вопросу о дискриминации в отношении женщин и девочек, а также Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин и девочек, его причинах и последствиях*.³⁹

При поддержке Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) специальные докладчики:

- предпринимают страновые визиты, по итогам которых публикуются доклады о посещении страны, содержащие полученную информацию и рекомендации специальных докладчиков;
- реагируют на индивидуальные случаи нарушений прав человека и проблемы более широкого и структурного характера путем направления государствам или другим лицам сообщений. Спецдокладчики могут реагировать двумя основными способами: а) призывами к незамедлительным действиям с целью как можно скорее проинформировать органы соответствующего государства о конкретных обстоятельствах с тем, чтобы они могли принять меры по прекращению или недопущению нарушений прав человека, которые имеют место или вот-вот могут произойти, б) письмами с указанием предполагаемых нарушений, которые используются для препровождения информации о нарушениях. В зависимости от характера полученного ответа специальный докладчик может решить либо продолжить расследование, либо высказать рекомендации.

³⁶ <https://gclnk.com/yTOiyjt5Wx>

³⁷ На 35 сессии (20-31 января 2020 г.).

³⁸ Зульфия Кочорбаева. Гарантии защиты от насилия и дискриминации женщин в Кыргызской Республике. Рекомендации УПО. https://awli.kg/wp-content/uploads/2020/08/gendernye-rekomendaczii-upo-dlya-kr_ks-19.02.2020.pdf

³⁹ <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM&lang=ru>

Послания специальных докладчиков являются не обвинением государства, а скорее средством, позволяющим направить запрос с целью прояснения обвинений в нарушениях с тем, чтобы обеспечить защиту прав человека. Все отправленные и полученные послания являются конфиденциальными и остаются таковыми до окончания отчетного периода, когда специальный докладчик представляет ежегодный доклад Совету по правам человека об отправленных посланиях и полученных от правительств ответах по конкретным делам. Также они способствуют разработке международных стандартов в области прав человека; участвуют в информационно-просветительской деятельности, повышают осведомленность общественности и предоставляют консультации по вопросам технического сотрудничества.

Кыргызская Республика активно сотрудничает со специальными докладчиками ООН. Так, в период с 4 по 15 апреля 2022 г. состоялся страновой визит Рабочей группы ООН по вопросу о дискриминации в отношении женщин и девочек (далее – Рабочая группа). Целью визита являлось изучение вопросов борьбы с дискриминацией в отношении женщин и девочек, а также обеспечение гендерного равенства в Кыргызстане. Основной доклад об итогах визита в Кыргызстан будет представлен Рабочей группой ООН по вопросу о дискриминации в отношении женщин и девочек в Совете ООН по правам человека в июне 2023 года в рамках 53-й сессии СПЧ ООН.⁴⁰

Контрольные органы (комитеты) международных договоров являются важными инструментами применения международных механизмов защиты прав человека в целом и гендерного равенства в частности. Являясь по признаку их учреждения договорными органами, они призваны наблюдать, проводить мониторинг за выполнением международных договоров в области прав человека. Существует десять договорных органов по правам человека, среди которых, применительно к теме настоящего исследования, следует отметить Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (Комитет КЛДЖ). Этот и другие договорные органы выполняют ряд функций в соответствии с положениями договоров, учредивших их. Их тематические направления и рабочие методы немного отличаются, но в целом в их задачи входит следующее:

- рассмотрение периодических докладов государств-участников;
- рассмотрение индивидуальных жалоб;
- проведение расследований на местах;

⁴⁰ Отчет Координационного совета по правам человека при Кабинете Министров за 2022 год <https://www.gov.kg/ru/post/s/22691-ministrler-kabinetinin-aldyndagy-adam-ukuktary-boyuncha-koordinatsiyalyk-keeshtin-2022-zhylga-otchetu>

- принятие замечаний общего порядка и организация тематических дискуссий для толкования положений договоров;
- посещение ежегодного совещания председателей;
- содействие укреплению системы договорных органов.⁴¹

Как уже было отмечено, Кыргызстан является сторонником КЛДЖ и его Факультативного протокола, соответственно страна приняла на себя обязательство соблюдать обозначенные в договоре права и свободы человека, создавать условия для их реализации, принимать меры по противодействию нездоровым практикам, а также периодически предоставлять в соответствующие договорные органы доклады о том, как соблюдаются права.

К текущему моменту Кыргызская Республика сдала свой пятый периодический отчет по КЛДЖ.⁴² Он был рассмотрен на сессиях Комитета КЛДЖ, состоявшихся 2 и 3 ноября 2021 г. По результатам рассмотрения обозначенного выше доклада, Комитетом КЛДЖ были приняты Заключительные замечания. На их базе страна разрабатывает План действий по их реализации.

Комитет КЛДЖ в своих Заключительных замечаниях по пятому докладу Кыргызской Республики, наряду с прочим, рекомендует Кыргызстану:⁴³

- устранить барьеры, препятствующие доступу женщин и девочек к правосудию, в том числе обеспечивая реальный доступ всех женщин и девочек к недорогой или, если необходимо, бесплатной юридической помощи, в том числе путем пересмотра Закона о гарантированной государством юридической помощи, повышая осведомленность работников судебной системы в вопросах прав женщин и гендерного равенства, полиции и правоохранительных органов с целью устранения гендерных стереотипов и судебных органов против женщин, бросающих вызов патриархату;
- укреплять взаимодействие с гражданским обществом, признавая его роль в обеспечении соблюдения прав женщин и гендерного равенства, а также привлекать организации гражданского общества к реализации национальной стратегии и плана действий, касающихся учета гендерной проблематики;
- принять меры к тому, чтобы религиозные свадебные церемонии могли проводиться только после регистрации брака;
- защищать права женщин при расторжении религиозных и государственных браков в соответствии с общей рекомендацией

⁴¹ <https://www.ohchr.org/ru/treaty-bodies>

⁴² Одобрен Распоряжением Правительства КР от 1 марта 2019 г. № 35-р

⁴³ Приняты Комитетом на его шестидесятой сессии (16 февраля – 6 марта 2015 г.).

Комитета № 29 (2013) об экономических последствиях вступления в брак, семейных отношений и их расторжения;

- повышать осведомленность общественности об экономических рисках для женщин в полигамных и незарегистрированных браках, в том числе в случаях их расторжения;
- принимать меры к тому, чтобы женщины и мужчины имели одинаковые права и обязанности в браке и семейных отношениях и после их расторжения, включая равные родительские права.

Следует отметить, что не только государство, но и организации гражданского общества могут представлять Комитету КЛДЖ свои альтернативные доклады/отчеты. В качестве примера можно привести подготовленный Советом НПО альтернативный отчет к пятому периодическому докладу КР.

Рассмотрение индивидуальных жалоб также входит в задачи Комитета КЛДЖ. Любой человек, утверждающий, что его/ее права, закрепленные договором, были нарушены государством-участником этого договора, может обратиться с жалобой в соответствующий комитет, при условии, что государство признало право комитета получать такие жалобы и что все национальные средства правовой защиты были исчерпаны.

Комитет КЛДЖ правомочен рассматривать индивидуальные жалобы женщин и мужчин несмотря на то, что они могут обращаться и в Комитет по правам человека. Это право граждан проистекает из факта ратификации Первого Факультативного протокола к МПГПП и Факультативного протокола к КЛДЖ.

Впервые в истории Кыргызстана факт дискриминации женщины признали на международном уровне. Комитет КЛДЖ признал нарушение со стороны Кыргызской Республики Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 51-летней Розы Горбаевой, которая содержалась в шести изоляторах временного содержания органов внутренних дел (ИВС). Комитет в своем решении от 1 декабря 2020 г. №133/2018 указал, что Кыргызстан не выполнил своих обязательств по девяти статьям КЛДЖ. Это было первое обращение из Кыргызстана в Комитет КЛДЖ и первое дело, по которому принято решение.⁴⁴

Государство, присоединившись к указанным международным договорам, обеспечило возможность для всех своих граждан, права которых были нарушены, обращаться с индивидуальными жалобами в соответствующие договорные органы ООН.

⁴⁴ <https://kloop.kg/blog/2020/12/07/komitet-oon-priznal-diskriminatsiyu-v-otnoshenii-zhenshhiny-zaklyuchennoj-iz-kyrgyzstana/>

Эти права подкрепляются и конституционными нормами. В частности, статья 55 Конституции устанавливает, что в Кыргызской Республике признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также вступившими в силу в установленном законодательством порядке международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, предусмотренных Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права (часть 1 статьи 61). Каждый человек имеет право обратиться за защитой своих нарушенных прав и свобод в международные органы по правам человека в соответствии с международными договорами, вступившими в силу в установленном законодательством порядке (часть 5 статьи 58).

При этом в части 2 статьи 374 ГПК предусмотрено, что решение международного органа (суда), созданного на основании международного договора, участницей которого является КР, является основаниями для пересмотра судом решения, принятого по конкретному делу, по новым обстоятельствам.

Комитет КЛДЖ при определенных обстоятельствах может выступать с инициативой проведения расследований в случае, если имеется достоверная информация с обоснованными утверждениями о серьезных, грубых или систематических нарушениях положений соответствующих конвенций государствами-участниками.

Членство в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) также дает Кыргызстану дополнительные механизмы мониторинга соблюдения прав женщин. ОБСЕ признает, что равноправие женщин и мужчин является ключевой предпосылкой для укрепления мира, устойчивой демократии и экономического развития. Эта организация ставит целью обеспечить женщинам и мужчинам равные возможности, а также отразить вопросы гендерного равенства в стратегиях и практике – как в государствах-участниках, так и в самой Организации. В сотрудничестве с партнерами на местах ОБСЕ разрабатывает и осуществляет по всему региону проекты по расширению прав и возможностей женщин и по наращиванию на местах потенциала, в том числе экспертного, по гендерным вопросам. Она сотрудничает с государственными органами в проведении обзора законодательства и помогает укреплять национальные механизмы, обеспечивающие равноправие женщин и мужчин.

Государствами–участниками ОБСЕ был разработан ряд отдельных стратегий и мер в поддержку гендерного равенства.⁴⁵

Неотъемлемую часть деятельности ОБСЕ составляет механизм мониторинга судебных процессов, поскольку право на справедливое и открытое разбирательство компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, а также иные гарантии надлежащего процесса составляют часть подтвержденных государствами — участниками ОБСЕ обязательств по человеческому измерению. В Руководстве по мониторингу судебных процессов, подготовленном экспертами БДИПЧ ОБСЕ, выделяются три вида методики мониторинга судебных процессов в соответствии с их масштабом и целями: системный, тематический и специальный мониторинг судебных процессов.

В Кыргызстане инструментарий мониторинга, разработанный БДИПЧ ОБСЕ, успешно применяется. Так, неоднократно проводился гендерный мониторинг выборов (выборы Президента, парламентские выборы),⁴⁶ национальное исследование «Насилие в отношении женщин в политике Кыргызской Республики: результаты исследования»⁴⁷

Важным в контексте данного исследования является упоминание еще одного примера использования рекомендаций в заключениях по законопроектам в сфере гендерного равенства как международного механизма. Так, Заключение БДИПЧ ОБСЕ, подготовленное после обращения в ОБСЕ министра социального развития КР, было применено в подготовке проекта Закона «Об охране и защите от семейного насилия» с упоминанием об этом в его справке-обосновании. В заключении было отмечено, что законопроект содержит множество положительных аспектов и в целом соответствует международным стандартам в области пресечения семейного насилия и защиты от него, а также преследования виновных в его совершении лиц. В частности, приветствуется тот факт, что в проекте закона подробно расписаны функции и обязанности различных государственных ведомств, судебных органов, средств массовой информации и гражданского общества, которых необходимо задействовать в случаях семейного насилия. В заключении были даны рекомендации, ряд которых учтен как в самом законопроекте, который впоследствии был принят⁴⁸, так и впоследствии в разработанных в его реализацию подзаконных актов. Это и Порядок взаимодействия государственных органов, осуществляющих охрану и защиту

⁴⁵ Более подробно см. <https://www.osce.org/ru/gender-equality>

⁴⁶ Результаты опубликованы по адресу <https://awli.kg/publikaczii-datkajym/nasilie-v-otnoshenii-zhenshhin-v-politike-kyrgyzskoj-respubliki-rezultaty-issledovaniya-2/>

⁴⁷ <https://awli.kg/wp-content/uploads/2023/03/rus-final-research-report-on-vwip-kyrgyzstan-2022-.pdf>

⁴⁸ Закон КР «Об охране и защите от семейного насилия» от 27 апреля 2017 г. № 63

от семейного насилия, Порядок оказания помощи лицам, пострадавшим от семейного насилия, типовая коррекционная программа по изменению насильственного поведения для лиц, совершивших семейное насилие⁴⁹, приказ Министерства внутренних дел №970 об охране от семейного насилия и др.

Кыргызская Республика с 2004 года является также членом *Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии)*, основной задачей которой является предоставление экспертно-правовой помощи государствам, которые участвуют в ее деятельности. Комиссия предоставляет экспертные заключения по запросу не только государств, но и уставных органов Совета Европы и международных организаций, участвующих в ее работе. Помимо заключений, Комиссия также готовит общие доклады по таким основным направлениям, как: (1) функционирование демократических институтов и защита основных прав; (2) выборы, референдумы и политические партии; (3) конституционное правосудие.⁵⁰

Кыргызстан, являясь членом Венецианской комиссии, имеет возможности направлять к ней запросы и тем самым использовать интеллектуальные ресурсы Комиссии для совершенствования национального законодательства. Такие возможности неоднократно использовались страной и от Венецианской комиссии был получен ряд заключений, в числе которых заключения по проектам Конституций,⁵¹ законопроектов «О политических партиях», «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», «О Верховном суде и местных судах», проекта Кодекса о выборах и др.

Применительно к теме исследования в качестве примера следует привести Совместное заключение Венецианской комиссии и Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) по проекту Конституции 2021 года,⁵² в котором было обращено внимание на учет потенциально различного воздействия проекта Конституции в этой области. В заключении было указано:

1) Относительно формирования Конституционного суда (п.96) на процедуру набора компетентного, опытного, гендерно сбалансированного и разнообразного состава судей Конституционного суда, отражающего состав общества, что может повысить легитимность Конституционного суда в отношении отмены законодательства, принятого парламентом в качестве представителя народа, и, в более общем плане, вызвать большее доверие общественности к беспристрастности суда. Кроме того, легитимность

⁴⁹ Утверждены постановлением Правительства КР «О порядке осуществления охраны и защиты от семейного насилия» от 1 августа 2019 г. № 390

⁵⁰ https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=RU

⁵¹ https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?lang=RU

⁵² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)007-rus)

Конституционного суда и принятие обществом его решений могут в значительной степени зависеть от степени учета судом различных социальных ценностей и чувств, чему может способствовать обеспечение разнообразия в его составе. В этой связи в Заключении было рекомендовано ввести положение, уточняющее, что гендерные соображения и соображения разнообразия должны приниматься во внимание на протяжении всего процесса выдвижения кандидатур (и выборов). Это позволит сохранить и подтвердить конституционные принципы, закрепленные в статье 13 «Представленность всех этнических групп» и 24 «Равенство женщин и мужчин» проекта Конституции.

2) Относительно судов аксакалов (п. 99) в Заключении отмечено, что, признавая заметную черту примирения, присущую судам аксакалов, а также их традиционную ценность и значение в культурном наследии, их параллельное функционирование с судами общей юрисдикции может быть проблематичным по нескольким направлениям. Такие суды не в полной мере соблюдают гарантии справедливого судебного разбирательства и принципы недискриминации, и отметил, что решения судов аксакалов по семейным делам могут негативно повлиять на женщин. Важно также поощрять участие женщин в работе судов старейшин. В свете вышеизложенного параллельное функционирование таких судов не должно наносить ущерб праву на справедливое судебное разбирательство и принципу недискриминации. Доступ к судам общей юрисдикции должен быть гарантирован во всех случаях.

3) Относительно участия общественности в принятии законов (п. 32) в Заключении отмечено, что для того чтобы консультации по законопроектам были содержательными и эффективными они должны предоставлять заинтересованным сторонам достаточное время для подготовки и представления рекомендаций, а государство должно создать адекватный и своевременный механизм обратной связи, посредством которого органы государственной власти должны принимать к сведению и реагировать на предоставленные материалы, обеспечивая четкое обоснование включения или не включения некоторых комментариев/предложений. В консультациях по обсуждению и принятию законов должны участвовать политические институты, неправительственные организации и гражданское общество, научные круги, средства массовой информации и общественность, они должны предоставлять женщинам и мужчинам равные возможности для участия, а также предусматривать активное обращение к лицам или группам, которые в противном случае были бы маргинализированы. Поэтому крайне важно обеспечить, чтобы процесс конституционной реформы позволял проводить обоснованные и конструктивные обсуждения с участием всех соответствующих заинтересованных сторон, включая непарламентские

политические партии, гражданское общество и широкую общественность; должно быть время для надлежащего обсуждения предлагаемых поправок на всех уровнях.

1.3. Национальные механизмы или органы защиты прав в Кыргызской Республике

В систему национальных механизмов защиты прав и свобод человека в Кыргызской Республике входят национальное законодательство, предусматривающее правовые механизмы защиты прав, в том числе и в сфере семейных правоотношений, а также отдельные институты, призванные обеспечить защиту и охрану прав и свобод человека, и гражданина.

Национальное законодательство. Как уже было отмечено, основной международный документ в сфере гендерного равенства – КЛДЖ – налагает на Кыргызскую Республику ряд обязанностей, в числе которых:

- обязанность включить принцип равноправия мужчин и женщин в свои национальные конституции или другое соответствующее законодательство, если это еще не было сделано;
- обеспечить с помощью закона и других соответствующих средств практическое осуществление этого принципа;
- принимать соответствующие законодательные и другие меры, включая санкции, там, где это необходимо, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин;
- установить *юридическую защиту* прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечить с помощью компетентных национальных судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин против любого акта дискриминации;
- принимать во всех областях, и, в частности, в политической, социальной, экономической и культурной областях, все соответствующие меры, включая *законодательные*⁵³, для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин с тем, чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами.

Такие меры предпринимаются Кыргызской Республикой и в стране имеется национальное законодательство, устанавливающее основы для гендерного равенства и защиты прав женщин.

Конституция Кыргызской Республики, являясь основой национального законодательства КР в сфере гендерного равенства, устанавливает равенство прав, свобод и возможностей их реализации для

⁵³ Выделено авторами

мужчин и женщин, в том числе в семейно-правовой сфере. В ней предусмотрены: равенство прав, свобод и возможностей их реализации для мужчин и женщин (ч. 3 ст. 24); недопустимость дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств (ч. 1 ст. 24); запрет пропаганды национальной, расовой, религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, призывающая к дискриминации, вражде или насилию. (ч. 4 ст. 32); равенство всех перед законом и судом (ч. 2 ст. 24); охрана детства, материнства и отцовства со стороны общества и государства, долг детей уважать и заботиться об отце и матери (ч. 1, 2 ст. 20); создание семьи на основе добровольного вступления в брак мужчины и женщины, достигших установленного законом брачного возраста (ч. 1 ст. 26); равенство прав и обязанностей отца и матери в заботе о детях, их воспитании (ч. 2 ст. 26), ответственность обоих родителей за обеспечение необходимых для развития ребенка условий жизни (ч. 3 ст. 27); равенство прав и обязанностей супругов в браке и семье (ч. 3 ст. 26).

Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»⁵⁴ устанавливает государственные гарантии по предоставлению равных прав и возможностей лицам разного пола в политической, социальной, экономической, культурной и иных областях жизнедеятельности человека, механизмы обеспечения соблюдения гендерного равенства, а также: запрет прямой и косвенной гендерной дискриминации; запрет на поведение лиц, основанном на нормах обычного права, традициях и культуре, которое входит в противоречие с требованиями закона и нормами международного права; обязанность государства обеспечить членам семьи справедливую компенсацию домашнего труда по уходу за детьми, престарелыми родителями и членами семьи с инвалидностью.

Семейный Кодекс КР (СК)⁵⁵ как основной кодифицированный акт, регламентирующий права женщин в семейных отношениях, также включает в себя принцип гендерного равенства (ст. 3). Этот принцип не просто провозглашен СК, но и находит свою реализацию в его отдельных институтах и нормах. Так, в СК установлены условие добровольности и возраст для вступления в брак, равенство матери и отца (независимо от наличия между ними брака) в обязанности уплаты алиментов, обязанность обоих супругов материально поддерживать друг друга в браке, а в определенных случаях – и после его расторжения, равные возможности обоих родителей проживать с

⁵⁴ от 4 августа 2008 г.

⁵⁵ от 26 июня 2003 г.

ребенком в случае их отдельного проживания, равенство супругов в отношении владения, пользования и распоряжения совместно нажитым имуществом, в отношении домашнего труда и др. Следует отметить, что нормы о разделе имущества распространяются только на зарегистрированных супругов.

Важным представляется в контексте данного исследования обращение к ст. 7 СК, которая гласит, что если международным договором, вступившим в силу в установленном законом порядке, участницей которого является КР, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены семейным законодательством, то применяются правила международного договора.

Следует отметить, что при принятии СК законодатель оставил без внимания рекомендации Комитета КЛДЖ №21 «Равноправие в браке и семейных отношениях»⁵⁶ о том, что закон должен защищать женщин, живущих в фактических браках, их право на равенство с мужчинами как в семейной жизни, так и в области равного пользования доходами и имуществом.

Гражданский процессуальный кодекс КР⁵⁷ (ГПК) предусматривает равенство перед законом и судом всех граждан независимо от *пола*, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, других обстоятельств. Следует отметить, что ГПК содержит конкретные механизмы, позволяющие обеспечить равенство возможностей для женщин, наряду с мужчинами, при защите их прав. Так, в частности:

- возможность выбора подсудности при подаче иска о взыскании алиментов, об установлении отцовства, о лишении или ограничении родительских прав, о расторжении брака,⁵⁸ когда при истце находятся несовершеннолетние дети или, когда по состоянию здоровья выезд к месту жительства ответчика представляется затруднительным (ч. 3 ст. 31);
- возможность суда в случае уклонения стороны от прохождения экспертизы (неявки на экспертизу, непредставления экспертам необходимых для исследования предметов и т. п.), признать факт, для выяснения которого была назначена экспертиза, установленным или опровергнутым (ч. 4 ст. 93);⁵⁹

⁵⁶ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw_handbook/cedaw_rec21.pdf

⁵⁷ от 5 января 2017 г.

⁵⁸ По этим категориям дел в подавляющем большинстве случаев (кроме расторжения брака) на стороне истца находятся именно женщины

⁵⁹ это очень актуально по делам об установлении отцовства, когда ответчик (чаще всего – мужчина) уклоняется от прохождения экспертизы

- возможность установления факта признания отцовства после смерти лица (ч. 2 ст. 264).

Уголовный кодекс КР⁶⁰ (УК), Кодекс КР о правонарушениях⁶¹ (КоП) и Уголовно-процессуальный кодекс КР⁶² (УПК), также, как и другие нормативные правовые акты, устанавливают принцип равенства граждан перед законом независимо от пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств. Нужно отметить, что УК и УПК предусматривают особенности статуса как женщин в целом, так и беременных женщин в частности (как потерпевших и как субъектов преступления), как обвиняемых, так и осужденных за совершение преступлений. УК содержит целый ряд составов преступлений, носящих гендерно-обусловленный характер, поскольку они совершаются исключительно или преимущественно против женщин. В частности, речь идет об изнасилованиях, насильственных действиях сексуального характера, принуждении к действиям сексуального характера, действиях сексуального характера с ребенком, не достигшим шестнадцатилетнего возраста, вовлечении в занятие проституцией, незаконном прерывании беременности, имплантации женщине чужой яйцеклетки, двоеженстве или многоженстве, похищении и принуждении к вступлению в брак, нарушении законодательства о брачном возрасте при проведении религиозных обрядов, семейном насилии и др. Кроме того, УПК устанавливает перечень преступлений частного-публичного и публичного обвинения, которые также могут отразиться на возможности защиты прав женщин и девочек.

Следует отметить, что такой состав, как семейное насилие предусмотрен как в УК, так и в КоП, которые устанавливают особенности привлечения лица к ответственности в зависимости от тяжести наступивших последствий. Кроме того, КоП содержит и такие составы, как неисполнение условий временного охранного ордера, уклонение лица, совершившего семейное насилие, от прохождения коррекционной программы. Их тоже с уверенностью можно отнести к гендерно-чувствительным составам преступлений, поскольку в подавляющем большинстве случаев (более 90% случаев) пострадавшими от семейного насилия являются женщины.

Закон КР «Об охране и защите от семейного насилия»⁶³ – один из важнейших законов, направленных на защиту прав женщин и девочек в

⁶⁰ от 28 октября 2021 г. № 127

⁶¹ от 28 октября 2021 г. № 128

⁶² от 28 октября 2021 г. № 129

⁶³ от 27 апреля 2017 г. № 63

стране. Он определяет правовые основы предупреждения и пресечения семейного насилия, обеспечения социально-правовой охраны и защиты лиц, пострадавших от семейного насилия, в число которых входят *члены семьи и лица, приравненные к членам семьи, проживающие совместно*. Закон к таковым относит супругов, родителей и детей, бабушек/дедушек и внуков/внучек, опекунов/попечителей и подопечных, усыновителей и усыновленных, приемных родителей и приемных детей, других лиц, принявших на воспитание детей в установленном законом порядке, бывших супругов, мачех/отчимов и падчериц/пасынков, братьев и сестер (полнородные и не полнородные), фактических воспитателей и фактических воспитанников (ст. 1). К приравненным к членам семьи относятся лица, состоящие в фактических брачных отношениях; лицо, предоставляющее содержание нетрудоспособному или несовершеннолетнему иждивенцу, и непосредственно сам нетрудоспособный или несовершеннолетний иждивенец; родители супругов; иные родственники, проживающие совместно.

Таким образом, только Закон «Об охране и защите от семейного насилия» упоминает о лицах, находящихся в фактических брачных отношениях, и придает им некий правовой статус, указывая при этом на совместность проживания как условия их защиты от семейного насилия.

Согласно данному Закону лицо, пострадавшее от семейного насилия, имеет право на получение правовой, социальной, медицинской, психологической помощи и защиты от семейного насилия от государственных органов, органов местного самоуправления и других субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия, в пределах их компетенции (ст. 5). Закон предусматривает деятельность по охране и защите от семейного насилия 17 государственных органов, органов местного самоуправления и других организаций в двух направлениях: (1) профилактики и (2) пресечения случаев семейного насилия.⁶⁴

В рамках настоящего исследования, сфокусированного на вопросах защиты прав женщин в семейно-правовой сфере, не представляется целесообразным более подробно останавливаться на анализе норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства, а также Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия». Однако следует отметить, что в настоящее время ведется работа над совершенствованием законодательства, направленного на защиту женщин, пострадавших от семейного насилия (УК, КоП, УПК, Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия»), целью которой является не только укрепление механизма привлечения к

⁶⁴ Более подробно см. Аналитическая записка о законодательстве об охране и защите лиц от семейного насилия. Б., 2020

ответственности виновника семейного насилия, но и профилактика насильственного поведения.

*Кодекс Кыргызской Республики о неналоговых доходах*⁶⁵ содержит норму, направленную на защиту прав женщин, а именно – освобождение от взимания государственной пошлины истцов по искам о взыскании алиментов (ст. 141), поскольку именно женщины чаще обращаются в суд с такими требованиями.

*Закон КР «О гарантированной государством юридической помощи»*⁶⁶ относит лиц с I и II группой инвалидности, пострадавших от семейного насилия и одиноких лиц, воспитывающих ребенка/детей к числу граждан, имеющих право на получение квалифицированной юридической помощи в сфере гражданского, административного, уголовного судопроизводства и по делам о правонарушениях без учета их доходов (статьи 13, 14, 15).

Продвижение принципа равенства, в том числе и гендерного, обязывает государственные органы принимать программные документы стратегического характера. Так, *Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы*⁶⁷ содержит видение о том, что семья для каждого кыргызстанца является цементирующим элементом духовности, образования, воспитания, организации жизнедеятельности человека и формирования здорового образа жизни. В Стратегии отмечено, что с учетом существующих проблем современной семьи, в Кыргызстане необходимо в корне пересмотреть концептуальные основы семейной политики, усилить работу института Омбудсмана по делам защиты прав детей, женщин и семьи, необходимы конкретные действенные меры, не допускающие ущемления их прав и свобод, предотвращающие насилие. В документе выражено намерение прекратить негативную практику насильственных и ранних браков, семейное насилие, создать условия для гармоничного совмещения трудовых и семейных обязанностей для женщин и мужчин; продвигать принципы ответственного родительства, охраны материнства и отцовства, семейных ценностей, основанных на гармоничном воспитании и уважении ко всем членам семьи.

В качестве задач, непосредственно направленных на защиту женщин, обозначены 1.17. – защита и продвижение интересов детей и женщин, 2.2. – предупреждение и пресечение всех форм семейного насилия.

В качестве одного из приоритетных направлений на период до 2023 г. указанная Стратегия устанавливает необходимость добиться предоставления гражданам равных возможностей для реализации своих способностей

⁶⁵ от 10 августа 2018 г. № 90

⁶⁶ от 10 августа 2022 г.

⁶⁷ Утверждена Указом Президента КР от 31 октября 2018 г. УП № 221.

независимо от уровня благосостояния и социального положения, места жительства и этнической принадлежности, вероисповедания, гендерных и иных различий, состояния здоровья.

Национальная стратегия Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2030 года⁶⁸ – долгосрочный документ, определяющий приоритетные направления государственной гендерной политики, среди которых – усиление защиты от гендерной дискриминации и справедливое правосудие. Несмотря на прогресс в законодательстве, остается еще много проблем в отправлении правосудия и отсутствии консолидированных усилий структур, призванных предотвращать и оказывать помощь пострадавшим от гендерного насилия. В стратегии (со ссылкой на анализ правоприменительной и судебной практики) указывается на то, что пострадавшие женщины и девочки испытывают серьезные препятствия в доступе к правосудию, семейное насилие все больше криминализируется, тяжесть его последствий для жизни и здоровья пострадавших растет. Распространены такие дискриминационные брачные практики, как похищение девушек для принудительного вступления в брак, брак с несовершеннолетними. Подобные преступные деяния оправдываются обычаями и традициями. Одним из последствий распространения практики нерегистрируемых брачных отношений, а впоследствии прекращения этих отношений, стало лишение имущественных прав женщин.

Важным с точки зрения настоящего исследования видится акцент на том, что в Семейном кодексе КР отсутствует норма, защищающая имущественные права женщин, состоявших в незарегистрированных брачных отношениях, если даже супруги фактически создали семью с общими детьми, проживали совместно и приобрели имущество. Одним из видов гендерной дискриминации, имеющей распространение и требующей решения на законодательном уровне, являются сексуальные домогательства.

Меры по преодолению вышеуказанных и других проблем, отмеченных в Стратегии, содержатся в ***Национальном плане действий по достижению гендерного равенства на 2022–2024 годы***.⁶⁹ Среди них:

- разработка и реализация антидискриминационного законодательства, включающего все виды дискриминации;
- внедрение системного анализа правоприменительной практики в сфере охраны и защиты от семейного насилия и внедрение эффективных законодательных и управленческих мер;

⁶⁸ Утверждена постановлением Правительства КР от 16 сентября 2022 г. № 513

⁶⁹ Утвержден Постановлением Правительства КР от 16 сентября 2022 г. № 513

- внедрение и реализация правовых механизмов законодательства (трудовой, уголовный, уголовно-процессуальный кодексы о равных правах и равных возможностях) об ответственности за сексуальные домогательства;
- внедрение системного анализа правоприменительной практики в сфере расследования фактов гендерной дискриминации и гендерных преступлений (ранних, принудительных браков, сексуального насилия, сексуальной эксплуатации и др.) и внедрение мер (правовых, практических, инфраструктурных), учитывающих инклюзивные подходы, разнообразие потребностей и особенности взаимодействия с пострадавшими от гендерных преступлений;
- изучение практики защиты имущественных отношений и нарушений имущественных прав женщин в незарегистрированных браках (в фактических брачных отношениях) и внедрение законодательных мер в соответствующее законодательство;
- построение комплексной системы предоставления услуг и помощи пострадавшим от гендерной дискриминации и гендерного насилия;
- внедрение в кадровую политику субъектов оказания помощи пострадавшим от гендерной дискриминации и гендерного насилия систему критериев оценки и качества предоставляемых услуг и помощи;
- внедрение системы менторства и контроля за расследованием случаев гендерной дискриминации и гендерного насилия и предоставления рекомендаций сотрудникам правоохранительных органов по вопросам надлежащего рассмотрения таких дел;
- повышение потенциала сотрудников субъектов в сфере выявления, реагирования и предоставления услуг и помощи пострадавшим от гендерной дискриминации и гендерного насилия;
- развитие коррекционной программы для лиц, совершивших семейное насилие и оценка ее эффективности;
- профилактика гендерной дискриминации и гендерного насилия (в том числе в корпоративной культуре организаций, независимо от форм собственности).

Кроме вышеуказанных стратегических документов, принцип гендерного равенства получил развитие и в других нормативных правовых актах, регулирующих другие сферы общественных отношений. При этом следует отметить, что они практически не содержат конкретных механизмов обеспечения равенства возможностей и противодействия гендерной дискриминации, ограничиваясь провозглашением равенства прав.

План действий по правам человека на 2022–2024 годы⁷⁰ был принят Кабинетом Министров КР от 28 ноября 2022 года №655-р в целях своевременного исполнения Кыргызской Республикой международных обязательств в сфере защиты прав и свобод человека. Он основан на рекомендациях, предоставленных договорными органами ООН по правам человека. Он включает в себя п.9 «Права женщин», предусматривающий конкретные меры по защите прав женщин, в том числе и от гендерного насилия, а также п.14 «Отправление правосудия», в котором отмечена необходимость распространения прямого применения положений международных договоров в правозащитной сфере, участником которых является КР, при вынесении решений в национальных судах.

Данный документ показывает приверженность Кыргызской Республики к своим обязательствам, принятым вследствие присоединения к международным договорам по правам человека, их действенность на территории страны и их поступательное внедрение в ткань национального законодательства.

Национальные институты. Анализу законодательства в сфере защиты прав женщин в данном исследовании уделено достаточное внимание. В этой связи можно утверждать, что пробелы и противоречия в нормах права являются препятствием в защите прав женщин и напрямую влияют на способность государства обеспечить реализацию и восстановление нарушенных прав.

Защита прав женщин в Кыргызской Республике возможна как в универсальном порядке (судебном), так и с использованием внесудебных механизмов.

Суды. Основным универсальным институтом, направленным на защиту прав женщин в КР, является суд. Согласно ст. 61 Конституции, каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, предусмотренных Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права. Каждый вправе защищать свои права и свободы, а также обеспечивать восстановление нарушенных прав всеми доступными способами, не запрещенными законом.

В гражданском судопроизводстве, где права женщин именно с точки зрения их гендерной принадлежности нарушаются чаще всего в семейно-правовых спорах, право на судебную защиту реализуется, прежде всего, путем подачи иска, рассмотрения и разрешения дела по существу. В соответствии со ст. 7 ГПК, правосудие по гражданским делам осуществляется судом на

⁷⁰ Утвержден распоряжением Кабинета Министров КР от 28 ноября 2022 г. № 655-р

началах равенства перед законом и судом всех граждан независимо от *пола*, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования и других обстоятельств. Согласно ст. 5 ГПК, суд возбуждает гражданское дело по заявлению лица, заинтересованного в защите своих прав, свобод и охраняемых законом интересов. Также гражданское дело может быть возбуждено по заявлению лица, вступающего в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов другого лица, а также в защиту интересов неопределенного круга лиц, либо в защиту государственных или общественных интересов. ГПК дает возможность и прокурору обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов других лиц или неопределенного круга лиц, а также вступить в дело, рассматриваемое в суде, если этого требует охрана прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан, государственных или общественных интересов (ч. 1 ст. 48). Таким образом суды и прокуроры могут защищать как индивидуальные права человека – конкретной женщины или девочки, мужчины или мальчика, так и коллективные права – права групп женщин, мужчин, детей.

Существует категория семейно-правовых споров, по которой участие прокурора является обязательным. К ним ГПК относит дела: о лишении родительских прав (ст. 75 СК); о восстановлении в родительских правах (ст. 77 СК); об ограничении родительских прав (ст. 78 СК).

По всем остальным категориям семейно-правовых споров, имеющих гендерную направленность (расторжение брака, раздел имущества, установление отцовства, определение места жительства ребенка при раздельном проживании родителей), участие прокурора не является обязательным, и женщина вынуждена самостоятельно или с помощью представителя защищать свои права. В случаях, предусмотренных законом в защиту женщин в гражданском судопроизводстве, могут обратиться государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы, граждане и юридические лица, причем это обращение может быть, как в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов конкретного лица, так и неопределенного круга лиц (ч. 1 ст. 49 ГПК).

Однако, несмотря на предоставленные возможности, обращение женских организаций за защитой прав женщин в суды – явление не столь распространенное. Вообще нет случаев подачи заявлений о сексуальных домогательствах на работе и о публикации объявлений о конкурсах на замещение вакантных должностей только мужчинами.⁷¹

⁷¹ от 31 июля 2002 г. № 136.

Показательна ситуация, связанная с защитой женщин от такого гендерно-чувствительного нарушения их прав, как сексуальные домогательства. Одно из исследований⁷² показало, что, несмотря на запрет домогательств Законом «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», анализ уголовного и уголовно-процессуального законодательства показал, что указанные выше законы содержат в себе отдельные нормы, направленные на защиту потерпевших от сексуальных домогательств, однако они не охватывают полностью все признаки данного деяния. Следует отметить, что жертвы сексуального домогательства могут защитить свои нарушенные права в гражданском либо уголовном судопроизводстве. Однако, какое бы решение для защиты не выбирали пострадавшие, актуальными остаются следующие препятствия: трудности экономического характера, связанные с вопросами оплаты государственной пошлины за подачу иска и найма квалифицированного адвоката для защиты; если для восстановления нарушенных прав избирается гражданское судопроизводство, то бремя доказывания ложится на жертву сексуального домогательства; пострадавшие женщины зачастую испытывают страх за свою безопасность и отсутствие поддержки со стороны сообщества; они также не защищены от вторичной виктимизации в процессе следственных мероприятий и судебного разбирательства.⁷³

Суды аксакалов. В Кыргызской Республике действуют суды аксакалов (ст. 115 Конституции). Суды аксакалов в соответствии с предусмотренными законом полномочиями рассматривают дела с целью примирения сторон и вынесения решений, не противоречащих закону. Решения судов аксакалов могут быть обжалованы в порядке, установленном законами. Порядок создания судов аксакалов, их полномочия и деятельность определяются законом. Таким законом является *Закон КР «О судах аксакалов»*⁷⁴. Он определяет, что суды аксакалов — это создаваемые на добровольных началах и на основе выборности и самоуправления общественные органы, призванные осуществлять рассмотрение дел о спорах между гражданами в случаях и порядке, установленных самим этим законом. Несмотря на то, что в состав суда аксакалов могут входить как мужчины, так и женщины,⁷⁵ пользующиеся уважением и авторитетом, следует признать, что большинство судов аксакалов состоят из пожилых мужчин.

⁷² <https://kawj.kg/>

⁷³ Отчет об исследовании масштабов совершения сексуальных домогательств в отношении женщин и девушек в сфере трудовых и служебных отношений. Б., 2019. с.6-7

⁷⁴ От 5 июля 2002 г. № 113

⁷⁵ При этом само название Закона подразумевает участие мужчин

Согласно ст. 15 Закона «О судах аксакалов»,⁷⁶ они вправе рассматривать дела (материалы) об имущественных и семейных спорах граждан (по разделу общего совместного имущества супругов; по национальным брачным отношениям и традициям, связанным с брачно-семейными отношениями; о невыполнении родителями и другими членами семьи обязанностей по воспитанию и содержанию детей, связанные с семейным насилием, в случаях отсутствия в деянии лица состава преступления и другие.

Учитывая, что «суды аксакалов в своей деятельности руководствуются также своей совестью, личными убеждениями, нормами морали и нравственности, исторически сложившимися из обычаев и традиций народов Кыргызстана, не противоречащими законодательству Кыргызской Республики»⁷⁷, именно это нормативное положение создает почву для применения дискриминационных стереотипных убеждений при рассмотрении споров с участием женщин.

На то, что в судах аксакалов происходит виктимизация женщин, убеждение «не выносить сор из избы», и другие дискриминационные практики, неоднократно обращали внимание как международные договорные органы ООН, так и исследования экспертов.

В этой связи государству важно найти баланс между сохранением лучших практик, основанных на традициях народа Кыргызстана и соблюдением прав человека о недискриминации, как международного обязательства страны.

Акыйкатчы (Омбудсмен). Правовое положение Акыйкатчы установлено Конституцией (статья 109) и Законом КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики».⁷⁸ Основная миссия данного института заключается в осуществлении парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике. Целями такого контроля являются: 1) защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией и законами, международными договорами и соглашениями, ратифицированными КР; 2) соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами; 3) предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина или содействие их восстановлению; 4) содействие приведению законодательства КР о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией, международными стандартами в этой области; 5) улучшение и дальнейшее

⁷⁶ В контексте настоящего исследования, касающегося защиты прав женщин

⁷⁷ Ст.2 Закона КР «О судах аксакалов».

⁷⁸ от 31 июля 2002 г. №136

развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина; 6) предупреждение любых форм дискриминации по реализации человеком своих прав и свобод; 7) содействие правовой информированности населения и защита конфиденциальной информации о частном лице (статья 3 Закона КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики»).

Для обеспечения возможности осуществления парламентского контроля упомянутым Законом установлены гарантии его независимости от каких-либо государственных органов и должностных лиц (часть 1 статьи 6). Акыйкатчы помимо прочих своих полномочий вправе направить в соответствующие органы акты реагирования для принятия ими мер; присутствовать на заседаниях судов всех инстанций; обращаться в суд с заявлением о защите прав и свобод человека и гражданина, которые по уважительным причинам не могут этого сделать самостоятельно; знакомиться с судебными материалами и другие.

Акыйкатчы рассматривает заявления и жалобы граждан Кыргызской Республики, иностранцев и лиц без гражданства, неправительственных организаций, касающиеся решений или действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и негосударственных организаций, учреждений, предприятий, должностных лиц, государственных служащих, нарушающих права и свободы человека и гражданина, установленные законодательством КР, международными договорами и соглашениями, участницей которых является КР (статья 10 Закона). Рассмотрение заявлений и жалоб осуществляется на основе равенства и не зависит от таких факторов как гражданство, расовая и национальная принадлежность, религиозные и политические убеждения, место жительства, пол, несовершеннолетие, неспособность субъекта, интернирование или изоляция, а также какое-либо особое отношение подчиненности, либо зависимости от администрации или государственной власти.

Кроме того, Акыйкатчы осуществляет свою деятельность также на основании сведений о нарушении прав и свобод человека и гражданина, которые получает из обращений депутатов Жогорку Кенеша или по собственной инициативе. Заявления и жалобы Акыйкатчы рассматривает только в том случае, если заявитель оспаривает вступившее в законную силу решение вышестоящего органа, административного органа или суда, и когда заявления или жалобы касаются нарушения прав и свобод человека при рассмотрении вопроса.

Еще одним важным механизмом по реализации Акыйкатчы своих функций является представление ежегодных докладов Жогорку Кенешу

(статья 11). В них указывается число и характер поступивших жалоб, включая жалобы, которые были отклонены (с указанием причин их отклонения) и жалобы, ставшие предметом рассмотрения. В ежегодном докладе Омбудсмана должны быть названы органы государственной власти, местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации и их должностные лица, которые нарушали права и свободы человека, не считались с рекомендациями Акыйкатчы о мерах по восстановлению этих прав. Ежегодный доклад должен содержать общие оценки, заключения и рекомендации по обеспечению прав и свобод человека в стране.

Кроме ежегодного доклада, Акыйкатчы может представить Жогорку Кенешу специальный доклад (доклады) по отдельным вопросам соблюдения в КР прав и свобод человека и гражданина. Так, к примеру были изданы содержащие гендерный компонент специальные доклады Акыйкатчы (Омбудмена) «Стереотипы и дискриминация в отношении пожилых людей в Кыргызской Республике»,⁷⁹ «Соблюдение трудовых прав женщин и детей в Кыргызской Республике: результаты мониторинга»,⁸⁰ «Соблюдение репродуктивных прав женщин»,⁸¹ «Доступ к правосудию: основные проблемы»,⁸² «Эффективность применения принципов Стамбульского протокола при производстве судебных экспертиз в отношении жертв пыток и жестокого обращения»⁸³ и др.

В структуре аппарата Омбудсмана создан ряд отделов, в числе которых отдел по защите прав детей, женщин и семьи, отдел по работе с судебными органами и проведению мониторинга судебных процессов, работает горячая линия 115 по приему звонков о нарушениях прав и свобод человека. В областях страны работают уполномоченные представители Акыйкатчы.⁸⁴

Таким образом, у Акыйкатчы есть правовые возможности контроля за соблюдением прав человека в целом и гендерного равенства в частности. Однако, следует признать, что они не всегда эффективно используются.

Совет по правам женщин и предотвращению гендерного насилия при Торага Жогорку Кенеша КР. Еще одним институтом в сфере защиты прав женщин является Совет по правам женщин и предотвращению гендерного насилия при Торага Жогорку Кенеша КР. Этот орган имеет статус консультативно-совещательного. Совет был сформирован в целях проведения анализа законодательства и разработки предложений и рекомендаций по

⁷⁹ <https://ombudsman.kg/images/files/news/2018/specdokladi/pogilie.pdf>

⁸⁰ <https://ombudsman.kg/files/docs/reports/2016/observance-of-the-labor-law.pdf>

⁸¹ <https://ombudsman.kg/files/docs/reports/2016/observance-of-the-reproductive-rights.pdf>

⁸² <https://ombudsman.kg/files/docs/reports/2016/access-to-justice.pdf>

⁸³ <https://ombudsman.kg/images/files/news/2018/specdokladi/Effekt-Stambulskogo-protokola.pdf>

⁸⁴ https://ombudsman.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=128&lang=ru

устранению нарушений прав женщин, гендерного насилия и дискриминации в законодательстве. Совет работает на основании Положения.⁸⁵ В состав Совета входят депутаты всех фракций Жогорку Кенеша КР, представители организаций гражданского общества, работающих в области защиты прав женщин, детей и других уязвимых групп населения.

Основными целями Совета являются:

- содействие совершенствованию законодательной базы для обеспечения соблюдения прав женщин и детей, в рамках законодательной функции Жогорку Кенеша КР; содействие внедрению гендерных подходов и принципа наилучших интересов ребенка в национальную политику и государственные программы для обеспечения прав и защиты детей и женщин;
- содействие государственным органам в исполнении международных обязательств КР в области защиты прав женщин, детей и гендерного равенства, в том числе в исполнении обязательств по Конвенции по правам женщин, Конвенции по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенции о правах ребенка;
- содействие по предотвращению семейного насилия и сохранение неприкосновенности частной жизни в трудовой деятельности с внедрением международного опыта борьбы с насилием в отношении женщин, мужчин и детей;
- содействие в координации деятельности Жогорку Кенеша КР с государственными органами, гражданским обществом, международными организациями по вопросам прав женщин, гендерному равенству и прав детей;
- проведению научных исследований, формированию информационной базы в целях анализа реального положения семьи, равенства возможностей женщин и мужчин в экономической, социальной, политической и культурной жизни общества;
- проведение мониторинга исполнения нормативных правовых актов в сфере защиты прав женщин, детей, гендерного насилия и дискриминации.

В качестве примера деятельности Совета можно привести обсуждение предлагаемых изменений в законодательство КР в сфере охраны и защиты от семейного, сексуального и гендерного насилия, оценку гендерного представительства в Жогорку Кенеше и др.⁸⁶

⁸⁵ утвержденным распоряжением Торага Жогорку Кенеша КР от 25 февраля 2022 г. № 23- НИ.

⁸⁶ <http://kenesh.kg/ru/article/list/108>

Вместе с тем, следует признать, что несмотря на высокий уровень представленности Совета, его статус консультативно-совещательного органа не позволяет принимать каких-либо решительных мер в случаях нарушения прав женщин, а использование его правомочий зачастую зависит от политической воли входящих в него членов.

Форум женщин-депутатов. Еще одним парламентским институтом, привлекающим внимание в контексте настоящего исследования, является Форум женщин-депутатов.⁸⁷ Он состоит из действующих депутатов женщин парламента. Цель этого Форума состоит в повышении политического участия женщин на уровнях принятия решений и содействие общественному диалогу для внедрения гендерной чувствительности в социальной, экономической и политической сферах, повышение потенциала и развития лидерских качеств женщин-депутатов. Одной из функций Форума является содействие развитию диалога с гражданским сектором (НПО), занимающихся вопросами гендерной политики, и обсуждение вопросов по продвижению равных возможностей.

В качестве успешной деятельности Форума женщин-депутатов парламента можно привести пример: во время карантина в связи с пандемией коронавирусной инфекции, когда был отмечен резкий всплеск семейного насилия в отношении женщин, Форум в сотрудничестве с партнерами по развитию и организациями гражданского общества инициировал и добился внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс КР, позволяющих задерживать виновников семейного насилия на 48 часов.

Координационный совет по правам человека при Кабинете Министров КР. Координационный совет по правам человека при Кабинете Министров КР,⁸⁸ возглавляемый заместителем Председателя Кабинета Министров КР, является консультативно-совещательным органом, целью деятельности которого является совершенствование механизмов обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина и реализация международных обязательств в сфере прав человека. В целях выполнения возложенных на него задач, Координационный совет: оказывает содействие государственным органам в сборе, изучении и анализе информации, касающейся прав и свобод человека в КР; направляет рекомендации ООН по правам человека в соответствующие государственные органы; осуществляет мониторинг деятельности государственных органов по реализации рекомендаций ООН по правам человека; вносит предложения в Кабинет Министров КР о совершенствовании государственных механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека в КР; координирует деятельность государственных органов по подготовке национальных периодических докладов; создает площадку для

⁸⁷ <http://kenesh.kg/ru/article/show/1497/polozhenie-o-forume-zhenshtin-deputatov>

⁸⁸ Утверждено постановлением Правительства КР от 17 марта 2014 г. № 155.

диалога по вопросам прав и свобод человека в КР между государственными органами, некоммерческими и международными организациями и др.

Для реализации своих функций Координационный совет имеет право запрашивать материалы от государственных органов, учреждений и организаций для осуществления своей деятельности, приглашать на свои заседания представителей государственных органов, некоммерческих и международных организаций, независимых экспертов, заслушивать их мнения и предложения по вопросам прав и свобод человека в Кыргызской Республике.

В своем отчете на 2022 год Координационный совет указал на то, что подготовил для направления в Комитет ООН по правам человека ответы по 17 индивидуальным и коллективным жалобам. Однако, как следует из отчета, все эти жалобы были направлены мужчинами.⁸⁹

1.4. Механизмы и практики участия граждан в законотворческом процессе, а также в оценке системы защиты прав человека

Законодательством Кыргызской Республики предусмотрены механизмы участия граждан и их объединений в законотворческом процессе и в оценке системы защиты прав человека, включающая в себе и гендерное равенство.

Участие в процессе законотворчества реализуется через право народной законодательной инициативы; участие в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей; участие в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения, выработке политик и стратегий; участие в работе общественных советов государственных органов; экспертиза проектов законов и т.п.

Участие в оценке системы защиты прав человека осуществляется посредством поиска, получения и распространения информации; мониторинга исполнения законодательства; включения граждан в рабочие и экспертные группы, общественные советы и другие.

Такое участие в законотворческом процессе и оценке системы защиты прав человека может быть, как единоличным, так и коллективным – посредством формальных или неформальных объединений в организации гражданского общества. Таким образом, в Кыргызской Республике для граждан созданы обширные возможности по выработке, осуществлению и мониторингу принимаемых решений.

Право законодательной инициативы является механизмом участия граждан и гражданского общества в законотворческом процессе. Согласно

⁸⁹<https://www.gov.kg/ru/post/s/22691-ministrler-kabinetinin-aldyndagy-adam-ukuktary-boyuncha-koordinatsiyalyk-keeshtin-2022-zhylga-otchetu>.

статье 85 Конституции, право законодательной инициативы помимо прочих принадлежит 10 тысячам избирателей (народная инициатива), а также Народному Курултаю.

Так, впервые в практике страны в 2003 г. методом народной инициативы был принят Закон КР «О социально-правовой защите от насилия в семье», направленный на профилактику и пресечение семейного насилия путем применения социально-правовых воздействий на случаи насилия в семье. Народная инициатива, поддержанная более 36 тысячами граждан КР, подтвердила острую актуальность этой проблемы, значимость и необходимость её нормативного регулирования.

В настоящее время порядок реализации права народной законодательной инициативы регулируется ***Законом КР «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике»***.⁹⁰

Участие в разработке национальных и государственных политик, стратегий также является способом участия гражданского общества в законотворческой деятельности в сфере защиты прав женщин и гендерного равенства. Так, при активном участии организаций гражданского общества и отдельных экспертов были разработаны Национальная стратегия по достижению гендерного равенства до 2020 года, до 2030 года и Национальные планы действий к ним.

Экспертиза законопроектов – еще один механизм участия граждан и гражданского общества в законотворческом процессе, который успешно применяется в Кыргызстане, в том числе для обеспечения гендерного равенства и защиты прав женщин. Так, статьей 20 ***Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»***⁹¹ предусмотрено, что проекты нормативных правовых актов по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности подлежат, в зависимости от отношений, на регулирование которых направлен проект нормативного правового акта, следующим видам экспертиз: правовой; правозащитной; *гендерной*; экологической; антикоррупционной. Таким образом проекты законов, прежде чем будут зарегистрированы, должны будут пройти гендерную экспертизу.

⁹⁰ От 16 ноября 2011 г. № 212

⁹¹ от 20 июля 2009 г. № 241

Согласно статье 152 *Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»*⁹², независимые эксперты, представители научно-исследовательских учреждений, организации гражданского общества могут направлять в Жогорку Кенеш, фракции, депутатские группы и комитеты Жогорку Кенеша результаты общественной экспертизы (экспертные заключения, анализы, мнения, оценки, предложения, включая правовую, правозащитную, гендерную, экологическую, антикоррупционную и другие виды экспертиз) по проекту закона, который находится на рассмотрении депутатов.

Общественная экспертиза рассматривается ответственным комитетом на заседании членов комитета, на которое приглашаются лица, проводившие экспертизу, для дачи ими разъяснений, внесения предложений и предоставления дополнительной информации. По итогам рассмотрения результатов общественной экспертизы комитет направляет заявителям обоснованный ответ о принятых или отклоненных предложениях.

Также проведение гендерной экспертизы предусмотрено и статьей 29 *Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»*.⁹³ Согласно этой норме, гендерная экспертиза проводится в целях изучения и выявления фактов нарушения гендерного равенства в законах и иных нормативных правовых актах и их проектах для приведения законодательства в соответствие с международными договорами и соглашениями, участником которых является КР в области гендерного равенства; недопущения в разрабатываемых проектах нормативных правовых актов фактов нарушения гендерного равенства; соблюдения принципа предоставления равных прав и возможностей лицам разного пола в политической, социальной, экономической, трудовой, культурной и иных областях жизнедеятельности человека; ограждения мужчин и женщин от дискриминации по признаку пола.

В целях реализации положений законов «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» и «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» были разработаны и утверждены документы инструктивного характера:

- Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики⁹⁴;

⁹² от 16 ноября 2022 г. № 106

⁹³ от 4 августа 2008 г. №184.

⁹⁴ утверждены Постановлением Жогорку Кенеша КР от 18 января 2008 г. №75-IV.

- Положение о порядке проведения гендерной экспертизы проектов нормативных правовых актов и подготовки соответствующих заключений⁹⁵.

Гендерная экспертиза осуществляется государственными органами, органами местного самоуправления и организациями гражданского общества. В случае установления несоответствия нормативного правового акта принципу обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин, такое заключение гендерной экспертизы направляется в нормотворческий орган, принявший такой акт.

Примеров проведения гендерной экспертизы и учета ее результатов при принятии законопроектов в Кыргызской Республике немало. Так, в частности, по результатам проведенной гендерной экспертизы проекта ГПК в 2017 г. были внесены нормы, согласно которым иски по делам о взыскании алиментов, об установлении отцовства, о лишении или ограничении родительских прав могут предъявляться также по месту жительства истца. Это было связано с тем, что в подавляющем большинстве они заявляются женщинами, а существовавшее ранее правило их предъявления по месту жительства ответчика было существенным препятствием для матерей.

Еще одним примером учета рекомендаций заключения гендерной экспертизы является включение в Закон КР «Об общественных советах государственных органов»⁹⁶ нормы, направленной на предоставление равных прав и возможностей лицам разного пола, согласно которой общественные советы формируются с учетом представительства не более 70% лиц одного пола.

Важнейшим шагом по имплементации результатов гендерной экспертизы стало включение в статью 24 Конституции 2021 года норм, касающихся равенства прав и возможностей мужчин и женщин, а также положения о том, что не являются дискриминацией специальные меры, установленные законом, и направленные на обеспечение равных возможностей для различных социальных групп в соответствии с международными обязательствами. Этот успешный результат стал возможным благодаря активной деятельности организаций гражданского общества, позволивший сохранить возможность квотирования политических и специальных государственных должностей для женщин. Эти нормы и механизмы их реализации присутствуют в конституционном Законе КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»,⁹⁷ Законе КР «О выборах депутатов местных

⁹⁵ утверждены Указом Президента КР от 5 февраля 2007 г. №24.

⁹⁶ от 24 мая 2014 г. № 74

⁹⁷ от 2 июля 2011 г. № 68

кенешей»⁹⁸, конституционном Законе «О статусе судей Кыргызской Республики» и в других.

Меры по вовлечению в деятельность органов государственной власти женщин являются результатами гендерной экспертизы, которые нашли свое отражение в специальных законах. Таковыми государственными органами являются Конституционный суд, Верховный суд, Совет по делам правосудия, Совет судей, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов, Счетная палата и другие.

Гендерная экспертиза десятков действующих законов была проведена силами организаций гражданского общества и отдельных экспертов в ходе масштабной инвентаризации законодательства в 2021 году, многие заключения по которым были имплементированы в готовящиеся по ее итогам законопроекты. Это был успешный пример сотрудничества ответственных за разные сферы законодательства государственных органов и представителей гражданского общества.

Поиск, получение и распространение информации являются еще одним механизмом участия граждан в принятии решений и мониторинге. Так, Конституция КР гласит: каждый имеет право свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом (ч. 1 ст. 33); каждый имеет право на получение информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов (ч. 3 ст. 33); каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Порядок предоставления информации определяется законом (ч. 4 ст. 33).

Согласно **Закону КР «О гарантиях и свободе доступа к информации»**⁹⁹, каждому гарантируется право доступа к информации; государство защищает права каждого на поиск, получение, исследование, производство, передачу и распространение информации; ограничения в доступе и распространении информации устанавливаются только законом. (ст. 3). Основными принципами свободы доступа к информации являются общедоступность, объективность, своевременность, открытость и достоверность информации (ст. 4). Государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации и должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность

⁹⁸ от 14 июля 2011 г. № 98

⁹⁹ от 5 декабря 1997 г. №89.

ознакомления с документами, решениями и иными материалами, затрагивающими его права и законные интересы. Доступ к информации, согласно ст. 6 Закона, обеспечивается путем: опубликования и распространения соответствующих материалов; проведения информационно-разъяснительной работы в СМИ по принятым социально значимым решениям, в том числе нормативным правовым актам, возлагающим новые обязанности на граждан, юридических лиц, устанавливающим или усиливающим ответственность; предоставления информации на основании запроса; обнародования информации о своей деятельности; обеспечения непосредственного доступа к документам и материалам; обеспечения непосредственного доступа к открытым заседаниям государственного органа и органов местного самоуправления; любых иных способов, не запрещенных законодательством.

Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»¹⁰⁰ также обеспечивает гарантии и принципы свободы доступа к информации: «Каждому гарантируется право доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления. Основными принципами свободы доступа к информации являются общедоступность, объективность, своевременность, открытость и достоверность информации. Государство защищает право каждого на поиск, получение, исследование, производство, передачу и распространение информации. Ограничения в доступе и распространении информации устанавливаются только законом» (ст.3).

Отмеченные выше законы не содержат конкретизации относительно информации, касающейся гендерного равенства и защиты прав женщин, но применимы и в этой сфере. Граждане и их объединения (организации гражданского общества) пользуются этим правом и государственные органы предоставляют по их запросу информацию.

Так, к примеру, общественное объединение «Кыргызская ассоциация женщин-судей» обратилась с запросом в Верховный суд КР в мае 2023 года относительно статистики дел, рассмотренных судами первой инстанции в 2020-2022 годы в связи с исками о расторжении брака, разделе имущества, взыскании алиментов на несовершеннолетних детей, установлении отцовства, определении места жительства ребенка при раздельном проживании родителей, лишении и ограничении родительских прав. Полученная информация будет использована для проведения мониторинга судебных

¹⁰⁰ от 28 декабря 2006 г. N 213.

процессов на предмет защиты прав женщин в гражданском судопроизводстве при рассмотрении этих категорий споров.

Еще одним примером служит обращение Агентства социальных технологий к Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, Акыйкатчы (Омбудсмену), Генеральной прокуратуре, Министерству внутренних дел, Министерству здравоохранения, Министерству труда, социального обеспечения и миграции и Министерству образования и науки по поводу получения ведомственной статистики относительно обращения женщин и девочек с инвалидностью и учета потребностей женщин и девочек с инвалидностью в деятельности этих органов и получения услуг этими женщинами и девочками. Такая информация была получена, представлена и использована в базовом исследовании «Гендерное и инклюзивное развитие в Кыргызстане: вызовы и рекомендации».¹⁰¹

Позитивной практикой обеспечения доступа общественности к информации, касающейся гендерного равенства, является ежегодная публикация Национальным статистическим комитетом КР на своем официальном сайте сборника «Женщины и мужчины Кыргызской Республики», а также наличие гендерно-разделенной статистики в специальных отраслевых сборниках (к примеру, «Преступность и правопорядок в Кыргызской Республике»), и общих сборниках статистики (например, Статистический ежегодник Кыргызской Республики). Гендерная статистика является важным инструментом для оценки прогресса по достижению гендерного равенства, национальных и секторальных целей развития, выполнения международных обязательств страны. Несмотря на все достижения, следует признать, что система сбора и учета гендерных показателей далеко не совершенна, однако работа по ее улучшению ведется, в том числе с участием правозащитных организаций.

Участие граждан и гражданского общества в нормотворческом процессе, а также в оценке системы защиты прав человека непосредственно в части продвижении *гендерного равенства* обусловлено Законом **КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»**¹⁰², где установлено в качестве одного из принципов Закона – содействие и участие гражданского общества в продвижении гендерной политики (ст. 3).

¹⁰¹ Гендерное и инклюзивное развитие в Кыргызстане: вызовы и рекомендации: Базовое исследование. Б., 2023

¹⁰² от 4 августа 2008 г. № 184

Данный Закон определяет, что гражданским обществом¹⁰³ осуществляется мониторинг исполнения гендерной политики и оценка ее реализации (ст. 7), а отчеты по реализации гендерной политики должны публиковаться в средствах массовой информации.

Участие гражданского общества в содействии продвижению гендерной политики выражается в следующих действиях: 1) участие в разработке и реализации решений, принимаемых государственными органами и органами местного самоуправления по вопросам обеспечения гендерного равенства; 2) выдвижение и поддержка кандидатов, в программу которых входит защита принципов гендерного равенства; 3) получение от государственных органов и органов местного самоуправления методической, информационной и иной помощи в объеме и порядке, установленных государственными, региональными и местными программами, которые направлены на устранение гендерной дискриминации; 4) регистрация фактов нарушений гендерного равенства и представление этих данных в уполномоченный государственный орган в области гендерного равенства для проведения мониторинга в сфере обеспечения гендерного равенства; 5) мониторинг исполнения Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» (ст.28).

Следует отметить, что эта деятельность осуществляется организациями гражданского общества на постоянной основе в различных сферах, где реализуются права женщин. Для примера можно привести:

- практику активного участия организаций гражданского общества в ежегодной 16-дневной акции против гендерного насилия;
- проведенное ОО «Кыргызская ассоциация женщин-судей» исследование на тему «Представленность женщин в судебной системе. Вызовы и перспективы» (2022 г.), разработку и институционализацию обязательных модулей для сотрудников правоохранительных органов и органов правосудия (милиция, судьи, прокуроры, адвокаты) и координационного органа по вопросам семейного и гендерного насилия, включая комплексную программу по наращиванию потенциала в целях внедрения ориентированного на пострадавших подхода и скоординированного реагирования на семейное и гендерное насилие, подготовку Аналитического отчета об исследовании судебной практики в Кыргызской Республике по преступлениям в отношении женщин и девочек;
- периодически проводимый Агентством социальных технологий гендерный мониторинг выборов в Жогорку Кенеш КР, выборов

¹⁰³ Наряду с государственными органами, органами местного самоуправления.

Президента КР, гендерный аудит политических партий, деятельности Парламента и др., исследования «Насилие в отношении женщин в политике Кыргызской Республики», «Гендерное и инклюзивное развитие в Кыргызстане: вызовы и рекомендации»;

- участие указанных выше и других правозащитных организаций в процессе масштабной инвентаризации законодательства, в том числе работа с гендерно-чувствительным Законом «Об охране и защите от семейного насилия»;
- разработанные Центром исследования демократических процессов информационные уроки «5 правил безопасности для девочек» на кыргызском и русском языках, разработанное и внедренное в практику правоохранительных органов Пособие для сотрудников уголовного розыска ОВД «Стандартные операционные процедуры по предоставлению базовых услуг в области правосудия и охраны правопорядка для женщин и детей, подвергшихся насилию», Прокурорский надзор на стадии досудебного производства и поддержания государственного обвинения в суде по преступлениям, связанным с насилием в отношении женщин и девочек;
- участие ряда правозащитных организаций в разработке и лоббировании законопроекта о внесении изменений в семейное законодательство и законодательство об исполнительном производстве;
- мониторинг Закона КР «О социально – правовой защите от насилия в семье», результаты которого были использованы при разработке нового Закона «Об охране и защите от семейного насилия» и др., мониторинг прав человека «Дети и право на труд в Кыргызской Республике и др.

Еще одним важным механизмом в обеспечении участия общественности в нормотворческом процессе и в оценке системы защиты прав человека является участие гражданского общества в подготовке и представлении в соответствующих комитетах ООН альтернативных отчетов, в подготовке национальных докладов и отчетов и в работе общественных советов государственных органов.

Примерами такой деятельности являются подготовка Альтернативного отчёта Совета НПО к Третьему Периодическому Докладу Кыргызской Республики Комитету CEDAW (КЛДЖ), Альтернативного отчета Совета НПО к Пятому Периодическому Докладу Кыргызской Республики, участие в разработке Национального обзора «Пекин+25: национальный обзор Кыргызской Республики по реализации Пекинской декларации и Пекинской платформы действий: прогресс и вызовы» и др.

Участие общественности в оценке системы защиты прав человека обусловлено и в **Законе КР «Об общественных советах государственных**

органов»¹⁰⁴, который направлен на совершенствование взаимодействия и сотрудничества государственных органов с общественностью, создание механизмов для осуществления общественного мониторинга над их деятельностью, учета общественного мнения при принятии решений, в том числе при формировании и реализации государственной политики.

Таким образом, деятельность по участию организаций гражданского общества в процессе нормотворчества и мониторинге защиты прав женщин предусмотрена в законодательстве, и в связи с этим довольно динамично развивается при прямой инициативе организаций гражданского общества.

1.5. Существующие барьеры (законодательные и правоприменительные) в сфере продвижения гендерного равенства в Кыргызской Республике

Несмотря на достаточно обширный массив международно-правовых норм, содержащихся в международных договорах, декларациях, резолюциях и т. п., наличие детальных рекомендаций комитетов ООН по правам человека и КЛДЖ, во всем мире женщины и девочки повсеместно встречаются с серьезными препятствиями на пути реализации своих прав. Это касается имущественных, личных неимущественных прав в сфере брачно-семейных отношений, экономических, политических, социальных и культурных прав в целом как прав человека. С этими препятствиями они сталкиваются как в публичном, так и в частном пространстве, общественной и семейной жизни. Кыргызстан не является исключением в этой общей мировой картине. В стране еще значительное количество женщин страдают от дискриминации и насилия, что значительно затрудняет достижение гендерного равенства, как одного из «срезов» прав человека.

Все меры, которые должны приниматься государствами-членами ООН, другими международными организациями и сторонами международных договоров, основаны на международных стандартах прав человека, отраженных, как уже было упомянуто выше, в таких основополагающих документах как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) и другие. Все они являются частью правовой системы Кыргызской Республики, так как страна приняла на себя обязательства по их реализации. Это означает, что каждый проживающий на её территории человек может без какой-либо дискриминации пользоваться всеми правами и возможностями, которые предоставляют эти международные документы. Также это означает, что,

¹⁰⁴ от 24 мая 2014 г. № 74

вынося решения по разным категориям дел – как гражданских и семейных, суды могут их применять.

Следует отметить, что нормы КЛДЖ, МПГПП и других международных договоров, участницей которых является КР, так и не стали реально действующими, поскольку к ним не обращаются в своей правоприменительной практике суды, органы прокуратуры, адвокаты. Этому, на наш взгляд, препятствует ряд барьеров.

Так, при вынесении решения по гражданскому делу суд, согласно ч. 4 ст. 202 ГПК, в мотивировочной части должен, наряду с прочим, указать законы и *иные нормативные правовые акты*, которыми он руководствовался. Согласно ст. 4 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», к таким актам относятся Конституция, конституционный закон, кодекс, закон, указ Президента КР, постановление Жогорку Кенеша, постановление Правительства КР,¹⁰⁵ постановление Национального банка КР, постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР, постановления представительных органов местного самоуправления. Таким образом, международные договоры в систему нормативных правовых актов КР не входят.

Также при вынесении решения по гражданскому делу суд обязан ссылаться на постановление Пленума Верховного суда КР о разъяснении судебной практики по разрешаемому вопросу. В этой связи было бы целесообразным учитывать при принятии постановлений Пленума Верховного суда КР как нормы международных договоров, так и положения, содержащиеся в замечаниях общего порядка комитетов ООН.

В качестве еще одной причины неприменения судьями международных документов в своей деятельности видится недостаточная их осведомленность об их содержании. Такое препятствие преодолимо путем постоянного обучения судей, при этом не только по содержанию самих международных документов, но и решений, рекомендаций, замечаний договорных органов ООН. Такая же рекомендация адресуется и к другим участникам судебного разбирательства – адвокатам, прокурорам, представителям других органов.

В связи с этим, позитивным видится включение в План действий по правам человека на 2022–2024 годы¹⁰⁶ такой меры, как проведение обучающих семинаров/тренингов для государственных служащих, судей, сотрудников правоохранительных органов, адвокатов о правах человека и непосредственно о защите прав женщин.

¹⁰⁵ В настоящее время – Кабинета министров.

¹⁰⁶ Утвержденный распоряжением Кабинета Министров КР от 28 ноября 2022 г. № 655-р

Загруженность судов общей юрисдикции, огромный массив законодательства (кодексы и законы, подзаконные акты), часто меняющийся в силу различных обстоятельств в обществе, являются проблемами организационного характера.

Наконец, еще одним препятствием в работе механизмов защиты прав женщин является неосведомленность большинства женщин по поводу своих прав при осуществлении ими права на защиту. Как показывает практика, женщины, находящиеся в незарегистрированном фактическом сожительстве, в большинстве своем не знают и не понимают правовых последствий от такого состояния. Признание судом совместно нажитого имущества совместной собственностью супругов, защищаемое законом, невозможно добиться на практике. Так как в большинстве случаев приобретенное в браке имущество оформляется на мужчину или на его родственников, это исключает в случае прекращения их брака саму постановку вопроса о разделе этого имущества. И таких примеров большое количество.

В качестве еще одного барьера на пути реализации женщинами своих прав (в том числе с использованием международных механизмов) является отсутствие у них экономической возможности воспользоваться услугами профессиональных и компетентных адвокатов, готовых применять не только национальное законодательство, но и международные договоры, как часть правовой системы КР, определенной Конституцией. *Экономическая доступность* получения юридической помощи и услуг обусловлена уровнем благосостояния самой женщины и ее экономической независимости от мужчины, за разрешением споров, с которым (к примеру, раздел имущества, определение места жительства ребенка, расторжение брака и др.) она обращается.

Еще один – самый труднопреодолимый барьер на пути женщин к достижению равенства это глубоко укоренившиеся и широко распространенные гендерные стереотипы относительно распределения гендерных ролей в семье и обществе. Именно они лежат в основе неравенства и дискриминации, влияют как на самих женщин-участниц процесса, так и на лиц, принимающих решения (судей) и выступающих в защиту прав (прокуроров и адвокатов). Проблема гендерных стереотипов не может быть решена лишь в рамках правоохранительной и судебной системы. Это глобальный вызов, преодолеть который возможно лишь объединив усилия всех ветвей власти, всех сфер – образования, СМИ, культуры и информации, здравоохранения, местного самоуправления и т.д. Следует отметить, что такие меры с большей или меньшей степенью периодичности в стране предпринимаются, для чего используются разные инструменты – антидискриминационная и гендерная экспертиза учебников и учебных

материалов, разработка стандартов гендерно-чувствительной журналистики и др. Продвижение культурных норм и установок, способствующих гендерному равенству включено в качестве приоритетного направления в Национальную стратегию гендерного равенства до 2030 года и Национальный план достижения гендерного равенства на 2022-2024 годы.¹⁰⁷

С уверенностью можно утверждать, что преодоление названных барьеров – это не просто вопрос справедливости для каждой конкретной женщины, но и инвестиция в общее будущее страны, благосостояние ее граждан, вклад в укрепление доверия к государственным институтам со стороны жителей страны, и, наконец, повышение привлекательности имиджа страны на мировой арене.

¹⁰⁷ Оба документа утверждены постановлением Кабинета Министров КР от 16 сентября 2022 г. № 513

2. Обзор судебной практики по гражданским делам

Принятое законодательство является всего лишь формальной частью объявленной политики государства по соблюдению международных обязательств путём внедрения системы прав человека в стране. Создание институтов для охраны и защиты прав человека, также является важнейшей частью гарантий государства для свободной реализации прав.

Действенность принятых законов и иных нормативных правовых актов, а также норм международных договоров, участницей которых выступает Кыргызская Республика, являющихся в силу статьи 6 Конституции составной частью правовой системы, может определить только правоприменительная практика публичных институтов, действующих в соответствие с принятыми законами. В числе таких институтов, реализующих защиту прав человека и гражданина и продвигающих верховенство права, являются суды Кыргызской Республики.

В рамках данного исследования предоставляется контент-анализ принятых судебных актов в рамках гражданского судопроизводства, принятых по делам, где наиболее часто нарушаются права женщин и детей.

2.1. Анализ судебных актов, относящихся к гендерному равенству, по гражданским, семейным делам

В рамках данного исследования были рассмотрены судебные акты по наиболее распространенным гражданским делам, вытекающих из брачно-семейных отношений:

1. Дела о расторжении брака;
2. Дела о взыскании алиментов и об уменьшении их размера;
3. Дела об установлении отцовства, оспаривании отцовства (материнства);
4. Дела об определении места жительства детей;
5. Дела о лишении родительских прав и об их ограничении;
6. Дела о разделе совместно нажитого имущества супругов;
7. Дела о восстановлении на работе (трудовые споры).

Рассмотрение вышеуказанных дел осуществляется судом первой инстанции в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики, Семейным кодексом Кыргызской Республики, Гражданским кодексом Кыргызской Республики, Трудовым кодексом Кыргызской Республики, Кодексом Кыргызской Республики “О детях” и иными нормативными правовыми актами, в порядке, установленном Гражданским процессуальным кодексом Кыргызской Республики (ГПК).

В соответствии с ГПК, при рассмотрении гражданских дел суд вправе применять не только национальные законы, но и вступившие в установленном законом порядке в силу международные договора, участницей которых является Кыргызская Республика (ст.1).

В контексте настоящего исследования по каждой категории вышеуказанных дел были исследованы некоторые вопросы, предусматривающие имплементацию международных стандартов в праворименительную практику судов при рассмотрении указанных дел, а также вопрос, насколько данная практика соответствует принципу равенства и недискриминации по признаку пола.

По каждой категории дел были просмотрены судебные акты, находящиеся в открытом доступе на сайте <http://act.sot.kg/>.

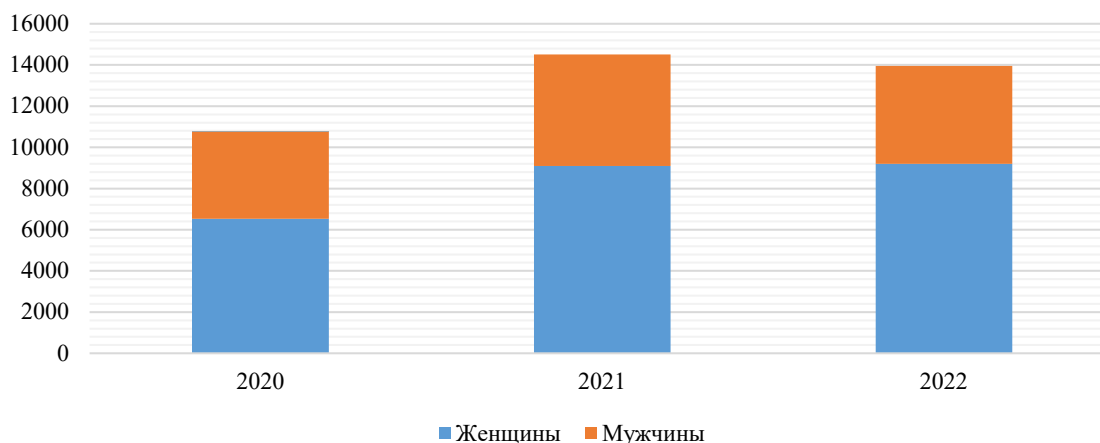
2.1.1. Дела о расторжении брака

В рамках данного исследования изучены 37 судебных решений о расторжении брака. По данным, полученным из Верховного суда Кыргызской Республики ежегодно суды рассматривают около 13 тыс. подобных дел. Большинство исков о расторжении брака подают женщины, и следует отметить, что такая тенденция только растет. К примеру, в 2020 году доля женщин, подавших иски о расторжении брака, составляла 61%; в 2021 году – 62,5%, а в 2022 – 65,9% (см. Таблицу 1).

Таблица 1. Количество исков о расторжении брака, рассмотренных судами Кыргызской Республики

2020 г.	2021 г.	2022 г.
10783 (по искам женщин – 6527)	14514 (по искам женщин – 9 091)	13956 (по искам женщин – 9 202)

Количество исков о расторжении брака

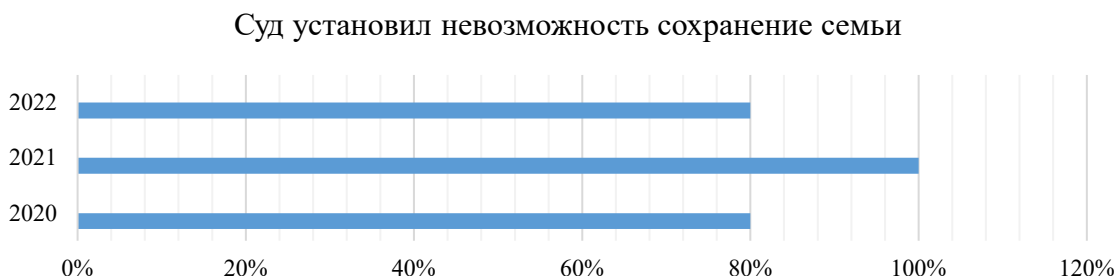


Как следует из приведенной статистики, в 2021 году количество рассмотренных гражданских дел по категории “о расторжении брака” увеличилось в сравнении с 2020 годом. Показатели же за 2022 год позволяют сделать вывод, что идет небольшое снижение рассматриваемых дел данной категории.

Несмотря на пандемию COVID-19, когда суды работали в режиме ограниченного доступа, число рассмотренных дел было также значительным.

Из всех изученных судебных актов было выявлено, что суды при принятии решений не ссылались на международные документы (международные договора, конвенции и т. д.).

Как правило, при рассмотрении такой категории дел, стороны не активно привлекают адвокатов и других представителей (30%).



В графике выше показано, что судьи при рассмотрении дела не во всех случаях устанавливают невозможность дальнейшей совместной жизни супругов и сохранения семьи. В 2020 г. и в 2021 г. лишь в 80% дел судья уточнил данный вопрос.

«С Н.Д. обратилась в суд с иском к С И.Н. о расторжении брака указывая, что вступила в брак с ответчиком 21 января 2006 года. От данного брака супруги имеют двоих детей – С Я.И., xx года рождения и С И.И., xx года рождения. Совместная жизнь у супругов не сложилась по причине несовместимости характеров и разных взглядов на жизнь. По указанной причине фактически брачные отношения между сторонами прекращены. Общее хозяйство не ведется. Спора о разделе имущества, являющегося совместной собственностью у супругов нет. Примирение между сторонами невозможно».

Из судебного акта

В изученных судебных актах заявители формулировали только одно требование о расторжении брака, однако в судебных актах, принятых в 2022 г. в 20% случаях, было предъявлено еще и требование о взыскании алиментов. Предположительно, что большая часть заявителей недостаточно

информирована о возможности подачи нескольких требований в одном исковом заявлении.



При рассмотрении дел суд в большинстве случаев выясняет, достигнуто ли сторонами соглашение о том, с кем из родителей будут проживать несовершеннолетние дети после развода. В 2020 г. и 2021 г. данные показатели были на уровне 60%, в то время как в 2022 г. значение выросло до 80%.

В делах, где было заявлено еще и требование о взыскании алиментов, суд после выяснения места жительства ребенка (детей), устанавливал во всех случаях, достигнуто ли сторонами соглашение о том, с кого из родителей и в каких размерах взыскиваются алименты на их детей.

Такие показатели показывают рост профессионального отношения судов к судьбе несовершеннолетних детей и учету их приоритетных интересов, что отвечает положениям Конвенции о правах ребенка.

В 2020 г., в 2021 г. и в 2022 г. в 60% случаев судом было выявлено, достигнуто ли сторонами соглашение о разделе имущества, находящегося в их совместной собственности. Соответственно, суды довольно часто не затрагивают вопрос о разделе имущества супругов, если такое требование не было заявлено в исковом заявлении.

В большинстве случаев судом не было выявлено, достигнуто ли сторонами соглашение об алиментах в пользу супруга, имеющего право на содержание со стороны другого супруга. В судебных актах за 2020 и 2021 гг. не было такого упоминания в 100% актах, тогда как в 2022 году - 20% актах было такое упоминание.

По большей части по результатам рассмотрения дел судами приняты решения об удовлетворении иска. Что примечательно, принятое решение было мотивировано такими статьями законов, как ст.ст. 198-202, 211, 234-236 Гражданско-процессуального кодекса КР и ст.ст. 22, 23, 25, 85, 88 Семейного кодекса КР.

Изученные судебные акты о расторжении брака довольно краткие, не содержат подробных доказательств, повлиявших на принятие того или иного вывода суда. Вместе с тем ГПК допускает упрощенное изложение судебных

актов по делам о расторжении брака, где они могут состоять из вводной и резолютивной частей.

Ссылки на статьи Семейного кодекса КР предусматривают основания для расторжения брака в судебном порядке при наличии у супругов общих несовершеннолетних детей, или при отсутствии согласия одного из супругов на расторжение брака, или наличии имущественных претензий друг к другу.

В целом, суды по такой категории дел преимущественно рассматривают заявления граждан (большинство которых составляют женщины) в соответствие с законодательством. Во всех изученных судебных актах суды не ссылались на нормы международных договоров. Было выявлено, что суды не во всех случаях выясняют все вопросы, разрешаемые судом, при вынесении решения о расторжении брака (статья 25 Семейного кодекса).

2.1.2. Дела о взыскании алиментов и об уменьшении их размера

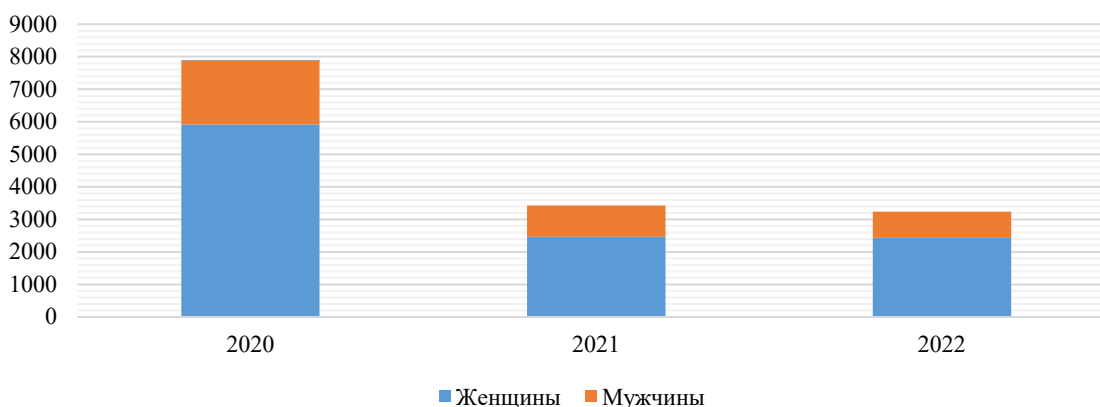
В рамках данного исследования изучены 35 судебных решений о взыскании алиментов и об уменьшении их размера. Данная категория дел может рассматриваться судом в случае обращения члена семьи с требованием о взыскании алиментов, если отсутствует соглашение об уплате алиментов (статья 111 Семейного кодекса).

Динамика рассмотрения судами дел о взыскании алиментов и об уменьшении их размера показывает их уменьшение.

Таблица 2. Количество исков о взыскании алиментов и об уменьшении их размера

2020 г.	2021 г.	2022 г.
7 892 (по искам женщин – 5 920)	3 427 (по искам женщин – 2 464)	3 236 (по искам женщин – 2 433)

Количество исков о взыскании алиментов и об уменьшении их размера



В период пандемии COVID-19 было подано рекордное количество исков о взыскании алиментов (по сравнению с последующими годами), возможно это объясняется сложившимся на тот момент экономическим кризисом, который привел к увеличению числа новых бедных и безработных в Кыргызстане.

Во всех изученных судебных актах по таким делам, суды при принятии решений не ссылались на международные документы (международные договора, конвенции и т. д.).

По этой категории дел в 2020 г. заявители привлекали услуги адвокатов и других представителей в 20% случаев, в 2021 и 2022 гг. показатель увеличился до 60%.

Проведенный анализ показал, что в большинстве случаев требования об уплате алиментов предъявляются женщинами–матерями несовершеннолетних детей. Это подтверждается данными из судебных актов, изученных за 2020 и 2021 гг., однако в 2022 г. были выявлены обращения о взыскании алиментов со стороны мужчин-отцов (20%).

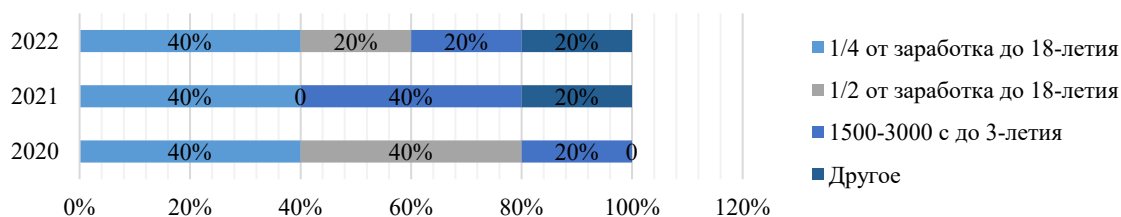
«Б.А.Б. обратилась в суд с иском к Ш.У.М. о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетнего ребенка и матери, до достижения ребенком трехлетнего возраста, указывая, что с ответчиком Ш.У.М. вступила в мусульманский брак в январе 2020 года».

Из судебного акта

За 2020 и 2021 гг. дела об уменьшении размеров алиментов не были найдены, возможна их доля в общем объеме такой категории дел была маленькой. За 2022 год были найдены 3 судебных акта, где суд в соответствии со ст. 86 Семейного кодекса КР, снизил размер алиментов на одного ребенка с ½ ежемесячного заработка до ¼ его доли. Основанием для пересмотра судом размера алиментов послужило заявление отцов об изменении их семейного положения.

В 2020 г. среди рассмотренных дел в 20% случаев брак был зарегистрирован органом записи актов гражданского состояния, в 80% случаев данный факт не был указан. В 2021 г. – 60% случаев зарегистрированного брака у сторон и 40% – обряд нике. В 2022 г. почти во всех случаях рассматривались дела граждан с зарегистрированным браком.

Судебные решения по искам о взыскании алиментов



Как видно на графике выше, 40% всех дел принимается в пользу взыскателя с установлением суммы алиментов в $\frac{1}{4}$ от заработка ответчика до достижения детей совершеннолетия. В 2020 г. 40% дел было принято в пользу истца с установлением суммы в $\frac{1}{2}$ от заработка ответчика до достижения детей совершеннолетия, однако, данный показатель снизился до 20% в 2022 г. Взыскание алиментов в размере от 1500 до 3000 сомов до достижения трехлетнего возраста было установлено в 20% случаев в 2020 г., в 2021 г. показатель увеличился до 40% и в 2022 г. снизился до 20%.

«Суд, оценивая в совокупности представленные доказательства, с учетом расходов, требующихся на содержание ребенка и других заслуживающих внимания обстоятельств, а также частичное признание ответчиком исковых требований, считает, что с ответчика Ш.У.М. в пользу истца необходимо взыскать алименты в размере 4 500 (четыре тысячи пятьсот) сомов ежемесячно».

Из судебного акта

При принятии решения учитывались такие статьи, как статья 10, 60, 104, 197, 201, 245–252 ГПК и статья 124 Семейного кодекса КР.

Дела о взыскании алиментов показывают их незначительное уменьшение. В подавляющем большинстве в суд обращаются женщины (75%). Суды при рассмотрении таких дел и в обосновании своих судебных актов не ссылаются на международные договора, а применяют только национальное законодательство. Привлечение адвокатов практикуется в редких случаях (20%). Дела об уменьшении размеров алиментов малочисленны, их чаще всего инициируют мужчины по причине изменения их семейного положения. Среди заявителей большая доля женщин, проживавших с ответчиком в незарегистрированном браке (40%). Суды не всегда удовлетворяют заявления о взыскании алиментов, доля принятых решений в пользу взыскателя с установлением суммы алиментов составляет 40%. Судебные акты в своем большинстве однотипные, излагаются в упрощенном виде и в соответствии с процессуальным законодательством.

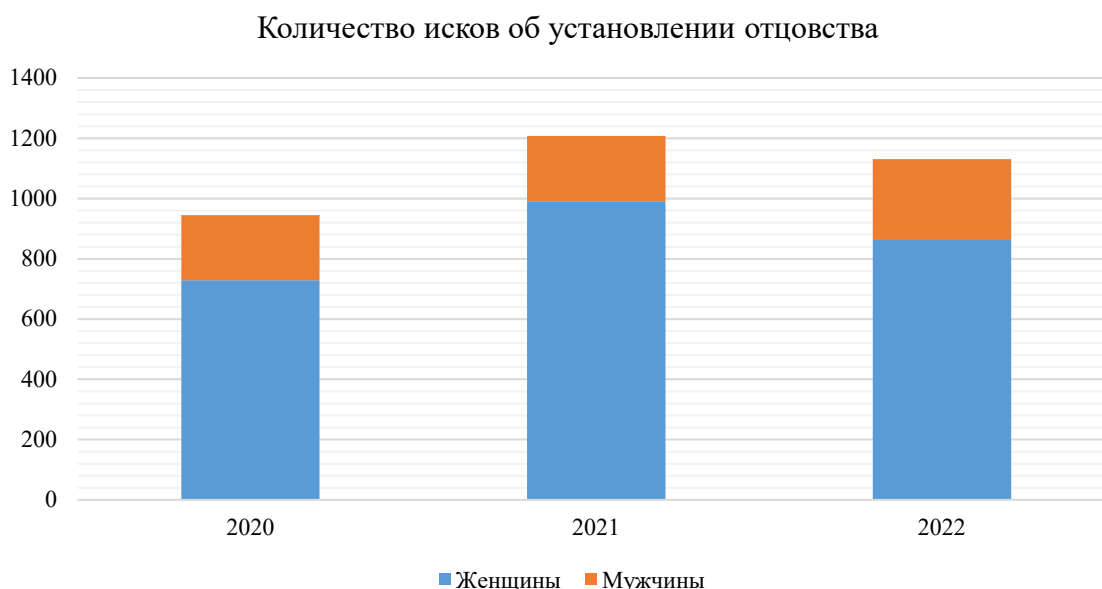
2.1.3. Дела об установлении отцовства, оспаривании отцовства (материнства)

В рамках данного исследования изучены 35 судебных решений об установлении отцовства, оспаривании отцовства (материнства). Такие дела рассматриваются судом в случае обращения одного из родителей ребенка, не состоящих в браке между собой, при отсутствии совместного заявления родителей или заявления отца ребенка о происхождении ребенка. Суд в таком деле принимает во внимание как социальные, так и биологические доказательства, с достоверностью подтверждающие происхождение ребенка от конкретного лица.

По данным, полученным из Верховного суда Кыргызской Республики, видно, что большинство исков об установлении отцовства, оспаривании отцовства подают женщины. К примеру, в 2020 г. доля женщин, подавших иски об установлении отцовства составляла 77,2%, в 2021 г. показатель увеличился – 81,9%, а в 2022 снизился до 76,3% (см. Таблицу 3).

Таблица 3. Количество исков об установлении отцовства, оспаривании отцовства (материнства)

2020 г.	2021 г.	2022 г.
944 (по искам женщин – 729)	1 208 (по искам женщин – 989)	1 131 (по искам женщин – 863)



Из изученных судебных актов усматривается, что мужчины тоже заинтересованы в воспитании детей и подают иски об установлении отцовства.

«С.Ж.Т. обратился в суд с исковым заявлением к Д.А.Н. об установлении отцовства указывая, что с ответчиком Д.А.Н. стали совместно проживать с начала 2016 года. Проживали с родителями истца. Регистрацию брака стороны не производили. Некоторое время стороны проживали в г. Бишкек на квартире, но, когда истец узнал о том, что супруга беременна, снова решили переехать жить к родителям. В тот же год у сторон родилась дочь – Д.Н.Ж. В сентябре 2017 года истец выехала на заработки за границу. Свидетельство о рождении ребенка ответчик – мать ребенка получала сама уже после отъезда отца ребенка на заработки. В связи с отсутствием брака, в графе отец не указаны никакие сведения. Но мать ребенка при регистрации дочери дала ей отчество «Ж.», что также подтверждает, что истец является отцом Н.».

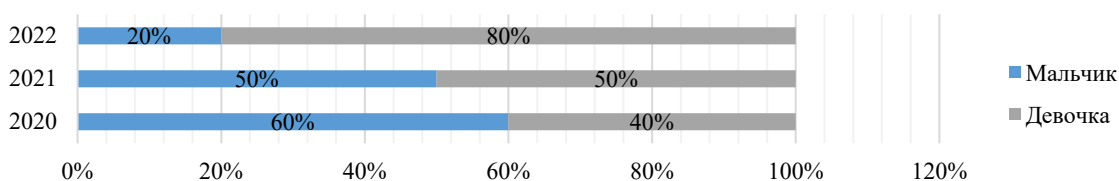
Из судебного акта

При принятии решений международные документы (международные договоры, конвенции и т. д.) судами не применялись.

По такой категории дел граждане активно прибегают к помощи адвокатов и юристов (80%).

Как правило, участие детей на заседании не предусмотрено, однако, в 2020 г. было зафиксировано 20% случаев присутствия детей в судебном процессе. При рассмотрении дел было установлено, что возраст ребенка/детей чаще всего варьируется от 3 до 10 лет.

Статистические данные по полу детей по делам об установлении отцовства



По данным за 2020 г. видно, что в 60% случаях рассматривались вопросы об установлении отцовства над мальчиками, 40% – над девочками. В 2021 г. доля мальчиков и девочек при рассмотрении дел оказалась равнозначной, однако, в 2022 г. доля дел с установлением отцовства для девочек увеличилась до 80%.

Также были случаи, когда одновременно с иском об установлении отцовства были заявлены требования о взыскании алиментов. В 2020 г. их доля составляла 60%, в 2021 г. увеличилась до 80% и в 2022 г. сократилась до 20%.

Суды в таких делах в качестве доказательств использовали заключения экспертиз, показания сторон, свидетелей.

«В судебном заседании ответчик просил о назначении судебно-медицинской экспертизы для определения биологического отца.»

«Суд принимает во внимание как социальные, так и биологические доказательства, с достоверностью подтверждающие происхождение ребенка от конкретного лица. При таких обстоятельствах, из показаний сторон и фотографий, приложенных к исковому заявлению, суд считает установленным, что С.Ж.Т., __ года рождения, по национальности кыргыз, гражданин Кыргызской Республики, проживающий по адресу: __, является отцом Д.Н.Ж.».

Из судебных актов

В некоторых судебных актах было отражено, что отказ женщин в признании отцовства связан со случаями отсутствия регистрации брака и семейного насилия.

«Д.Г.И. указала, что истец является отцом ребенка Н., однако он жестоко обращался с ответчиком и не помогал содержать ребенка, не осуществлял родительские обязанности, по требованию об установлении отцовства оставили на усмотрение суда».

Из судебного акта

Судебное решение об удовлетворении иска было принято во всех делах, которые были рассмотрены в данном исследовании.

Такая категория дел все же значительная в судах. Большинство заявлений предоставляются женщинами (около 80%). При принятии решений суды не ссылаются на международные документы. Стороны активно привлекают правовую помощь при представлении их интересов в суде (80%). Важно, что раньше чаще устанавливали отцовство при рождении мальчиков, однако за последний год установление отцовства над девочками значительно увеличилось. Суды почти во всех случаях решают в пользу заявителей на основании семейного и процессуального законодательства.

2.1.4. Дела об определении места жительства детей

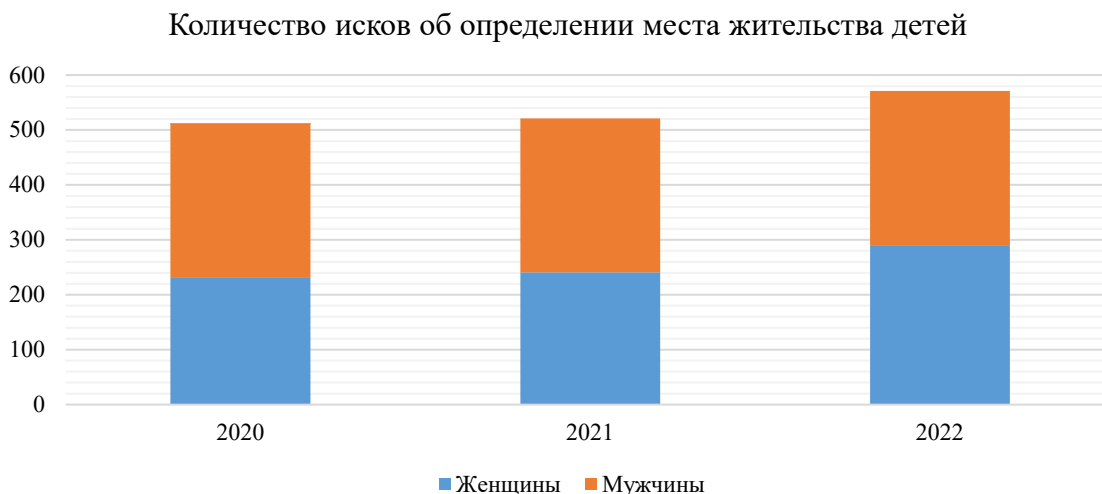
В рамках данного исследования изучены 35 судебных решений об определении места жительства детей. Такие дела рассматриваются судами по обращению одного из родителей (лица, его заменяющего) при наличии разногласий между ними в вопросе создания условий для полноценного развития ребенка после расторжения брака.

По данным Верховного суда Кыргызской Республики количество таких дел в судах ежегодно почти одинаковое (см. Таблицу 4). Истцами по таким

делам выступают одинаково как мужчины, так и женщины (50,6%). Причем доля женщин из года в год поступательно растет по сравнению с предыдущими годами (2020–45%, 2021–47%).

Таблица 4. Количество исков об определении места жительства детей

2020 г.	2021 г.	2022 г.
512 (по искам женщин – 232)	521 (по искам женщин – 241)	571 (по искам женщин – 289)



Из всех изученных судебных актов было выявлено, что суды при принятии решений в 20% случаев ссылались на Конвенцию о правах ребенка.

Стороны для участия в судебном заседании почти во всех изученных делах привлекали адвокатов или других представителей.

В свою очередь, исследование показало, что родители при определении места жительства детей, как правило, состояли в зарегистрированном браке, в 2020 г. это подтверждено в 60% случаях, 40% – не указано; в 2021 г. почти 100% указан факт регистрации брака, в 2022 г. показатель сократился до 40%, в остальных 60% актах данный факт не был обозначен.

В большинстве судебных актах было указано непосредственное участие детей на судебных заседаниях (60%), возраст которых составил примерно 10–15 лет. В большинстве случаев рассматривались вопросы об определении места жительства в отношении одного ребенка (90%).

В ходе судебного заседания судья выяснял мнение ребенка, с кем из родителей он предпочел бы проживать – в 2020 г. в 60% случаев, в 2021 г. – 45%, в 2022 г. показатель поднялся до 65%. В то же время судья принимал решение согласно мнению детей, достигших 10 лет, в 96% случаях.

Мужчины, обратившиеся с иском об определении места жительства ребенка у него, в качестве доводов приводили, что мать ребенка не участвует

в его воспитании, поскольку находится на заработках в Москве; что мать злоупотребляет спиртными напитками; что мать не отвечает на звонки или не предоставляет время для общения с ребенком и т. д.

«Ответчик А.А.П. с 25 февраля 2019 года проживает отдельно, определенного места проживания и места работы у неё нет. Она не может создать условия для проживания и полноценного развития детей, с чем истец не согласен, так как он желает оставить детей у себя».

Из судебного акта

В качестве доказательства о достаточных условиях для проживания ребенка выступали заключения об обследовании места жительства, составленные органами по поддержке семьи и детей (ОПСД) и другими социальными органами. Заключение ОПСД об условиях проживания было отмечено в судебных актах за 2020 и 2021 гг. в 40% случаях, в 2022 г. – 20%.

«Согласно акта обследования жилищно-бытовых условий от 15 ноября 2019 года, составленного социальным работником ОПСД Управления социального развития Первомайского района г. Бишкек, А.Д.М. проживает по адресу: (адрес), кв. 22 с матерью истца, с детьми: А.М.Д., (дата) рождения; А.А.Д., (дата) рождения; А.О.Д., (дата) рождения. У А.Д.М. семья благополучная, в квартире санитарно-гигиенические нормы соблюдены, убрано, чисто, имеется бытовая техника, есть все условия для содержания и воспитания несовершеннолетних детей, отношения в семье доброжелательные, дети привязаны к бабушке».

Из судебного акта

Также суд учитывает заключение судебных экспертиз. В судебных актах за 2020 год 80% было упомянуто о таких заключениях, в 2021 г. – 60%, 2022 г. – 20% актах были приведены заключения экспертиз.

«По результатам «Психологического обследования» от 09.05.2021 года, проведенного психологом Б.Н.Д. рекомендовано учитывать психоэмоциональное напряжение Т.Ч. по отношению к отцу. Также указано, что для налаживания доверительных отношений между Т.Ч. и его отцом необходимо время, в течение которого будет постепенно происходить вхождение отца в повседневную жизнь ребенка и формирование эмоциональной привязанности между сыном и отцом. Поэтому рекомендуется до установления прочной эмоциональной привязанности отца и ребенка, проводить встречи в присутствии матери. Учитывать мнение ребенка при проведении встреч с отцом и определения места и круга присутствующих при этом лиц. Следует отметить, что в мотивировочной части указано о том, что реальные эмоции Т.Ч. в отношении отца «имеют негативный окрас, связаны с чувством страха,

что порождает внутренний конфликт и диссонанс у ребенка. Эмоциональная привязанность к отцу слабая».

Из судебного акта

Суд при рассмотрении дел в 2020 г. определил место жительства ребенка с матерью в 40% случаях, с отцом – 40%, в остальных 20% случаев суд постановил проживание детей в равной доле между матерью и отцом. В 2021 г. дел в отношении проживания с матерью увеличилось до 80%, с отцом снизилось до 20%. В 2022 г. почти во всех делах суд определил место жительства детей в пользу матери.

Судебное решение по результатам рассмотрения дел по определению места жительства детей было удовлетворительным в 2020 г. в 80% случаев, в 2021 г. показатель снизился до 60%, в 2022 г. количество отказов было преобладающим.

Судьи принимали решение в соответствии со статьями 59, 66, 68, 70, 71 Семейного кодекса и 175, 198-202, 211, 224-225, 338, 343-344 ГПК.

2.1.5. Дела о лишении родительских прав и об их ограничении

В рамках данного исследования изучены 35 судебных решений о лишении родительских прав и об их ограничении. Как показано в таблице ниже (см. Таблицу 5), количество исков о лишении родительских прав и об их ограничении увеличивается с каждым годом. В то же время с данным иском все чаще обращается женщина: в 2020 г. доля женщин-истцов составляла 70,2%, в 2021 г. увеличилась до 78,3%, в 2022 г. – до 81,4%.

Таблица 5. Количество исков о лишении родительских прав и об их ограничении

2020 г.	2021 г.	2022 г.
848 (по искам женщин – 595)	1 312 (по искам женщин – 1 028)	1 349 (по искам женщин – 1 098)

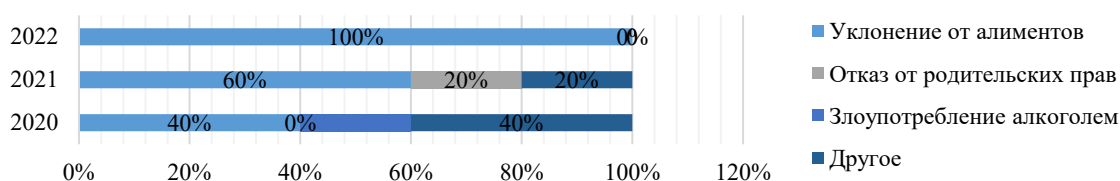
Количество исков о лишении родительских прав и об их ограничении



Международные документы (международные договора, конвенции и т. д.) применялись при принятии решений в 20% случаях в 2021 г. В частности, применялись ст. 3, 18 Конвенции о правах ребенка.

Как правило, стороны активно обращаются к адвокатам и другим представителям.

Основания для требования о лишении /ограничении родительских прав



Основной причиной подачи исковых требований о лишении /ограничении родительских прав является уклонение ответчика от выплаты алиментов: в 2020 г. доля таких дел составила 40%, в 2021 г. показатель увеличился до 60%, а в 2022 г. возрос до 100%. В 2021 г. было зафиксировано 20% случаев отказа ответчика от родительских прав в связи с появлением другой семьи. Также среди оснований для лишения прав были: случаи злоупотребления алкоголем ответчиком, отсутствие постоянного места жительства и работы, пренебрежение воспитанием детей и длительное отсутствие связи.

«В обоснование заявления истица указала, что состояла в фактических брачных отношениях с ответчиком до 2019 года. У них родилась дочь – Е.Т.А. Судебным приказом Свердловского районного суда города Бишкек от 30 сентября 2020 года с Е.А.Е. взысканы алименты в размере $\frac{1}{4}$ со всех видов заработка, однако ответчик уклоняется от исполнения своих обязанностей. По состоянию на 14 декабря 2021 года задолженность по алиментам составляет 63168 сом. Также игрушки, одежду, лекарства

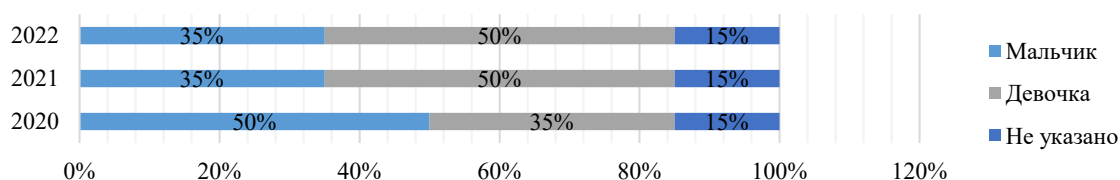
ребенку никогда не покупал, в воспитании ребенка не участвует, состоянием его здоровья не интересуется. Ответчик после рождения ребенка ни разу его не видел. Фактически от содержания и воспитания ребенка отказался.»

Из судебного акта

Как показывают данные за 2020 и 2021 гг. дети не принимали участие в судебном заседании, в 2022 г. показатель участия детей на судебном заседании увеличился до 20%.

Согласно изученным данным, требование о лишении/ограничении родительских прав в большинстве случаев было предъявлено в отношении 1 ребенка: в 2020, в 2021 и в 2022 гг. – 60% случаев, в 40% – в отношении двух и более детей.

Статистические данные по полу детей по делам о лишении родительских прав и об их ограничении



В 2020 г. было установлено, что в 50% случаях рассматривались вопросы о лишении родительских прав и об их ограничении в отношении мальчиков, 35% – девочек, в 15% актах пол не был указан. В 2021 и 2022 гг. доля мальчиков сократилась до 35%, доля девочек увеличилась до 50%, в 15% случаях пол не был указан.

По результатам рассмотрения дел в 2020 и 2021 гг. в 80% случаях суд удовлетворил требования о лишении родительских прав и об их ограничении, в 2022 г. были удовлетворены почти все исковые заявления.

«При указанных выше обстоятельствах, учитывая отсутствие со стороны ответчика Е.А.Е. интереса к ребенку, его развитию, уклонение от его воспитания и содержания, значительную задолженность ответчика по алиментам, в том числе согласие на лишение его родительских прав, суд считает исковые требования Г.Н.Н. обоснованными и подлежащими удовлетворению.»

Из судебного акта

Решение суда мотивировалось статьями 68,74,75,85 Семейного кодекса КР, постановлением Пленума Верховного суда Кыргызской Республики No1-

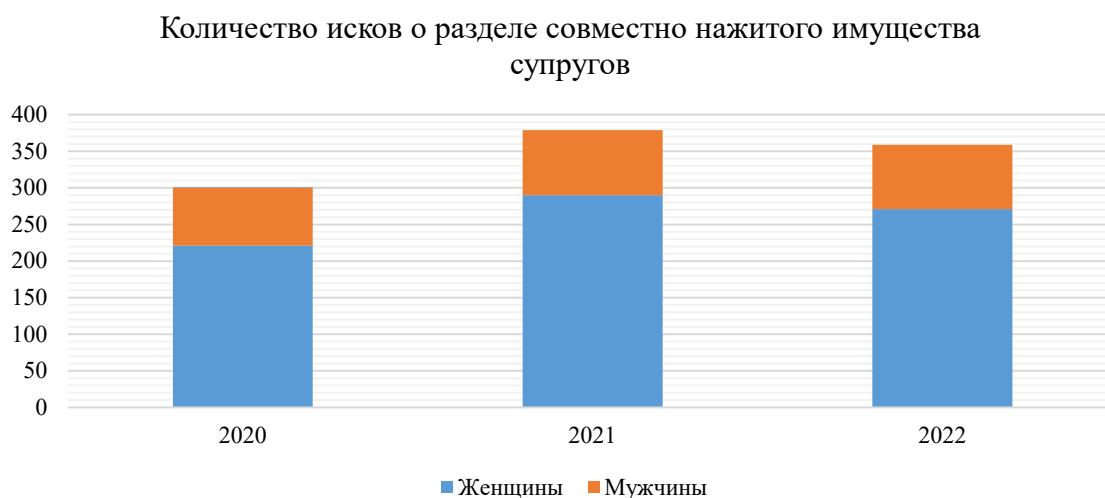
01 от 28 апреля 1995 года «О судебной практике по делам, связанным с воспитанием детей», статьями 198-202, 211 ГПК.

2.1.6. Дела о разделе совместно нажитого имущества супругов

В рамках данного исследования изучены 35 судебных решений о разделе совместно нажитого имущества супругов. При рассмотрении таких споров было установлено, что в большинстве случаев исковые заявления подаются женщинами. В 2020 г. 73,7% исков было подано женщинами, в 2021 г. – 76,5%, в 2022 г. – 75,5%.

Таблица 6. Количество исков о разделе совместно нажитого имущества супругов

2020 г.	2021 г.	2022 г.
300 (по искам женщин – 221)	379 (по искам женщин – 290)	359 (по искам женщин – 271)



При принятии судом решений о разделе совместно нажитого имущества супругов международные документы (международные договора, конвенции и т. д.) не применялись.

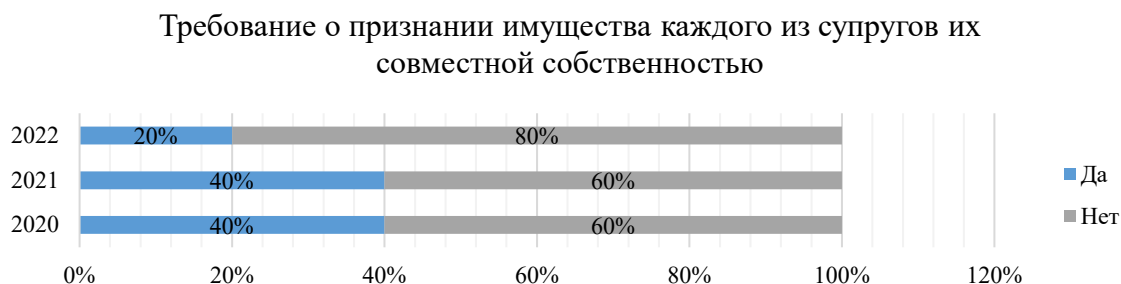
В данных судебных процессах адвокаты и другие представители привлекались в 80% случаях.

Чаще всего иск предъявляется после расторжения брака, в 2020 и 2022 гг. – почти во всех случаях после расторжения брака, в 2021 г. – в 80% после расторжения, в 20% актах данные не были указаны.

«Истец Д.З.Т. обратился в суд с иском к ответчику Б.М.М. об определении долей в совместно нажитом имуществе по ½ доли на каждого. В обоснование иска истец указал, что между сторонами Д.З.Т. и Б.М.М. был зарегистрирован брак в органах ЗАГСа) от 18.04.2011 г., от данного брака имеют троих несовершеннолетних детей. С ответчиком прекратили семейно-брачные отношения, проживают отдельно, в период брака и совместного проживания приобрели имущество, заключенный брак между сторонами расторгнут решением Первомайского районного суда г. Бишкек от 22.12.2021 г.».

Из судебного акта

При рассмотрении вопроса об отсутствии самостоятельного дохода по причине ведения домашнего хозяйства или ухода за детьми в 2020 г. было выявлено, что в 40% случаев супруга имела данную проблему, в 20% – супруг, в 40% – данные не были указаны. В 2021 и 2022 гг. в 20% случаев это относилось к супруге, в 80% случаях – оба супруга имели самостоятельный доход.



Как указано в графике выше, требование признать имущество каждого из супругов их совместной собственностью было заявлено в 2020 и 2021 гг. в 40% случаях, в 2022 г. – 20%.

В изученных судебных актах суды оценивали приведенные сторонами доказательства. В качестве доказательств были приведены справки от уполномоченного государственного органа по регистрации прав на недвижимое имущество; документы о государственной регистрации брака и т. д.

«Суд считает несостоятельным довод о том, что жилой дом и земельный участок были приобретены родителями ответчика и были на него оформлены, поскольку ответчиком не были предъявлены доказательства приобретения дома и земельного участка его родителями. Вместе с этим, согласно информации, предоставленной государственным учреждением “Кадастр” от 5 октября 2022-года, имущество было оформлено на ответчика.»

Из судебного акта

Как правило, требование о признании имущества, нажитого каждым из супругов в период их раздельного проживания при прекращении семейных отношений, не было заявлено совместной собственностью супругов.

По такой категории дел, как видно из судебных актов, суды принимают решения об удовлетворении исков. В 2020 и 2021 гг. суд удовлетворил 80% исков, в 2022 г. почти не было отказов в удовлетворении.

Решения судов мотивированы со ссылкой на статьи 36 Семейного кодекса и 198–201, 338, 343, 344 ГПК.

2.1.7. Дела о восстановлении на работе (трудовые споры)

В рамках данного исследования изучены 35 судебных решений о восстановлении на работе. Из полученной статистики Верховного суда следует, что тенденция по подаче исков о восстановлении на работе в 2022 г. возросла на 23,6% по сравнению с 2021 г. и на 30% по сравнению с 2020 г. При том, что доля истцов – женщин в 2020 г. составляла 28,5%, в 2021 г. данный показатель возрос до 36,8% и в 2022 г. снизился до 30,5% (см. Таблицу 7). Следует отметить, что большее количество судебных дел, где истцом выступает женщина, происходят в Чуйской области и в городах Бишкек и Ош.

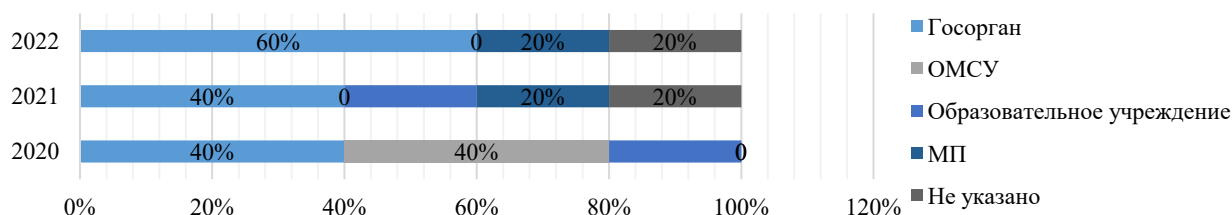
Таблица 7. Количество исков о восстановлении на работе

2020 г.	2021 г.	2022 г.
284 (по искам женщин – 81)	310 (по искам женщин – 114)	406 (по искам женщин – 124)



При принятии решений международные документы (международные договоры, конвенции и т. д.) ни в одном изученном судебном акте не были применены.

Доля ответчиков в исках о восстановлении на работе



В большинстве случаев ответчиком выступают государственные органы, в 2020 г. и 2021 г. доля их участия в судебных процессах составила 40%, в 2022 г. – 60%.

В 2020 г. основными причинами увольнения являлись сокращение должности – 40% случаев, отсутствие на рабочем месте – 20%, также были рассмотрены дела, где истцом говорилось об увольнении без объявления причин – 40% случаев. В 2021 г. большее количество исков о восстановлении на работе было вследствие увольнения по итогам служебных проверок – 40%, далее причинами увольнения послужили отсутствие на рабочем месте – 20%, отказ в предоставлении отпуска по уходу за ребенком – 20% и временная нетрудоспособность – 20%. В 2022 г. увеличилось количество дел об увольнении вследствие отсутствия на рабочем месте – 40%; достижение пенсионного возраста – 20%; увольнение после выговора – 20% и 20% случаев без указания причин увольнения.

«Приказом № от 23.06.2022 г., истица была незаконно уволена с работы, т. к. заявления не писала, предупреждения не получала. Считает, что приказ об ее увольнении издан задним числом, т. к. в указанный период она находилась на рабочем месте. ВУЗ им. С.И., в лице директора О.А.С. нарушил ее трудовые права, а также непосредственно связанные с ними трудовые отношения, нанеся ей моральный и материальный ущерб.»*

Из судебного акта

«Истица И.У.А. обратилась в суд с иском, в котором директор начальной школы «К.Т.» Х.К. согласно приказу № хх от 25.12.2019 г. уволил истицу, находящуюся в отпуске по уходу за ребенком. Истица не подавала заявление об увольнении добровольно. По закону работник имеет право расторгнуть трудовой договор, подав письменное заявление работодателю за 2 недели, так как трудовые отношения между работником и работодателем регулируются в письменной форме.»

Из судебного акта

В большинстве рассмотренных судебных актах (80%) усматривается привлечение сторонами юристов в качестве своих представителей.

По результатам рассмотрения дел в 2020–2022 гг. в большинстве случаях судами вынесены решения об удовлетворении исков (80%).

«....суд на основании приведенных норм трудового законодательства, считает, что совершенное А.Д.Д.. однократное грубое нарушение работником своих трудовых обязанностей, выразившееся в виде прогула, не имеет отношение к ее трудовым обязанностям как преподавателя, поскольку занятие преподавательской деятельностью не подразумевает присутствие на рабочем месте восьмичасовой рабочий день пять дней в неделю, а учитывая, что за истицей не было зафиксировано каких-либо срывов в трудовой деятельности как преподавателя, применение к ней дисциплинарной ответственности в виде увольнения также с должности преподавателя суд полагает необоснованным и несостоятельным.»

«При указанных обстоятельствах, суд приходит к выводу об удовлетворении ее требований о восстановлении на работе частично и полагает возможным восстановить А.Д.Д. в должности преподавателя согласно выполняемой педагогической нагрузке, следовательно, приказ об ее увольнении подлежит признанию недействительным в части увольнения в качестве преподавателя.»

Из судебного акта

Суды при принятии своих актов руководствовались статьями 85, 414, 423 Трудового кодекса и 154, 197, 198-202, 211, 338, 339, 343, 344 ГПК. В некоторых судебных актах были прямые ссылки на постановления Пленума Верховного суда.

2.2. Анализ некоторых постановлений Пленума Верховного суда Кыргызской Республики, касающихся рассмотрения судами дел, вытекающих из брачно-семейных отношений

Постановления Пленума Верховного суда Кыргызской Республики являются результатом обобщения и изучения судебной практики судов различных инстанций, включая и постановления Верховного суда. Они носят обязательный характер для всех судов и судей (ст.98 Конституции). Роль постановлений Пленума Верховного суда в правоприменительной деятельности сложно переоценить, поскольку, даваемые в них разъяснения по применению той или иной законодательной нормы, обеспечивают единство практики, обязывая суды разрешать дела в точном соответствии с законом.

Вопросы, касающиеся рассмотрения дел, вытекающих из брачно-семейных и трудовых отношений, разъяснены в нижеследующих постановлениях Пленума Верховного суда.

Постановление Пленума Верховного суда “О применении судами Кыргызской Республики законодательства об усыновлении (удочерении), установлении опеки и попечительства, определении ребенка в интернатное учреждение” от 16 декабря 2016 года предусматривает, что усыновление (удочерение) (далее – усыновление) детей гражданами Кыргызской Республики, иностранными гражданами осуществляется в соответствии с Кодексом Кыргызской Республики о детях, Семейным кодексом, Конвенцией ООН о правах ребенка, принятой 44-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1989 года (ратифицирована Жогорку Кенешем Кыргызской Республики от 12 января 1994 года), Гаагской конвенцией о защите детей и сотрудничестве в отношении международного усыновления от 29 мая 1993 года (ратифицирована Жогорку Кенешем Кыргызской Республики от 10 августа 2012 года), Минской конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 года, Кишиневской конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 7 октября 2002 года, а также Положением о порядке передачи детей на усыновление (удочерение) гражданам Кыргызской Республики и иностранным гражданам, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 октября 2015 года №733. Пленум Верховного суда отмечает, что суды республики в основном правильно, с соблюдением законодательства о детях, рассматривают дела данной категории, но имеются и определенные недостатки. В частности, Пленум Верховного суда обратил внимание судов на подсудность таких дел, что она определяется по месту жительства или месту нахождения усыновляемого ребенка. Дела об усыновлении рассматриваются судом с обязательным участием представителя территориального подразделения уполномоченного государственного органа по защите детей, а также прокурора. Решая вопрос вызова в судебное заседание ребенка, достигшего возраста 10 лет, суду следует исходить из положений ст.11 Кодекса КР о детях, согласно которой ребенок вправе быть заслушанным в ходе любого судебного разбирательства, затрагивающего его интересы. При наличии оснований полагать, что присутствие ребенка в суде может оказать на него неблагоприятное воздействие, суд выясняет по этому поводу мнение представителя территориального подразделения уполномоченного органа по защите детей. При рассмотрении данной категории дел необходимо наличие заключений ОПСД по месту жительства (нахождения) усыновляемого ребенка о возможности заявителя быть усыновителем и о передаче ребенка на

усыновление, такие заключения должны быть приложены заявителями (заявителем) к подаваемому в суд заявлению. При рассмотрении конкретного дела суд вправе отступить от положений, закрепленных в п.п. 7 и 8 ч.1 ст.48 Кодекса КР о детях, относительно дохода усыновителя и наличия у него жилья, отвечающего санитарным и техническим правилам и нормам, в тех случаях, когда он с учетом интересов ребенка и других заслуживающих внимания обстоятельств придет к выводу о необходимости удовлетворения заявления об усыновлении (например, если ребенка усыновляет его родственник; если до подачи заявления об усыновлении ребенок проживал в семье усыновителя и считает его своим родителем; усыновитель проживает в сельской местности и имеет подсобное хозяйство; усыновитель имеет жилье, благоустроенное применительно к условиям данного населенного пункта). Мотивы, по которым суд пришел к такому выводу, должны быть отражены в решении суда (ст.198 ГПК КР). Все перечисленные обстоятельства должны быть подтверждены доказательствами, соответствующими требованиям ст.ст.63-65 ГПК КР.

Постановление Пленума Верховного суда Кыргызской Республики “О судебной практике по делам о восстановлении на работе» от 28 ноября 2013 года, предусматривает, что при рассмотрении трудовых дел, судам следует учитывать, что регулирование трудовых отношений и иных, непосредственно связанных с ними отношений, в соответствии с Конституцией КР осуществляется трудовым законодательством (включая законодательство об охране труда) и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права: Трудовым кодексом КР (ТК КР), иными законами, указами Президента КР, постановлениями Правительства КР, актами органов местного самоуправления и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права. Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики (ст.6 Конституции КР). Требование о восстановлении на работе и другие связанные с ним требования могут быть рассмотрены лишь в порядке искового производства, при этом необходимо судам выяснить наличие трудовых отношений между сторонами спора, нарушены ли трудовые права работника при прекращении трудовых отношений и имеются ли основания для защиты нарушенных прав путем восстановления его в прежней должности, взыскания в его пользу заработной платы за время вынужденного прогула и т.п. В случае сокращения численности или штата работников (п.2 ч.1 ст.83 ТК КР), в том числе в связи с реорганизацией организации, судам необходимо помимо прочего выяснить: произведено ли в действительности сокращение численности или штата

работников, что доказывается сравнением прежней и новой численности, штата работников; соблюдено ли преимущественное право, предусмотренное ст.85 ТК КР, на оставление на работе в первую очередь работников с более высокой производительностью труда и квалификацией; соблюдены ли требования, касающиеся гарантий беременным женщинам и женщинам, имеющим детей, при расторжении трудового договора, предусмотренные ст.310 ТК КР.

Также в постановлении Пленума указано, что не могут быть уволены по результатам аттестации или несоответствию: работники, не имеющие достаточного опыта в работе из-за непродолжительного срока работы; работник, лишь в связи с отсутствием у него диплома о специальном образовании, если по закону оно не требуется – по несоответствию квалификации; беременные женщины – по результатам аттестации или несоответствию квалификации (ч.1 ст.310 ТК КР); женщины, имеющие детей в возрасте до 3-х лет, одинокие матери, имеющие детей в возрасте до 14 лет (детей-инвалидов – до 18 лет), другие лица, воспитывающие указанных детей без матери – по несоответствию квалификации (ч.2 ст.310 ТК КР). Особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников (руководителей организаций, государственных служащих, лиц, работающих по совместительству, женщин, молодежи и других) устанавливаются ТК КР и другими нормативными правовыми актами (ч.5 ст.6 ТК КР).

Постановление Пленума Верховного суда Кыргызской Республики “О судебном решении» от 28 февраля 2018 года № 4 разъясняет судам требования законодательства к форме и содержанию судебных актов, принимаемых в рамках гражданского и административного судопроизводства. В частности, в данном постановлении отмечается, что решение суда должно быть законным и обоснованным (ст.199 ГПК КР). Решение является законным, когда оно вынесено с соблюдением норм процессуального права и в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к данному правоотношению, а в необходимых случаях, основано на применении закона, регулирующего сходные отношения, либо исходит из общих начал и смысла гражданского и гражданского процессуального законодательства, требований добросовестности, разумности и справедливости. Разъяснить судам, что при вынесении решения следует руководствоваться Конституцией, законами и подзаконными актами, международными договорами, участниками которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, постановлениями Пленума Верховного суда, содержащими разъяснения по вопросам судебной практики, а также решениями Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской

Республики о признании неконституционными законов и иных нормативных правовых актов.

Решение считается обоснованным, когда в нем отражены имеющие значение для данного дела факты, подтвержденные доказательствами, отвечающими соответствующим требованиям закона об их относимости и допустимости, а также достоверности, или являющиеся общеизвестными обстоятельствами, не нуждающимися в доказывании, и когда решение содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов (ст. 64, 68, 69, 70, 76, 199 ГПК). Судам необходимо соблюдать установленную законом последовательность в изложении решения. Во вводной части решения указываются время и место вынесения решения, наименование суда, вынесшего решение, состав суда, секретарь судебного заседания, стороны, другие лица, участвующие в деле, представители, предмет спора или заявленное требование по делам особого производства. Если в деле участвует представитель, то указываются также, чьи интересы он представляет, документ, подтверждающий его полномочия.

Мотивировочная часть решения должна содержать обстоятельства (факты) дела, установленные судом, доказательства, на которых основаны выводы суда о правах и обязанностях, доводы, по которым суд отвергает те или иные доказательства, законы и иные нормативные правовые акты, которыми руководствовался суд. В судебном решении точно указываются статья закона или другого правового акта, часть статьи, пункт или иная структурная часть правового акта, на основании которой судом вынесено решение. В случае коллизии между нормами права суд объясняет выбор примененной в решении нормы права.

Решение суда по делу о расторжении брака может состоять из вводной и резолютивной частей в том случае, когда расторжение брака производится судом с обоюдного согласия сторон (п.8 ст.202 ГПК КР). При наличии спора между супругами в решении должны быть приведены как описание обстоятельств дела, доводов и возражений сторон, так и мотивировка принятого судом решения.

Суды должны иметь в виду, что решение может быть основано только на тех доказательствах, которые были исследованы судом в судебном заседании (разбирательстве). Решение не может быть основано только на предположениях об обстоятельствах дела (ст.14, ч.4 ст.199 ГПК КР). Резолютивная часть решения суда должна быть сформулирована так, чтобы было ясно, как должно будет исполнено решение. Резолютивная часть решения суда не должна создавать возможности по-разному толковать

содержание решения суда, как конкретно и в каком объеме оно должно быть исполнено.

Судам следует учитывать особенности рассмотрения отдельных категорий дел и соответствие содержания резолютивной части решения нормам права, регулирующим рассматриваемые отношения. Так, в резолютивной части решения о присуждении алиментов необходимо указывать сведения: фамилия, имя, отчество, дата, место рождения, место постоянного жительства и место работы, если оно известно, лица, с которого взыскиваются алименты, фамилия, имя, отчество и дата рождения каждого ребенка, на содержание которого присуждены алименты, размер платежей, взыскиваемых ежемесячно с должника, начало и окончание срока взыскания. По делам о расторжении брака и признании брака недействительным – сведения о дате и номере актовой записи, а также об органе записи актов гражданского состояния, где был зарегистрирован брак. По делам об оспаривании, установлении отцовства (материнства) и факта признания отцовства в резолютивной части решения должны быть указаны сведения об отце (матери), необходимые для регистрации в органах записи актов гражданского состояния: фамилия, имя, отчество, дата, место рождения, национальность, место постоянного жительства и место работы, если оно известно.

Постановление Пленума Верховного суда «О судебной практике по делам об установлении фактов, имеющих юридическое значение» от 29 мая 2020 года № 10 был принят в целях устранения недостатков при рассмотрении заявлений, правильного и единообразного применения законодательства по указанной категории дел. Данное постановление в своей содержательной части может быть применимо судами при рассмотрении дел и в порядке искового производства. К примеру, в пункте 20 данного постановления указано, что в случае смерти лица, которое признавало себя отцом ребенка, но не состояло в браке с матерью ребенка, факт признания им отцовства может быть установлен в судебном порядке по правилам, установленным гражданским процессуальным законодательством (п.4 ч.2 ст.264 ГПК КР). Такой факт может быть установлен судом по правилам особого производства на основании всесторонне проверенных данных, при отсутствии спора о праве. Факт признания отцовства может быть также установлен и при наличии актовой записи о рождении ребенка, в которой не указан отец ребенка. Суд исходит из доказанности факта признания при жизни умершим гражданином себя отцом ребенка, либо участия его в содержании и воспитании ребенка, при этом в качестве свидетелей могут быть допрошены близкие родственники умершего. Если предполагаемый отец ребенка жив, но

уклоняется от регистрации своего отцовства в добровольном порядке, отцовство устанавливается судом в порядке искового производства.

Вышеперечисленные постановления Пленума Верховного суда в той или иной мере затрагивают категории дел, судебные акты которых стали предметом изучения в рамках настоящего исследования.

Следует отметить, что на сегодняшний день отсутствует постановление Пленума Верховного суда, обобщающего практику судов, рассматривающих дела в порядке искового производства, вытекающих из брачно-семейных отношений.

Содержание вышеотмеченных постановлений гендерно-нейтральное, поскольку не указывает конкретно специфику рассмотрения дел с участием женщин и девочек, кроме некоторых аспектов, которые прямо предусмотрены самим законодательством.

Во всех перечисленных постановлениях Пленума Верховного суда имеется ссылка на возможность применения судами международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанных принципов и норм международного права.

3. Выводы и рекомендации исследования

Выводы исследования:

- 1) Кыргызская Республика присоединилась ко всем основным международным договорам по правам человека, которые направлены на осуждение гендерного неравенства и предусматривают общий подход к тому, чтобы все государства-участники договоров стремились искоренить дискриминацию по признаку пола, чтобы обеспечить всем женщинам и девочкам равный доступ к реализации прав и свобод человека. Более того, Конституция Кыргызской Республики прочно закрепила, что вступившие в силу в установленном законом порядке международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права, являются составной частью правовой системы КР. Таким образом, все лица, проживающие в Кыргызстане, получили возможность пользоваться всеми правами, предусмотренными международными стандартами, без различия по признаку пола. Кыргызстан, будучи участником международных организаций, может получать экспертную и консультативную помощь со стороны договорных органов.
- 2) Международные обязательства Кыргызской Республики постепенно внедряются в ткань национального законодательства, стратегических документов, выражая приверженность государства ценности прав и свобод человека. Однако, не все усилия должным образом реализуются. К примеру, положения Конвенции о правах инвалидов недостаточно реализованы, женщинам и мужчинам с инвалидностью не созданы возможности для полноценного участия в политической, экономической, социальной жизни, защите их прав в судах и других государственных органах.
В реализации положений международных стандартов в Кыргызской Республике активно содействуют организации гражданского общества, усилиями которых продвигается деятельность по внедрению международных стандартов в национальное законодательство и практику.
- 3) Несмотря на столь обширный массив международных документов, в Кыргызской Республике все еще широко проявляется гендерная дискриминация и гендерное насилие, наиболее часто нарушаются как в публичном пространстве, так и в частной жизни права женщин и девочек. Такие нарушения явно проявляются в случаях семейного насилия, преступлений против половой свободы и половой неприкосновенности, а также не столь очевидно, но создающие

препятствия для реализации женщинами своих прав в области избирательных, трудовых, социальных и других отношений.

- 4) В Кыргызской Республике имеется национальное законодательство, устанавливающее основы для гендерного равенства и защиты прав женщин и мужчин. Оно в части соблюдения гендерного равенства в гражданских правоотношениях в большинстве своем соответствует международным нормам и принципам. Вместе с тем анализ законодательства показывает, что права женщин, живущих в фактических браках, не соблюдаются. Они значительно уязвимы, поскольку законодательство Кыргызской Республики не признает такой брак и его последствия юридическим фактом. К примеру, фактически совместно нажитое имущество не считается таковым, оно в силу сложившихся обычаев оформляется преимущественно на мужчин или их родственников. При таких обстоятельствах у женщин (фактических жен) нет юридического права претендовать на долю в таком имуществе при прекращении семейных отношений. В случае рождения ребенка в таком (фактическом) браке, т. е. без государственной регистрации, равенство прав и обязанностей родителей по его содержанию и воспитанию не возникнет до тех пор, пока отцовство не будет установлено по совместному заявлению родителей ребенка либо по решению суда. Следует отметить, что в Семейный кодекс Кыргызской Республики не имплементирована рекомендации Комитета КЛДЖ №21 «Равноправие в браке и семейных отношениях» о том, что закон должен защищать женщин, живущих в фактических браках, их право на равенство с мужчинами как в семейной жизни, так и в области равного пользования доходами и имуществом.
- 5) В стратегических документах государства принцип гендерного равенства получил свое развитие, при этом они практически не содержат конкретных механизмов обеспечения равенства возможностей и противодействия гендерной дискриминации, ограничиваясь провозглашением равенства прав.
- 6) Институты по охране и защите прав человека созданы и действуют в Кыргызской Республике. Все они вовлечены в правоприменительную практику и в определенной степени имеют собственную дискрецию по определению применимого права при разрешении споров, вытекающих из брачно-семейных отношений. К примеру, суды аксакалов рассматривают большое количество споров, вытекающих из брачно-семейных отношений, наравне с законодательством они могут применять и социальные нормы (нормы морали и нравственности, исторически сложившиеся из обычаев и традиций народов Кыргызстана). Однако эта дискреция судов аксакалов на практике

создает почву для применения, укрепления и распространения дискриминационных стереотипных убеждений при рассмотрении споров с участием женщин.

Определено, что у института Омбудсмана есть правовые возможности контроля за соблюдением прав человека в целом и гендерного равенства в частности, однако они не всегда эффективно им используются. Созданный сравнительно недавно Совет по правам женщин и предотвращению гендерного насилия при Торага Жогорку Кенеша КР, как консультативно-совещательный орган, несмотря на высокий уровень своей представленности, не может принимать каких-либо решительных мер в случаях нарушения прав женщин, а использование его правомочий зачастую зависит от политической воли входящих в него членов.

Суды являются самыми активными правоприменителями, они придают «жизнь» нормам принятых законов и иных нормативных правовых актов, восполняют своей практикой правовую неопределенность.

- 7) Исследованием выявлено, что суды при рассмотрении дел, вытекающих из брачно-семейных отношений, почти не применяют международные договора и соглашения, участницей которых является Кыргызская Республика, хотя в Семейном кодексе, Кодексе о детях, Трудовом кодексе, Гражданском процессуальном кодексе есть нормы, указывающие на возможность их применения. Только в 20% судебных актах по категории дел об определении места жительства ребенка суд ссылался на Конвенцию о правах ребенка в дополнение к Семейному кодексу. Примечательно, что такая ссылка на Конвенцию о правах ребенка содержится и постановлении Пленума Верховного суда «О применении судами Кыргызской Республики законодательства об усыновлении (удочерении), установлении опеки и попечительства, определении ребенка в интернатное учреждение» от 16 декабря 2016 года. Предполагается, что суды активнее применяли бы международные договора, если в «тематическом» постановлении Пленума Верховного суда будет такая ссылка.

В качестве еще одной причины неприменения судьями международных документов в своей деятельности видится недостаточная их осведомленность об их содержании. Такое препятствие преодолимо путем постоянного обучения судей, при этом не только по содержанию самих международных документов, но и решений, рекомендаций, замечаний договорных органов ООН. Такая же рекомендация адресуется и к другим участникам судебного разбирательства – адвокатам, прокурорам, представителям других органов. В связи с этим позитивным видится включение в План действий по правам человека на

2022–2024 годы такой меры как проведение обучающих семинаров/тренингов для государственных служащих, судей, сотрудников правоохранительных органов, адвокатов о правах человека и непосредственно о защите прав женщин.

- 8) Следует констатировать факт, что постановление Пленума Верховного суда о рассмотрении категорий дел, возникающих из брачно-семейных отношений, содержащих в себе международные стандарты продвижения гендерного равенства в Кыргызской Республике отсутствует. Наличие таких постановлений Пленума Верховного суда, детально разъясняющих нормы законодательства, помогают судам единообразно рассматривать дела и правильно принимать решения.
- 9) Следует отметить, что, в сравнении данных за три года, стороны стали чаще обращаться за квалифицированной юридической помощью к адвокатам и юристам, представляющих интересы своих клиентов по доверенности. Доля привлечения такой помощи составляет на данный момент 75%.
- 10) Рассмотрение гражданских дел о взыскании алиментов в разы снизилось с 2020 года, при этом увеличилось количество рассматриваемых гражданских дел о лишении родительских прав с указанного же года, также, как и увеличилось количество дел об установлении отцовства, оспаривании отцовства (материнства). Наблюдается небольшой рост количества рассматриваемых дел об определении места жительства детей и по трудовым спорам за 2021 и 2022 годы. Споры по делам о разделе совместно нажитого имущества супругов рассматривались судами в 2021 году больше относительно 2020 года. Однако в 2022 году на 20 дел сократилось их рассмотрение.
- 11) Число дел о расторжении брака растет (около 13 тыс.) ежегодно, большинство из которых инициируется женщинами (65,9%). В таких делах граждане неактивно обращаются за юридической помощью (30%), предположительно из-за недостаточности финансовых средств и несложности судебного разбирательства. Суды во всех случаях выясняют место жительства ребенка (детей), устанавливают достигнуто ли сторонами соглашение о том, с кого из родителей и в каких размерах взыскиваются алименты на их детей. Такие показатели показывают рост профессионального отношения судов к судьбе несовершеннолетних детей и учет их наилучших интересов, что отвечает положениям Конвенции о правах ребенка.
- 12) Дела о взыскании алиментов показывают незначительное уменьшение их числа. В подавляющем большинстве в суд обращаются женщины (75%). Дела об уменьшении размеров алиментов малочисленны, их чаще всего инициируют мужчины по причине

изменения их семейного положения. Суды не всегда удовлетворяют заявления о взыскании алиментов, доля принятых решений в пользу взыскателя с установлением суммы алиментов составляет 40%.

- 13) Доля исков об установлении отцовства все же значительная в судах. Большинство заявлений подаются женщинами (около 80%). Важно, что раньше чаще устанавливали отцовство при рождении мальчиков, однако за последний год установление отцовства над девочками значительно увеличилось.
- 14) Суды привлекают детей в судебное разбирательство по делам об определении их места жительства (60%) и выясняют мнение ребенка, с кем из родителей он предпочел бы проживать в большинстве судебных актах (65%). Суд принимал решение согласно мнению детей, достигших 10 лет, в 96% случаях. В качестве доказательства о достаточных условиях для проживания ребенка суд применял заключения об обследовании места жительства, составленные органами по поддержке семьи и детей (ОПСД) и другими социальными органами, что в полной мере соответствует международным стандартам.
- 15) Растет ежегодное количество исков о лишении родительских прав и об их ограничении. С такими исками все больше и больше обращаются женщины (81,4%). Основной причиной подачи таких заявлений является уклонение ответчика от выплаты алиментов (в 2022 г. – 100%).
- 16) По делам о разделе имущества супругов суды оценивали сторонами доказательства в соответствии с законодательством. В качестве доказательств были приведены справки с уполномоченного государственного органа по регистрации прав на недвижимое имущество; документы о государственной регистрации брака и т. д. В числе рассмотренных судебных актов не было таких случаев, когда оспаривалось имущество, нажитое во время совместного проживания по обряду «нике». Возможно такие заявления женщин, которые не могли привести доказательств принадлежности им совместно нажитого имущества, а также доказательств ведения общего имущества без государственной регистрации брака, были возвращены судами или же приостановлены на уровне предоставления первичной юридической помощи юристами.
- 17) Имеется тенденция к росту числа случаев подачи исков в суд о восстановлении на работе (на 30%), вместе с таким обращением в суд возросла и доля женщин–истцов (30,5%). В большинстве случаев ответчиком выступают государственные органы (60%). Основными причинами увольнения являлись отсутствие на рабочем месте (27%), без объявления причин (20%), сокращение должности (13%), по итогам служебных проверок (13%), отказ в предоставлении отпуска по уходу за

ребенком (7%), и другие - достижение пенсионного возраста, увольнение после выговора, по временной нетрудоспособности и другое.

- 18) Решения судов по делам, вытекающим из брачно-семейных отношений, составляются по-разному, хотя существует довольно содержательное постановление Пленума Верховного суда «О судебном решении» от 28 февраля 2018 года. Несоответствие указанному постановлению усматривается в судебных актах на государственном языке.
- 19) Значительным препятствием в работе механизмов защиты прав женщин является неосведомленность большинства женщин по поводу своих прав при осуществлении ими права на защиту. Как показывает практика, женщины, находящиеся в незарегистрированном фактическом сожительстве, в большинстве своем не знают и не понимают правовых последствий от такого состояния.
- 20) В качестве еще одного барьера на пути реализации женщинами своих прав, в том числе с использованием международных механизмов, является отсутствие у них экономической возможности воспользоваться услугами профессиональных и компетентных адвокатов, готовых применять не только национальное законодательство, но и международные договоры как часть правовой системы КР, определенной Конституцией. Экономическая доступность получения юридической помощи и услуг обусловлена уровнем благосостояния самой женщины и ее экономической независимости от мужчины, за разрешением споров, с которым (к примеру, раздел имущества, определение места жительства ребенка, расторжение брака и др.) она обращается.
- 21) Еще один самый труднопреодолимый барьер на пути женщин к достижению равенства – это глубоко укоренившиеся и широко распространенные гендерные стереотипы относительно распределения гендерных ролей в семье и обществе. Именно они лежат в основе неравенства и дискриминации, влияют как на самих женщин-участниц процесса, так и на лиц, принимающих решения (судей) и выступающих в защиту прав (прокуроров и адвокатов). Продвижение культурных норм и установок, способствующих гендерному равенству включено в качестве приоритетного направления в Национальную стратегию гендерного равенства до 2030 года и Национальный план достижения гендерного равенства на 2022–2024 годы.

Рекомендации исследования:

Жогорку Кенешу Кыргызской Республики рекомендуется:

1. Принять изменения в семейном законодательстве о защите прав женщин, живущих в гражданских браках, их равенство с мужчинами как в семейной жизни, так и в области равного пользования доходами и имуществом (взято из рекомендации Комитета КЛДЖ №21 «Равноправие в браке и семейных отношениях»);
2. Принять изменения в Законе Кыргызской Республики «О судах аксакалов», ограничивающие дискрецию судов аксакалов по применению ими нездоровых практик, ущемляющих права женщин.
3. Усилить потенциал Совета по правам женщин и предотвращению гендерного насилия при Торага Жогорку Кенеша КР, придав ему полномочия по осуществлению контроля за выполнением Кабинетом Министров КР, взятых на себя международных обязательств по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике;
4. Периодически заслушивать отчет Кабинета Министров об исполнении им международных обязательств по правам человека и принимать меры в рамках его контрольных полномочий.

Верховному суду Кыргызской Республики рекомендуется:

1. Принять постановление Пленума Верховного суда Кыргызской Республики о применении судами Кыргызской Республики законодательства, регулирующего брачно-семейные отношения, предусмотрев в них необходимость применения судами международных договоров и соглашений, являющихся частью правовой системы КР;
2. Принять дополнение к постановлению Пленума Верховного суда КР «О судебном решении» от 28 февраля 2018 года, представляющие собой приложения из описания шаблонов судебных решений по брачно-семейным отношениям.

Высшей школе правосудия при Верховном суде Кыргызской Республики рекомендуется:

1. Провести повышение квалификации судей, рассматривающих гражданские дела, по применению международных договоров, являющихся составной частью правовой системы;
2. Распространить обучающий модуль для судей по применению международных договоров, являющихся составной частью правовой системы для адвокатов, прокуроров и других юристов.

Кабинету Министров Кыргызской Республики рекомендуется:

1. Внести изменение в План действий по правам человека на 2022–2024 годы, включив в него такую меру, как проведение обучающих семинаров/тренингов для государственных служащих, судей, сотрудников правоохранительных органов, адвокатов по правам человека и непосредственно по защите прав женщин.
2. Обязать Министерство образования подготовить образовательный стандарт для студентов высших учебных заведений - курс по применению международных договоров по правам человека, являющихся составной частью правовой системы КР и внедрить его во все вышеуказанные образовательные организации.
3. Министерству юстиции через его Службу юридической помощи активнее предоставлять информацию гражданам о правах человека и в особенности о правах женщин.
4. Министерству культуры и информации КР стимулировать производство телесериалов, тематических передач и иных информационных продуктов, вдохновляющих продвижение гендерного равенства.

Судебному департаменту при Верховном суде Кыргызской Республики рекомендуется:

1. Разработать шаблоны судебных решений в соответствии с постановлением Пленума Верховного суда КР «О судебном решении» от 28 февраля 2018 года, представляющий собой электронный документ с заданными полями для заполнения судами необходимой информации и внедрить их. Такие шаблоны должны быть связаны с системой АИС «Районный суд» и быть подготовлены для помощи судьям.