

В ПОИСКЕ ГАРМОНИИ

**Решение проблем дискриминации и
неравенства в Кыргызстане**

Equal Rights Trust
в партнерстве с Общественным фондом «Перемена»



EQUAL RIGHTS TRUST
В ПАРТНЕРСТВЕ С ОБЩЕСТВЕННЫМ ФОНДОМ «ПЕРЕМЕНА»

В поиске гармонии

Решение проблем дискриминации и неравенства в Кыргызстане

The Equal Rights Trust, Серия страновых докладов: 9
Лондон, декабрь 2016

Ассоциация равных прав (The Equal Rights Trust) – это независимая международная организация, целью которой является борьба с дискриминацией и продвижение равенства как фундаментального права человека и основного принципа социальной справедливости.

© Декабрь 2016 г. Equal Rights Trust

© Обложка: Декабрь 2016 г. Дафина Георгиева

Фото на обложке, сверху вниз:

Kyrgyzstan Peasantry Meeting;

Lake Issyk-Kul by Thomas Depenbusch, под лицензией CC на 2,0;

Kyrgyz girl by Gusjer, под лицензией CC на 2,0; а также

National hero 'Manas' by Neiljs под лицензией CC на 2,0.

Дизайн: Дафина Георгиева

Верстка: Иштван Феньвеши

Напечатано в Великобритании, Stroma Ltd

ISBN: 978-0-9956403-4-4

Все права защищены. Никакая часть данной публикации не может быть переведена, воспроизведена, сохранена в информационно-поисковой системе или передана в любой форме или иными средствами без предварительного письменного разрешения издателя или лицензии на ограниченное копирование от Агентства по лицензированию авторских прав (Copyright Licensing Agency Ltd., Великобритания) или Copyright Clearance Centre (CCC, USA).

Equal Rights Trust
314-320 Gray's Inn Road
London WC1X 8DP
United Kingdom
Tel: +44 (0) 207 610 2786

www.equalrightstrust.org

Equal Rights Trust – это компания с ограниченной ответственностью, зарегистрированная в Англии, а также зарегистрированной благотворительной организацией. Регистрационный номер компании: 5559173.

Благотворительный номер: 1113288.



Доклад подготовлен при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание доклада является исключительной ответственностью Equal Rights Trust и ни в коей мере не может рассматриваться как отражение позиции Европейского Союза.

Исходя из заветов наших предков жить в мире и согласии, в гармонии с природой, принимаем настоящую Конституцию.

Конституция Кыргызской Республики, 2010

СОДЕРЖАНИЕ

АВТОРЫ ДОКЛАДА И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ СОКРАЩЕНИЙ

ОСНОВНЫЕ ФАКТЫ И ВЫВОДЫ

1. ВСТУПЛЕНИЕ	1
1.1 Цель и структура этого доклада.	3
1.2 Концептуальные рамки и методология исследования	4
1.3 Страновой контекст	19
1.4 История.	23
1.5 Правительство и политика.	29
2. ПРАВОВЫЕ РАМКИ, КАСАЮЩИЕСЯ РАВЕНСТВА	32
2.1 Международное и региональное законодательство	32
2.1.1 Основные договоры Организации Объединенных Наций, относящиеся к равенству	33
2.1.2 Другие договоры, относящиеся к равенству	36
2.1.3 Региональные инструменты	37
2.1.4 Не ратифицированные Кыргызстаном договора	38
2.1.5 Обычное международное право.	38
2.1.6 Статус международного права в национальном законодательстве	40
2.2 Национальная правовая структура по вопросам равенства и недискриминации	43
2.2.1 Конституция	43
2.2.2 Специальное законодательство в области равенства и недискриминации.	68
2.2.3 Недискриминационные положения в других правовых документах	102

2.3	Правоприменение/исполнение и реализация	116
2.4	Заключение	138
3.	ПРИМЕРЫ ДИСКРИМИНАЦИИ И НЕРАВЕНСТВА.....	140
3.1	Религия или вера	140
3.2	Этническая принадлежность.....	159
3.2.1	Узбеки.....	160
3.2.2	Немногочисленные этнические меньшинства.....	179
3.3	Язык	184
3.4	Половая принадлежность.....	193
3.5	Сексуальная ориентация и гендерная идентичность.....	216
3.6	Нетрудоспособность.....	232
3.7	Состояние здоровья населения	240
3.8	Заключение.....	248
4.	РЕКОМЕНДАЦИИ	252
	<i>БИБЛИОГРАФИЯ</i>	<i>263</i>

АВТОРЫ ДОКЛАДА И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящий отчет публикуется организацией Equal Rights Trust в партнерстве с Общественным фондом «Перемена» (далее «Перемена») на английском и русском языках.

Концептуальная основа, структура и методология исследования были разработаны Equal Rights Trust как часть серии отчетов по рассмотрению проблем дискриминации и неравенства в разных странах мира.

Jim Fitzgerald и Joanna Whiteman руководили процессом подготовки отчета. Первую полную версию частей 1, 3 и 4 отчета подготовил Richard Wingfield, консультант Equal Rights Trust. Sardorbek Abdukhalilov подготовил первую версию части 2 отчета, и оказал значительную экспертную консультативную помощь по вопросам толкования и анализа национального законодательства. Настоящая версия отчета подлежала проверке на достоверность данных, при которой результаты и выводы отчета были тщательно изучены экспертами по правовым вопросам и представителями гражданского общества. Lionel Blackman и Tayyiba Bajwa провели упражнение валидации. Trust особенно благодарен г-ну Blackman за работу, проведенную на безвозмездной основе, а также инициативе ROLE UK за щедрую поддержку в проведении упражнения валидации. После этого упражнения Jim Fitzgerald и Joanna Whiteman откорректировали, оформили и утвердили отчет к публикации на английском языке и к переводу на русский язык. Нурлан Азимбаев оформил и утвердил русскоязычную версию к публикации.

Важную роль для выявления и описания проблем неравенства и дискриминации сыграли полевые исследования. Работа проводилась исследователями «Перемены» в разных областях Кыргызстана: «Перемена» выделила исследователям суб-гранты на проведение в каждой области фокус-групп и интервью, фиксируя формы дискриминации и неравенства, и особо акцентируя внимание на дискриминации по признаку вероисповедания или этнического происхождения. Организация Equal Rights Trust и «Перемена» безмерно благодарны этим исследователям за их труд. Благодарность распространяется и на группу экспертов, участвовавших в проверке достоверности данных и предоставивших комментарии о результатах и выводах отчета. Среди экспертов

были: Сейнеп Дыйканбаева («Ассоциация родителей детей-инвалидов»), Нургуль Джанаева (Председатель «Форума женских НПО»), Айбар Султангазиев, Валериан Вахитов, Юлия Воцлава, а также представители общественного объединения «Кыргыз Индиго», Центра по защите прав человека «Кылым шамы» и Международного центра «Интербилим». Остальные эксперты, из соображений безопасности, пожелали остаться неизвестными; их имена хранятся в архиве у автора отчета.

Организация Equal Rights Trust выражает благодарность стажерам и волонтерам, которые провели кабинетные исследования и оказали помощь в редактировании данного отчета. Слова особой благодарности заслуживают Stacy Stroud и Rosie Monaghan.

Настоящий отчет – результат партнерства организации Equal Rights Trust и «Перемены» в рамках проекта, направленного на расширение возможностей гражданского общества в деле ликвидации дискриминации и неравенства в Кыргызстане. Проект финансировался Европейским Союзом. Как Equal Rights Trust, так и «Перемена» выражают особую благодарность Европейскому Союзу за финансовую поддержку. Тем не менее, ответственность за содержание этой публикации несет исключительно Equal Rights Trust, и ее содержание никоим образом не представляет точку зрения Европейского Союза. Европейский Союз никаким образом не вмешивался в исследование или содержание этого отчета.

В процессе создания этого отчета Equal Rights Trust проводил интервью, искал информацию или проводил консультации со специалистами и организациями Кыргызстана, многие из которых цитировались в этом отчете. Equal Rights Trust и «Перемена» хотели бы выразить благодарность всем людям и организациям, которые отвечали на вопросы, высказывали свое мнение о проекте документа, предоставляли информацию и давали советы, встречались с нами, «Переменной» и нашими исследователями. И, наконец, мы хотим поблагодарить всех людей, которые поделились с нами своими историями. Этот отчет посвящается им и всем тем людям, кто уже пострадал, и кто продолжает страдать от дискриминации и изоляции в Кыргызстане.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ СОКРАЩЕНИЙ

КПП	Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания
КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КЭСКО	Комитет по экономическим, социальным и культурным правам
СМВ	Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей
КПП	Конвенция о правах ребенка
КПИ	Конвенция о правах инвалидов
КПЧ	Комитет по правам человека
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
МКЛРД	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
МПЭСКО	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
МОТ	Международная организация труда
КИС	Международная независимая комиссия по расследованию июньских событий 2010 года на юге Кыргызстана
ЛВТ	Лесбиянки, бисексуалы и трансгендеры
LGVT	Лесбиянки, геи, бисексуалы и трансгендеры
NHRI	Национальная правозащитная организация
ОСБ	Определение статуса беженца
ГКДР	Государственная комиссия по делам религий
ООН	Организация Объединенных Наций
УПО	Универсальный Периодический Обзор
ИТТИПАК	Кыргызско-уйгурское общество («Единство»)
Комитет (КЛДЖ)	Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
СНГ	Содружество Независимых Государств
ССР	Советская Социалистическая Республика

ОСНОВНЫЕ ФАКТЫ И ВЫВОДЫ

На референдуме 11 декабря 2016 года народ Кыргызстана проголосовал за внесение ряда изменений в Конституцию страны. Эти изменения ослабляют правоспособность международного законодательства о правах человека, укрепляют полномочия исполнительной власти и ограничивают возможности Конституционной палаты осуществлять контроль над действиями правительства. По сути, референдум отменяет ряд достижений в области демократии, произошедших после революции 2010 года, в результате которой Кыргызстан стал первой и единственной Центрально-Азиатской Республикой постсоветского пространства с парламентской системой правления.

В данном отчете, опубликованном сразу после референдума, делается вывод о том, что инициированные референдумом конституционные реформы ставят под угрозу равноправие и право на недискриминацию. В отчете также сказано, что последовавшие за революцией 2010 года достижения в области демократии не способствовали большему равноправию. За годы, прошедшие с момента перехода к парламентской демократии, Кыргызстану не удалось пересмотреть дискриминирующие законы и политику; также не были приняты и надлежащие шаги для преодоления устоявшихся форм дискриминации и неравенства. Более того, за последнее десятилетие над равноправием нависла новая угроза.

Неспособность Кыргызстана принять меры против устоявшихся форм дискриминации и неравенства особенно наглядно проявляется в отношении к этническим узбекам, женщинам и людям с инвалидностью. За 2010 год мы находим доказательства дискриминации со стороны правоохранительных органов, последовавшей за всплеском межэтнического конфликта в городе Ош (где большую часть населения составляют узбеки), а также неспособности государства реагировать на проблемы неравенства, которые спровоцировали это насилие. Мы видим, что женщины подвержены дискриминации и неравенству во всех сферах жизни, в которых преобладают дискриминирующие нормы поведения в обществе, дающие законные основания для дискриминирующих законов и ужасающих традиций, таких как «похищение невесты» и браки между несовершеннолетними. В данном отчете делается вывод, что, несмотря на принятие законов, предусматривающих широкий спектр

гарантий для людей с инвалидностью, такие законы редко применяют на практике и, таким образом, многолетние проявления неравенства продолжают существовать.

Помимо упомянутых нерешенных проблем, данный отчет также отслеживает ряд правовых разработок, представляющих собой новую угрозу равноправию. Так, мы обнаружили, что государство ужесточило ограничения на деятельность религиозных меньшинств, подвергнув их изнурительной и косвенно дискриминирующей процедуре регистрации, и объявляя вне закона всех, кто придерживается незарегистрированной религии. Мы также хотим указать на дискриминирующий эффект изменений в государственной политике в сфере образования на языках этнических меньшинств, включая, в частности, решение 2014 года относительно отмены возможности для узбекских детей сдавать вступительные экзамены в университет на языке, на котором они учились. И, наконец, мы выражаем серьезную обеспокоенность в связи с непрекращающимися попытками Жогорку Кенеш на законодательном уровне запретить «формирование положительного отношения к нетрадиционным сексуальным отношениям».

В результате проведенного нами анализа правовых норм Кыргызстана были обнаружены новые примеры упущенных возможностей. Положение Конституции о недискриминации ограничено в сфере его применения. Государством не было принято комплексное законодательство по защите равноправия, и хотя отдельные законы, запрещающие дискриминацию женщин и людей, живущих с ВИЧ, а также предоставляющие ряд гарантий для людей с инвалидностью, были приняты, их редко применяют на практике. Помимо этого, в отчете с обеспокоенностью отмечается угроза, которой подвергается равноправие в результате проведения конституционных реформ, ослабляющих положение международного законодательства о правах человека в законодательной системе страны. Ключевой вывод состоит в том, что государство не предприняло надлежащих мер по борьбе с дискриминацией и по продвижению равноправия в правовой системе страны, что в данный момент ставит такие права перед новой угрозой.

Таким образом, в данном отчете показано, что хотя референдум 2016 года и создает новые препятствия для реализации прав равенства и недискриминации, это далеко не полная картина. Несмотря на реформы,

принятые в 2010 году, в большинстве случаев государство не смогло гарантировать социально незащищенным группам равноправное участие в общественной жизни.

Часть 1: Введение

Цель и структура

Целью данного отчета является следующее: осветить основные моменты и провести анализ дискриминации и неравенства в Кыргызской Республике (Кыргызстан), а также рекомендовать шаги, нацеленные на борьбу с дискриминацией и продвижение равенства. В отчете изучаются признанные в течение длительного времени проблемы в области прав человека, а также рассматриваются и проясняются менее известные формы дискриминации в стране. Впервые отчет объединяет доказательства из жизненного опыта по множеству различных форм дискриминации и неравенства с анализом законов, политики / стратегий, практической деятельности и учреждений, которые созданы для их решения.

Отчет состоит из четырех частей. В **Части 1** излагается цель и структура отчета, концептуальные основы которого лежат в основе работы и методологии исследования. Она также предоставляет основную информацию о Кыргызстане, его историческую и текущую политическую и экономическую ситуацию. В **Части 2** анализируется нормативно – правовая основа по отношению к запрещению недискриминации и неравенства. В **Части 3** обсуждаются основные формы дискриминации и неравенства, которые влияют на различные группы в Кыргызстане. В **Части 4** содержатся рекомендации, разработанные на основе анализа пробелов в отношении дискриминации и неравенства, слабых сторон и противоречий в законодательстве/ нормативно – правовой основе, которые определены в Части 2, а также представлены формы дискриминации и неравенства, которые рассматриваются в части 3.

Концептуальные основы и методология исследования

В настоящем отчете за концептуальную основу берется единая точка зрения в области прав человека по равенству, которая подчеркивает не-

отъемлемую роль равенства в реализации всех прав человека, а также направлена на преодоление фрагментации в области законодательства и политики / стратегий по равенству. Единая система норм прав человека в области равенства представляет собой целостный подход, который признает как уникальность каждого отдельного вида неравенства, так и всеобъемлющие аспекты различных видов неравенства. Единая система объединяет:

- а) виды неравенства, которые основаны на различных признаках, и в частности, таких как раса, пол, религия, национальность, инвалидность, сексуальная ориентация и гендерная идентичность, наряду с некоторыми другими видами;
- б) виды неравенства в различных областях гражданской, политической, социальной, культурной и экономической жизни, включая занятость, образование, предоставление товаров и услуг, наряду с некоторыми другими видами; а также
- с) неравенство положения и социально – экономическое неравенство.

Единая система норм прав человека в области равенства представлена в Декларации о принципах равенства, которая была принята в 2008 г. и подписана первоначально 128 экспертами и активистами в области равенства и прав человека из самых разных стран мира, а позже ее подписали на сто человек больше.

Трастовый фонд по равным правам (Equal Rights Trust) работает над документом и борется с дискриминацией в пяти странах в Центрально – Азиатском регионе, начиная с 2013 г. в рамках проекта «Расширение прав и возможностей защитников прав человека в Центральной Азии для борьбы с дискриминацией по признаку этнической принадлежности и вероисповедания», финансируемого Европейским Союзом через его Европейский инструмент в области демократии и прав человека.

Этот отчет является одним из результатов партнерства между Трастовым фондом по равным правам и Кыргызской неправительственной организацией «Перемена», которые совместно работают для продвижения равенства в Кыргызстане с 2013 г. Этот отчет является одним из итогов трехлетнего проекта по борьбе с дискриминацией и неравенством в стране.

В течение этого периода, партнеры имели широкие возможности для осуществления консультаций и проведения исследований по формам дискриминации и неравенства в Кыргызстане. Мы заказали исследование со стороны неправительственных организаций и частных лиц по различным формам дискриминации, а также вовлекли представителей этих групп напрямую. Мы также провели независимый Обзор существующей литературы по вопросам дискриминации и неравенства по различным признакам, а также проанализировали и оценили законодательные и политические основы страны, связанные с равенством. До публикации, данный отчет являлся предметом консультаций, в котором его выводы и заключения подвергались тщательному анализу со стороны экспертов. Мы полагаем, что в результате, выводы и результаты отчета были существенно усилены.

Контекст страны, история, Правительство и политика / стратегии

В разделе 1.3 конкретизируется, что Кыргызская Республика (Кыргызстан) окружена со всех сторон сушей и не имеет выход к морю, а также является горной страной в Центральной Азии, граничит на севере с Казахстаном, на востоке – с Китаем, на юге – с Таджикистаном и на западе – с Узбекистаном. Столицей является город Бишкек, который имеет население чуть менее 1 млн. человек. Страна разделена на семь областей и имеет два города со специальным статусом (г. Бишкек и г. Ош). Это унитарное государство с единой системой законов по всей стране.

В Кыргызстане проживает около 6 миллионов человек. Этнические кыргызы составляют большинство из всех этнических групп (73,0%), а узбеки (14,6%) и русские (6,0%) составляют значительное многочисленное меньшинство. Небольшие этнические меньшинства включают в себя дунган (1,1%), уйгуров (0,9%), таджиков (0,9%), турков (0,7%), казахов (0,6%) и татаров (0,5%). Узбекское население в основном проживает в южных областях (в Ошской, Джалал – Абадской и Баткенской областях), в то время как русское население в основном проживает на севере страны (в Чуйской и Иссык – Кульской областях и городе Бишкек). Дунганское население в основном проживает в Чуйской области, а уйгурское население – в основном в Чуйской области и в городе Бишкек.

Официальные статистические данные по вероисповеданию населения не регистрируются, однако, по оценкам, около 75% населения исповедует ислам, большинство из которых – это сунниты, около 20% – в Русской Православной Церкви, а остальные 5% принадлежат к религиозным меньшинствам, которые включают в себя баптистов, лютеран, пятидесятников, пресвитериан, харизматов, адвентистов седьмого дня, свидетелей Иеговы, католиков, иудеев, буддистов и бахаистов.

Официальным языком Кыргызстана является кыргызский язык, в то время как русский язык имеет статус «официального языка». По данным переписи 2009 г., которая зарегистрировала родные и вторые языки, 99,9% этнических кыргызов указали, что кыргызский язык являлся их родным языком, 99,9% этнических русских – отметили русский язык и 98,6% этнических узбеков заявили, что они говорили на узбекском языке, который служит им в качестве их родного языка.

В 2015 г. в Кыргызстане Валовой внутренний продукт (ВВП) составил 6,6 млрд. долларов США (в долларах США по текущему обменному курсу), и страна заняла свое место в группе стран с уровнем дохода ниже среднего уровня. ВВП на душу населения, скорректированный на покупательную способность населения, составлял 3,427.00 долларов США. В 2015 г. Индекс человеческого развития Организации Объединенных Наций для Кыргызстана составил 0,655 (среднее человеческое развитие), и страна заняла 120-е место в мире из 188 стран. В период с 2005 по 2013 годы, соотношение средних доходов самых богатых 20% людей по отношению к 20% самых бедных людей составило 5.4.

Территория, входящая в состав современного Кыргызстана, на протяжении веков находится под управлением сменяющихся режимов власти. Так же, как и большая часть Центральной Азии, территория была завоевана Российской империей в конце девятнадцатого века. Советская власть была установлена в 1924 г., в результате чего была создана Кара – Киргизская автономная область, и позднее, эта область была переименована в Киргизскую ССР в 1936 г. Во время советского периода, кочевой образ жизни кыргызского народа стал отживать себя, а население было вынуждено работать в колхозах. В то же время, страна пережила значительную миграцию населения из других частей Союза Советских Социалистических Республик (СССР), и в частности, из России. Когда произо-

шла дестабилизация СССР в ответ на политику гласности и перестройки, было сформировано Демократическое движение Кыргызстана, которое начало завоёвывать и обретать политическую силу. Страна объявила о своей независимости в 1991 г.

С момента обретения независимости Кыргызстан пережил ряд демократических акций протеста, которые привели к значительным изменениям в структуре Правительства и политического руководства страны. «Тюльпановая революция» 2005 г. привела к свержению действующего президента, в то время как в апреле 2010 г. в знак протеста против дефицита электроэнергии, веерных отключений света и повышения цен на энергоносители привело к штурмам правительственных зданий, и, в конечном итоге, революция вынудила президента убежать из страны. Новый президент Роза Отунбаева управляла страной в переходный период, и тогда была разработана новая Конституция и принята в июне того же года после проведения референдума. Новая Конституция создала парламентскую систему управления с ограниченными полномочиями президента. Несколько недель до референдума были омрачены этническим насилием между кыргызами и узбеками, и в первую очередь в Оше и Жалал – Абаде. В результате погибли сотни людей, в основном узбекской национальности, и сотни тысяч людей были вынуждены покинуть место своего проживания.

В целом ситуация с правами человека в Кыргызстане является неоднозначной. В 2016 г. организация «Фридом Хаус/Freedom House» считает Кыргызскую Республику «частично свободной страной», которая получила в рейтинге «Свобода в мире» общий уровень свободы равной 5 (с указанием специфических рейтингов 5 для гражданских свобод и 5 для политических прав), который является самым высоким среди всех стран Центральной Азии.

Часть 2: Нормативно – правовая основа в отношении равенства

В данной части рассматриваются как международные правовые обязательства Кыргызстана, а также внутренняя нормативно – правовая основа, которые защищает права на равенство и недискриминацию. Здесь также рассматривается степень, до которой соблюдается надлежащим образом правовое законодательство и обеспечивается эффективный доступ к правосудию для жертв дискриминации.

Раздел 2.1 отчета оценивает участие Кыргызстана в международных инструментах/документах. Здесь делается вывод о том, что Кыргызстан имеет в целом хорошие задокументированные показатели участия в Системе договоров ООН по правам человека, который присоединился к семи из девяти основным договорам ООН в области прав человека, однако Кыргызстан не присоединился к Конвенции о правах инвалидов, что вызывает особую озабоченность, а также к Международной Конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений.

Кыргызстан также имеет неоднозначные задокументированные записи по отношению к другим международным договорам, которые имеют отношение к защите прав на равенство и недискриминацию. Он ратифицировал Конвенцию ООН о статусе беженцев, но не Конвенцию о статусе апатридов/лиц, не имеющих гражданства, ни Конвенцию о сокращении безгражданства. Кыргызстан ратифицировал все восемь основополагающих Конвенций Международной организации труда и Конвенцию 1960 ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования.

В Части 2.2 исследуется внутреннюю нормативно – правовую систему Кыргызстана, прежде всего изучая его Конституцию, которая была принята в 2010 г. Конституция гарантирует права на равенство и недискриминацию согласно статье 16, однако там имеются существенные недостатки. Перечень защищаемых признаков в статье 16 не включает в себя признаки, которые признаются многими странами в соответствии с международным правом в области прав человека, такие, как сексуальная ориентация и гендерная идентичность. Конституция прямо не предусматривает, что должны быть предприняты положительные действия государством для того, чтобы преодолеть существующие в прошлом негативные факторы и недостатки, а также форсировать успехи и продвижение вперед в отношении равенства для уязвимых групп населения, но предусматривает специальные меры, целью которых является обеспечение равных возможностей для различных социальных групп в соответствии с международными обязательствами, которые не рассматриваются антидискриминационными. Кроме того, проведение референдума 11 декабря по внесению серии изменений и дополнений к Конституцию является тревожным событием. После того, как изменения и дополнения будут одобрены и подписаны и тем самым им придадут силу закона Указом Президента, они ослабят ряд его положений такими способами, ко-

торые могут повлиять на соответствие требованиям и качество защиты прав человека на равенство и недискриминацию.

Часть 2.2.2 оценивает основные части антидискриминационного законодательства в Кыргызстане. В Кыргызстане не существует комплексного антидискриминационного законодательства, но имеется специальный Закон о гендерном равенстве, а также законодательство, которое касается именно лиц с ограниченными возможностями здоровья и лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом, а также ряд отдельных положений, которые либо запрещают дискриминацию или гарантируют равные права, которые содержатся в ряде других нормативно – правовых актов, регулирующие специфические области.

Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» запрещает дискриминацию по признаку пола, но имеет слабые механизмы его соблюдения и средства правовой защиты от дискриминации; закон также редко используется на практике. Закон Кыргызской Республики «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» предоставляет большое количество разнообразных и важных гарантий для лиц с ограниченными возможностями, однако фактически не запрещает дискриминацию по признаку инвалидности, и в то же время последние изменения и дополнения к Кодексу об административных правонарушениях ответственности за нарушения закона существенно усилили потенциальные механизмы соблюдения, закон также редко используется на практике. Закон Кыргызской Республики «О ВИЧ/СПИДе в Кыргызской Республике» запрещает дискриминацию на основании статуса ВИЧ/СПИДа, но, опять же, не имеется никаких доказательств применения его на практике.

В дополнение к этим частям законодательства, в Части 2.2.3 проводится обзор ряда положений о запрещении недискриминации в других областях права, в том числе в Уголовном кодексе, Уголовно – процессуальном кодексе, Кодексе об административной ответственности, Семейном кодексе и Трудовом Кодексе, а также в нормативно – правовых актах, которые регулируют деятельность профсоюзов, закупки, внутреннюю миграцию и религию и религиозные организации. Несмотря на то, что Уголовный кодекс содержит некоторые важные средства пра-

вовой защиты, они ограничены по своему объему и редко соблюдаются. Положения о запрещении недискриминации в других нормативно – правовых актах встречаются редко, и почти никогда не используются.

И, в конечном итоге, исполнение и применение законов, касающихся равенства, анализируется в Части 2.3. Здесь делается вывод о том, что, в дополнение к неоднородному и непоследовательному уровню защиты, в соответствии с Конституцией и законодательством, существует также слабое их исполнение и соблюдение, которое должно быть усилено. Отсутствие юридической помощи вне уголовного права означает, что жертвы дискриминации сталкиваются с проблемами и препятствиями, когда их дела отправляются в суд первой инстанции. Кроме того, в то время как средства правовой защиты и санкции потенциально доступны в соответствии с Гражданским Процессуальным Кодексом и Кодексом об административной ответственности, они все еще не были полностью согласованы с существующим антидискриминационным законодательством, что затрудняет деятельность судов в возложении ответственности за нарушение законодательства. Омбудсмен, уполномоченный по правам человека, Национальная правозащитная организация Кыргызстана обладает обширным набором полномочий и имеет потенциал для того, чтобы играть важную роль в деле продвижения и защиты прав на равенство и недискриминацию в Кыргызстане. К сожалению, существует мало доказательств в отношении этой роли, которая в настоящее время осуществляется благодаря некоторым усилиям Омбудсмена, предпринимаемые им по вопросам дискриминации. К этому можно добавить также то, что Омбудсмен не полностью соответствует Парижским принципам, который рассматривается всего лишь в категории «Б», для того, чтобы обеспечить осуществление его роли, необходимо проведение реформ и больше концентрироваться на и больше внимания уделять дискриминации.

В Части 2 настоящего отчета делается вывод о том, что правовая основа для предотвращения дискриминации в Кыргызстане является неоднородной и не согласуется с ограниченной реализацией, слабыми механизмами исполнения и соблюдения, существенными барьерами в отношении доступа к правосудию, и, таким образом, Кыргызстан далек от соблюдения международных обязательств во многих отношениях.

Часть 3: Формы дискриминации и неравенства

В Части 3 отчета обсуждается то, что определили исследования Трасового фонда по равным правам в качестве основных форм дискриминации и неравенства в Кыргызстане. Они основаны на прямых первоначальных свидетельских показаниях, собранных от целого ряда лиц, и на исследованиях, проведенных авторитетными источниками в последнее десятилетие, а также, когда было необходимо, на информации в СМИ. Эта часть отчета не ориентирована на то, чтобы предоставить исчерпывающую картину, а скорее на понимании того, что представляют собой наиболее значимые формы дискриминации в стране.

Эта часть отчета представляет доказательства по дискриминации и неравенству по следующим признакам: (I) религия; (II) этническая принадлежность; (III) язык; (IV) пол; (V) сексуальная ориентация и гендерная идентичность; и (VI) инвалидность; а также (VII) состояние здоровья. В отношении каждого признака в отчете рассматриваются способы, через которые люди испытывают дискриминацию и неравенство в ряде сфер жизни, в том числе в результате дискриминационных законов, действий государственных субъектов при исполнении ими государственных функций, воздействие на дискриминационное насилие, а также дискриминация и неравенство в таких сферах, как занятость, образование и здравоохранение.

Несмотря на то, что Кыргызстан официально представляет собой светское государство, тем не менее, в разделе 3.1 отчета идентифицируется дискриминация по признаку вероисповедания со стороны государственных органов. В значительной степени регулируются религиозные организации и их деятельность. Закон косвенно дискриминирует небольшие религиозные общины, которые в непропорциональной мере находятся в невыгодном положении вследствие неблагоприятных требований по регистрации, и тем самым был нанесен ущерб верующим Бахаи, Свидетелям Иеговы, католикам и другим. Существуют также доказательства дискриминации в применении нормативно – правовых актов: например, Ахмадийская мусульманская община, несмотря на ее регистрацию в 2002 г., впоследствии ей было отказано в перерегистрации в 2009 г. Незарегистрированные группы были мишенью правоохранительных органов при соблюде-

нии религиозных ритуалов или проявлении своей веры. Существует также свидетельство о растущей нетерпимости по отношению к более открытым религиозным группам и отдельным лицам, даже если они исповедуют ислам, который является верой большинства населения. Этот раздел описывает случаи в отношении отдельных лиц, которые являются глубоко верующими мусульманами – в том числе в отношении мужчин с бородами и женщин – мусульманок, которые носят хиджаб или платок на голове – и которые страдают от дискриминации в таких сферах, как занятость и образование.

Раздел 3.2 изучает дискриминацию по признаку этнической принадлежности, в котором фокусируется внимание на ситуации с самым крупнейшим этническим меньшинством, узбеками, прежде, чем перейти к краткому рассмотрению ситуации с уйгурами, дунганями и люли. В то время как этнические узбеки хорошо интегрированы в общество в известной мере, имеется история, связанная с напряженностью с большинством этнических кыргызов, которая наиболее сильно проявилась в эпизодах межэтнических столкновений в 1990 и 2010 годах в Оше, в местности, где проживает большая часть узбекского населения.

В разделе рассматриваются доказательства того, что, несмотря на то, что количество пострадавших от насилия в 2010 г. было непропорциональным, 79% лиц, обвиняемых в совершении уголовных преступлений, связанных с этими событиями, были лицами узбекской национальности. Мы представляем первоначальные свидетельские показания тех, которые обратились с заявлением по поводу дискриминации со стороны правоохранительных органов в проведении расследования и привлечения к уголовной ответственности, а также применения пыток дискриминационного характера и жестокого обращения в местах лишения свободы. В этом разделе также рассматриваются заявления о том, что этнические узбеки, которые были осуждены за преступления, связанных с насилием, и их родственники продолжают сталкиваться с дискриминацией в таких сферах, как занятость, спустя 6 лет после этих событий, до получения доказательств того, что районы с преобладанием лиц узбекской национальности становятся мишенью для Программ по «развитию города» в результате экспроприации их частной собственности. Наконец, в этом разделе рассматриваются доказательства значительной недопредставленности этнических узбеков в политической и общественной жизни.

Раздел 3.2.2 рассматривает дискриминацию и неблагоприятное положение ряда небольших групп из числа этнических меньшинств. Давление со стороны соседа Кыргызстана, Китая, привело к возникновению беспокойства, что уйгурское меньшинство становится мишенью властей Кыргызстана и что с уйгурскими беженцами из Китая обращаются хуже, чем с другими беженцами. Имеются единичные случаи насилия, произошедшие между этническими кыргызами и дунганским меньшинством, и дунгане имеют страхи, которые показывают отсутствие усилий со стороны властей по обеспечению межнационального согласия. В этом разделе также изучается ситуация в отношении люли, небольшой группы из числа этнического меньшинства, которое страдает от неблагоприятных условий в различных областях жизни, и в частности, они имеют плохие жилищные условия, отсутствуют документы, удостоверяющие их личность и они имеют худшие результаты в обучении.

В разделе 3.3 рассматривается спорный вопрос в отношении языка. Язык тесно связан с этнической принадлежностью: в то время как этнические кыргызы говорят на кыргызском языке, который является их родным языком, два крупнейших этнических меньшинства говорят соответственно на русском и узбекском языках. Исторически сложилось так, что русский язык широко использовался, и он до сих пор остается официальным языком, на котором говорят 40 % этнических кыргызов и 23% этнических узбеков, а также русское население, которое составляет меньшинство. Тем не менее, существует все возрастающий политический акцент на расширении применения кыргызского языка, что якобы мотивировано желанием улучшить межэтнические отношения путем формирования общего языка. Несмотря на эту цель, эта политика привела к неблагоприятным условиям для представителей узбекской национальности (почти для всех этнических узбеков) и, в меньшей степени, для представителей русской национальности. Имеются сокращающиеся возможности для детей получать начальное и среднее образование на узбекском языке, и вообще не имеется никаких возможностей обучаться на узбекском языке в системе высшего образования. Решение, принятое в 2014 г. в рамках государственной политики означает, что больше не имеется возможностей сдавать вступительные экзамены в университетах на узбекском языке, что напрямую ставит в невыгодное положение студентов из числа этнического узбекского меньшинства, многие из которых обучаются в школах, где преподава-

ние осуществляется на узбекском языке. С июня 2010 г., когда произошел межэтнический конфликт, почти все СМИ, говорящие на узбекском языке, исчезли в стране. Что касается русского языка, имеется меньше возможностей для детей получить образование на русском языке, и существуют некоторые свидетельства о том, что политизация языкового вопроса привела к тому, что русскоязычное население стало сталкиваться с притеснениями.

В Разделе 3.4 делается вывод, что женщины испытывают гендерную дискриминацию во многих сферах жизни, несмотря на то, что нормативно – правовая база и основы политики по запрещению дискриминации в отношении женщин сильнее по сравнению с любой другой группой. Государство сохраняет целый ряд антидискриминационных правовых положений, несмотря на формирование процедур для оценки и выявления гендерных дискриминационных законов в 2008 г. Так, например, Трудовой кодекс содержит ряд положений, которые, в то же время якобы включены в него для «защиты» женщин, но фактически они ограничивают их возможности заниматься определенными видами работ. Доля домашнего насилия остается высокой, причем примерно 1 женщина из трех женщин – участниц опроса в 2012 г. отметила, что она испытала насилие. Мы отмечаем с глубокой озабоченностью тот факт, что тысячи женщин ежегодно подвергаются бесчеловечной практике «похищения невест», несмотря на то, что подобная практика является незаконной, и что браки с несовершеннолетними детьми также остаются распространенными. Что касается других сфер жизни, в разделе отмечается точка зрения в отношении того, что женщины имеют меньше шансов получить работу, а также то, что рынок труда в значительной степени разделен по признаку пола, где имеются сектора, в которых преобладают женщины, и в которых, как правило, они имеют низкооплачиваемую работу. Кроме того, женщины в значительной степени представлены в меньшем количестве в политической жизни, и при этом фактически доля женщин в Жогорку Кенеше сокращается в последние годы.

В Кыргызстане существует высокий уровень гомофобии/неприязни по отношению к гомосексуалистам и трансфобии/неприязни по отношению к трансгендерным людям, и не существует никакой явно выраженной правовой защиты от дискриминации по признаку сексуальной ори-

ентации и гендерной идентичности. В Разделе 3.5 делается вывод, что в то время как многие лесбиянки, геи, бисексуалы и трансгендерные люди (ЛГБТ) предпочитают не раскрывать свою сексуальную ориентацию или гендерную идентичность, имеются доказательства широко распространенной дискриминации в отношении этих людей. Законы в ряде сфер жизни дискриминируют по признаку сексуальной ориентации, а государство рассматривает вопрос для того, чтобы предусмотреть уголовную ответственность за «пропаганду позитивного отношения к нетрадиционным сексуальным отношениям». Правительство не смогло ввести нормативно – правовые акты, которые позволили бы трансгендерным людям изменить свой зарегистрированный пол, заставляя им самим «выходить» из любой ситуации, в которой они должны показать документы, удостоверяющие их личность. Существует значительное количество свидетельств в отношении насилия и преступлений на почве ненависти, направленных к людям на основании их фактической или предполагаемой сексуальной ориентации и гендерной идентичности, а также по отношению к ЛГБТ – организациям. Милиция далека в отношении оказания им помощи, существуют постоянные сообщения от представителей сообщества ЛГБТ, которые подвергаются преследованиям, насилию, физическому нападению и шантажу со стороны сотрудников милиции. Существуют доказательства по дискриминации в области занятости и здравоохранения в отношении тех, кто раскрывает свою сексуальную ориентацию или гендерную идентичность.

В Разделе 3.6 делается вывод, что люди с ограниченными возможностями сталкиваются с препятствиями в разнообразных сферах жизни, что делает невозможным их полное и равное участие в жизни общества. Несмотря на законодательство, которое устанавливает широкий круг гарантий для лиц с ограниченными возможностями здоровья, тем не менее, его реализация оставляет желать лучшего. Большая общественная инфраструктура, как физическая, так и нефизическая, не была адаптирована для обеспечения ее доступности для людей с ограниченными возможностями. Общественные здания (такие как школы, больницы и суды) часто физически недоступны, а также дороги и транспортные средства. Уровень безработицы среди лиц с ограниченными возможностями гораздо выше, чем уровень безработицы населения в целом, а законодательно установленные квоты приема на работу людей с ограниченными возможностями, по всей видимости, в значительной степе-

ни игнорируются. Значительное число детей – инвалидов, от 10,000 до 16,000 чел., не получают никакого обучения ни в какой форме, и они зачастую изолируются и обучаются в «специальных школах», вместо того, чтобы интегрироваться в систему общего образования, и это в будущем закладывает неравенство и неблагоприятные условия, как только дети достигают трудоспособного возраста.

И в заключение необходимо отметить, что в разделе 3.7 рассматривается вопрос о дискриминации по признаку состояния здоровья, где внимание сконцентрировано на положении людей, живущих с Вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ). Здесь делается вывод о том, что, несмотря на принятие законов, гарантирующих определенные права для людей, живущих с ВИЧ, негативные культурные установки и дискриминации в различных сферах жизни остаются широко распространенными. Имеется целый ряд дискриминационных правовых норм, включая прямые дискриминационные ограничения в сфере занятости. Существует также доказательства дискриминации со стороны медицинских работников, а также доказательства регулярных нарушений в отношении принципа конфиденциальности информации медицинского характера. В этом разделе также освещаются правовые положения, которые разрешают принудительное содержание и лечение больных туберкулезом, которые предусматривают недостаточное количество специальных защитных мер для обеспечения недискриминационного лечения.

Эта часть отчета содержит вывод, в котором отмечается ряд способов, благодаря которым равные права находятся под угрозой возобновления в Кыргызстане. В дальнейшем после своей второй революции в 2010 г., Кыргызстан приводился в качестве примера в регионе, в качестве первой из республик Центральной Азии, установившей парламентскую демократию. Даже в настоящее время, Фридом Хаус/Freedom House ставит рейтинг Кыргызстана выше по уровню политической свободы и уважения гражданских свобод, по сравнению с любой из его соседних стран, Тем не менее, в этой части отчета отмечается неисполнение обязательств государства полностью кардинальным образом переломить ситуацию и изменить многолетние дискриминационные законы, политику и практическую деятельность в последующие годы после революции в 2010 г. В разделе также подчеркивается ряд недавних негативных событий, начиная от предложений предусмотреть уго-

ловную ответственность в отношении религиозных групп меньшинств и заканчивая предложениями предусмотреть уголовную ответственность за «пропаганду позитивного отношения к нетрадиционным сексуальным отношениям». В конечном итоге, в отчете делается вывод о том, что изменения и дополнения в Конституцию, которые будут одобрены в декабре 2016 г. референдумом, представляют собой угрозу риска в отношении прав на равенство и недискриминацию.

Часть 4: Рекомендации

В Части 4 отчета представлены рекомендации Тростового фонда по равным правам, цель которых состоит в том, чтобы усилить защиту от дискриминации и позволить Кыргызстану выполнять свои обязательства по международному праву уважать, защищать и осуществлять права на равенство и недискриминацию. Все рекомендации основаны на международном праве, которое связано с равенством, и согласно Декларации о принципах равенства, документ представляет передовой международный практический опыт, который объединяет наиболее существенные элементы международного права, касающиеся равенства.

В отчете содержатся рекомендации в восьми сферах:

- Усилить международные обязательства, которые касаются равенства;
- Улучшить антидискриминационное законодательство;
- Улучшить, реализовать и обеспечить соблюдение существующих законов, направленных на запрещение дискриминации;
- Ввести в действие комплексное законодательство по равенству;
- Меры и мероприятия по решению проблемы дискриминации в отношении специфических групп населения;
- Сбор данных;
- Обучение по вопросам равенства; а также
- Запрет регрессивной/действующей в обратном направлении интерпретации.

1. ВСТУПЛЕНИЕ

На референдуме 11 декабря 2016 года народ Кыргызстана проголосовал за внесение ряда изменений в Конституцию страны. Эти изменения ослабляют правоспособность международного законодательства о правах человека, укрепляют полномочия исполнительной власти и ограничивают возможности Конституционной палаты осуществлять контроль над действиями правительства. По сути, референдум отменяет ряд достижений в области демократии, произошедших после революции 2010 года, в результате которой Кыргызстан стал первой и единственной Центрально-Азиатской Республикой постсоветского пространства с парламентской системой правления.

В данном отчете, опубликованном сразу после референдума, делается вывод о том, что инициированные референдумом конституционные реформы ставят под угрозу равноправие и право на недискриминацию. В отчете также сказано, что последовавшие за революцией 2010 года достижения в области демократии не способствовали бóльшему равноправию. За годы, прошедшие с момента перехода к парламентской демократии, Кыргызстану не удалось пересмотреть дискриминирующие законы и политику; также не были приняты и надлежащие шаги для преодоления устоявшихся форм дискриминации и неравенства. Более того, за последнее десятилетие над равноправием нависла новая угроза.

Неспособность Кыргызстана принять меры против устоявшихся форм дискриминации и неравенства особенно наглядно проявляется в отношении к этническим узбекам, женщинам и людям с инвалидностью. За 2010 год мы находим доказательства дискриминации со стороны правоохранительных органов, последовавшей за всплеском межэтнического конфликта в городе Ош (где бóльшую часть населения составляют узбеки), а также неспособности государства реагировать на проблемы неравенства, которые спровоцировали это насилие. Мы видим, что женщины подвержены дискриминации и неравенству во всех сферах жизни, в которых превалируют дискриминирующие нормы поведения в обществе, дающие законные основания для дискриминирующих законов и ужасающих традиций, таких как «похищение невесты» и браки между несовершеннолетними. В данном отчете делается вывод, что, несмотря на принятие законов, предусматривающих широкий спектр гарантий для людей с

инвалидностью, такие законы редко применяют на практике и, таким образом, многолетние проявления неравенства продолжают существовать.

Помимо упомянутых нерешенных проблем, данный отчет также отслеживает ряд правовых разработок, представляющих собой новую угрозу равноправию. Так, мы обнаружили, что государство ужесточило ограничения на деятельность религиозных меньшинств, подвергнув их изнурительной и косвенно дискриминирующей процедуре регистрации, и объявляя вне закона всех, кто придерживается незарегистрированной религии. Мы также хотим указать на дискриминирующий эффект изменений в государственной политике в сфере образования на языках этнических меньшинств, включая, в частности, решение 2014 года относительно отмены возможности для узбекских детей сдавать вступительные экзамены в университет на языке, на котором они учились. И, наконец, мы выражаем серьезную обеспокоенность в связи с непрекращающимися попытками Жогорку Кенеш на законодательном уровне запретить «формирование положительного отношения к нетрадиционным сексуальным отношениям».

В результате проведенного нами анализа правовых норм Кыргызстана были обнаружены новые примеры упущенных возможностей. Положение Конституции о недискриминации ограничено в сфере его применения. Государством не было принято комплексное законодательство по защите равноправия, и хотя отдельные законы, запрещающие дискриминацию женщин и людей, живущих с ВИЧ, а также предоставляющие ряд гарантий для людей с инвалидностью, были приняты, их редко применяют на практике. Помимо этого, в отчете с обеспокоенностью отмечается угроза, которой подвергается равноправие в результате проведения конституционных реформ, ослабляющих положение международного законодательства о правах человека в законодательной системе страны. Ключевой вывод состоит в том, что государство не предприняло надлежащих мер по борьбе с дискриминацией и по продвижению равноправия в правовой системе страны, что в данный момент ставит такие права перед новой угрозой.

Таким образом, в данном отчете показано, что хотя референдум 2016 года и создает новые препятствия для реализации прав равенства и недискриминации, это далеко не полная картина. Несмотря на реформы, принятые в 2010 году, в большинстве случаев государство не смогло га-

рантировать социально незащищенным группам равноправное участие в общественной жизни.

1.1 Цель и структура этого доклада

Целью данного доклада является освещение и анализ дискриминации и неравенства в Кыргызстане (Кыргызской Республике)¹ и рекомендации мер, направленных на борьбу с дискриминацией и поощрение равенства. Доклад рассматривает давно признанные проблемы в области прав человека, а также стремится пролить свет на менее известные формы дискриминации в стране. Впервые, доклад объединяет доказательства пережитого человеком опыта дискриминации и неравенства в Кыргызстане с анализом законов, политик, практик и институтов, созданных для их решения.

Доклад состоит из четырех частей. **Первая часть** излагает цель написания доклада и структуры, затрагиваются вопросы о концептуальных основах доклада, что руководит работой, а также методологию исследования. Доклад также предоставляет базовые сведения о Кыргызстане, его истории и сложившейся политической и экономической ситуации.

Вторая часть начинается с обзора основных международно-правовых обязательств Кыргызстана в области равенства и недискриминации, в рамках системы Организации Объединенных Наций по правам человека. Затем проводится обсуждение кыргызского национального закона относительно равенства и недискриминации, начиная с Конституции, прежде чем рассматривать конкретное и антидискриминационное законодательство и недискриминационные положения в других законодательствах, включая обзор судебной практики. Потенциал реализации прав на равенство и недискриминацию иллюстрируется через обзор функционирования государственных и независимых органов, ответственных за исполнение законов в области прав человека.

1 В то время как Кыргызская Республика является официальным названием страны, в английском языке чаще всего употребляется название «Кыргызстан». В этом докладе используется название «Кыргызстан» кроме случаев, когда делается ссылка на официальный документ, такие как законодательство, решение суда или правительственное издание, которые используют термин «Кыргызская Республика».

Третья часть представляет проявления дискриминации и неравенства, выделяя доказательства дискриминации и неравенства, опираясь на ряд характеристик: религиозные или другие убеждения; этническое происхождение (с фокусом на дискриминацию в отношении этнических узбеков); язык; пол, сексуальная ориентация и гендерная идентичность, инвалидность и состояние здоровья. Каждый раздел этой части рассматривает и анализирует доказательства дискриминации в ряде сфер жизни, включая в отношении дискриминационных законов, дискриминации со стороны государственных субъектов, дискриминационного насилия и дискриминации и неравенства в таких сферах, как образование, рынок труда и здравоохранение. Третья часть также рассматривает государственную политику, имеющие отношение к равенству.

Четвертая часть доклада состоит из рекомендаций, которые основаны на оценке законодательства Кыргызской Республики во второй части и анализа закономерностей неравенства и дискриминации в третьей части.

1.2 Концептуальные рамки и методология исследования

Единый правозащитный подход к равенству нашел свое выражение в Декларации принципов равенства, принятой в 2008 году, первоначально подписанная 128, а затем тысячами экспертами и активистами со всего мира по вопросам равенства и прав человека .после консультаций со 128 экспертами в сфере прав человека и равенства из 47 стран разных регионов мира. Принцип 1 Декларации определяет право на равенство: Принципы, сформулированные и согласованные экспертами, основаны на концепциях и юриспруденции, разработанных в международных, региональных и национальных правовых контекстах.

С момента принятия, Декларация использовалась как основа теми, кто развивает антидискриминационное законодательство в ряде стран, и поддерживалась на международном и региональном уровнях. В 2008 году Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКО) использовал ряд ключевых понятий из Декларации в своем Замечании общего порядка № 20: «Недискриминация экономических, социальных и культурных прав». В 2011 году Парламентская Ассамблея Совета Европы приняла Рекомендацию, призывающая 47 го-

сударств-членов Совета Европы принять Декларацию во внимание при разработке закона равенства и политики.

Принцип № 1 Декларации определяет право на равенство:

Право на равенство – это право всех людей быть равными в достоинстве, право на уважительное и внимательное обращение и право на участие на равных с другими в любой сфере гражданской деятельности или экономической, социальной, политической или культурной жизни. Все люди равны перед законом и имеют право на равную защиту и на помощь закона.²

Определенное таким образом право на равенство имеет более широкую сферу применения и значение, чем просто право на защиту от дискриминации. Право на равенство имеет в качестве своих элементов равное осуществление всех прав человека, а также равную защиту и помощь закона. Самое главное, что оно включает в себя право на равное участие во всех сферах жизни, где применимы права человека. Такой комплексный подход к равенству признает взаимосвязь неблагоприятных положений, проявлявшихся в различных контекстах, что приводит к необходимости бороться всеобъемлющим образом против проявлений неравенства, которые наблюдаются во всех сферах жизни.

В настоящем докладе право на равенство в понимании Декларации используется как изначальная точка отсчета для выявления и оценки степени неравенства. Доклад выходит за рамки неудовлетворительных определений равенства, которые можно найти во многих правовых системах; понимая равенство не только как право быть свободным от всех форм дискриминации, но и как право на субстантивное равенство на практике.

Как показано ниже, это подвигает авторов доклада провести анализ неблагоприятных положений, которые касаются разных групп, возникающие в результате различных актов дискриминации. В таком ракурсе

2 Декларация принципов равенства, Ассоциация равных прав, Лондон, 2008, Принцип 1.

многие типы социального неравенства могут рассматриваться как исторически обусловленные, но только наряду с пониманием, что право на равенство все равно требует от государств действий, направленных на противодействие таких типов неравенств, какими бы «безобидными» не были их основания. Таким образом, в рамках единого подхода фактическое несправедливое неравенство, которое является или не является следствием дискриминации, подходящая тема для этого доклада.

Что касается взаимосвязи между правами на равенство и недискриминацию, то в Декларации право на недискриминацию рассматривается как составная часть права на равенство.³³ Таким образом, рассматривая ситуацию той или иной группы лиц, доклад будет обращать внимание как на проблему дискриминации, так и на проблему неравенства, в том числе неравного участия, особенно в таких областях, как рынок труда, общественная деятельность, дифференцированный доступ к товарам и услугам и социально-экономически невыгодные положения.

Единый правозащитный подход к равенству делает общее правовое определение для всех типов дискриминации, желательным и возможным. Принцип № 5 Декларации предлагает следующее определение:

Дискриминация должна быть запрещена на основе расы, цвета кожи, этнической принадлежности, происхождения, пола, беременности, материнства, гражданского, семейного статуса или статуса лица, осуществляющего уход, языка, религии или верований, политических или иных взглядов, рождения, национального или социального происхождения, гражданства, экономического статуса, ассоциирования с национальным меньшинством, сексуальной ориентации, половой идентичности, возраста, недостатков (инвалидности), состояния здоровья, генетического или другого предрасположения к болезни, или сочетания каких-либо из этих оснований, или на основе характеристик, ассоциирующихся с какими-либо из этих оснований.

3 Из того же источника, Принцип № 4.

Дискриминация, базирующаяся на каких-либо других основаниях, должна быть запрещена, если она (i) является причиной или неизменно сохраняет неблагоприятное положение; (ii) умаляет человеческое достоинство; или (iii) настолько неблагоприятно влияет на равное пользование человеком прав и свобод, что это сравнимо с дискриминацией на запрещенных выше основаниях.

Дискриминация также должна быть запрещена, когда она имеет место из-за ассоциации лица с другими лицами, к которым относится запрещенное основание, или на основе справедливого или ошибочного восприятия лица как имеющего характеристику, ассоциируемую с запрещенным основанием.

Дискриминация может быть либо прямой, либо косвенной.

Прямая дискриминация имеет место, когда по причине, касающейся одного или более запрещенных оснований, с лицом или с группой лиц обращаются хуже, чем с другим лицом или с группой лиц обращаются, обращались или стали бы обращаться в сопоставимой ситуации; или когда по причине, касающейся одного или большего числа оснований, лицу или группе лиц наносится ущерб.

Косвенная дискриминация имеет место, когда условие, критерий или практика могут поставить лица, имеющих статус или характеристику, ассоциируемую с одним или большим числом оснований, в особенно неблагоприятное положение по сравнению с другими лицами, если только данное условие, критерий или практика объективно не оправданы законной целью, и если средства для достижения этой цели не являются подходящими и необходимыми.

Преследование составляет дискриминацию, когда имеет место нежелательное поведение, касающееся какого-либо запрещенного основания, целью или результатом которого является умаление достоинства лица или создание запугивающей, враждебной, унижительной, оскорбительной или обидной обстановки.

*Дискриминационное действие может совершаться умышленно или неумышленно.*⁴

Данное определение дискриминации широко трактует вопрос о перечне **защищенных признаков**. Оно содержит список явно запрещенных оснований для дискриминации и «тест» для включения дополнительных оснований, согласно которому «основания кандидаты» должны соответствовать, по крайней мере, одному из трех перечисленных условий.⁵⁵ Таким образом, определение позволяет заниматься имеющейся проблемой во всей полноте – здесь важен именно пережитый человеком опыт дискриминации. Это определение признает, что отдельный человек может получить опыт дискриминации как в силу «комбинирования» неявно взаимодействующих оснований, так и на основаниях, ранее не признанных как «запрещенные», и что совокупный эффект дискриминации на разных основаниях может превышать сумму его частей. В рамках единого подхода к равенству явление дискриминации рассматривается целостно с тем, чтобы на него можно было бы дать эффективный ответ.

4 Из того же источника, Принцип 5.

5 Петрова, Д., «Декларация Принципов Равенства: Вклад в международные права человека», в Декларации Принципов Равенства, выше, примечание 1, стр. 34: «Определение дискриминации в Принципе № 5 включает в себя расширенный перечень «запрещенных оснований» для дискриминации, исключая выражение «или другой статус», который следует за перечнем характеристик в Статье 2 Всеобщей Декларации Прав Человека. Несмотря на намерение избежать злоупотребление антидискриминационного закона, утверждая, что дискриминация по любому числу несущественных или надуманных оснований, определение, тем не менее, содержит возможность расширения списка «запрещенных оснований» и включает в себя три критерия, каждый из которых достаточен, чтобы признать еще одну характеристику «запрещенным основанием».

Декларация определяет три вида **запрещенного поведения**, которые представляют собой дискриминацию: прямая дискриминация, косвенная дискриминация и преследование. Все три понятия отражают нынешнее мнение экспертов касательно определения различных форм дискриминации в области прав человека и международного права на равенство.⁶ Они использованы повсеместно во 2 Части доклада для оценки степени готовности национальной правовой базы обеспечить защиту от этих видов запрещенного поведения. В части 3 доклада они использованы для оценки проявлений дискриминации, которые были выявлены нашими исследованиями, и для оценки эффективности государства в выполнении своих обязательств уважать, защищать и осуществлять право на защиту от дискриминации.

Также доклад опирается на ряд других важных понятий и определений, содержащиеся в Декларации Принципов Равенства. Таким образом, в докладе термин **«разумное приспособление»**, определяется так же, как и выражено в Принципе 13 Декларации:

Для достижения полного и эффективного равенства от организаций публичного и частного сектора может потребоваться обеспечение разумного приспособления с учетом наличия у людей разных возможностей, касающихся одного или более запрещенного основания.

Приспособление означает необходимые и надлежащие модификации и коррективы, включая предупредительные меры, призванные помочь раскрыть способности каждого человека для участия во всех сферах экономической, социальной, политической или культурной жизни или гражданской деятельности на равных с другими людьми. Приспособление к различию не должно быть обязательством, если для ответственного лица

6 См., например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 20: Недискриминация экономических, социальных и культурных прав, UN Doc. E/C.12/GC/20, 2009, пункт 10.

оно имеет непропорциональный или чрезмерно обременительный характер.⁷

В соответствии с международным правом в этой области, принятый в докладе подход говорит, что отказ в разумном приспособлении представляет собой дискриминацию.⁸

Отражая появляющийся международный консенсус по данному вопросу, понятие разумного приспособления «экстраполируется на другие формы неблагоприятного положения помимо инвалидности, а также, в целом, на различия, которые ограничивают способности людей участвовать в какой-либо сфере экономической, социальной, политической, культурной или общественной жизни».⁹ При этом в контексте настоящего доклада принято считать, что исполнение обязанности по обеспечению разумного приспособления может использоваться не только в отношении инвалидности, но и любого другого основания.

Схожим образом, доклад определяет позитивные действия, предусмотренные в Принципе № 3 Декларации. Как и с другими принципами, изложенными в Декларации, этот принцип опирается на установленные подходы в международном и региональном праве в области прав человека, в данном случае, относительно концепции «специальных мер», встречающейся в различных документах.¹⁰ Принцип №3 гласит:

7 См. выше, примечание 1, принцип 13.

8 См., например, Конвенцию о правах инвалидов, 2515 U.N.T.S. 3, 2006, статья 2; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 5: лица с ограниченными возможностями, UN Doc. E/1995/22, 1995, пункт 15: «дискриминация по признаку инвалидности» может определяться как «отказ в создании разумных условий на основе инвалидности, которая приводит к сведению на нет или затруднению признания, осуществления или использования экономических, социальных или культурных прав».

9 См. выше, примечание 4, стр. 39.

10 См., например, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации. 660 Сборник Международных договоров ООН, 195, 1965, Статья 1(4); и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 1249 Сборник Международных договоров ООН. 13, 1979, Статья 4 (1).

Право на равенство требует позитивного действия, чтобы быть эффективным.

Позитивное действие, включающее в себя ряд законодательных, административных и практических мер для преодоления сложившегося в прошлом неблагоприятного положения и ускорения прогресса отдельных групп на пути к равенству, является необходимой составной частью права на равенство.¹¹

Понятие «**позитивных действий**» играет важную роль в контексте единого подхода к равенству и, следовательно, для целей этого доклада. Позитивное действие является ключом в решении проблемы неравенств, не все из которых вызваны исключительно дискриминацией. 2 Часть настоящего доклада анализирует адекватность мер позитивного действия в кыргызском законодательстве, а в 4 Части предлагаются рекомендации по изменению.

Обзор законов и политик во 2 Части доклада базируется на оценках в увязке с теми частями Декларации, которые устанавливают **обязательства государства** в отношении права на равенство и права на недискриминацию, включая, в том числе Принцип № 11.

В связи с этим, Декларация применяет то же понимание государственных обязательств, что и Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), как они объяснены, помимо прочего, в Замечании общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и в Замечании общего порядка № 31 Комитета по правам человека (КПЧ). Как указано в комментариях к Декларации:

По аналогии с интерпретацией обязательств государств, приведенной в Замечаниях общего характера № 3 Комитета ООН об экономических,

11 См. выше, примечание 1, Принцип № 3.

*социальных и культурных правах, от государств требуется принять необходимые меры, в том числе в сфере законодательства, с тем, чтобы добиться применения права на равенство на национальном уровне и в их программах международного сотрудничества. Право на полное и эффективное равенство нелегко воплотить в жизнь; однако государства не имеют оправданий, если воздерживаются от конкретных шагов в этом направлении. Требование делать такие шаги безусловно и должно выполняться незамедлительно. Невыполнение этого обязательства не может оправдываться ссылками на культурные, экономические, политические, социальные факторы, факторы безопасности и другие факторы.*¹²

Применение единого правозащитного подхода к равенству

Применение единого правозащитного подхода к равенству имеет ряд последствий для содержания, структуры доклада и использованной в нем методологии исследования. **Первое следствие** отражено в предмете и объеме доклада – представить проявление дискриминации и неравенства на основании ряда различных оснований в том же исследовании. Очевидно, что детальный анализ дискриминации и неравенства, возникающих на каждом из оснований, выходит за рамки этого доклада. Цель заключалась в том, чтобы рассмотреть то, что можно назвать наиболее существенными проявлениями дискриминации и неравенства в Кыргызстане. В контексте некоторых оснований было невозможно включить каждую группу, которая столкнулась с дискриминацией и неравенством: например, изучение этнической дискриминации не рассматривает ситуацию всех этнических групп в Кыргызстане, а фокусируется на группах, которые, согласно нашему исследованию, наиболее подвержены дискриминации, либо в результате их размера или уникального положения в обществе; целью употребления этого подхода является иллюстрация наиболее значимых проявлений этнической дискриминации.

12 См. выше, примечание 4, стр. 38.

Представление проявлений дискриминации и неравенства рядом друг с другом требует уделять внимание проблеме достоверности собираемой информации. Во 2 Части доклада по возможности использовались данные уже проделанных исследований в области неравенства, с которыми сталкиваются определенные группы, а также дезагрегированные данные о положении различных групп в определенных сферах жизни.

Такая информация была доступна в некоторых областях, но была ограниченной в других. Например, доступны ограниченные статистические данные о дискриминации по признаку гендерной идентичности и сексуальной ориентации. В этой и других областях, где данные ранее проделанных исследований были недоступны, Ассоциация равных прав сильно полагалась на прямые показания отдельных жертв, или интервью с профессионалами, работающими от имени конкретных групп. Доказательства, полученные с помощью полевых исследований и «исследований за столом» были взвешены и интерполированы, с целью представления проявлений дискриминации и неблагоприятного положения таким образом, чтобы отразить реальность Кыргызстана. При этом, выражается надежда, что доклад сможет высветить взаимосвязь между примерами неравенства на разных основаниях, выявляя перекрывающиеся проблемы, примеры множественной дискриминации и совместный опыт.

Второе следствие использования единого правозащитного подхода к равенству относится к материальной сфере применения права на равенство, которое затрагивает все сферы деятельности, урегулированные правом. Доклад стремится оценить опыт дискриминации, полученный людьми во всех сферах деятельности, включая в отношении взаимодействия с государством, личной безопасностью, рынком труда, образованием и здравоохранением. Но в этом отношении тоже свидетельство неравномерно: есть мало доказательств дискриминации или неравенства в конкретных областях жизни для некоторых обездоленных групп населения, либо потому, что лица в пределах этих групп не испытывают недостаток в той или иной области, или потому, что доказательств такого недостатка не последовало в ходе исследования. Например, раздел 3.2 доклада не включает в себя обсуждение дискриминации в отношении этнических узбеков в области образования, в качестве единственного доказательства, которое наше исследование

вызвало по этому вопросу, связано с вопросами языка, и они обсуждаются в других частях доклада.

Третьим следствием использования единого правозащитного подхода к равенству стало требование проведение анализа нарушений прав на недискриминацию и равенство. Доклад берет за основу право на равенство так, как оно определено в Декларации принципов равенства, и использует это определение для выявления степени неравенства. Таким образом, доклад изучает примеры исторически сформированных проявлений субстантивного неравенства через элемент «участия на равных с другими в экономической, социальной, политической или культурной жизни или гражданской деятельности»,¹³ тем самым выходя за рамки опыта дискриминации.

Четвертым следствием использования единого правозащитного подхода к равенству это использование определения дискриминации, что, отражая передовую практику в запрещении дискриминации на основании, которое стали рассматривать как несправедливое в современном обществе, служит основой для рассмотрения включенного в доклад диапазона групп, с использованием идентифицирующей информации. Таким образом, в докладе рассматривается дискриминация на основании религиозных и иных убеждений; этнической принадлежности; языка; гендерной принадлежности; сексуальной ориентации и гендерной идентичности; инвалидности; и состояния здоровья. Кроме того, анализ отдельных видов дискриминации, в частности, от которых пострадали дети, переплетается на протяжении всего доклада, а не рассматривается отдельно. Это не потому, что они менее важны или широко распространены, а потому, что они, по всей видимости, определяются в большей мере одним или несколькими из основных защищенных характеристик, приведенных в докладе, в частности, пола и этнической принадлежности.

И наконец, **последнее следствие** этого подхода состоит в представлении доказательств фактических проявлений дискриминации и неравенства наряду с анализом нормативно-правовой базы, связанной с равенством. Существование и применение права и политик, запрещающих дискриминацию и поощряющих равенство, являются реша-

13 См. выше, примечание 1, принцип 1.

ющим фактором – но отнюдь не единственным – в обеспечении осуществления прав на недискриминацию и равенство. Защита людей от дискриминации путем принятия таких законов, является ключевым обязательством государства касательно этих прав. Таким образом, этот доклад стремится сопоставить оценку пережитого опыта дискриминации и неравенства с обзором кыргызской правовой и политической основы для того, чтобы установить, где закон дискриминирует, где существуют пробелы и несоответствия в правовой защите, и где закон неадекватно соблюдается.

Анализ законов и политик, направленных на борьбу с дискриминацией и неравенством в Кыргызстане во 2 части настоящего доклада выявляет пробелы в правовой системе и в использовании и применении правовых гарантий, которые препятствуют эффективному осуществлению прав. Он также оценивает адекватность правовой и политической структуры с учетом принципов Декларации, касающихся доступа к правосудию для жертв дискриминации, свидетельств и доказательств дискриминационных процессов, а также других элементов в области применения прав равенства.¹⁴ 3 Часть подробно рассматривает эти выявленные вопросы, подчеркивая наличие дискриминационных законов и влияние, которое неадекватные или неадекватно примененные законы имеют в результате и вкладе в маргинальную позицию некоторых групп в казахстанском обществе. Необходимость эффективной защиты и применения прав на недискриминацию и равенство иллюстрируется результатами во 2 и 3 Частях настоящего доклада, и обсуждается далее в 4 Части, которая формулирует рекомендации относительно правовых и политических реформ, реализации и применения.

Методология исследования

Данный отчет является результатом длительного взаимодействия Ассоциации равных прав в Кыргызстане. В период с 2012 по 2016 год, Ассоциации равных прав и Общественный фонд «Перемена» работали в партнерстве по проекту, разработанному для расширения возможностей гражданского общества в борьбе с дискриминацией и неравенством в Кыргызстане, финансируемому Европейским Союзом.

14 Там же, принципы 18–25.

На протяжении этого проекта, партнеры провели исследование по вопросу дискриминации и неравенства путем сбора прямых показаний, а также путем анализа исследований, проведенных другими. Также, Ассоциация равных прав самостоятельно изучила имеющуюся литературу по вопросам дискриминации и неравенства на различных основаниях, проанализировала и оценила правовую и политическую структуру, связанную с недискриминацией и равенством в Кыргызстане. Проекты этого доклада были предметом валидационного упражнения, где его выводы и заключения подвергались тщательному анализу со стороны юридических экспертов и представителей гражданского общества.

Исследование по вопросам законодательства и политики для 2 Части доклада было проведено Ассоциацией равных прав, при содействии кыргызского эксперта по правовым вопросам. Базы данных Сборника договоров Организации Объединенных Наций¹⁵ и веб-сайт Управления Верховного комиссара по правам человека¹⁶ были полезны исследованию международно-правовых обязательств Кыргызстана. Исследования кыргызских законов, включая Конституции и национального законодательства, заключалась в пересмотре первичных источников, доступ к которым был возможен через веб-сайт Министерства юстиции. Исследование по вопросам государственной политики было проведено путем пересмотра государственных докладов в договорные органы ООН и документов, собранных из правительственных веб-сайтов. Исследование роли, функций и операций Национальной комиссии по правам человека было проведено путем пересмотра надлежащих законодательств, вместе с комментариями и докладами, подготовленными Комиссией и независимыми организациями.

Исследование для 3 Части доклада началось с «исследования за столом» существующих источников информации, помощи в выявлении основных проявлений дискриминации в Кыргызстане. После этой первоначальной оценки, Перемена провела тщательное полевое исследование во всех семи областях Кыргызстана. Используя стандартное

15 ООН, сборники Международных договоров ООН, онлайн коллекция, доступно на: <http://treaties.un.org/pages/UNTSOnline.aspx?id=1>.

16 Управление Верховного Комиссара по правам человека, доступно на: <http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx>.

руководство по осуществлению полевых исследований, которое было разработано и представлено Ассоциацией равных прав, Перемена выделила гранты исследователям для проведения фокус групп и интервью в каждом регионе, документируя проявления дискриминации и неравенства, с особым акцентом на дискриминацию на основе религиозных убеждений и этнической принадлежности. На протяжении всего доклада, при представлении свидетельских показаний жертв дискриминации из первых рук, некоторые имена были удержаны, чтобы уважить их пожелания конфиденциальности. Информация о личностях всех лиц, чьи имена были удержаны, хранится в файле Ассоциацией равных прав.

Наряду с полевым исследованием, Ассоциация равных прав и Перемена провели «исследование за столом». Это включало пересмотр надлежащей литературы по вопросам дискриминации и неравенства в Кыргызстане, в том числе доклады правительства и неправительственных организаций (НПО) в договорные органы ООН и процесса Универсального Периодического Обзора; правительственных и межправительственных данных и отчетов; и исследования, опубликованных международными и национальными НПО, академических дисциплин и СМИ. Следом за фазами полевого исследования и исследования за столом, проект доклада был составлен группой исследователей Ассоциации равных прав.

В качестве заключительного шага в этом процессе, Ассоциация равных прав провела валидационный визит в Бишкек и Ош в ноябре 2016 г. В ходе этого визита более 25 интервью были проведены с представителями уязвимых сообществ и гражданского общества и экспертами по правовым вопросам. Мы также стремились встретиться с Омбудсменом, Государственным комитетом по делам религий и Государственным агентством по делам местного самоуправления и межэтнических отношений, но не смогли назначить встречи.

Область и ограничения Доклада

2 Часть настоящего доклада отражает законодательный статус-кво по состоянию на декабрь 2016 г. Следует отметить на данном этапе, что по мере эволюции структур в области равенства, представление кыргызской нормативно-правовой базы, хоть и не долговечно, станет действительно в течение менее чем десяти лет. Законодательные

изменения были обещаны государством, в то время как недавние политические события говорят о потенциале для политического, экономического и законодательного переворота.

3 Часть настоящего доклада исследует проявления, процессы и коренные причины дискриминации и неравенства в Кыргызстане. Используя как современные, так и исторические примеры дискриминационных практик, признаются непрерывные и возникающие тенденции в уходе за группами меньшинств; обеспечивая уникальный учет пережитого человеком опыта дискриминации и неравенства.

Для любого доклада представляется невозможным дать исчерпывающий отчет о дискриминации и неравенстве в той или иной стране, и этот отчет не является исключением. Реальность дискриминации и неравенства такова, что опыты настолько же многочисленны и разнообразны, как и население самого Кыргызстана. У каждого человека будет свой собственный опыт дискриминации и неравенства, возникающие в различных сферах жизни, в различных условиях, во взаимодействии с различными лицами, учреждениями или организациями, и в результате какого-либо аспекта их идентичности, или любой комбинации этих аспектов. По этим причинам, цель 3 части настоящего доклада заключается в предоставлении широкого обзора основных проявлений дискриминации и неравенства, кажется наиболее значимым в кыргызском контексте. Анализ отдельных видов дискриминации, особенно те, которым подвергаются дети, переплетается в докладе, а не представляется отдельно. Решение не посвящать целый раздел этой группе мотивировано не их меньшей значимостью в контексте данной страны, но на основании нашего мнения, что, с точки зрения закона равенства и недискриминации, дискриминация в отношении детей, по-видимому, определяется в большей мере одним или несколькими из основных защищённых характеристик, рассмотренных в докладе, в частности, пола, этнического происхождения или языка. Дискриминация в отношении несовершеннолетних девочек, например, лучше воспринимать через призму пола, а не возраста.

Как это часто бывает при исследовании дискриминации, исследование для этого доклада было ограничено, в некоторой степени, отсутствием дезагрегированных статистических данных, касающихся ситуации некоторых групп и в некоторых сферах жизни. Следовательно, опреде-

ленные вопросы, которые обычно входят в область доклада, решающие вопрос борьбы с неравенством и дискриминацией, не фигурируют в данном докладе вовсе.

Эти исключения не должны интерпретироваться как признак того, что не существует никаких неблагоприятных положений в исключённых областях, или в отношении исключённых групп. Скорее, решение не включать оценку дискриминации или неравенства в определенной области или для определенной группы было мотивировано простым отсутствием доказательств в ходе исследований за столом и полевых исследований на стадии подготовки этого доклада. Наоборот, отсутствие доказательств в отношении определенной группы само по себе может указывать на пробелы в сфере защиты и / или отсутствие артикуляции опыта неравенства.

1.3 Страновой контекст

Кыргызстан (официально Кыргызская Республика) это горная страна в Центральной Азии, которая не имеет выхода к морю, граничит на севере с Казахстаном, на востоке Китаем, на юге с Таджикистаном и на западе с Узбекистаном. Страна имеет общую площадь около 200,000км² и делится на семь областей и два города с особым статусом (Бишкек и Ош).¹⁷ Бишкек является столицей, с населением чуть менее 1 млн. человек.¹⁸

Общая численность населения Кыргызстана, по состоянию на 1 января 2016 года, было 6,02 миллиона человек; наблюдается постоянный темп роста населения на 1–2% на протяжении последних десяти лет.¹⁹ Уровень рождаемости в 2014 году был 27,7 рождений на 1000 человек;²⁰

17 Семь областей это Баткен, Чуй, Иссык-Куль, Джалал-Абад, Нарын, Ош и Талас.

18 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, “5.01.00.17 Численность постоянного населения”, доступен по адресу: <http://www.stat.kg/en/statistics/naselenie/> (по состоянию на Август, 2016).

19 Из того же источника.

20 Всемирный Банк, Статистика рождаемости, приближительна (на 1000 человек), доступна по адресу: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.CBRT.IN?locations=KG> (по состоянию на Август, 2016).

уровень смертности за тот же год составил 6,1.²¹ Ожидаемая продолжительность жизни при рождении составляет 70,4 лет,²² хоть и существует значительный разрыв между продолжительностью жизни у мужчин (66,5 лет)²³ и у женщин (74,5 лет).²⁴

По данным Национального статистического комитета, по состоянию на 1 января 2016 года, этнические кыргызы составляли 73,0% от общей численности населения, с узбеками (14,6%) и русскими (6,0%), которые составляли значительные меньшинства.²⁵ Значительно меньшие этнические меньшинства в Кыргызстане включают дунганов (1,1%), уйгуров (0,9%), таджиков (0,9%), турков (0,7%), казахов (0,6%) и татаров (0,5%).²⁶

Узбекское население в основном расположено в южных провинциях (Ош, Джалал-Абад и Баткен), а русское население в основном расположено на севере (Чуйской и Иссык-Кульской областей и города Бишкека). Дунганское население в основном живет в Чуйской области, а уйгурское население в основном в Чуйской области и городе Бишкек.

Официальные статистические данные о религиозных убеждениях населения не зафиксированы, но предполагается, что примерно 75% населения исповедует ислам, большинство из которых сунниты, около 20% населения относятся к русской православной церкви, а остальные 5% принадлежат группам религиозных меньшинств, включая бапти-

21 Всемирный Банк, Статистика смертности, *приблизительна* (на 1000 человек), доступна по адресу: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.CDRT.IN?locations=KG> (по состоянию на Август, 2016).

22 Всемирный Банк, Статистика ожидаемой продолжительности жизни при рождении, всего (лет), по адресу: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=KG> (по состоянию на Август, 2016).

23 Всемирный Банк, Статистика ожидаемой продолжительности жизни при рождении, мужской (лет), доступна по адресу: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.MA.IN?locations=KG> (по состоянию на Август, 2016).

24 Всемирный Банк, Статистика ожидаемой продолжительности жизни при рождении, женской (лет), доступна по адресу: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.FE.IN?locations=KG> (по состоянию на Август, 2016).

25 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, "5.01.00.03 Общая численность населения по национальности", доступна по адресу: <http://www.stat.kg/en/statistics/naselenie>.

26 Из того же источника.

стов, лютеран, пятидесятников, пресвитериан, харизматов, Адвентистов седьмого дня, свидетелей Иеговы, католиков, иудеев, буддистов и бахаитов.²⁷ Ислам является основной религией в городских и сельских районах; члены Русской Православной Церкви и других религиозных меньшинств живут, в основном, в больших городах. Этнические кыргызы и узбеки в основном мусульмане, в то время как этнические русские в основном православные или же принадлежат к одной из протестантских церквей.²⁸

В соответствии со статьей 10 Конституции, государственным языком является кыргызский, а русский язык считается «официальным языком». Тем не менее, в статье 10 предусматривается, что государство должно «удостовериться в том, что представители всех этнических принадлежностей, составляющих население Кыргызстана, имеют право на сохранение родного языка, а также на создание условий для его изучения и развития».

На практике, и кыргызский и русский языки широко употребляются узбеками, а также узбекскими меньшинствами. Есть тесная связь между этнической принадлежностью и языком общения. По данным переписи населения 2009 года, где отмечались основной и другие языки употребляемые людьми, которыми они свободно владели, 99,9% этнических кыргызов заявили, что кыргызский является «родным языком», а 0,1%, что таковым является русский язык.²⁹ Однако почти 40% этнических кыргызов свободно владели и русским языком тоже.³⁰ Среди этнических русских, 99,9% заявили, что они считают русский своим «родным языком».³¹ Тем не менее, в то время как значительная

27 Государственный департамент США, Международный доклад о свободе религии за 2014: Кыргызстан, 2015, стр. 1, доступен на: <http://www.state.gov/documents/organization/238710.pdf>.

28 Там же, стр. 1-2.

29 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Перепись населения и жилищ в Кыргызской Республике 2009 года, том I: Основные социальные и демографические характеристики населения и количество домов, 2009, Таблица 4.2, стр. 53, доступно на: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/wphc/Kyrgyzstan/A5-2PopulationAndHousingCensusOfTheKyrgyzRepublicOf2009.pdf>.

30 Там же, Таблица 4.3, стр. 54.

31 Там же, Таблица 4.2, стр. 53.

часть этнических кыргызов говорили на русском языке, как на втором языке, и только 2,7% этнических русских говорили на кыргызском языке, как на втором языке.³² Наконец, среди этнических узбеков - которые составили 14,3% населения в 2009 году – 98,6% заявили, что они говорили по-узбекски, как на «родном языке».³³ Более 23,0% этнических узбеков также свободно говорили на кыргызском и 23,2% свободно говорили на русском (хотя нет сведений о том насколько эти две группы перекрываются).³⁴

Кыргызский сом является национальной валютой Кыргызстана. По оценкам Всемирного банка ВВП Кыргызстана в 2015 году будет \$6,6 млрд.,³⁵ тем самым помещая его в нижнюю группу со средним уровнем дохода. ВВП Кыргызстана на душу населения (по паритету покупательной способности) в 2015 году составил \$342736 и его ВНД на душу населения (паритет покупательной способности) в 2015 году составил \$3,300.³⁷

В 2015 году, Индекс развития человеческого потенциала Организации Объединенных Наций для Кыргызстана был 0,655 (среднее развитие человеческого потенциала), помещая его на 120-е место в мире из 188 стран.³⁸ Коэффициент Дохода Джини Кыргызстана (измерение неравенства в распределении богатства) на период 2005–2013 был 33,4.³⁹ Соотношение среднего заработка 20% богатейших людей к 20% беднейших за тот же период составил 5,4.⁴⁰ В 2014 году численность

32 Там же, Таблица 4.3, стр. 54.

33 Там же, Таблица 4.2, стр. 53.

34 Там же, Таблица 4.3, стр. 54.

35 Всемирный банк, Данные: ВВП (в текущих ценах *US\$*), доступно на: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=KG> (от август 2016 г.).

36 Всемирный банк, Данные: ВВП на душу населения, PPP (в текущих ценах межд. \$), доступно на: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=KG> (от август 2016 г.).

37 Всемирный банк, Данные: ВНД, ГЧП (в текущ. ценах межд. \$), доступно на: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD?locations=KG> (от август 2016 г.).

38 Программа развития Организации Объединенных Наций, Доклад о развитии человека 2015 года: «Труд во имя человеческого развития» 2015, стр. 209, доступна по адресу: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf.

39 Из того же источника, стр. 218.

40 Из того же источника.

экономически активного населения Кыргызстана была 2,43 миллиона человек, с уровнем безработицы чуть более 8%.⁴¹

В целом, в Кыргызстане ситуация в области прав человека смешанная. В 2016 году «Дом Свободы» счел Кыргызстан «частично свободной» страной, которая получила общую оценку свободы 5 (с указанием конкретных оценок 5 для гражданских свобод и 5 для политических прав); самая высокая оценка из всех стран Центральной Азии.⁴² Эти оценки не изменились за последние годы. В своем докладе за 2016 год, «Дом Свободы» отметил различные проблемы, включая попытки президента повлиять на избирательные и судебные результаты, рост ультра-националистических групп бдительности, повсеместную коррупцию, ограниченные средства массовой информации на узбекском языке, «обременительный и произвольный» процесс регистрации религиозных организаций, вмешательство полиции в акции протеста, широко распространенную гомофобию и жестокость полиции в отношении членов ЛГБТ, низкий уровень представительства женщин на руководящих должностях в правительстве и бизнесе, практику «похищения невест» и торговлю женщинами и принудительную проституцию и торговлю мужчинами, как рабочей силы за рубеж.⁴³

1.4 История

История и происхождение Кыргызстана и кыргызского народа не может быть отделена от широкой истории Центральной Азии. Действительно, корни Кыргызстана и кыргызского народа встречаются, в каком-то смысле, за пределами территории современного Кыргызстана. Древнетюркский народ – кыргызы Енисея (или киргизы) – заселили верхнюю часть реки Енисей в центральной части Сибири со второго века до нашей эры. К середине 6-го века нашей эры, кыргызы Енисея создали Кыргызский каганат (или империю). Победенные соседними

41 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, «1.07.00.01 Экономически активное и неактивное население», доступен по адресу: <http://www.stat.kg/en/statistics/zanyatost/> (по состоянию на август 2016 года).

42 Дом Свободы, Состояние свободы в мире 2016, 2016, стр. 22.

43 Дом Свободы, Состояние свободы в мире 2015, Кыргызстан, 2016, доступен по адресу: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/kyrgyzstan>.

уйгурами в 758 г. н.э., кыргызы восстали и образовали союз с китайской династией Тан, чтобы победить Уйгурский каганат, в чем они преуспели в 840 году н.э., тем самым расширив территорию Кыргызского каганата на Центральную Азию. В течение последующих десятилетий кыргызы мигрировали из их первоначальной территории вдоль реки Енисей в регион Тянь-Шаня, часть которого в настоящее время входит в состав современного Кыргызстан.

Со временем, сила Кыргызского каганата, в то время как продолжалась около двух веков, начала ослабевать. Восходящее расширение монголов привело к сокращению территории к 12-му веку и растущая мощь Монгольской империи и Чингисхана в начале 13-го века привело к подчинению кыргызов и поглощению территории в состав Монгольской империи. Последующие века увидели подпадание кыргызского народа под номинальное правило последовательной императорской власти: Золотая Орда, Чагатайское ханство, Тимуриды и в конечном итоге Джунгары, хотя остается неясным, сколько контроля было у этих властей над горной территорией, в котором кыргызы жили. В начале 19-го века, кыргызы попали под сюзеренитет Кокандского ханства, которая была основана в Ферганской долине.

В 1850-х и 1860-х годах, российские войска разгромили Кокандское ханство и установили крепость в г. Верном (современный Алматы), из которого они расширили свой контроль над территорией, в том числе над территорией северного кыргыза. В 1876 году, оставшаяся часть Кокандского ханства была захвачена Российской империи, в результате чего южная часть Кыргызстана была под российским контролем. С 1890-х годов, все большее число русских поселенцев обосновывались в регионах, заселенных кыргызами, например, Пишпек (Бишкек) и Пржевальск (Каракол), вызывая возрастающую напряженность касательно доступа к земле и воде.

В 1916 году, когда Русская империя призывала людей из Средней Азии воевать в Первой мировой войне, вспыхнуло восстание, и по крайней мере 150 000 кыргызов погибли либо при боевых действиях или попытке

бежать, известное как «Urkun» (Бегство).⁴⁴ Восстание 1916 года, вместе с революциями 1917 года в России, привели к распаду царской власти в Центральной Азии, но советская власть не была полностью установлена в регионе до окончания гражданской войны, в 1921-2.

После установления советской власти, власти проводили политику национальной делимитации, что привело к созданию якобы автономных республик по всей Центральной Азии. В 1924 году Кара-Кыргызская автономная область была создана в пределах Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. В 1925 году она была переименована в Кыргызскую автономную область, а в 1926 году Кыргызскую Автономную Социалистическую Советскую Республику. И, наконец, в 1936 году, была установлена, как Кыргызская Советская Социалистическая (ССР), одной из Советских Социалистических Республик, входящих в состав Союза Советских Социалистических Республик (СССР).

Между 1924 и 1936 годами, советские власти в рамках резолюции «О Национальном районировании республик Центральной Азии» обозначили границы между современным Узбекистаном, Кыргызстаном и Таджикистаном. Советские власти стремились разделить Среднюю Азию в серии «национальных моноэтнических» республик, однако расчерченные границы не были «этнически однородными», что означает, что большое количество этнических групп находилось в государстве, предназначенных для другой этнической группы.⁴⁵ В результате этого, большое количество этнических узбеков проживают на территории современного Кыргызстана.

При советской власти, кочевой кыргызский народ страдал, так как земельные реформы Сталина вынудили тысячи фермеров жить на крупных фермах (коллективах), что нанесло удар традиционному образу жизни группы. Оппозиция – как, убийство лошадей, верблюдов и овец,

44 Паньер, Б., «Вспоминая Великий Уркун 100 лет спустя», *Радио Свободная Европа / Радио Свобода*, 29 апреля 2016 года, доступен по адресу: <http://www.rferl.org/content/qishloq-ovozi-remembering-great-urkun/27706415.html>.

45 Резвани, Б., «Понимание и объяснение кыргызско-узбекского межэтнического конфликта на юге Кыргызстана», *Антропология Ближнего Востока*, Том. 8 № 2, стр. 66.

вместо отказа в пользу коллективам - безжалостно подавлялось.⁴⁶ Кыргызстан стал местом для реализации ряда советских проектов развития, такие как, плотины ГЭС на реке Нарын, тем не менее, экономика по-прежнему сильно зависела от сельскохозяйственного производства. Северный Кыргызстан становился все более русифицированным, и большое количество славян обосновались в Бишкеке и других северных городах, но такое прослеживалось гораздо меньше на юге.⁴⁷

Плохое состояние советской экономики к середине 1980-х годов вынудили Михаила Горбачева провести политику реформ «гласность» и «перестройка», но они подорвали легитимность и стабильность советского режима.⁴⁸ В 1990 году оппозиционные группы в Кыргызской ССР начали протестовать и образовали демократическое движение Кыргызстана. В июне того же года, этническая напряженность между кыргызами и узбеками вокруг южного города Ош привели к беспорядкам, в результате чего сотни человек погибли.⁴⁹ Было объявлено чрезвычайное положение до августа.⁵⁰ Между тем, Демократическое движение Кыргызстан быстро набирало силу, и в октябре, предпочтительный кандидат Коммунистической партии на вновь созданную должность Президента ССР, Абсамат Масалиев, проиграл реформисту Аскарму Акаеву.⁵¹ В декабре 1990 года Верховный Совет проголосовал за изменение названия республики на Республику Кыргызстан. В мае 1991 года была принята новая Конституция, и название страны было изменено на Кыргызскую Республику.

История с момента обретения независимости

К августу 1991 года, когда Государственный Комитет Чрезвычайных Ситуаций пришел к власти в Москве, была предпринята попытка сме-

46 Король, Д. С., «Культуры мира: Кыргызстан», *Marshall Cavendish Benchmark*, Нью-Йорк, 2006, стр. 24.

47 Фумагалли М., «Мобилизация этнических меньшинств в Центральной Азии: Дела узбеков в Кыргызстане и Таджикистане», *Изучение Европы и Азии* Том. 59 (4), 2007, стр. 572.

48 См выше, примечание 45, стр. 66.

49 Комиссия по расследованию событий в Кыргызстане, *Доклад Независимой международной комиссии по расследованию событий на юге Кыргызстана в июне 2010 года*, 2011, пункты 38-39.

50 См выше, примечание 47.

51 См выше, отметить 49, пункт 31.

стить президента Акаева. Попытка не удалась, и оба Акаев и вице-президент, немец Кузнецов ушли в отставку, вместе со всем политбюро и секретариатом. 31 августа Верховный Совет проголосовал, чтобы объявить независимость Республики Кыргызстан от СССР.

Первые президентские выборы в стране состоялись в октябре того же года, хотя Акаев и был единственным кандидатом. Акаев победит еще на двух выборах в 1995 и 2000 годах, на фоне обвинений в подтасовке результатов голосования и резкой критики со стороны наблюдателей Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. За период правления Акаева в Офисе, Кыргызстан был экономически освобожден, с поощрением правительством приватизации земли и других экономических реформ, больше, чем в любой соседней стране по Центральной Азии. Это создавало лишь ограниченные иностранные инвестиции, основным исключением чего является золоторудная компания «Кумтор».

В феврале 2005 года результаты выбора в законодательные органы считались большинством сфальсифицированными правительством; гнев по этому поводу и коррупция правительства и авторитаризмом привело к крупным митингам оппозиции. Известная, как тюльпанная революция, протесты быстро заставили президента Акаева бежать из страны. Курманбек Бакиев, лидер оппозиции Народного движения Кыргызстана, чья власть была в основном на юге страны, был назначен исполняющим обязанности президента до президентских выборов в июле 2005 года, где он поднялся и выиграл почти 90% голосов.

Время президента Бакиева в Офисе было омрачено серией кризисов. В 2006 году произошли протесты в Бишкеке из-за его неспособности бороться с коррупцией и преступностью, а также передать власть от президента к парламенту. Бакиев был переизбран в 2009 году, но зима, нехватка энергии, веерные отключения и повышение цен на энергоносители привели к широкомасштабному гневу. 6 апреля 2010 г. в Таласе произошёл протест в результате, которого штаб здание правительства было взято штурмом. На следующий день президент Бакиев объявил о введении чрезвычайного положения. Протесты, известные как кыргызская революция, распространилась по всей стране и к 15 апреля 2010 года президент Бакиев подал в отставку.

Лидеры оппозиции сформировали временное правительство во главе с бывшим министром иностранных дел Розой Отунбаевой. Вскоре она объявила, что референдум касательно новой конституции будет проведен в июне того же года. На референдуме 27 июня, более 90% избирателей проголосовали за новую конституцию, которая сократила полномочия президента и усилила полномочия парламента - Жогорку Кенеша. Тем не менее, недели предшествующие референдуму, были омрачены погромами, который были спровоцированы сторонниками Бакиева в союзе с местными преступниками, которые направляли насилие на узбекское население в Оше и Джалал-Абаде. Сотни, в основном узбеки, погибли, а еще сотни тысяч были перемещены в результате этих событий.

Первые парламентские выборы под новой конституцией состоялись в октябре 2010 года. Была сформирована коалиция из трех партий во главе с новым премьер-министром Алмазбеком Атамбаевым из Социалдемократической партии Кыргызстана. Уже через год, на первых президентских выборах по новой конституции, Атамбаев выиграл с более чем 63% голосов. Его должность премьер-министра была передана Омурбеку Бабанову из консервативной партии Республика Кыргызстана, однако ни он, ни его преемники, не остались на данной должности долго. Бабанов ушел в отставку в сентябре 2012 года после заявлений о коррупции; его преемник, независимый Джанторо Сатыбалдиев продержался на должности до марта 2014 года, когда правящая коалиция упала, опять же после заявлений о коррупции; и его преемник, Джоомарт Оторбаев, ушел в отставку в апреле 2015 года.

Через шесть месяцев после того, как его преемник, Темир Сариев, занял этот пост, в Кыргызстане состоялись вторые парламентские выборы, с увеличением доли голосов социал-демократической партии и ведением ею второго коалиционного правительства, во главе с Темиром Сариевым. В августе того же года, Кыргызстан присоединился к Евразийскому экономическому союзу. Тем не менее, в апреле 2016 года, Сариев подал в отставку после того, как парламентская комиссия обвинила правительство в коррупции. С апреля 2016 года, премьер-министр Кыргызстана является Сооронбай Жээнбеков.

1.5 Правительство и политика

Как было отмечено выше, действующая Конституция Кыргызстана была принята в 2010 году, после проведения референдума. Она вступила в силу, частично, 1 июля 2010 года, когда результаты референдума были опубликованы и частично позднее того года.⁵² Согласно Конституции, Кыргызстан является суверенным, демократическим, светским, унитарным и социальным государством, который руководствуется верховенством права. Он имеет парламентскую систему, где у Президента имеются определенные, в основном церемониальные, функции.

Президент является главой государства⁵³ и главнокомандующим вооруженных сил,⁵⁴ избирается всеобщим голосованием на один срок до шести лет, без возможности переизбрания.⁵⁵ Статья 64 Конституции определяет полномочия и обязанности Президента, в том числе: созыв общих и местных выборов; подписание и обнародование законодательства; назначение судей и других старших государственных должников; и представление Кыргызстана за пределами страны.

Жогорку Кенеш⁵⁶ является «высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть» и состоит из 120 депутатов, избираемых на пятилетний срок, на основе пропорционального пред-

52 Статья 1 Закона Кыргызской Республики «О реализации Конституции Кыргызской Республики», 27 июня 2010 года, доступно по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202914>; также посмотрите Решение Центральной комиссии по проведению выборов и референдумов в Кыргызской Республике «О результатах референдума (всенародного голосования) Кыргызской Республики от 27 июня 2010», 1 июля 2010 года, № 130, доступно по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/19400?cl=ru-ru>. В соответствии со статьей 1, секцией 3, второго и третьего частей секции 4, и пятого и шестого секций Конституции, все вступило в силу после первого заседания нового Жогорку Кенеша (который состоялся в конце 2010 года); и статья 30, пункт 2 Конституции, который запрещает «поиск, захват, инспекцию и выполнение других действий, а также проникновение государственных агентов в жилищные дома или другие объекты, находящиеся в собственности» без постановления суда, вступил в силу 1 июня 2011 года.

53 Конституция Кыргызстана, статья 60, пункт 1.

54 Из того же источника, Статья 64, пункт 8.

55 Из того же источника, Статья 61.

56 Из того же источника, Статья 70, пункт 1.

ставительства, с ограничением, которая запрещает какой-либо одной партии иметь более 65 депутатов.⁵⁷ Статья 74 Конституции устанавливает полномочия Жогорку Кенеша, в том числе: созыв президентских выборов; принятие законодательства; ратификации международных договоров; и утверждение национального бюджета. Также, Жогорку Кенеш тщательно проверяет деятельность правительства путем голосования по предлагаемой правительством программе деятельности и путем проведения поддержки и одобрения в правительстве,⁵⁸ а также избрание (и отстранение) старших сотрудников судебных органов и других высших государственных должностей.⁵⁹

Исполнительная власть осуществляется «Правительством, министерствами в его подчинении, государственными комитетами, административными ведомствами и местными государственными администрациями»,⁶⁰ хотя это правительство, во главе с премьер-министром, является «высшим органом исполнительной власти».⁶¹ В течение 15 дней каждого нового созыва Жогорку Кенеша, партия, у которой более половины мест (или коалиция партий, которые вместе насчитывают более половины мест) выдвигает свою кандидатуру на пост премьер-министра в Жогорку Кенеш, вместе с предлагаемой программой, структурой и составом правительства премьер-министра.⁶² Если эта программа не утверждается Жогорку Кенешем, или же если нет коалиции с более половиной мест, то ряд процедур должны соблюдаться, в следующей последовательности: во-первых, президент может предложить до двух альтернативных партий, которые могут выдвинуть кандидатуру премьер-министра; если оба варианта терпят неудачу, тогда Жогорку Кенеш сам может назначить премьер-министра; а если и это не получится, то президент должен созвать новые выборы.⁶³

57 Из того же источника, Статья 70, пункт 2.

58 Из того же источника, Статья 74, пункт 3.

59 Из того же источника, Статья 74, пункт 4.

60 Из того же источника, Статья 83, пункт 1.

61 Из того же источника, Статья 83, пункт 2.

62 Из того же источника, Статья 84, пункт 1.

63 Из того же источника, Статья 84, с пункта 2 по пункт 6.

Судебная власть в Кыргызстане может быть осуществлена только в судебном порядке.⁶⁴ В то время как Конституция позволяет большей части судебной структуры определяться законодательством, она определяет Верховный суд как «высший орган судебной власти в отношении гражданских, уголовных, административных, а также других случаев».⁶⁵ Верховный суд имеет только апелляционную юрисдикцию с властью «пересмотреть судебные решения местных судов по обращениям участников судебного процесса» в порядке, установленном законодательством.⁶⁶ Конституция также предусматривает, что в рамках Верховного суда, должна быть предусмотрена «Конституционная палата», которая осуществляет конституционный контроль.⁶⁷

64 Из того же источника, Статья 93, пункт 1.

65 Из того же источника, Статья 96, пункт 1.

66 Из того же источника.

67 Из того же источника, Статья 97, пункт 1.

2. ПРАВОВЫЕ РАМКИ, КАСАЮЩИЕСЯ РАВЕНСТВА

В этой части доклада рассматриваются правовые рамки, касающиеся вопросов равенства в Кыргызстане. В нем рассматриваются как международно-правовые обязательства Кыргызстана, так и внутреннее законодательство. В отношении внутреннего законодательства, здесь рассматривается Конституция и приводится анализ влияния конституционных поправок, подлежащих утверждению на референдуме в декабре 2016 года, специальные законы, запрещающие дискриминацию и положения против дискриминации в других областях права. Далее, в главе дается оценка соблюдения и осуществления законов, направленных на обеспечение равенства, включая изучение национального правозащитного учреждения, функции которого охватывают вопросы, касающиеся равноправия, омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики. Для того, чтобы оценить полную картину правовых рамок Кыргызстана применительно к равенству, эту часть следует читать вместе с и в контексте следующей части, которая содержит оценку законов, явно дискриминационных или подпадающих под действие дискриминационного применения.

Это ясно, из чего вытекает, что правовая основа Кыргызстана содержит некоторые важные гарантии равенства и недискриминации. Конституция содержит относительно сильные, хотя и несовершенные, положения о равенстве и есть обширный Закон о гендерном равенстве и другой закон, который подразумевает защиту прав лиц с ограниченными возможностями. Однако недавно утвержденные поправки к Конституции являются весьма настораживающими, и ни один из этих конкретных законов не обеспечивает достаточную защиту. Взятые в целом, правовые рамки Кыргызстана значительно отстают от соответствия международному праву и наилучшим практикам. Еще более настораживающими являются правоприменительные механизмы и почти полное отсутствие правоприменительной практики имеющихся законов. Соответственно, существует много областей, где необходимо усовершенствование правовой основы Кыргызстана для адекватной защиты права на равенство и недискриминацию.

2.1 Международное и региональное законодательство

В этом разделе содержится обзор международных обязательств Кыргызстана в отношении прав на равенство и недискриминацию. Кыргы-

зстан ратифицировал или присоединился к семи из девяти ключевых договоров по правам человека ООН и тем самым выражает согласие защищать, уважать и осуществлять права, содержащиеся в этих документах, и быть связанными юридическими обязательствами, содержащимися в них. Кроме того, Кыргызстан обязан соблюдать нормы обычного международного права, которое обеспечивает важную защиту в отношении права на недискриминацию по определенным признакам.

2.1.1 Основные договоры Организации Объединенных Наций, относящиеся к равенству

Кыргызстан имеет хорошую репутацию участника международных договоров по правам человека и других правовых документов. За исключением Конвенции о правах инвалидов (КПИ) и Международной конвенции о защите всех лиц от насильственных исчезновений Кыргызстана взял на себя обязательство по основным договорам Организации Объединенных Наций по правам человека. В отношении договоров, которые республика ратифицировала, это было сделано без каких-либо оговорок.

У Кыргызстана умеренный опыт в разрешении индивидуальных жалоб, которые подлежат заявлению в соответствующие органы международных договоров, так как страна ратифицировала первый Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, а также Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Во время своих самых последних выступлений в рамках универсального периодического обзора (УПО), Кыргызстан взял на себя обязательство по ратификации Конвенции о правах инвалидов и Факультативного протокола к ней.⁶⁸ Тем не менее, по состоянию на 2016 год, Кыргызстан до сих пор не ратифицировал эти документы, а правительство выразило позицию о том, что оно не будет способным рассмотреть вопрос о ратифика-

68 Совет ООН по правам человека, Универсальный периодический обзор, Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору: Кыргызстан, Приложение, документ ООН A/HRC/29/4/Add.1, 22 июня 2015 года.

ции как минимум до 2017 года из-за финансовых последствий их соблюдения.⁶⁹ Два эксперта, один из которых адвокат, работающий по правам инвалидов в Кыргызстане, а второй сотрудник международной организации в Кыргызстане убеждены, что правительство стремится к ратификации и улучшению положения лиц с ограниченными возможностями.⁷⁰

Инструмент, относящийся к вопросам равенства	Подписан	Ратифицирован / присоединился / принят
Международный пакт о гражданских и политических правах (1966) (МПГПП)	Не применимо	7 октября 1994 (принята)
Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (1966)	Не применимо	7 октября 1994 (принята)
Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (1989)	Не применимо	6 декабря 2010 (принята)
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966) (МПЭСКП)	Не применимо	7 октября 1994 (принята)
Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (2008)	Нет	Нет
Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965) (КЛРД)	Не применимо	5 сентября 1997 (принята)
Заявление в соответствии со статьей 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (с учетом индивидуальных жалоб)	Не применимо	Нет
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979) (CEDAW)	Не применимо	10 февраля 1997 (принята)

69 Турсунов, Н., «Кыргызстан: Активисты говорят, что правительство колеблется в отношении Конвенции по инвалидности» eurasianet.org, 16 марта 2015 года, доступно по: <http://www.eurasianet.org/node/72556>.

70 Траст по равным правам, Интервью с С. Дыйканбаевой, Бишкек, 1 ноября 2016 года; Траст по равным правам, интервью с J., сотрудником международной организации, Бишкек, 4 ноября 2016 года.

Инструмент, относящийся к вопросам равенства	Подписан	Ратифицирован / присоединился / принят
Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1999)	Не применимо	22 июля 2002 (принята)
Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.) (КПП)	Не применимо	5 сентября 1997 (принята)
Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (2002)	Не применимо	29 декабря 2008 (принята)
Конвенция о правах инвалидов (2006 г.) (КПИ)	21 сентября 2011	Нет
Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов (2006)	Нет	Нет
Конвенция о правах ребенка (1989 год) (CRC)	Не применимо	7 октября 1994 (принята)
Факультативный протокол I к Конвенции о правах ребенка (2000) (касающийся вовлечение детей в вооруженных конфликтах)	Не применимо	13 августа 2003 (принята)
Факультативный протокол II к Конвенции о правах ребенка (2000 г.) (касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии)	Не применимо	12 февраля 2003 (принята)
Факультативный протокол III к Конвенции о правах ребенка (2011) (коммуникативная методика)	Нет	Нет
Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990) (МКПТМ)	Не применимо	29 сентября 2003 (принята)
Международная конвенция о защите всех лиц от насильственных исчезновений (2006)	Нет	Нет

На том же УПО, Кыргызстан отверг рекомендации по ратификации Международной конвенции о защите всех лиц от насильственных исчезновений,⁷¹

71 Совет ООН по правам человека, Универсальный периодический обзор Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору: Кыргызстан, документ ООН A/HRC/29/4, 9 апреля 2015, пар. 118.10, 118.11 и 118.12.

Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП),⁷² и Факультативного протокола III к Конвенции о правах ребенка (КПР).⁷³

2.1.2 Другие договоры, относящиеся к равенству

Кыргызстан имеет неоднозначные результаты по отношению к другим международным договорам, относящимся к реализации всех прав на равенство и недискриминацию. Кыргызстан присоединился к Конвенции 1951 года о статусе беженцев в 1996 году. Тем не менее, Кыргызстан не ратифицировал ключевые конвенции, касающиеся лиц без гражданства: Конвенцию 1954 года о статусе апатридов и Конвенцию о сокращении безгражданства 1961.

В сфере трудовых стандартов, Кыргызстан ратифицировал все восемь ключевых конвенций Международной организации труда (МОТ), включая Конвенцию о равном вознаграждении и Конвенции о дискриминации (в области труда и занятий). В области образования, Кыргызстан ратифицировал Конвенции ЮНЕСКО 1960 года о борьбе с дискриминацией в области образования.

Кыргызстан не ратифицировало Римский статут и, как таковую, Кыргызстан не признает юрисдикцию Международного уголовного суда. В связи с этим международные преступления, которые подпадают под юрисдикцию этого суда, такие, как геноцид, преступления против человечности и военные преступления, не могут преследоваться по закону, если они имели место на территории Кыргызстана. Рекомендации, сделанные в адрес Кыргызстана во время его последних выступлений на УПО о ратификации Римского статута, были отклонены.⁷⁴

72 Там же, пар. 118.13 и 118.14.

73 Там же, пар. 118.15.

74 Там же, пар. от 118.1 до 118.10.

Инструмент, относящийся к вопросам равенства	Подписан	Ратифицирован / присоединился / принят
Конвенция о статусе беженцев (1951)	Не примени- мо	8 октября 1996 (принята)
Конвенция о статусе апатридов (1954)	Нет	Нет
Конвенция о сокращении безгражданства (1961)	Нет	Нет
Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством (1956)	Не примени- мо	5 сентября 1997 (принята)
Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000)	13 декабря 2000	2 октября 2003 (ратифицирована)
Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми (2000)	13 декабря 2000	2 октября 2003 (ратифицирована)
Римский статут Международного уголовного суда (1998)	8 декабря 1998	Нет
Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 г.)	Не примени- мо	3 июля 1995 (принята)
Конвенция о принудительном труде (1930) (Конвенция МОТ № 29)	Не примени- мо	31 марта 1992 (ратифицирована)
Конвенция о равном вознаграждении (1951) (Конвенция МОТ № 100)	Не примени- мо	31 марта 1992 (ратифицирована)
Конвенция о дискриминации (в области труда и занятости) (1958) (Конвенция МОТ № 111)	Не примени- мо	31 марта 1992 (ратифицирована)
Конвенция о наихудших формах детского труда (1999) (Конвенция МОТ № 182)	Не примени- мо	10 мая 2004 (ратифицирована)
Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (1989) (Конвенция МОТ № 169)	Нет	Нет

2.1.3 Региональные инструменты

Кыргызстан является членом Содружества Независимых Государств (СНГ) и ратифицировал Конвенцию СНГ по правам человека в мае 1995 года.

Кроме того, Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) присвоила Кыргызстану статус Партнера по демократии в 2014 г. Это создает институциональный механизм сотрудничества между ПАСЕ и кыргызским правительством для того, чтобы воспользоваться «опытом ПАСЕ в области построения демократии» и обсуждения общих проблем и вызовов.⁷⁵ В 2015 году делегация ПАСЕ посетила Кыргызстан в качестве наблюдателей за парламентскими выборами.⁷⁶ Также было осуществлено два визита Специальных докладчиков ПАСЕ в Кыргызстан в 2014 году и в начале 2016 г.

2.1.4 Не ратифицированные Кыргызстаном договора

Наряду с тем, что несколько договоров, которые не были ратифицированы Кыргызстаном, не связывают государство обязательствами, они, вместе с комментариями соответствующих договорных органов, имеют важную функцию толкования при определении обязательств Кыргызстана. Они должны быть использованы для уточнения: (i) обязательств Кыргызстана по договорам, участником которых он является, постольку, поскольку договоры, участником которых он не является, могут пояснить концепции, которые также встречаются в тех договорах, участником которых он является; (ii) содержание права на равенство и недискриминацию для лиц, подпадающих под ратифицированные договоры, которые являются уязвимыми перед множественной дискриминацией по признакам, которые включают защищенные другими договорами, или в областях жизни, охватываемых другими договорами; и (iii) обязательств Кыргызстана по обычному международному праву.

2.1.5 Обычное международное право

По международному праву, правовые обязательства государств вытекают из обычного международного права, а также из договор-

75 Парламентская ассамблея Совета Европы, Парламент Кыргызстана получает статус партнера по демократии, 8 апреля 2014 года, доступно по ссылке: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-en.asp?newsid=4970&lang=2>.

76 Парламентская ассамблея Совета Европы, ПАСЕ будет наблюдать за парламентскими выборами в Кыргызской Республике 1 октября 2015 года, доступно по ссылке: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=5805&lang=2>.

ного права. Обычное международное право выводится с течением времени из практики и поведения государств.⁷⁷ Нормы обычного международного права являются особенно значительными, когда они достигают уровня – известного как императивные нормы⁷⁸ – при котором они являются обязательными для всех государств и от них нельзя отступать. Общеизвестно, что запрещение расовой дискриминации является императивной нормой обычного международного права.⁷⁹ Кроме того, можно сказать, что запрещение дискриминации по другим признакам, например, пола и религии, в настоящее время может быть частью обычного международного права, хотя, еще не достигнув статуса императивной нормы.⁸⁰ Некоторые утверждают, и это было заявлено Межамериканский суд по правам человека, что более широкий принцип недискриминации является императивной нормой обычного международного права,⁸¹ но это является предметом обсуждения.⁸²

77 Шоу, М., Международное право, пятое издание, Cambridge University Press, 2003, стр. 69.

78 Прокурор против Анто Фурунджии, ИСТУ- ИТ-95-17/1-Т, 10 декабря 1998 года, пункт 153; Паркер, К. и Neulon, Л. Б.: Добиваясь действия Закона о правах человека», Гастингс, Международный и Сравнительный обзор законодательства, том 12, 1988–1989, стр. 417. Смотрите также: Венская конвенция о праве международных договоров, 1155 U.N.T.S. 331, 1969, статья 53.

79 Де Шуттер, О., Международное право в области прав человека: Дела, материалы, комментарии, Cambridge University Press, 2010, стр 64–68 и материалы, указанные в нем; Pellett, A Pellett, A., “Comments in Response to Christine Chinkin and in Defense of Jus Cogens as the Best Bastion against the Excesses of Fragmentation”, финский ежегодник международного права, Vol. 17, 2006, стр. 85; ср Шоу, М., международное право, шестое издание, Cambridge University Press, 2008, стр. 287, который относится к нему как часть обычного международного права, без ссылки на это будучи императивной нормой.

80 Там же, Shaw, стр. 287; там же., Pellett, стр. 85; and Cassel, D., «Равные трудовые права для незарегистрированных трудящихся», в Баефски, а. (ред.), прав человека и беженцев, внутренне перемещенных лиц и трудящихся-мигрантов: эссе в памяти Джоан Фицпатрик и Артура Хелтона, *Martius Nijhoff* издательство, 2006, стр. 511–512.

81 Межамериканский суд по правам человека, консультативное заключение ОС-18/03-юридические условия и права незарегистрированных мигрантов, Интер Амсамые КТ. Н.Р. (SER.) А) № 18 (2003), 17 сентября 2003 года, стр. 23. См., например, Мартин, ф. ф. и др., международных прав человека и гуманитарного права: дела, договоры и анализ, Cambridge University Press, 200.

82 См. Бьянки, А., «Права человека и магия Jus Cogens (общее международное право)», Европейский журнал международного права, том 19, 2008, стр. 506; Смотрите Cassel, выше, Примечание 80, стр. 511–512; Смотрите Pellett, выше, примечание 79, стр. 85.

2.1.6 Статус международного права в национальном законодательстве

В соответствии с Конституцией 2010 года, Кыргызстан является монистическим государством, где международные договоры ратифицированные государством и вступившие в силу, автоматически становятся частью национального законодательства. Статья 6, пункт 3 Конституции предусматривает, что:

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.

В числе международных договоров, в рамках Конституции 2010 года, международным договорам по правам человека приведен более высокий статус в соответствии со Статьей 6, пункт 3, которая продолжает: “Нормы международных договоров по правам человека имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров”. Тем не менее, как описано ниже в части 2.2.1, поправки утвержденные референдумом декабря 2016 года исключают эту ссылку, устраняя приоритет международных договоров в области прав человека.⁸³ Поправки также подрывают автоматическое включение ратифицированных договоров в национальное законодательство, как показывает пересмотренный текст «порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законом».⁸⁴

В соответствии со Статьей 97, пункт 6, подпункт 2 Конституции, Конституционная палата Верховного суда имеет право делать заключение о конституционности не вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика.

83 Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, “О назначении референдума (всенародного голосования) по Закону Кыргызской Республики “О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики”, от 29 июля 2016, Статья 1 (2), доступна на: <https://googl/71Deet>, только на русском и кыргызском языках.

84 Там же, Статья 1 (2).

Тогда возникает вопрос, каким образом ратифицированные договоры, которые вступили в силу, соответствуют иерархии конституционно-правового порядка и какие законы имеют приоритет в случае несогласованности. В Конституции не предусмотрены никакие указания относительно того, могут ли несовместимые с Конституцией договоры быть ратифицированы и как решается вопрос несовместимости между ратифицированными и действующими международными договорами и Конституцией. Конституционная палата имеет право рассматривать только те договоры, которые представляются на их рассмотрение. Таким образом, на практике, обеспечение согласованности между Конституцией и международными договорами опирается на добрую волю президента, премьер-министра, правительства, Жогорку Кенеша и политических партий, подающих потенциально несовместимые договоры в Конституционную палату до их ратификации.

В Конституции ничего не говорится о взаимосвязи ратифицированных международных договоров и других законодательных актов. Статья 20 Закона Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики»,⁸⁵ однако, предусматривает, что если существует несоответствие между национальным законодательством и положением международного договора, который был ратифицирован, в целях выполнения договорных обязательств, положения национального законодательства должны быть изменены в соответствии с договором. Таким образом, в теории, по крайней мере, не должно быть никакого конфликта между международными договорами и национальным законодательством. Еще предстоит увидеть, повлияет ли утверждение поправок к Статье 6 Конституции в референдуме декабря 2016 года, на иерархию в случае конфликта между национальным и международным правом.

Вне зависимости от своего статуса, международные договоры, в основном не применяются на практике. В 2014 году Комиссар ООН по правам человека выразил свою обеспокоенность в связи с «отсутствием подтверждений тому, что национальные суды применяют

85 Закон Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики» от 24 апреля 2014 г. № 64.

положения/нормы [МПГПП]»,⁸⁶ а в 2015 году, Комитет по экономическим социальным и культурным правам (КЭСКП) просил Кыргызстан привести примеры применения национальными судами МПЭСКП,⁸⁷ но Кыргызстан не смог привести ни один пример.⁸⁸ При том, что в ходе исследования для данного доклада был выявлен ряд дел, которые рассматривались Конституционной палатой Верховного суда и в которых была ссылка на положения международных договоров по правам человека, все же рекомендации проходили недоработанными и без точного воздействия на решение суда. В ходе исследования для настоящего доклада не было обнаружено ни одного дела, в котором суды низшей инстанции ссылались бы на международные договоры. Хотя такое исследование является трудным из-за полного отсутствия публикаций судебных решений, кроме тех, которые вынесены Верховным судом и его Конституционной палатой. Юрист из Кыргызстана с опытом подачи исков в связи с нарушениями прав человека рассказала в интервью с Иквал Райтс Траст (Equal Rights Trust) следующее. Несмотря на то, что она могла ссылаться на международное право и приводить аргументы перед судом, она полагалась исключительно на нормы национального законодательства, несмотря на право-обязывающую силу международных договоров в области прав человека ратифицированных в соответствии с законодательством Кыргызстана.⁸⁹ Она отметила, ссылаясь на свой личный опыт, что большинство юристов, участвующих в подаче исков по нарушениям прав человека, применяют аналогичный подход, потому что существует недостаток потенциала в отношении рассмотрения и применения норм международного права в области прав человека среди судебных органов. Это создает впечатление что аргументы, основанные на нормах международного права, являются менее убедительными.⁹⁰

86 Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания: Кыргызстан, Док. ООН, ССРР/С/КГЗ/СО/2, 23 апреля 2014 года Пункт 5.

87 Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, перечень вопросов: Кыргызстан, Док. ООН, Е/С.12/КГЗ/О/2-3, 9 декабря 2014 года Пункт 1.

88 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, перечень вопросов: Кыргызстан, Приложение: Ответы Кыргызстана, Док. ООН. Е/С.12/КГЗ/О/2-3/Add.1, 7 апреля 2015, Пункт 1-3.

89 Иквал Райтс Траст, интервью с Ю. Вотслава, Бишкек, 2 ноября 2016 года.

90 Там же.

В то время как Конституция в явном виде не относится к обычному международному праву, Статья 6, пункт 3 гласит, что «общепризнанные принципы и нормы международного права» являются составной частью правовой системы Кыргызстана, что означает принятие принципов обычного международного права в национальное законодательство. Однако, специализирующиеся в разных сферах юристы, опрошенные Трестом, на вопрос о применении обычного международного права на национальном уровне, указывали, что они не слышали о каких-либо судебных решениях, которые бы ссылались или опирались на принципы обычного международного права.⁹¹

2.2 Национальная правовая структура по вопросам равенства и недискриминации

В дополнение к определенной степени защиты от дискриминации в Конституции, в Кыргызстане есть законодательство, которое напрямую направлено на борьбу с неравенством на основе пола; законодательство, которое направлено на гарантирование равных прав и возможностей для людей с ограниченными возможностями здоровья, автономные положения, запрещающие дискриминацию в отношении лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом, а также ряд других автономных положений о недискриминации в рамках законодательных актов, регулирующих различные сферы деятельности. В этом разделе содержится анализ конституционных и законодательных положений, как с точки зрения их содержания, так и их практическое воздействия.

2.2.1 Конституция

Конституция Кыргызстана была принята в 2010 году после референдума, заменив предыдущую Конституцию 1993 года.⁹² В преамбуле

91 Все опрошенные лица были юристами, работающими в области прав ЛГБТ, права лиц с ВИЧ / СПИДом, женщин и детей. Все опрошенные юристы имели значительный опыт в судебных процессах по защите прав уязвимых меньшинств в национальных судах. Иквал Райтс Трест, интервью с Г, Бишкек, 31 октября 2016 г. Г. является квалифицированным юристом, работающим в НПО, которая представляет интересы людей с ВИЧ / СПИД и ЛГБТ. Иквал Райтс Трест, интервью с Ю. Вотслава, Бишкек, 2 ноября 2016 года; Иквал Райтс Трест, интервью с L, сотрудник Кыргыз Индиго (организация ЛГБТ), Бишкек, 1 ноября 2016 года.

92 Для получения более подробной информации, смотрите выше, часть 1.4.

к Конституции говорится, что принимается, в части, «[подтверждая] приверженность цели построения свободного и демократического государства, основанного на уважении и защите прав человека». Раздел II Конституции посвящен «правам и свободам человека»: в данном разделе, в Главе I предусматривается ряд «основных прав и свобод», в том числе «высших ценностей», внесенных поправками, принятыми на референдуме, в Главе II представлена серия «прав и свобод человека», и в Главе III – «права и обязанности граждан».

Вместе, в Разделе II предусмотрен широкий спектр прав и свобод, большинство из которых гарантируется всем лицам, и небольшое количество тех, которые гарантируется только гражданам. Кроме того, статьей 17 предусматривается, что:

Права и свободы, установленные настоящей Конституцией, не являются исчерпывающими и не должны толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

Хотя Статья 17 Конституции, по крайней мере, теоретически, гарантирует права, которые явно не перечислены, она не содержит положений о том, как в дальнейшем должны определяться права, защищенные Конституцией.

Статья 16 устанавливает широкие принципы, касающиеся «основных прав и свобод человека», а также содержит наиболее важные положения, защищающие права равенства и недискриминации. Первый пункт предусматривает, что:

Права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

В соответствии с Конституцией 2010 года второй пункт предусматривает, что:

Права и свободы человека являются высшей ценностью. Они действуют непосредственно, опре-

деляют смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Тем не менее, поправка ко второму пункту Статьи 16 была принята в недавнем референдуме, и предусматривает, что:

Права и свободы человека относятся к высшим ценностям Кыргызской Республики. Они действуют напрямую и определяют смысл и содержание деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Пункты 2 до 4, с поправками после референдума выделены жирным шрифтом, устанавливают конституционные права на равенство и недискриминацию:

2. Кыргызская Республика уважает и обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, права и свободы человека.

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

*Не являются дискриминацией специальные меры, установленные законом и **направленные на обеспечение обеспечивают высшие ценности Кыргызской Республики, а также равные возможности для различных социальных групп в соответствии с международными обязательствами.***

3. В Кыргызской Республике все равны перед законом и судом.

4. В Кыргызской Республике мужчины и женщины имеют равные права и свободы, равные возможности для их реализации.

Вместе, сфера применения Статьи 16 охватывает четыре аспекта прав на равенство и не-дискриминацию: (I) равенство прав и свобод человека, (II) запрещение дискриминации на основе открытого перечня оснований; (III) равенство перед законом и судом; и (IV) равные права и свободы для мужчин и женщин. Статья 16 с изменениями, внесенными в определении дискриминации, исключает «особые меры», установленные в законодательном порядке и направлены на обеспечение как высших ценностей, сформулированных в измененной Статье 1, так и равные возможности для «различных социальных групп в соответствии с международными обязательствами».

Несмотря на приветствие относительно широкого охвата положений Статьи 16, этого все же малая часть того, что требуется согласно наилучшей международной практике. Право на равенство, как определено в Принципе 1 Декларации принципов равенства (Декларация), включает (I), право на признание равной ценности и равного достоинства каждого человека; (II) право на равенство перед законом; (III) право на равную защиту и пользование законом; (IV) право на уважение и внимание, как ко всем другим; (V) право на участие наравне с другими в любой области экономической, социальной, политической, культурной или общественной жизни.⁹³

Несмотря на открытый характер конституционной гарантии равенства, это определение не согласуется с Принципом 5 Декларации, которая гласит:

Должна быть запрещена дискриминация на основе расы, цвета кожи, этнической принадлежности, происхождения, пола, беременности, материнства, гражданского, семейного статуса или статуса лица, осуществляющего уход, языка, религии или верований, политических или иных

93 Декларация принципов равенства, Иквал Райтс Траст, Лондон, 2008, Принцип 1, с. 5.

взглядов, рождения, национального или социального происхождения, гражданства, экономического положения, ассоциирования с национальным меньшинством, сексуальной ориентацией, половой идентичностью, возрастом, физическими недостатками (инвалидностью), состоянием здоровья, генетической или другой предрасположенностью к болезни, или сочетания каких-либо из этих признаков, или на основе характеристик, ассоциирующихся с какими-либо из этих признаков.

Не включение в Статью 16 Конституции таких оснований как сексуальная ориентация, гендерная идентичность, инвалидность и состояние здоровья в соответствии с Декларацией вызывает разочарование.⁹⁴ Статья 16, пункт 2, обеспечивает открытый список характеристик, на которых запрещена дискриминация, используя термин «другие обстоятельства», что позволяет признать другие характеристики (включая те которые не были упомянуты выше), таким образом, отражая лучшую международную практику.⁹⁵

Единственный способ определить включение характеристики в Статью 16, это инициирование судебного разбирательства перед Конституционной палатой Верховного суда для официального толкования

94 Смотреть, например, Петрова, Д., «Декларация Принципов Равенства: Вклад в международные права человека», В Декларации Принципов Равенства, там же, стр. 34: «Правовые положения, касающиеся равенства должны сочетать в себе правовую определенность с открытостью к улучшению, с тем, чтобы отразить жизненный опыт тех, кто подверглись неравенству. Основания, которые исторически были связаны с наиболее вопиющими формами дискриминации и являются важными факторами в обществе, в том числе раса, цвет кожи, этническое происхождение, пол, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение, ассоциация с национальным меньшинством, принадлежность к коренным народам, возраст, инвалидность, сексуальная ориентация или состояния здоровья, должны быть четко упомянуты в законодательстве».

95 Смотреть Принцип 5 Декларации Принципов Равенства, который предусматривает, что, в дополнение к запрещенным перечисленным характеристикам, «[Дискриминация], базирующаяся на каких-либо других основаниях, должна быть запрещена, если такая дискриминация (i) является причиной или неизменно сохраняет неблагоприятное положение; (ii) умаляет человеческое достоинство; или (iii) настолько неблагоприятно влияет на равное пользование человеком прав и свобод, что это сравнимо с дискриминацией на запрещенных выше основаниях.» (см. выше, обратите внимание, 93, стр. 6).

Конституции. Однако, Конституция не дает никаких указаний на то, что может быть защищено «при любых других обстоятельствах»; Принцип 5 Декларации о Принципах Равенства рекомендует, что дискриминация должна быть запрещена, если это:

(i) является причиной или неизменно сохраняет неблагоприятное положение; (ii) умаляет человеческое достоинство; или (iii) настолько неблагоприятно влияет на равное пользование человеком прав и свобод, что это сравнимо с дискриминацией по запрещенным выше признакам.

Большинство дел по вопросу дискриминации, доведенных до рассмотрения Конституционной палатой в соответствии со Статьей 16, заявляли о дискриминации на другом основании, отличающемся от перечисленных признаков. Тем не менее, Конституционный суд не воспользовался имеющимися возможностями растолковать, когда дальнейшие основания будут находиться в пределах «других обстоятельств». Ближайшее, что Конституционная палата приняла на рассмотрение в качестве «других обстоятельств» находится в одном из первых дел, рассмотренных Конституционной палатой. Это **Решение от 16 ноября 2013 года**,⁹⁶ по которому группа граждан оспаривает постановление правительства, предусматривавшее повышение пенсий некоторым лицам, предоставившим свои «особые услуги» Кыргызстану. Повышенная пенсия была автоматической для всех групп, перечисленных в нормативном акте, за исключением руководителей государственных органов, депутатов Жогорку Кенеша и Председателя Федерации профсоюзов. Для этих групп, увеличение пенсии может быть ограничено по определению комиссии, когда человек покидает свой пост.

Конституционная палата кратко обсудила Статью 16, и поскольку нет явной интерпретации термина «другие обстоятельства» Конституционная палата заявила, в более широком смысле, что Статья 16 запре-

96 Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики о конституционности второй части пункта 12 постановления «О пенсиях за особые заслуги перед Кыргызской Республикой», 13 ноября 2013 г.

щает дискриминацию, в том числе на основе «социальных качеств» человека. Конституционная палата заявила, что «социальные качества» человека включают в себя их происхождения, имущественное и должностное положение, принадлежность к религиозным и общественным организациям и месту жительства. Конституционная палата также отметила, что «социальные качества» человека зависели от соответствующего лица и были непостоянными.

Что касается фактов более раннего дела, Конституционная палата отметила, что в пункте 3 Статьи 16 гарантируется равенство перед законом, в то время как регулирование ставят определенные группы людей в иное положение по отношению к повышенной пенсии на основе их «официальной должности». Поэтому Конституционная палата постановила, что данное положение нарушило Статью 16 и является неконституционным. Несостоятельность Конституционной палаты в этом и других случаях по установлению определения «других обстоятельств», по которым лица могут быть защищены в соответствии со Статьей 16, означает, что неясно, какие дополнительные основания или признаки могут рассматриваться как подпадающие под его сферу определения.

Из статьи 16, пункт 2, не ясно, включает ли запрещение дискриминации по перечисленным признакам в себя дискриминацию на основании ассоциации с человеком, с защищенной характеристикой (дискриминация по ассоциации) или накладываются ли они из-за восприятия конкретной защищенной характеристики человека (дискриминация со стороны восприятия). Декларация принципов равенства требует запрета таких форм дискриминации.⁹⁷

Также неясно, из Статьи 16, пункта 2, включает ли запрет на дискриминацию на основе перечисленных характеристик, дискриминацию, основанную на совокупности характеристик (множественная дискримина-

97 См. принцип 5 Декларации принципов о равенстве, который предусматривает, что «дискриминация также должна быть запрещена, если она основана на ассоциации человека с другими лицами применяет запрещенные землей или восприятие, будь то точные или иные лица как имеющие характеристику, связанной с запрещенным основанием. (См. выше, Примечание 93, стр. 6–7).

ция). Декларация принципов равенства требует запрета множественной дискриминации.⁹⁸

Статья 16 не содержит определения дискриминации, и из прецедентов, в которых толкуется статья, становится ясно, что существует путаница относительно содержания права. Одним из аспектов, в частности, где наблюдается отсутствие правовой определенности, являются случаи, когда дифференцированное рассмотрение по перечисляемым признакам не будет считаться незаконной дискриминацией. Конституционная палата предприняла лишь расплывчатое установление наличия признаков, когда дифференцированное отношение на основе перечисляемых признаков было представлено в качестве доказательственной презумпции.

Такое установление наличия признаков привело к принятию решений, которые явно противоречат международным стандартам в области прав человека. В частности, не менее чем в трех случаях, в Конституционную палату была поданы несложные дела по возрастной дискриминации, но в каждом случае было признано, что основания были сомнительными. В первом из них, **решение от 30 апреля 2014 года**⁹⁹ заявитель оспорил положения Закона Кыргызской Республики «О государственной службе», которая установила максимальный возраст в 65 лет для государственных служащих, что позволяло увольнение государственных служащих по достижению этого возраста. Заявитель, который был уволен с государственной службы по достижении возраста 65 лет, утверждал, что это было дискриминацией по признаку возраста и нарушило Статью 16.

Конституционная палата признала, что принципы равенства и недискриминации, относятся ко всем сферам общественной жизни, в том числе, праву на труд, отраженному в Статье 42 Конституции, гарантиру-

98 См. принцип 12 Декларации принципов о равенстве, который предусматривает, что: «Законы и политика должны обеспечивать эффективную защиту от множественной дискриминации, то есть, дискриминации на более, чем одном основании». (См. выше, Примечание 93, стр. 10).

99 Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики о конституционности пункта «т» в первом и восьмом пункте статьи 31 Закона Кыргызской Республики «О государственной службе», от 30 апреля 2014 года.

ющее право на труд «каждому». Тем не менее, в то время как Статьей 52, пункт 4, гарантируются равные возможности, это не обеспечивает право на какую-либо конкретную должность. Кроме того, допустимо регулировать государственную службу, включая назначение, прохождение и увольнение лиц с государственной службы, для того, чтобы поддерживать высокий уровень обслуживания и ввиду специфики вовлекаемой профессиональной деятельности. Такие правила могут включать ограничения или требования относительно того, кто может быть назначен на определенную должность и когда они могут быть уволены. Другие примеры законодательных требований, включают такие положения как достижение, по крайней мере, 21-летнего возраста, гражданство Кыргызской Республики, соответствие требованиям, предъявляемым к данной должности, отсутствие судимости или постановления суда, запрещающего работать на государственной службе. Конституционная палата считает, что обязательный возраст выхода на пенсию 65 лет в равной степени допустим и что такое правовое регулирование обеспечило принципы стабильности, профессионализма, компетентности, регулярного оборота и постоянного совершенствования государственной службы. Ограничения являлись бы неконституционными, если бы они не были объективно оправданными, разумными и не соответствовали конституционно значимой цели.

В заключении о том, что требование по возрасту не является неконституционным, Конституционная палата также упоминает Конвенцию МОТ № 111 о дискриминации (в области труда и занятий) (которая предусматривает, в Статье 1 (2), что всякое различие, исключение или предпочтение, основанные на специфических требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией) и Рекомендацию МОТ № 162 о пожилых работниках (в Статье 5 которой говорится, что в исключительных случаях, возрастные ограничения могут быть установлены из-за особых требований, условий или правил выполнения некоторых видов занятости). Статьи Конвенции МОТ и Рекомендации, упомянутые Конституционной палатой, позволяют возрастные ограничения только в «исключительных случаях», и когда возраст связан с «присущим требованием» к выполнению задания, т.е. подлинным профессиональным требованием. Конституционная палата не устанавливает в своем решении, как полный запрет для всех лиц в возрасте старше 65 лет работать на государственной службе, является «исключением».

чительным случаем», или как возраст до 65 лет является «присущим требованием» для того, чтобы стать государственным служащим. Такое заключение сделано с недопониманием или неправильным толкованием соответствующего международного права.

В двух аналогичных случаях, **решение от 14 мая 2014 года**¹⁰⁰ и решение от **16 декабря 2015 года**,¹⁰¹ Конституционная палата пришла к такому же выводу относительно возрастных ограничений для тех, кто работает в органах внутренних дел, и тех, кто занимает руководящие должности в университетах, соответственно, снова заключив, что возрастные ограничения помогли обеспечить стабильность, профессионализм, компетентность, регулярный оборот и постоянное совершенствование государственной службы.

Решение Конституционной палаты от 4 июля 2014 года¹⁰² является еще одним примером того, как суд пришел к выводу, что различное рассмотрение не равносильно дискриминации, но предоставив только самые основные рассуждения о том, чем было оправдано различное отношение, опять же, просто используя трактовку различного отношения как «оправданного и разумного, и выполненного для конституционно важных целей», без дальнейших уточнений. Дело касалось Кубанычбека Асановича Жансеитова, который был освобожден от занимаемой должности в качестве заместителя директора Национального центра судебной экспертизы при Министерстве юстиции. В Статье 84 Кодекса законов о труде запрещается увольнять лиц, входивших в профсоюзы или иные представительные органов работников без их согласия, но содержит исключение для руководителей организаций, их заместителей, а также руководителей в органах государственной власти и неправительственных организаций. Жансеитов, член профсоюза, утверждал, что исключение в Статье 84, а также

100 Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики о конституционности пункта 2 Статьи 7-2 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», 14 мая 2014 года.

101 Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики о конституционности пункта 4 Статьи 384 Трудового кодекса Кыргызской Республики 16 декабря 2015 года.

102 Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики о конституционности пункта 3 части 2 Статьи 84 Трудового кодекса, 4 июля 2014 года.

его увольнение, является нарушением прав на равенство и недискриминации, закрепленных в Статье 16 Конституции.

Конституционная палата приняла считать, что Конституция гарантирует равенство трудовых прав, но это не помешало законодательному собранию принять законодательство, которое установило различное отношение в регулировании труда и занятости, в том числе различия в правовом статусе лиц, находящихся в разных группах (со ссылкой на характер и условия их профессиональной деятельности), а также различные правила об их увольнении, при условии, что такие различия были «оправданными и разумными, и выполняли конституционно важные цели». Конституционная палата считает, что существуют важные различия между руководителями организаций и других работников, в частности, тот факт, что руководители организаций имеют различные полномочия, включая введение в силу и расторжение трудовых договоров с работниками, составление и заключение коллективных договоров, продвижение сотрудников, инициирование дисциплинарного производства в отношении сотрудников, а также устанавливание внутренних правил и положений. Таким образом, они действуют от имени организации через свои роли, и поэтому их интересы могут отличаться от интересов других работников, как они относятся к разным сторонам трудовых отношений. Как таковые, руководители организаций не могли рассчитывать, в отличие от других работников, на такую же защиту, которую предоставляют профсоюзы или другие организации трудовых прав, при увольнении, а исключение в Статье 84 не нарушает права на равенство или недискриминацию и является конституционным. В своем обосновании Конституционная палата не содержит прямых ссылок на конкретные формулировки Статьи 16, а только ссылку на Статью 16, пункты 2 и 3, как имеющие актуальное значение; в той степени, в которой упоминается дискриминация, она (палата) не объясняет, что означает дискриминация, равно как не указывает на какое-либо общее положение по установлению наличия признаков того, является ли дифференцированный подход подлежащим оправданию, кроме ранее изложенных случаев, связанных с возрастом, опять же просто сказав, что в этом случае, различное отношение было «оправданным и обоснованным, и преследовало конституционно значимую цель».

В другом случае, связанном с занятостью, и в котором был применен тот же основной подход к установлению наличия признаков, решение

от **18 февраля 2015 года**,¹⁰³ оспаривался вопрос относительно положения Закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики», по которому человек не может быть принят на работу в прокуратуре, если он не прошел военную или альтернативную (невоенную) службу по семейным обстоятельствам. Действие данного закона исключает от работы в органах прокуратуры лиц, которые не пригодны к несению военной службы по состоянию здоровья, и проходят альтернативную (невоенную) службу. Заявитель был диагностирован с умеренной миопией (близорукостью) в 2009 году и впоследствии был признан непригодным для несения военной службы. Несмотря на то, что он перенес операцию, которая полностью восстановила зрение, впоследствии он был признан годным и имеющим право только на несение альтернативной (невоенной) службы по состоянию здоровья.

Конституционная палата отметила, что Статья 16, пункт 3 Конституции гарантирует равенство всех перед законом и судом, и что Статьей 52, пункта 4 гарантируются «равные права и равные возможности для занятия должностей в государственной и муниципальной службе, а также продвижение по службе «для всех граждан». Тем не менее, эти положения не означают право человека на любую желаемую должность. Государственная служба может установить определенные ограничения и требования, которые связаны с характером занятости. Ограничения были допущены, что отражало различия в правовом статусе лиц в различных категориях и законодательство, устанавливающее такие ограничения, не было бы неконституционными при условии, что они объективно оправданы, обоснованы и преследовали конституционно значимую цель. Конституционная палата отметила, что прокуратура является особой формой государственной службы и установление специальных требований, которые были связаны с характером работы и принципами организации и функционирования учреждения и которые имели целью обеспечение высокого уровня управления услугами, не были неконституционным. Тем не менее, при определении тех требований, законодательством должен быть обеспечен баланс между конституционно значимыми целями, общественными и частными ин-

103 Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики о конституционности статьи 4 Закона Кыргызской Республики «О введении о поправках и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», 18 февраля 2015 года.

тересами, а также соблюдаться конституционные принципы справедливости, равенства и пропорциональности. Предъявляемые требования должны соответствовать определенным критериям: ясность, однозначность и согласованность с существующей нормативно-правовой системой.

В этом случае Конституционная палата считает, что выполнение конституционного долга по защите «отечества», несение военной службы или альтернативной (невоенной) службы, демонстрирует способность индивида к ответственному и добросовестному выполнению служебных обязанностей, и поэтому может рассматриваться как особое требование, которое государство вправе установить для лиц, претендующих на должность в прокуратуре. Таким образом, данное ограничение способствует повышению престижа и привлекательности военной службы. Кроме того, те, кто не выполнил свой конституционный долг по защите отечества, не имеет моральных качеств, необходимых для прокуроров.

Тем не менее, Конституционная палата отметила, что здоровье человека может меняться с течением времени, и что законом позволяется медицинское освидетельствование состояния здоровья человека, чтобы установить, может ли он в конечном итоге нести военную службу. Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре» также включает в себя требование о том, что лицо, желающее работать на госслужбе, должно быть годным с медицинской точки зрения, и, как таковой, факт, что человек походил альтернативную (невоенную) службу по состоянию здоровья, не может рассматриваться в качестве причины, по которой он не в состоянии работать в прокуратуре, при условии, что он был годным на тот момент с медицинской точки зрения. Конституционная палата заключила, что поскольку оспариваемая норма не является неконституционной сама по себе, тем не менее, в закон необходимо внести поправки, чтобы снять ограничение в отношении лиц, прошедших альтернативную (невоенную) службу по состоянию здоровья.¹⁰⁴

104 28 июля 2015 года, закон были внесены поправки для осуществления решения конституционной палаты (Закон Кыргызской Республики «О введении о поправках и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», 28 июля 2015 года, № 201, в: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111245/20?cl=ru-ru>).

Граждане и иностранные граждане (неграждане)

Конституция устанавливает четкое разграничение между гражданами страны и иностранными гражданами в части предоставления гарантий по правам человека. Статья 19, пункт 1 гласит:

В Кыргызской Республике иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и исполняют обязанности наравне с гражданами Кыргызской Республики, кроме случаев, установленных законом или международным договором, участником которого является Кыргызская Республика.

В то время как большая часть прав, предусмотренных в Конституции, гарантируются всем лицам (разделы I и II главы II), существует значительное количество прав (в разделе III), которые гарантированы только гражданам.

Разделы I и II Главы II: Права, которые гарантируются всем лицам

Статья	Права
16, п. 2	Запрещение дискриминации.
16, п. 3	Равенство перед законом и судом.
16, п. 4	Равенство мужчин и женщин.
18	Право осуществлять любые действия и деятельность, кроме запрещенных настоящей Конституцией и законами.
21	Право на жизнь и запрещение смертной казни.
22, п. 1	Запрет пыток и других бесчеловечных, жестоких или унижающих достоинство видов обращения или наказания.
22, п. 2	Право каждого лишенного свободы на гуманное обращение и соблюдение человеческого достоинства.
22, п. 3	Запрет проведения опытов над людьми без их добровольного согласия.
23, п. 1	Запрет рабства и торговли людьми.
23, п. 2	Запрет эксплуатации детского труда.
23, п. 3	Запрет принудительного труда.

Статья	Права
24	Право на свободу и личную неприкосновенность (пункт 1); запрет на лишение свободы только на основании неисполнения гражданско-правового обязательства (пункт 2); и различные права задержанных лиц (пункты с 3 по 5).
25, п. 1	Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.
25, п. 2	Право свободно выезжать за пределы Кыргызской Республики.
26	Право на презумпцию невиновности (пункт 1) и на справедливое судебное разбирательство (пункты со 2 по 6).
27	Право на повторное рассмотрение дела вышестоящим судом и запрет на несение юридической ответственности за одно и то же правонарушение.
28	Запрет на обратную силу закона, устанавливающего или отягчающего ответственность лица.
29	Право на неприкосновенность частной жизни, на защиту чести и достоинства (пункт 1) и право на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных, электронных и иных сообщений (пункт 2).
30	Право на неприкосновенность жилища и иных объектов, находящихся в собственности.
31, п. 1	Право на свободу мысли и мнения.
31, п. 2	Право на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати.
31, п. 4	Запрет пропаганды национальной, этнической, расовой и религиозной ненависти.
32	Право на свободу совести и вероисповедания.
33	Право свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее (пункт 1); право на ознакомление в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе (пункт 2); и право на свободу информации (пункты 3 и 4).
34	Право на свободу мирных собраний.
35	Право на свободу объединения.
36, п. 1	Защита семьи, отцовства, материнства и детства.
36, п. 2	Право на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития.
36, п. 5	Право вступать в брак и создавать семью для лиц, достигших брачного возраста.

Статья	Права
37, п. 1	Государственная поддержка народных обычаев и традиций.
38	Право свободно определять и указывать свою этническую принадлежность.
39	Право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти.
40, п. 1	Судебная защита прав и свобод каждого человека.
40, п. 2	Право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.
40, п. 3	Право на получение квалифицированной юридической помощи.
41, п. 1	Право на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам и право на получение обоснованного ответа.
41, п. 2	Право обращаться в международные органы по правам человека за защитой нарушенных прав и свобод с целью восстановления и/или возмещения вреда.
42, п. 1	Право на владение, пользование и распоряжение своим имуществом.
42, п. 2	Право на экономическую свободу.
42, п. 3	Право на свободу труда, право распоряжаться своими способностями к труду, на выбор профессии и рода занятий, охрану и условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, а также право на вознаграждение за труд не ниже установленного законом прожиточного минимума.
43	Право на забастовку.
44, п. 1	Право на отдых.
45, п. 1	Право на образование.
46, п. 1	Право на жилище.
47, п. 1	Право на охрану здоровья.
48, п. 1	Право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду.
48, п. 2	Право на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования.
49, п. 1	Свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания.
49, п. 2	Право на участие в культурной жизни и доступ к ценностям культуры.

Раздел III Главы II: права гражданина

Статья	Право
50, п. 2	Запрет на лишение гражданина гражданства и право изменить свое гражданство.
50, п. 3	Право кыргызов, проживающих за пределами Кыргызской Республики, получить гражданство Кыргызской Республики.
50, п. 4	Запрет выдворения гражданина за пределы республики или выдачи другому государству.
51	Право беспрепятственно возвращаться в Кыргызскую Республику.
52, п. 1	Право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и право принимать участие в референдумах.
52, п. 2	Право проводить народные курултай (собрания) по вопросам, имеющим государственное и общественное значение.
52, п. 3	Право участвовать в формировании республиканского и местных бюджетов, а также получать информацию о фактически расходуемых средствах из бюджета.
52, п. 4	Равные права, равные возможности при поступлении на государственную и муниципальную службу и продвижении в должности.
53	Гарантируется социальное обеспечение в старости, в случае болезни и утраты трудоспособности, потери кормильца.
58	Право учреждать третейские суды.
59	Право учреждать суды аксакалов (старейшин).

Ограничение относительно количества прав, которые гарантируются только гражданам, в большей степени соответствует ограничениям прав, которые осуществляются только в отношении граждан того или иного государства, в соответствии с нормами международного права в области прав человека. Многие права, на которые существуют ограничения и которые гарантируются только гражданам, являются политическими правами, как например, право голосовать и быть избранным, и которые являются отражением прав, предусмотренных в статье 25 МПГПП, которые гарантируются только гражданам. Другие права просто не применимы в отношении лиц, не являющихся гражданами, такие

как запрещение лишения гражданства, выдворение за пределы республики или выдача другому государству/ экстрадиция или право на беспрепятственное возвращение в Кыргызстан.

Однако более проблематичным является то, что положение относительно возможности занимать посты и получать продвижение в должности, действительно только для граждан. И хотя пункт 1 статьи МПГПП предусматривает право и возможности «доступа в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе» только для граждан, термин «государственная служба» не определен. Однако в Замечании общего порядка КПЧ №25 предполагается, что термин, скорее, относится к вышестоящим государственным постам, а не к государственной службе в целом.¹⁰⁵ Далее можно предположить, что ограничение должностей для граждан на государственной службе в целом будет, видимо, противоречить запрету на дискриминацию при осуществлении права на труд, как это предусмотрено пунктом 2 статьи 2 и статьей 6 МПЭСКП.

Меры позитивных действий

Конституция прямо не предусматривает, что государство должно предпринять позитивные действия с тем, чтобы преодолеть менее выгодное в прошлом положение маргинализированных, социально отчуждённых групп населения и обеспечить достижение равенства для этих групп. Однако пункт 3 статьи 16 в соответствии с изменениями, которые будут внесены в него после референдума в декабре 2016, предусматривает, что специальные меры, установленные законом и направленные на обеспечение равных возможностей для различных социальных групп согласно международным обязательствам, не являются проявлениями дискриминации.

Необходимо, чтобы Кыргызстан не просто разрешил применение, а обеспечил активную реализацию позитивных действий в соответствии со своими обязательствами по международным договорам; также считается лучшей международной практикой прямо предусмотренное положение в принципе 3 Декларации относительно того, что

105 Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций, Замечание общего порядка № 25, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Ad.7, 1996, пункты 23–24.

«право на равенство требует позитивного действия, чтобы быть эффективным» и что:

Позитивное действие, включающее в себя ряд законодательных, административных и практических мер для преодоления сложившегося в прошлом неблагоприятного положения и ускорения прогресса отдельных групп на пути к равенству, является необходимой составной частью права на равенство.

Принцип 3 отражает обязательства в соответствии с международными договорами, участником которых является Кыргызстан. Например, КПЧ отмечает, что:

Принцип равенства иногда требует, чтобы государства-участники предпринимали активные практические меры с целью сглаживания или устранения условий, которые влекут за собой или же поощряют осуществление дискриминации, запрещенной Пактом.¹⁰⁶

Аналогично МПЭСКП устанавливает, что:

Для ликвидации дискриминации по существу государства-участники могут быть обязаны – а в некоторых случаях обязаны – принять специальные меры с целью смягчения или устранения условий, содействующих сохранению дискриминации. Такие меры являются законными в той степени, в какой они представляют собой разумные, объективные и соразмерные средства устранения фактической дискриминации, и их осуществление прекращается, когда удается добиться устойчивого равенства по существу. Однако в исключительных случаях мо-

106 Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций, Замечание общего порядка № 18: Недискриминация, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 26, 1989, пункт 10.

жет возникнуть необходимость того, чтобы такие позитивные меры имели постоянный характер, как то обеспечение устного перевода для языковых меньшинств и создание разумных условий для лиц с сенсорными нарушениями, с тем чтобы они имели доступ к медицинским учреждениям.¹⁰⁷

Фактически, хотя пункт 3 статьи 16 предусматривает защиту предпринимаемых специальных мер, но в статье не предусмотрена возможность обеспечения достижения равенства при помощи таких мер, что означает, что статья не обеспечивает полного поощрения права на равенство. Также изменения относительно объема разрешенных «специальных мер», которые будут внесены после референдума, вызывают озабоченность, особенно с учетом определения «высшей ценности», предусмотренного статьей 1.¹⁰⁸

Ограничение прав и свобод

Пункт 2 статьи 20 Конституции предусматривает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами, но только в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Однако в соответствии с изменениями, вынесенными на рассмотрение на референдум по конституции, который будет проведен в декабре 2016 года, этот перечень будет дополнен введением ограничений «с учетом особенностей военной или иной государственной службы».¹⁰⁹ Расширение ограничений на военную и государственную службу вызывает озабоченность, поскольку это широкое понятие, и такое положение установит исключение, запретную зону в виде целой сферы жизни, в отношении которой не будет действительна защита прав и свобод, предусмотренных Конституцией. Любые ограничения должны быть «соразмерны, пропорциональны» целям и не могут обеспечиваться

107 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка № 20: Недискриминация экономических, социальных и культурных прав*, UN Doc. E/C.12/GC/20, 2009, пункт 9.

108 См. ниже, обсуждение референдума, посвященного конституции.

109 См. выше, примечание 83, пункт 3 статьи 1.

за счет вторичного законодательства/ НПА. Далее, согласно пункту 3 статьи 20 не должны устанавливаться никакие ограничения в иных целях, кроме установленных в пункте 2, или в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией. Пункты 4 и 5 статьи 20 устанавливают определенные права, которые не подлежат никакому ограничению (такие как, запрет на смертную казнь или запрет пыток), но в этот перечень не включены права на равенство и недискриминацию.

Референдум по Конституции

29 июля 2016 года группа депутатов Жогорку Кенеша представила Жогорку Кенешу законопроект, касающийся внесения ряда изменений в Конституцию. В соответствии с процедурами, установленными в статье 114 Конституции законопроект был утвержден Жогорку Кенешем и в дальнейшем должен быть утвержден референдумом от 11 декабря 2016 года. Изменения вступят в силу после того, как Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов утвердит протокол результатов референдума и официально опубликует постановление о решении центральной комиссии, подписанное Президентом.¹¹⁰ Это является обычным процессуальным действием, и ожидается, что оно произойдет сразу после опубликования данного доклада. Исходя из этого, после опубликования результатов референдума изменения будут иметь обязательную силу.

Внесение изменений предусматривает фундаментальные изменения конституционального порядка в Кыргызстане, которые будут способствовать дальнейшему отклонению Конституции от положений международного права и лучших практик, передового опыта.¹¹¹ В частности, изменения ослабляют власть парламента, подрывают независимость судебной власти, исключают положение, устанавливающее приоритет норм международных договоров по правам человека, усиливают полномочия премьер-министра и ограничивают роль Конституционной

110 Закон Кыргызской Республики «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики» от 30 июня 2011 года № 40, статья 18, доступно по ссылке: <http://www.prokuror.kg/kg/82-russkaya-versiya/zakonodatelstvo/zakonodatelstvo-o-vyborakh/770-ob-izbiratelnykh-komissiyakh-po-provedeniyu-vyborov-i-referendumov-kyrgyzskoj-respubliki.html>.

111 См. выше, примечание 83.

палаты. Официальная причина внесения изменений – создание всеобъемлющей и прозрачной системы сдержек и противовесов полномочий Президента и Премьер-министра.¹¹² Однако в процессе ряда интервью, проведенных организацией Equal Rights Trust, один из анонимных источников, близкий к политическим процессам, сообщил о своем мнении относительно того, что изменения могут быть связаны с тем, что Президент, покидающий свой пост в связи с истечением срока полномочий, заинтересован в усилении полномочий премьер-министра, поскольку рассчитывает выставить свою кандидатуру на пост премьер-министра во время следующих выборов.¹¹³

Одобрение народом внесения изменений в конституцию является событием, вызывающим беспокойство. До проведения референдума Венецианская комиссия и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ рассмотрели предлагаемые изменения и выразили чрезвычайно критическое общее мнение, указав что:

*ряд предлагаемых изменений к Конституции, как представляется, вызывает озабоченность в отношении основных демократических принципов, особенно таких, как разделение властей и независимость судебной власти, и могут ущемлять определенные права человека и основные свободы.*¹¹⁴

Как отмечалось выше, вносится предложение по изменению статьи 1 Конституции в части установления нового перечня «высших ценностей», которые включают «любовь к Родине», «единство народа Кыргызстана»,

112 Аналитик Central Asia-Caucasus Analyst, «Кыргызстан в преддверии нового референдума по Конституции», *CaciAnalyst.org*, 19 сентября 2016 года, доступно по ссылке доступно на: <https://www.cacianalyst.org/publications/field-reports/item/13394-kyrgyzstan-set-to-hold-another-constitutional-referendum.html>.

113 Организация Equal Rights Trust, интервью с К., анонимным экспертом, близким к политическим процессам, Бишкек, 1 ноября 2016 года.

114 Европейская комиссия за демократию через право и офис ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, Предварительное совместное заключение по проекту закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию», 29 августа 2016 года, стр. 5, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/odhr/261676?download=true>.

«нравственность» и «сочетание традиций и прогресса».¹¹⁵ Включение таких общих понятий ценностей и ссылок на такие расплывчатые понятия, как «любовь к Родине» и «традиции» могут создать основу для ограничения в дискриминационной форме таких прав человека, как, например, право на свободу выражения мнений.¹¹⁶ Один из представителей объединения Кыргыз Индиго, осуществляющего поддержку ЛГБТ-сообщества, который был проинтервьюирован организацией Equal Rights Trust, также выразил озабоченность тем, что с введением таких «высших ценностей» утрачивается приоритет прав человека над всеми остальными ценностями, а также то, что ссылки на «традиции» явно направлены против прав ЛГБТ-сообщества, в частности, против однополых браков.¹¹⁷ Таковую же озабоченность вызывает дополнительный пункт к статье 36, где устанавливается, что «семья создается на основе добровольного союза мужчины и женщины, достигших установленного законом брачного возраста»,¹¹⁸ что дает основания предполагать, что единственной формой признанного брака будет брак между мужчиной и женщиной.¹¹⁹

Как указано выше, пункт 3 статьи 6 Конституции 2010 года предусматривает, что: «нормы международных договоров по правам человека имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров». Эта норма будет исключена, и в соответствии с измененной Конституцией международные договоры по правам человека не будут иметь приоритет над нормами других международных договоров.¹²⁰ Измененный текст предусматривает, что «порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законом».¹²¹ Как обсуждалось выше,

115 См. выше, примечание 83, пункт 1 статьи 1.

116 Эту озабоченность также разделяет Европейская комиссия за демократию через право и офис ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека; см. выше, примечание 114, стр. 9–11.

117 Организация Equal Rights Trust, интервью с Л., сотрудником Кыргыз Индиго, Бишкек, 1 ноября 2016 года.

118 См. выше, примечание 83, пункт 7 статьи 1.

119 Организация Equal Rights Trust, интервью с Л., сотрудником Кыргыз Индиго, Бишкек, 1 ноября 2016 года.

120 См. выше, примечание 83, пункт 2 статьи 1.

121 Там же, пункт 2 статьи 1; см. выше, примечание 114, стр.11–12.

это дает основания предполагать, что принципы и нормы международного права больше не будут автоматически включены в национальное законодательство, а просто потребуют исполнительных мер на национальном уровне. В пункт 2 статьи 41 также внесены изменения в виде исключения положения относительно требования, предусматривающего обязанность правительства принимать меры в случае признания международными органами по правам человека случаев нарушения прав и свобод человека.¹²² Международные договоры в области прав человека, ратифицированные Кыргызстаном, обеспечивают критически важную поддержку права на равенство и недискриминацию в Кыргызстане, а такое нарушение их статуса и статуса решений международных договорных органов представляет значительный риск для обеспечения защиты и осуществления этих прав. Кроме воздействия на гарантии, предусмотренные международными договорами по правам человека, как отмечено выше, внесение изменений в статью 20 относительно ограничений с учетом особенностей военной или иной государственной службы в значительной мере ограничивают объем прав, гарантированных и защищаемых Конституцией.¹²³

Изменения направлены на усиление роли исполнительной ветви власти; например, в соответствии с пересмотренной статьей 80 законы, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, принимаются лишь с согласия Правительства.¹²⁴ Статья 80 Конституции 2010 года предусматривает, что такие законы могут быть приняты только после определения Правительством источника финансирования, что означает, что роль исполнительной власти в соответствии с существующей Конституцией намного более ограничена, чем это предусматривается предложенными изменениями.¹²⁵ Далее, в соответствии с измененным пунктом 4 статьи 85 постановление о выражении недоверия правительству теперь принимается не менее, чем двумя третями голосов (а не простым) большинством голосов, что позволяет предположить, что правительство может оставаться у власти

122 См. выше, примечание 83, пункт 8 статьи 1.

123 См. выше, примечание 83, пункт 3 статьи 1.

124 Там же, пункт 16 статьи 1.

125 Конституция Кыргызской Республики, 2010 г., статья 80; см. выше, примечание 114, стр. 22.

даже несмотря на тот факт, что у него не будет поддержки большинства депутатов Жогорку Кенеша.¹²⁶

Определенный ряд изменений нарушает независимость и влияет на роль судебной власти. Например, пересмотренная статья 95 наделяет Президента правом представления в Жогорку Кенеш имен судей, которые должны быть освобождены от должности.¹²⁷ Законопроект также понижает статус и ослабляет роль Конституционной палаты, сводя её роль к чисто консультативной, совещательной. Статья 97 с изменениями предусматривает, что в случае принятия Конституционной палатой решения о неконституционности закона, такое решение является «предварительным заключением», которое направляется на рассмотрение Президенту и Жогорку Кенешу.¹²⁸ Если Президент, либо Жогорку Кенеш выразят несогласие с заключением Конституционной палаты, то решение о неконституционности принимается не менее, чем двумя третями голосов от полного состава судей Конституционной палаты; если и Президент, и Жогорку Кенеш выразят единую позицию о несогласии с предварительным заключением, то решение о вступает в силу, если три четверти от полного состава судей Конституционной палаты поддерживают это решение.¹²⁹ Данное положение дает возможность как исполнительным, так и законодательным учреждениям вмешиваться в полномочия судебной власти.

Эти изменения к Конституции являются прискорбными негативными проявлениями; особую озабоченность вызывают изменения статуса международного права и поощрение «традиционных» семейных ценностей в контексте института брака. Последствия этих изменений могут проявиться не сразу, и можно только надеяться, что они будут иметь лишь ограниченное практическое воздействие на права равенства и недискриминации.

126 Конституция Кыргызской Республики, там же, статья 85; см. выше, примечание 83, пункт 19 статьи 1; там же, Европейская комиссия за демократию через право и офис ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, стр. 22.

127 Там же, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, пункт 25 статьи 1.

128 Там же, пункт 27 статьи 1; см. выше, примечание 114, стр. 16.

129 Там же, пункт 27 статьи 1.

2.2.2 Специальное законодательство в области равенства и недискриминации

В Кыргызстане не существует всеобъемлющего, комплексного законодательства в области равенства и недискриминации. В 2014 году КПЧ выразил обеспокоенность «недостатком всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, которое запрещало бы дискриминацию на почве расы, языка, инвалидности и этнического происхождения. Комитет также обеспокоен недостатком дисциплинарных санкций по отношению к официальным лицам, которые совершают дискриминацию».¹³⁰ КПЧ рекомендовал Кыргызстану «провести обзор национального законодательства и привести его в соответствие с принципами недискриминации посредством включения в него положений, обеспечивающих полное запрещение дискриминации по всем признакам, предусмотренным Пактом».¹³¹ Аналогичным образом в 2015 году КЭСКП также выражал озабоченность относительно «недостатка всеобъемлющего антидискриминационного законодательства» и рекомендовал Кыргызстану «принять всеобъемлющий антидискриминационный закон, в котором будут предусмотрены определения прямой и косвенной дискриминации».¹³² К тому же, в рамках второго универсального периодического обзора в 2015 году, ряд государств представили Кыргызстану рекомендации относительно принятия всеобъемлющего, комплексного антидискриминационного законодательства, рекомендации были отклонены.¹³³

Вместо всеобъемлющего, комплексного антидискриминационного законодательства Кыргызстан принял ряд конкретных законов: о гендерном равенстве, о лицах с ограниченными возможностями здоровья, о лицах, инфицированных ВИЧ/ СПИДом, а также отдельные положения в некоторых других законодательных актах, регламентирующих различные области деятельности, которые либо запрещают

130 См. выше, примечание 86, п. 8.

131 Там же.

132 Комитет Организации Объединенных Наций по экономическим, социальным и культурным правам, Заключительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. E/C.12/KGZ/SO/2-3, 7 июля 2015 года, пункт 5.

133 См. выше, примечание 71, пункты 118.18-118.21.

дискриминацию, либо гарантируют равные права. В связи с тем, что существует недостаточное количество таких документов, они не обеспечивают необходимую степень и уровень защиты.

Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»

Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»¹³⁴ (Закон) вступил в силу 8 августа 2008 года и стал заменой предыдущему законодательному акту, касающемуся вопросов гендерного равенства, который действовал, начиная с 2003 года.¹³⁵ Это один из наиболее важных законов Кыргызской Республики, который разработан с целью обеспечения равенства между мужчинами и женщинами и который, в целом, обеспечивает надлежащие средства защиты для достижения гендерного равенства.

Глава 1: Общие положения

Во второй статье дано определение целей и задач настоящего Закона: целью настоящего Закона является достижение паритетного положения женщин и мужчин во всех сферах жизнедеятельности общества, а его задачами является создание национальных механизмов обеспечения для лиц разного пола:

- равенства прав, обязанностей и ответственности в политической, социальной, экономической, трудовой и иной деятельности;
- равенства возможностей;
- равнопартнерских отношений во всех сферах жизнедеятельности;
- равенства в семейных отношениях;
- равенства результата.

134 Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года, № 184, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202398>.

135 Закон Кыргызской Республики «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» от 12 марта 2003 года, № 60, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1184?cl=ru-ru>.

Определения некоторых из этих терминов предоставлены в статье 1 Закона. Например, «равные возможности» определены как «система средств и условий, необходимых для реального достижения гендерного равноправия»; «равнопартнерские отношения» как «сотрудничество или совместное участие в государственной и общественной жизни на равных условиях лиц разного пола».

Принципы Закона установлены в статье 3, а именно:

- соблюдение норм международного права в области обеспечения гендерного равенства;
- демократия;
- законность;
- недискриминация;
- ответственность и отчетность каждого ведомства за реализацию гендерной политики; и
- содействие и участие гражданского общества в продвижении гендерной политики.

Статья 4 предусматривает, что законодательство Кыргызской Республики в области гендерных отношений основывается на Конституции, на международных договорах и соглашениях, участником которых является Кыргызская Республика, настоящим Законом, принимаемых в соответствии с его положениями законах и иных нормативных правовых актах Кыргызской Республики. В соответствии со статьей 4, если международными договорами и соглашениями, участником которых является Кыргызская Республика, установлены другие правила, чем правила, предусмотренные Законом «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», применяются правила международных договоров и соглашений. Следовательно, в случае, если положения Закона не соответствует требованиям МПГПП, МПЭСКП или КЛДЖ, суды должны отдавать предпочтение требованиям договоров – это, конечно, будет целесообразно только если обязательства международных договоров являются более строгими, чем Закон. Однако в ходе исследования, проведенного в рамках данного доклада, не были выявлены судебные решения, которые основывались на положениях статьи 4.

Кроме того, статья 4 предусматривает, что Закон распространяется на граждан Кыргызской Республики, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно или временно пребывающих на территории Кыргызской Республики, на юридических лиц и государство в лице государственных органов и органов местного самоуправления.

Статья 5 является единственным положением, которое предусматривает запрещение дискриминации, указывая, что «запрещается прямая и косвенная гендерная дискриминация в любой сфере деятельности по отношению к лицам разного пола». Согласно определению, представленному в статье 1 Закона, «гендерная дискриминация (прямая, косвенная)», это:

[Л]юбое различие, исключение или предпочтение, которое ограничивает права и интересы лиц по признаку пола; направлена на ослабление или лишение признания, пользования или осуществления равноправия мужчин и женщин в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любых других областях общественной жизни.

«Прямая дискриминация» определяется в статье 1 как «дискриминация, прямо указывающая на половую принадлежность» и в соответствии со статьей 5 включает дискриминацию по причине семейного положения, беременности, потенциальной беременности и семейных обязанностей; сексуальное домогательство; и разную оплату за равный труд равной квалификации.

«Косвенная дискриминация» в соответствии с определением статьи 1 – это «дискриминация без прямого указания на половую принадлежность» и в соответствии со статьей 5 она включает воспроизводство гендерных стереотипов через средства массовой информации, образование, культуру и установление условий, требований, которые повлекли или могут повлечь негативные последствия в виде вреда для лиц определенного пола.

Комитет CEDAW/КЛДЖ установил формы дискриминации, подлежащие запрету, если существует требование, что в законах должны быть отраже-

ны нормы Конвенции. Комитет приводит определение прямой дискриминации и косвенной дискриминации в своей общей рекомендации № 28:

Прямая дискриминация в отношении женщин заключается в дифференцированном подходе при обращении, причем явно по признакам пола и гендерных различий. Косвенная дискриминация в отношении женщин имеет место тогда, когда законы, стратегии, программы или практики представляются нейтральными в той мере, в какой это касается мужчин и женщин, однако же на практике сопряжены с дискриминационными последствиями для женщин, ибо принятие, казалось бы, нейтральной меры не приводит к устранению ранее сложившихся факторов неравенства.¹³⁶ (выделено автором)

В то время как определение «прямой дискриминации», приведенное в статье 1 Закона, большей частью соответствует определению, представленному Комитетом CEDAW, определение «косвенной дискриминации» в соответствии со статьей 1 Закона в определенной степени неоднозначно, запутанно. Определение «косвенной дискриминации», представленное в статье 1 Закона, не соответствует определению, представленному Комитетом CEDAW, однако одно-два определения, представленные в статье 5, действительно, являются определениями «косвенной дискриминации» и соответствуют определению, представленному Комитетом CEDAW. В доказательство к замечаниям Комитета CEDAW, в 2015 в рамках четвертого периодического обзора Кыргызстана Комитету, международная организация Equal Rights Trust выразила озабоченность относительно текста Закона:

30. Указывая «установление условий, требований, которые повлекли или могут повлечь негативные последствия в виде вреда для лиц определенного пола» в качестве примера косвенной дискримина-

136 Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Общая рекомендация № 28, касающаяся основных обязательств государств-участников по статье 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, UN Doc. CEDAW/C/GC/28, 2010, пункт 16.

ции, закон, таким образом, не запрещает косвенную дискриминацию в полной мере в соответствии с определением, представленным в Общей рекомендации № 28 Комитета. Однако мы обеспокоены тем, что, представляя определение косвенной дискриминации в качестве примера дискриминации, Закон о гендерном равенстве остается неясным, неоднозначным. Такого рода неясность, неоднозначность усугубляется тем, что в статье 5 представлен второй пример косвенной дискриминации – воспроизводство гендерных стереотипов через средства массовой информации, образование, культуру, который не является примером косвенной дискриминации в соответствии с определением, используемым Комитетом и в Декларации принципов равенства.

31. Equal Rights Trust считает, что недостаточная ясность и несоответствие Закона о гендерном равенстве вызывает потребность внесения в него изменений с тем, чтобы Закон представил четкие и непротиворечивые определения прямой и косвенной дискриминации, которые должны соответствовать международным стандартам, как это определено в Общей рекомендации Комитета. По мнению Equal Rights Trust такого рода определения должны отличаться от любых примеров, которые включены в Закон о гендерном равенстве.¹³⁷

Тем не менее, в своих заключительных замечаниях от 2015 года Комитет CEDAW отмечает, что в Законе «содержится определение дискриминации, под которое подпадает прямая и косвенная дискриминация как в государственной, так и в частной сферах, в соответствии со статьей 1 Конвенции».¹³⁸

137 Equal Rights Trust, Альтернативный доклад, представленный на 60-й сессии Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин касательно четвертого периодического отчета Кыргызстана, 2015 г., пп. 30 и 31.

138 Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Заключительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. CEDAW/C/KGZ/CO/4, 11 марта 2015 года, пункт 9.

В дополнение к запрещению дискриминации в статье 5 также приводится ряд исключений, согласно которым не является дискриминацией:

- (1) установление различий в регулировании отношений, связанных с функциями рождения детей и грудного вскармливания;
- (2) призыв на действительную срочную военную службу исключительно мужчин в случаях, установленных законами Кыргызской Республики;
- (3) принятие на основе настоящего Закона специальных мер, направленных на достижение фактического равенства в политических, экономических, трудовых и иных социальных отношениях;
- (4) особенности охраны труда женщин и мужчин, связанные с охраной их репродуктивного здоровья;
- (5) установление требований к профессиональной квалификации, основанных на возможностях выполнения обязанностей только лицами определенного пола;
- (6) позитивные действия.

Содержание первого пункта в перечне исключений не совсем ясно, но международное право признает необходимость предоставления матерям определенной правовой защиты, связанной с функциями рождения, поэтому желательно исключить этот вид защиты из общего понятия запрещения дискриминации. Пункт второй в перечне исключений связан с вопросом военной службы. В соответствии с законодательством Кыргызстана призыву на срочную военную службу подлежат все граждане мужского пола в возрасте от восемнадцати лет, для женщин военная служба является добровольной.¹³⁹ Такое положение является очевидно дискриминационным по признаку пола, поскольку здесь выставляются требования в отношении мужчин, которые не применимы к женщинам и которые не могут быть обоснованы.

Пункт третий в перечне исключений разрешает принятие специальных мер, направленных на достижение фактического равенства мужчин и женщин. «Специальные меры» в главе 1 Закона определяются

¹³⁹ Закон Кыргызской Республики «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах» от 9 февраля 2009 года, № 43.

как «меры организационного, законодательного, институционального характера, направленные на поддержку лиц одного из полов в наиболее дискриминационной сфере жизнедеятельности. Специальные меры могут носить временный характер». Пункт шестой в перечне исключений разрешает позитивные действия, определенные в статье 1 как «меры, направленные на выравнивание возможностей мужчин и женщин при реализации прав, предоставленных им Конституцией и законами». Эти два исключения в некоторой степени дублируют друг друга и оба могут быть определены в качестве мер «позитивного действия».

Как указано выше, Кыргызстану необходимо реализовать меры позитивного действия в соответствии со своими обязательствами в рамках международных договоров и передового международного опыта, лучших практик.¹⁴⁰ Комитет CEDAW представил более детальное руководство по использованию специальных мер, направленных на обеспечение равенства между женщинами и мужчинами. Комитет CEDAW отмечает, что цель применения этих временных специальных мер заключается в:

[у]скорении процесса улучшения положения женщин в интересах установления их фактического или основополагающего равенства с мужчинами и в обеспечении структурных, социальных и культурных изменений, необходимых для исправления имевших место в прошлом или имеющих место в настоящем форм и последствий дискриминации в отношении женщин, а также в обеспечении им компенсации.¹⁴¹

Комитет CEDAW также рассматривает применение этих мер не как «исключение из нормы недискриминации», но скорее как свидетельство того, что временные специальные меры являются «частью необходимой стратегии государств-участников, нацеленной на достижение

140 См. раздел 2.2.1 выше.

141 Комитет Организации Объединенных Наций по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Общая рекомендация № 25: по статье 4, пункт 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин касательно временных специальных мер, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 282, 2004, пункт 15.

фактического или основополагающего равенства женщин и мужчин в осуществлении имеющихся у них прав человека и основных свобод».¹⁴²

Подход, предусмотренный в статье 5 относительно мер позитивного действия, расходится с положениями Декларации, международными лучшими практиками и международными договорами, участником которых является Кыргызстан, и которые, как это определено выше, скорее требуют, чем разрешают принятие позитивных действий.

Пункт четвертый в перечне исключений, а именно особенности охраны труда женщин и мужчин, связанные с охраной их репродуктивного здоровья, в принципе, обоснован и, действительно, предусмотрен в пункте 1 статьи 11 КЛДЖ, который устанавливает, что государства-участники:

[П]ринимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в области занятости, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин (...) право на охрану здоровья и безопасные условия труда, в том числе по сохранению функции продолжения рода.

Однако как свидетельствуют данные, приведенные в части 3 данного доклада, Трудовой кодекс включает ряд ограничений по применению труда женщин – ограничений, которые указаны как меры по защите здоровья женщин, но которые фактически не имеют никакого отношения к состоянию здоровья женщин или их способностям и, на самом деле, являются чисто дискриминационными.

Пункт пятый перечня исключений относительно требований к профессиональной квалификации, основанных на возможностях выполнения обязанностей только лицами определенного пола, является проблематичным только в той части, где он охватывает «подлинные профессиональные требования», а именно, требования в отношении определенных ролей, функций, которые соответствуют лицу определенного пола. Однако пояснений со стороны прецедентного права, судебной практики не представлено.

142 Там же, пункт 18.

Статья 5 предусматривает, что лица, осуществляющие прямую или косвенную дискриминацию, привлекаются к ответственности в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.¹⁴³ Наконец, согласно статье 5 не допускается поведение лиц, основанное на нормах обычного права, традициях и культуре, которое входит в противоречие с требованиями настоящего Закона и нормами международного права в осуществлении гендерного равенства, но она также предусматривает, что Кыргызская Республика поддерживает народные обычаи и традиции, не содержащие в себе элементы гендерной дискриминации.

Статья 6 устанавливает, что государственная политика по обеспечению гендерного равенства формируется и реализуется в соответствии с демократическими принципами государственными органами и органами местного самоуправления с участием гражданского общества и частного сектора. Государственная политика состоит из восьми элементов:

- формирование, совершенствование и развитие нормативной правовой базы для обеспечения гендерного равенства;
- создание институциональных механизмов по реализации гендерной политики;
- разработка и реализация государственных целевых программ, направленных на достижение гендерного равенства;

143 Характерная фраза, которая используется в законодательстве Кыргызстана в случаях, когда какое-либо лицо нарушает определенные нормы закона, звучит следующим образом: «в соответствии с законодательством Кыргызской Республики» или используются аналогичные формулировки. На практике это означает, что суды должны использовать основные акты законодательства, которые определяют обязательства и меры наказания или последствия как результат акта правонарушения, а именно, Уголовный кодекс, Кодекс административной ответственности и Гражданский кодекс. В некоторых случаях изменения вносятся в соответствующий кодекс (кодексы) одновременно (или сразу после) утверждения первоначального закона, который определяет тип ответственности (т. е. является ли акт правонарушения уголовным преступлением, административным правонарушением или гражданской ответственностью), а также какое наказание или последствия должны наступать. Однако в некоторых случаях изменения в кодексы не вносятся, что приводит к пробелам в законодательстве и приводит к правовой неопределенности, когда суд сталкивается с трудностями в процессе разбирательства и вынесения решения по делам в отношении какого-либо лица, нарушившего определенное положение/норму.

- принятие специальных мер, направленных на устранение дисбаланса между возможностями женщин и мужчин;
- интеграция гендерного подхода в государственные, региональные и местные программы и стратегии развития;
- защита общества от информации, пропаганды и агитации, направленных на нарушение гендерного равенства;
- воспитание и пропаганда культуры гендерного равенства; и
- выполнение общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных обязательств Кыргызской Республики, касающихся вопросов гендерного равенства.

Статья 7 предусматривает, что мониторинг исполнения гендерной политики и оценка ее реализации осуществляются государственными органами, органами местного самоуправления и гражданским обществом на основе «гендерных индикаторов», утвержденных Правительством. Государственные органы, органы местного самоуправления представляют ежегодно отчеты по реализации гендерной политики в порядке и на основании специальных форм, утвержденных Правительством, и публикуют их в средствах массовой информации.

Наконец, статья 8 предусматривает, что Национальный статистический комитет занимается сбором «гендерной статистики» на основе информации, представленной государственными органами, органами местного самоуправления и руководителями юридических лиц.

Глава 2:

Гарантии гендерного равенства в управлении государством и прохождении государственной и муниципальной службы

Глава 2 касается вопроса гарантий гендерного равенства в процессе управления государством, при поступлении на государственную и муниципальную службу и при проведении выборов. Статья 9 устанавливает, что государство гарантирует и создает равные возможности лицам разного пола для участия в управлении государством путем обеспечения «гендерного представительства» лиц во всех ветвях государственной власти через правовые, организационные и иные механизмы. Глава 9 также устанавливает ответственность за неисполнение положений настоящего Закона в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. «Гендерное представительство» определено в статье 1 как

простое «наличие в составе какой-либо организации лиц разного пола в установленной пропорции».

Статья 10 содержит различные положения, направленные на обеспечение гендерного равенства при поступлении на государственную и муниципальную службу. Во-первых, глава 10 устанавливает, что мужчины и женщины имеют равные права и равные возможности при поступлении на государственную и муниципальную службу и при дальнейшем осуществлении деятельности в ее органах. Более того, руководители государственных органов и органов местного самоуправления обязаны обеспечить равный доступ для мужчин и женщин к государственной и муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой.

Во-вторых, в кадровом составе служащих государственных органов и органов местного самоуправления не должны преобладать служащие одного пола. Статья 10 предусматривает, чтобы нормативными правовыми актами Кыргызской Республики устанавливалась система квотирования в государственных органах и органах местного самоуправления, при которой служащие одного пола могут составлять не более семидесяти процентов кадрового состава, в том числе на уровне принятия решений; соответствующие законы были впоследствии приняты в июле 2011 года.¹⁴⁴

В третьих, лица, в течение 3 лет не повышающиеся в должностях и не направленные на обучение с целью дальнейшего повышения квалификации, имеют право запросить и получить от руководителя государственного органа и органа местного самоуправления письменное обоснование причин таких действий, а также сведения, касающиеся опыта и квалификации лица, назначенного (принятого, повышенного) на претендуемую ими должность или направленного на обучение.

В-четвертых, замещение вакантных должностей государственной и муниципальной службы обеспечивается путем проведения конкурсов,

144 Пункт 2 статьи 60 Конституционного закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года, Закон № 68; пункт 7 статьи 49 Закона Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года, Закон № 98.

в которых в равной мере и на равных условиях участвуют мужчины и женщины. В-пятых, руководители государственных органов и органов местного самоуправления должны разрабатывать политику карьерного роста работников с учетом гендерной политики. В-шестых, запрещается объявление конкурсов только для лиц одного пола.

В случае нарушения требований, установленных статьей 10, решения признаются незаконными, а результаты конкурса на замещение вакантных должностей могут быть отменены в суде. Статья 10 также содержит положение относительно случаев «равенства результатов – tie break», т. е. если по конкурсу на вакантную должность государственной или муниципальной службы прошли два кандидата разного пола, то при равных условиях должен быть принят кандидат такого пола, который менее представлен в данном органе. Наконец, статья 10 предусматривает, что за нарушение положений настоящей статьи, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, виновные лица привлекаются к административной ответственности. Однако в Кодекс административной ответственности не были внесены изменения в соответствии с положениями статьи 10, и он не содержит соответствующих положений о правонарушениях, связанных с гендерной дискриминацией в государственной службе, или любых других запрещений, предусмотренных Законом, что затрудняет практическое применение норм закона судами.

Статья 11 содержит положения относительно гарантий равных избирательных прав. Во-первых, она устанавливает, что мужчины и женщины имеют равные права на участие в выборах главы государства, высших государственных органов и органов местного самоуправления. Во-вторых, при проведении выборов женщинам и мужчинам обеспечиваются справедливые и реальные возможности реализации права избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления. В-третьих, с целью достижения паритетной демократии государство вправе устанавливать специальные меры, направленные на поддержку кандидатов недопредставленного пола. В-четвертых, требуется, чтобы политические партии обеспечили гарантированное паритетное гендерное представительство в списках кандидатов. Наконец, законодательством Кыргызской Республики о выборах и партиях устанавливаются избирательные права граждан, отношения, связанные с проведением

выборов в государственные органы и органы местного самоуправления, а также меры стимулирования и поддержки политических партий в целях соблюдения принципов равной гендерной представленности.

*Глава 3:
Гарантии гендерного равенства в экономических
и социальных отношениях*

Глава 3 определяет различные области экономической и социальной жизни, в которых государству необходимо гарантировать обеспечение гендерного равенства и где запрещена дискриминация по гендерному признаку: доступ ко всем формам собственности (статья 12), доступ к землепользованию (статья 13), доступ к осуществлению предпринимательской деятельности (статья 14), доступ к созданию (учреждению) организаций (статья 15), доступ к управлению предприятиями (статья 16) и доступ к социальным услугам и социальной защите (статья 17).

*Глава 4:
Гендерное равенство в трудовых отношениях*

Глава 4 определяет различные меры, направленные на обеспечение гендерного равенства в трудовой деятельности. Статья 18 предусматривает, что работодатели должны обеспечить поэтапное продвижение к гендерному представительству и определяет ряд специальных мер:

- Работодатели вправе осуществлять позитивные действия, направленные на достижение сбалансированного соотношения женщин и мужчин в разных сферах трудовой деятельности, а также среди разных категорий работников, однако существует исключение, когда данное положение не распространяется на предпринимателей, осуществляющих деятельность без применения наемного труда, юридических лиц с численностью менее 10 человек.
- Работодатели обязаны принимать меры, чтобы условия работы были равноценными для женщин и мужчин.
- Работодателям запрещается в объявлениях (рекламе) о вакансиях предлагать работу лишь женщинам или лишь мужчинам (за исключением специфической работы, которая может вы-

полняться исключительно лицами определенного пола); выдвигать разные условия для женщин и мужчин; или требовать от лиц, которые устраиваются на работу, сведений об их личной жизни, планах относительно рождения детей.

- Работодатели обязаны обеспечить женщинам и мужчинам возможность совмещать свою трудовую деятельность с семейными обязанностями.

Статья 19 предусматривает, что мужчины и женщины конкурируют на равных условиях и имеют равную оплату труда при одинаковой квалификации работника и одних и тех же условиях труда. Статья 19 также предусматривает запрещение снижения оплаты или ухудшения условий труда по признаку пола.

Статья 20 предусматривает, что в случаях сокращения штата работников работодатель обязан обеспечить, чтобы число уволенных лиц одного пола должно быть пропорционально сложившейся численности персонала.

Статья 21 запрещает подвергать работающих лиц виктимизации («давлению или преследованию» по терминологии закона) на основании того, что они подали жалобу на гендерную дискриминацию. Статья 21 также устанавливает, что в случаях оказания давления или преследования работников на основе гендерных стереотипов, включая сексуальные домогательства, работодатель несет ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Работодатели также обязаны принимать меры по недопущению случаев сексуальных домогательств. Наконец, работодатели привлекаются к ответственности, в случае, если они своими незаконными действиями вынудили работника уволиться.

При установлении факта гендерной дискриминации работнику в судебном порядке возмещается моральный и материальный вред. Суд вправе обязать работодателя принять на работу лицо, которому по причине гендерной дискриминации было отказано в приеме на работу, или восстановить в должности лицо, уволенное по причине гендерной дискриминации.

Наконец, в соответствии со статьей 22 государство признает «домашний труд», который формирует, поддерживает и развивает здоровье, трудоспособность и духовные потребности членов семьи. Статья 22 предусматривает, что «домашний труд выполняется членами семьи на добровольной основе и не может служить способом гендерной и других форм дискриминации членов семьи и может осуществляться в равной степени лицами разного пола». Статья 22 устанавливает, что государство обеспечивает членам семьи, независимо от их половой принадлежности, справедливую компенсацию домашнего труда (по уходу за детьми, престарелыми родителями и инвалидами) путем выплаты государственного пособия. Статья 22 также предусматривает положение, когда государство «поощряет и сотрудничает с гражданским обществом и частным сектором в сфере развития услуг по домашнему труду».

Глава 5:

Механизм обеспечения соблюдения гендерного равенства

Первые статьи главы 5 определяют компетенции различных государственных органов по обеспечению гендерного равенства. В соответствии со статьей 23 исключительной компетенцией Президента является назначение и представление кандидатуры в каждый государственный орган с учетом гендерного представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола. Первоначальная версия Закона предусматривала две другие компетенции Президента – определение основных направлений гендерной политики и введение специальных мер по обеспечению реализации гендерной политики, однако они были исключены из Закона на этапе внесения изменений в 2011 году.¹⁴⁵

В соответствии со статьей 24 Жогорку Кенеш путем принятия законов формирует правовую основу государственной политики гендерного равенства во всех сферах государственной и общественной жизни. Жогорку Кенеш также обеспечивает, чтобы представительство назначенных лиц одного пола в Верховный суд (включая Конституционную палату Верховного суда), судей Конституционного суда, членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов,

145 Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и возможностей для мужчин и женщин» от 14 июля 2011 года № 97.

членов счетной палаты и вице-омбудсменов составляло не более семидесяти процентов.

Статья устанавливает 25 устанавливает различные компетенции правительства, которое:

- определяет основные направления гендерной политики;
- вводит специальные меры по обеспечению реализации гендерной политики в рамках законодательства с целью обеспечения равных возможностей различных социальных групп в соответствии с международными обязательствами;
- участвует в разработке и обеспечивает проведение единой государственной политики, направленной на достижение гендерного равенства во всех сферах общественной жизни;
- формирует государственные целевые программы по осуществлению гендерного равноправия, обеспечивает их выполнение;
- финансирует мероприятия по реализации государственной политики в области гендерного равенства за счет средств республиканского бюджета;
- направляет и контролирует деятельность исполнительных органов государственной власти по защите и обеспечению гендерного равенства; и
- готовит ежегодный отчет о положении дел в Кыргызской Республике в области гендерного равенства.

Статья 26 устанавливает различные компетенции государственных органов, которые:

- проводят единую государственную гендерную политику;
- координируют деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц, независимо от форм собственности, по реализации национальной политики, направленной на достижение гендерного равенства в Кыргызской Республике;
- обеспечивают информационную и просветительскую деятельность в области гендерного развития;
- обеспечивают внедрение гендерных подходов в национальную политику и государственные программы;

- оказывают содействие в проведении гендерной экспертизы законодательства и проектов нормативных правовых актов;
- содействуют созданию механизмов, обеспечивающих достижение гендерного равенства и равноправия во всех сферах социально-экономической и общественно-политической жизни;
- осуществляют регистрацию и учет всех фактов нарушения гендерного равенства;
- координируют деятельность органов по разрешению споров о нарушении гендерного равенства;
- осуществляют мониторинг за исполнением настоящего Закона и международных обязательств Кыргызской Республики в области гендерного развития; и
- ежегодно составляют и публикуют отчеты об исполнении настоящего Закона, направляет рекомендации в государственные органы и органы местного самоуправления.

Статья 27 устанавливает компетенции органов местного самоуправления, которые осуществляют мероприятия по разработке и реализации гендерной политики и координируют свои действия с действиями исполнительных органов государственной власти в части поддержки соответствующих государственных, региональных и местных программ.

Статья 28 определяет способы участия организаций гражданского общества в содействии продвижению гендерной политики, которые:

- участвуют в разработке и реализации соответствующих решений, принимаемых государственными органами и органами местного самоуправления по вопросам обеспечения гендерного равенства;
- выдвигают и поддерживают кандидатов, в программу которых входит защита принципов гендерного равенства;
- имеют право получать от соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления методическую, информационную и иную помощь в объеме и порядке, установленных государственными, региональными и местными программами, которые направлены на устранение гендерной дискриминации;
- регистрируют факты нарушений гендерного равенства и представляют данные в уполномоченный государственный орган в

области гендерного равенства для проведения мониторинга в сфере обеспечения гендерного равенства;

- осуществляют мониторинг исполнения настоящего Закона; и
- имеют право готовить альтернативные публичные отчеты.

Наконец, статья 29 устанавливает процедуру «гендерной экспертизы», которая проводится в целях изучения и выявления фактов нарушения гендерного равенства в законах и иных нормативных правовых актах и их проектах для приведения законодательства или законопроектов в соответствие с нормами международных договоров и соглашений в области гендерного равенства. «Гендерная экспертиза» осуществляется государственными органами, органами местного самоуправления и организациями гражданского общества. В случае установления несоответствия нормативного правового акта орган, выявивший такое несоответствие, направляет свои выводы в орган, который принял такой нормативный правовой акт или законопроект.

Статья 29 наделяет правительство полномочиями устанавливать в постановлениях процедуры проведения гендерной экспертизы. В 2010 году правительство приняло постановление, которое охватывает не только вопросы проведения гендерной экспертизы, но и проведения правовой, правозащитной, экологической и антикоррупционной экспертиз.¹⁴⁶

Глава 6:

Гарантии реализации положений настоящего Закона

Основная заключительная глава Закона посвящена вопросам реализации настоящего Закона. В соответствии со статьей 30 лица, подвергающиеся гендерной дискриминации, вправе одновременно обращаться к Омбудсмену (Акыйкатчы), в органы прокуратуры, судебные и иные государственные органы, органы местного самоуправления. Указанные органы осуществляют рассмотрение фактов дела в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Статья 31 предусматривает возможность обжалования действий государственных органов и орга-

146 Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики» от 8 декабря 2010 г. № 319.

нов местного самоуправления и их должностных лиц, а также юридических лиц, независимо от форм собственности, и их должностных лиц. Статья 32 предусматривает, что надзор за точным и единообразным исполнением настоящего Закона осуществляет Прокуратура Кыргызской Республики, хотя организации гражданского общества могут осуществлять общественный контроль за их реализацией.

Статья 33 предусматривает, что в случаях выявления фактов гендерной дискриминации органы, осуществляющие контроль и надзор за исполнением настоящего Закона, имеют право:

- направлять государственным органам, органам местного самоуправления и руководителям юридических лиц, независимо от форм собственности, письменные предписания по устранению выявленных фактов нарушения гендерного равенства с указанием срока исполнения;
- привлекать к ответственности лиц, виновных в нарушении положений настоящего Закона;
- обнародовать в средствах массовой информации названия юридических лиц, независимо от форм собственности, нарушающих настоящий Закон.

В заключение, Закон предусматривает значительную защиту от гендерной дискриминации, а также ряд важных позитивных мер, которые обеспечивают потенциал развития и достижения гендерного равенства. Статья 34 предусматривает, что должностные лица несут ответственность за нарушение положений настоящего Закона в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Однако ни в Гражданском кодексе,¹⁴⁷ ни в Кодексе об административной ответственности¹⁴⁸ не предусмотрено положений, запрещающих дискриминацию по признаку пола, что затрудняет работу судов в части точного определения того, какая гражданская или административная ответственность предусмотрена в каждом конкретном случае, по каждому делу. Два правоза-

147 Гражданский кодекс Кыргызской Республики от 8 мая 1996 года № 15, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4?cl=ru-ru>.

148 Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 года № 114, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/6>.

щитника, работающие в области прав женщин, интервью с которыми проводила организация Equal Rights Trust, указали, что они не знают ни одного судебного дела, в рамках которого осуществлялось прямое обращение к Закону.¹⁴⁹ Также не существует официальной статистики относительно количества дел, переданных в суд или органам уголовного преследования, что не позволяет определить наличие фактов судебного преследования по этой категории дел. А следовательно, трудно провести оценку и определить степень реализации Закона в рамках отдельных дел.

Закон Кыргызской Республики «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья»

Закон Кыргызской Республики «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» (Закон)¹⁵⁰ вступил в силу в июле 2008 года, заменив Закон Кыргызской Республики «О социальной защите инвалидов в Республике Кыргызстан» 1991 года. Не являясь напрямую антидискриминационным законом, он, тем не менее, является наиболее важным законом Кыргызстана, предусматривающим обеспечение равенство лиц с ограниченными возможностями здоровья и, следовательно, соответствует международным правовым обязательствам. Как отмечалось выше в части 2.1, Кыргызстан подписал, но пока не ратифицировал Конвенцию ООН о правах инвалидов (КПИ), однако он имеет обязательство «воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели» согласно статье 18 Венской конвенции о праве международных договоров; более того, Кыргызстан имеет обязательства касательно запрещения дискриминации по признаку инвалидности, являясь, в частности, государством-участником МПЭСКП, что толкуется КЭСКП как основание выполнения обязательства в отношении запрещения дискриминации по признаку инвалидности в рамках осуществления всех экономических, социальных и культурных прав.¹⁵¹

149 Equal Rights Trust, Интервью с С., Ош, 3 ноября 2016 года; Equal Rights Trust, интервью с Н. Джанаевой, Форум Женских НПО Кыргызстана, Бишкек, 4 ноября 2016 года.

150 Закон Кыргызской Республики «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» от 3 апреля 2008 года № 38, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202329>.

151 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 993 U.N.T.S. 3, 1966, статья 2; см. выше, примечание 107, пункт 28.

Закон предусматривает в статье 5, что если вступившим в силу в установленном порядке международным договором, участником которого является Кыргызстан, установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Законом, то применяются правила международного договора. Следовательно, в той части, где положения Закона не соответствуют, например, нормам МПГПП или МПЭСКП, суды должны руководствоваться нормами договоров, которые применимы в тех случаях, когда международные договорные обязательства являются более строгими по сравнению с положениями настоящего Закона. Ратификация КПИ потенциально усилит это положение, что позволит судам руководствоваться, скорее, нормами и стандартами КПИ, а не положениями настоящего Закона. Однако при проведении исследования в рамках данного доклада авторы не нашли подтверждения наличия каких-либо решений судов, при вынесении которых суд руководствовался положениями статьи 5.

Преамбула к Закону является очень смелой, предусматривая что:

Настоящий Закон определяет государственную политику в отношении лиц с ограниченными возможностями здоровья в целях обеспечения им равных возможностей в реализации прав и свобод устранения ограничений в их жизнедеятельности, создания благоприятных условий, позволяющих лицам с ограниченными возможностями здоровья вести полноценный образ жизни, активно участвовать в экономической, политической и культурной жизни общества, а также выполнять свои гражданские обязанности (...)

Однако Закон не запрещает дискриминацию по признаку инвалидности, как таковую. Действительно, единственная ссылка на недискриминацию в статье 2 указывает, что государственная политика Кыргызской Республики в отношении лиц с ограниченными возможностями здоровья основывается, в том числе, на недопущения дискриминации по причине ограниченных возможностей здоровья. «Дискриминация» определяется в статье 1 Закона как «ущемление прав лиц с ограниченными возможностями здоровья по сравнению с другими лицами, лю-

бое различие, исключение или предпочтение, которое отрицает или умаляет равное осуществление прав». Необеспечение запрещения дискриминации по причине инвалидности/ ограниченных возможностей здоровья не соответствует КПИ, где в статье 5 определено, что государства-участники «запрещают любую дискриминацию по признаку инвалидности и гарантируют инвалидам равную и эффективную правовую защиту от дискриминации на любой почве». Определение дискриминации в статье 1 Закона частично соответствует нормам, определенным в статье 2 КПИ, но в значительной мере не предусматривает отказа от разумной дискриминации как формы дискриминации.

Вместо запрещения дискриминации в отношении лиц с ограниченными возможностями здоровья, Закон делает акцент на установление обязательств со стороны государственных и негосударственных субъектов по обеспечению равного доступа лицам с ограниченными к различным областям жизнедеятельности, а также предоставления различных гарантий лицам с ограниченными возможностями здоровья.

Глава 2 определяет различные социальные гарантии, в том числе:

- социальные пособия, компенсации и услуги, гарантированные государством (статья 6);
- социальная помощь, как например, пенсии, обслуживание на дому, предоставление технических и специальных средств и все виды реабилитации (статья 7);
- социальные гарантии, как например, медицинское обслуживание и бесплатное обеспечение протезно-ортопедическими изделиями (статья 8);
- пенсии (статья 9);
- одиноким лицам с ограниченными возможностями здоровья оказываются материально-бытовые услуги, в том числе услуги по организации питания, быта и досуга (статья 10);
- услуги по социальному обслуживанию на дому, в том числе услуги по дезинсекции (статья 11);
- медицинская помощь на дому лицам с ограниченными возможностями здоровья, частично или полностью утратившим способность к самообслуживанию и нуждающимся в постоянном постороннем (статья 12);

- реабилитационное оборудование, такое как протезно-ортопедические изделия и иные технические вспомогательные средства и оборудование (статья 13); и
- дополнительные социальные гарантии со стороны органов местного самоуправления за счет средств местного бюджета (статья 14).

Эти положения (в частности статья 9 и статья 12) обеспечивают соответствие законодательства Кыргызстана нормам статьи 9 МПЭСКП, которая гарантирует «право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование» и статьи 12, которая гарантирует «право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи», включая достаточное питание и жилище. Все эти гарантии также соответствуют ряду положений КПИ и, в частности, статье 26, которая требует, чтобы государства-участники обеспечивали «комплексные абилитационные и реабилитационные услуги и программы», и статье 28, которая гарантирует право инвалидов «на достаточный жизненный уровень для них самих и их семей», которое как и положение статьи 12 МПЭСКП включает достаточное питание и жилище, а также включает доступ к социальным программам и к пенсионным пособиям и программам.

Глава 3 гарантирует различные политические права, в том числе:

- право избирать и быть избранными (статья 15);
- право создавать общественные организации (статья 16);
- право на мирное собрание и участие в государственном управлении (статья 17); и
- право участвовать в государственном управлении (статья 18).

Статья 19 прямо предусматривает, что защита прав, свобод и законных интересов лиц с ограниченными возможностями здоровья обеспечивается государством в судебном или ином порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики. Далее, должностные лица и другие граждане, виновные в нарушении прав, свобод и законных интересов лиц с ограниченными возможностями здоровья, несут ответственность, установленную законодательством Кыргызской Республики. Статья 20 предусматривает, что лица с ограниченными воз-

возможностями здоровья имеют право направлять обращения в органы государственной власти, органы местного самоуправления и должностным лицам.

Совместно все положения главы 3 определяют важные меры защиты равенства и обеспечивают содействие реализации норм статьи 29 КПИ, которая требует, чтобы государства-участники «гарантировали инвалидам политические права и возможность пользоваться ими наравне с другими», в том числе право голосовать и быть избранными, участвовать в неправительственных организациях и участвовать в управлении государственными делами.

Глава 4 определяет различные формы гарантий охраны здоровья. Статья 21 предусматривает, что лица с ограниченными возможностями здоровья имеют право на охрану здоровья, профилактику инвалидности, медико-санитарную помощь, реабилитацию, обеспечение лекарствами, протезно-ортопедическими изделиями и индивидуальными средствами передвижения в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Данная статья также предусматривает, что медико-санитарная помощь может оказываться на дому или в медицинских учреждениях.

Положения главы 4 большей частью соответствуют лучшим международным практикам, равно как и обязательствам Кыргызстана. Статья 25 КПИ предусматривает, что лица с ограниченными возможностями здоровья «имеют право на наивысший достижимый уровень здоровья без дискриминации по признаку инвалидности», а статья 12 МПЭСКП гарантирует «право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья». Однако один из важных элементов статьи 25 КПИ – требование о недопущении дискриминационного отказа в здравоохранении по причине инвалидности, не получил отражения в главе 4, равно как и в других главах Закона, поскольку не предусматривает ясного, однозначного запрещения дискриминации и не обеспечивает жертвам дискриминации правовые основы для иска.

Глава 5 гарантирует право на трудовую деятельность для лиц с ограниченными возможностями здоровья. В соответствии со статьей 27 лица с ограниченными возможностями здоровья имеют право осуществлять

трудовую деятельность независимо от категории и группы инвалидности. Более того, работодатели обязаны принимать лиц с ограниченными возможностями здоровья, направленных государственной службой занятости в порядке трудоустройства, на рабочие места в счет установленной квоты. Работодатели также не вправе при приеме на работу устанавливать испытательный срок лицам с ограниченными возможностями здоровья.

Статья 28 определяет, что работодатели создают рабочие места для лиц с ограниченными возможностями здоровья в соответствии с установленными нормативами по квотированию рабочих мест для лиц с ограниченными возможностями здоровья в размере не менее 5 процентов от численности работающих (если число работающих не менее 20 человек). Статья 29 предусматривает, что трудоустройство лиц с ограниченными возможностями здоровья обеспечивается органами государственной службы занятости и что в случае необоснованного отказа в приеме на работу лица с ограниченными возможностями здоровья по направлению органа государственной службы занятости, работодатель несет ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Статья 30 предусматривает, что работодатель обязан создавать условия труда, в том числе оплату, режим рабочего времени и времени отдыха, продолжительность ежегодного отпуска работающим лицам с ограниченными возможностями здоровья. В отношении лиц с ограниченными возможностями здоровья не допускается требование относительно продолжительности рабочего времени более 36 часов в неделю без их согласия или более 7 часов в день. Привлечение лиц с ограниченными возможностями здоровья к сверхурочной работе, работе в выходные дни и ночное время допускается только с их согласия и при условии, если такая работа не запрещена медицинским заключением. Также, направление лиц с ограниченными возможностями здоровья в командировку допускается только с их согласия.

Работодатели обязаны выделять или создавать новые рабочие места для трудоустройства работников, получивших инвалидность вследствие трудового увечья или профессионального заболевания в данной организации (статья 31). Статья 32 гарантирует право лицам с ограниченными

возможностями здоровья заниматься предпринимательской деятельностью (т. е. иметь собственное предприятие), а органы местного самоуправления обязаны оказывать им необходимую помощь, в том числе посредством предоставления нежилых помещений и материалов.

Совместно эти положения в определенной степени обеспечивают соответствие с требованиями статьи 6 МПЭСКП, которая гарантирует право на труд, и статьи 27 КПИ, которая гарантирует «право инвалидов на труд наравне с другими». Однако статья 27 КПИ предусматривает, чтобы государства-участники обеспечили запрещение дискриминации по признаку инвалидности относительно «всех вопросов, касающихся всех форм занятости», а это положение не предусмотрено главой 5 или другими главами Закона. На самом деле, многие из требований, установленных в отношении работодателей, в действительности, могут стать препятствием, негативным стимулом для работодателей принимать на работу лиц с ограниченными возможностями здоровья – озабоченность, которую выразил Омбудсмен страны.¹⁵²

Глава 6 гарантирует право на культурно-образовательную интеграцию в общество. Статья 33 устанавливает, что государство гарантирует лицам с ограниченными возможностями здоровья создание необходимых условий для доступа к получению информации, образования и профессиональной подготовки на бесплатной основе. Статья 36 предусматривает, что среднее (полное) общее образование лиц с ограниченными возможностями здоровья осуществляется в учебных заведениях общего типа, а при необходимости – в специальных учебных заведениях. В случаях, когда отсутствует возможность осуществлять воспитание и обучение детей с ограниченными возможностями здоровья в образовательных организациях общего типа или специальных образовательных организациях, должна быть обеспечена финансовая поддержка для проведения воспитания и обучения на дому. (статья 39).

Государство обязано обеспечить лицам с ограниченными возможностями здоровья равный доступ к информации путем выпуска периоди-

152 Омбудсмен Кыргызской Республики, Специальный доклад: Положение людей с ограниченными возможностями здоровья в Кыргызской Республике, 2014 год, доступно по ссылке: <http://www.ombudsman.kg/ru/node/361>.

ческой, научной, учебно-методической, справочно-информационной и художественной литературы для лиц с ограниченными возможностями здоровья, в том числе издаваемой на аудиокассетах, дисках, рельефно-точечным шрифтом Брайля и видеокассетах (статья 41). Органы государственной власти и органы местного самоуправления должны обеспечивать лицам с ограниченными возможностями здоровья необходимые условия для свободного доступа к культурно-зрелищным учреждениям (музеи, театры и кинотеатры) и спортивно-оздоровительным сооружениям.

Что касается вопросов образования, то эти положения помогают обеспечить соответствие требованиям статьи 24 КПИ, которая гарантирует «право инвалидов на образование» и статьи 13 МПЭСКП, которая гарантирует «право каждого человека на образование». Что касается культурной деятельности, то они обеспечивают соответствие требованиям статьи 30 КПИ, которая гарантирует «право инвалидов участвовать наравне с другими в культурной жизни» и пункта (а) статьи 15 МПЭСКП, который гарантирует право каждого человека «на участие в культурной жизни».

Глава 7 гарантирует право на доступ к объектам инфраструктуры. Для этого органы государственной власти, местные государственные органы обязаны создавать условия лицам с ограниченными возможностями здоровья для доступа к жилым, общественным, административным и производственным зданиям, сооружениям и помещениям, местам отдыха и другим культурно-зрелищным учреждениям, а также беспрепятственного пользования общественным транспортом и транспортными коммуникациями (статья 43). Статья 44 предусматривает, что проектирование и застройка объектов инфраструктуры должны производиться с учетом потребностей лиц с ограниченными возможностями здоровья, также при проектировании жилых, общественных, производственных зданий и сооружений должны учитываться возможности использования их лицами с ограниченными возможностями здоровья, в том числе передвигающимися с помощью кресел-колясок или других вспомогательных средств и приспособлений, а сдача в эксплуатацию указанных объектов не допускается без участия организаций, представляющих лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Статья 45 распространяет это требование на объекты частного сектора, обязуя юридические лица обеспечить необходимые условия на объектах инфраструктуры, находящихся в их собственности или ведении, для доступа лиц с ограниченными возможностями здоровья. Статья 46 предусматривает, чтобы разработка и производство транспортных средств должны производиться с учетом потребностей лиц с ограниченными возможностями здоровья.

В то время как КПИ не содержит прямо установленного права на доступ к объектам инфраструктуры, она содержит требование относительно предоставления разумных приспособлений в целях обеспечения реализации или осуществления лицами с ограниченными возможностями здоровья «наравне с другими всех прав человека и основных свобод» с конкретной ссылкой на право на образование (статья 24) и занятость (статья 27). В целом, требование для государственного и частного сектора обеспечить доступность объектов инфраструктуры для лиц с ограниченными возможностями здоровья приветствуется и некоторым образом соответствует этому требованию. Однако физические объекты инфраструктуры являются лишь одним элементом разумных приспособлений и, как отмечено выше, Закон не предусматривает каких-либо требований в более общем смысле касательно предоставления разумных приспособлений, а также не признает непредоставление разумных приспособлений в качестве одной из форм дискриминации, что в значительной мере ослабляет Закон.

Наконец, глава 8 предусматривает различные гарантии по реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья. Статьи 48 и 49 требуют, чтобы государство гарантировало лицам с ограниченными возможностями здоровья проведение реабилитационных мероприятий и создание необходимых условий для их интеграции в общество через медицинскую реабилитацию (как например, оборудование) и профессиональную ориентацию, обучение и образование, содействие в трудоустройстве. Эти программы по реабилитации должны предоставляться бесплатно (статья 50).

Наряду с положениями главы 2, эти положения обеспечивают соответствие обязательствам в рамках статьи 26 КПИ, которая устанавливает для государств требование предоставлять «комплексные абилитационные и реабилитационные услуги и программы».

Закон не содержит каких-либо механизмов по применению норм материального права (статья 19 просто предусматривает, что лица, виновные в нарушении Закона, несут ответственность, установленную законодательством Кыргызской Республики), а во время интервью с г-жой Дыйканбаевой, экспертом по правам лиц с ограниченными возможностями здоровья, Equal Rights Trust получил информацию, что не было никаких дел, в рамках которых были прямые ссылки на нарушение данного Закона. Г-жа Дыйканбаева отметила, что по её опыту лица с ограниченными возможностями здоровья, в том числе, страдают от неспособности работодателей обеспечить им разумные приспособления. Она отметила, что недостаток дел частично связан с недостаточным уровнем понимания судьями и адвокатами концепции «непредставления разумных приспособлений» в качестве одной из форм дискриминации в случае отказа приемы на работу лиц с ограниченными возможностями здоровья.¹⁵³

После внесения изменений в Кодекс об административной ответственности в 2015 году в него был включен ряд специальных административных правонарушений, связанных с нарушением Закона,¹⁵⁴ однако только прокуратура имеет право возбуждать производство по делу об административном правонарушении в соответствии с Кодексом об административной ответственности (см. раздел 2.3 данного доклада ниже), равно как отдельные потерпевшие не имеют возможности подачи жалоб по собственной воле, хотя суд может вынести определение о компенсации потерпевшему, если было установлено, что лицо совершило правонарушение в соответствии с положениями данного Кодекса.

153 Equal Rights Trust, Интервью с С. Дыйканбаевой, Бишкек, 1 ноября 2016 года.

154 Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности» от 14 июля 2015 года № 154, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111197?cl=ru-ru>.

Статья	Правонарушение	Приговор/наказание
Статья	Необоснованный отказ в приеме на работу граждан в счет установленных квот предприятиями и организациями, находящимися в частной, государственной и муниципальной собственности	<p>Первое правонарушение: Административный штраф от 80 до 100 расчетных показателей.</p> <p>Правонарушение, совершенное повторно в течение года: Административный штраф от 150 до 200 расчетных показателей или отстранение от занимаемых должностей должностных лиц государственных и муниципальных предприятий и организаций.</p>
Статья	Нарушение работодателем трудового законодательства о правах лиц с ограниченными возможностями здоровья. ¹⁵⁵	<p>Первое правонарушение: Административный штраф от 80 до 100 расчетных показателей.</p> <p>Правонарушение, совершенное повторно в течение года: Административный штраф от 150 до 200 расчетных показателей.</p>
Статья	Отказ государственной службы занятости в трудоустройстве лиц с ограниченными возможностями здоровья в счет установленных квот.	<p>Первое правонарушение: Административный штраф от 20 до 50 расчетных показателей.</p> <p>Правонарушение, совершенное повторно в течение года: Административный штраф до 180 расчетных показателей или отстранение от занимаемой должности.</p>

155 Правонарушения включают (i) установление дополнительных по сравнению с другими претендентами испытаний при приеме на работу; (ii) привлечение лиц с ограниченными возможностями здоровья к сверхурочной работе, работе в ночное время и в выходные дни без их письменного согласия; (iii) отказ от создания рабочего места, соответствующего индивидуальной программе реабилитации лица с ограниченными возможностями здоровья; (iv) необоснованное занижение заработной платы по сравнению с другими работниками; (v) направление в командировки без письменного согласия работающего лица с ограниченными возможностями здоровья; (vi) перевод лица с ограниченными возможностями здоровья на другую работу без его согласия по мотивам инвалидности, за исключением случаев, когда по заключению МСЭК состояние его здоровья препятствует выполнению профессиональных обязанностей либо угрожает здоровью и безопасности труда; и (vii) отказ от выделения или создания рабочего места для работника, получившего инвалидность вследствие увечья или профессионального заболевания, приобретенного в данной организации.

Статья	Правонарушение	Приговор/наказание
Статья	Нарушение должностными лицами нормативных правовых актов, регламентирующих реабилитацию лиц с ограниченными возможностями здоровья.	<p>Первое правонарушение: Административный штраф от 80 до 100 расчетных показателей.</p> <p>Правонарушение, совершенное повторно в течение года: Административный штраф от 150 до 200 расчетных показателей или отстранение от занимаемой должности.</p>
Статья	Отказ уполномоченного государственного органа от разработки индивидуальной программы реабилитации для лиц с ограниченными возможностями здоровья.	<p>Первое правонарушение: Административный штраф от 150 до 200 расчетных показателей.</p> <p>Правонарушение, совершенное повторно в течение года: Отстранение от занимаемой должности.</p>
Статья	Нарушение прав лиц с ограниченными возможностями здоровья на доступ и пользование железнодорожным транспортом.	<p>Первое правонарушение: Административный штраф от 20 до 50 расчетных показателей (граждане), от 150 до 200 расчетных показателей (должностные лица) или 500 расчетных показателей (юридические лица).</p> <p>Правонарушение, совершенное повторно в течение года: Административный штраф от 80 до 100 расчетных показателей (граждане), отстранение от должности (должностные лица) или 1000 расчетных показателей (юридические лица).</p>
Статья	Нарушение правил перевозки и доступа лиц с ограниченными возможностями здоровья автовокзалами, автостанциями и автокассами.	Административный штраф от 20 до 50 расчетных показателей (граждане), от 80 до 100 расчетных показателей (должностные лица) или 1000 расчетных показателей (юридические лица).
Статья	Нарушение правил перевозки лиц с ограниченными возможностями здоровья, а равно воспрепятствование реализации их прав на пользование воздушным транспортом.	Административный штраф от 20 до 50 расчетных показателей (граждане), от 80 до 100 расчетных показателей (должностные лица) или 1000 расчетных показателей (юридические лица).

Статья	Правонарушение	Приговор/наказание
Статья	Несоблюдение требований о доступности для лиц с ограниченными возможностями здоровья при строительстве, реконструкции общественных, административно-бытовых, промышленных, производственных зданий и сооружений.	<p>Первое правонарушение: Административный штраф от 80 до 100 расчетных показателей (должностные лица) или 500 расчетных показателей (юридические лица) с устранением допущенного нарушения.</p> <p>Правонарушение, совершенное повторно в течение года: Административный штраф 500 расчетных показателей и отстранение от должности (должностные лица) или 1000 расчетных показателей (юридические лица) с устранением допущенного нарушения.</p>
Статья	Несоблюдение требований доступности для лиц с ограниченными возможностями здоровья при строительстве многоквартирных жилых домов.	<p>Первое правонарушение: Административный штраф от 80 до 100 расчетных показателей (должностные лица) или 500 расчетных показателей (юридические лица) с устранением допущенного нарушения.</p> <p>Правонарушение, совершенное повторно в течение года: Административный штраф 500 расчетных показателей и отстранение от занимаемой должности (должностные лица) или 1000 расчетных показателей (юридические лица) с устранением допущенного нарушения.</p>
Статья	Абзац 1: Нарушение порядка оценки соответствия завершенных объектов строительства и изменений объектов недвижимости требованиям доступности для лиц с ограниченными возможностями здоровья, а равно дача положительной оценки на объекты, не соответствующие установленным требованиям доступности для лиц с ограниченными возможностями здоровья.	<p>Абзац 1: Административный штраф 200 расчетных показателей и отстранение от занимаемой должности.</p> <p>Абзац 2: Административный штраф 100 расчетных показателей (граждане) или 200 расчетных показателей (юридические лица) с устранением допущенного нарушения.</p>

Статья	Правонарушение	Приговор/наказание
	Абзац 2: Представление недостоверного уведомления (заявления) о соответствии объекта строительства требованиям доступности для лиц с ограниченными возможностями здоровья.	

Закон Кыргызской Республики «О ВИЧ/СПИДе в Кыргызской Республике»

Закон Кыргызской Республики «О ВИЧ/СПИДе в Кыргызской Республике», принятый в 2005 году,¹⁵⁶ содержит ряд мер, направленных на вопросы предупреждения распространения ВИЧ/СПИДа и на защиту прав лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом. Статья 13 запрещает любую дискриминацию, стигматизация или ущемление законных интересов, прав и свобод лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом. Термин «Дискриминация» определен в статье 1 как любое «ущемление прав и свобод лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом, по мотивам ВИЧ/СПИДа». Это определение недостаточно широкое, поскольку оно не охватывает косвенную или множественную дискриминацию. Оно также не включает дискриминацию по ассоциации или дискриминацию по восприятию. Статья 13 также запрещает отказ в заключении либо прекращение трудового договора (кроме отдельных видов профессиональной деятельности, установленных правительством) и запрещает отказ в приеме в образовательные организации и организации здравоохранения на основании наличия у них ВИЧ-инфекции или СПИДа. К несчастью, Закон носит декларативный характер, а права, которые он предусматривает, не могут быть напрямую осуществляться отдельными лицами – факт, который разрушает любую защиту, которая гарантируется и предусматривается данным Законом.¹⁵⁷

156 Закон Кыргызской Республики «О ВИЧ/СПИДе в Кыргызской Республике» от 13 августа 2005 года № 149, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1747>.

157 Данная интерпретация была подтверждена Г. и А. Султангазиевым. Г. – юрист/ адвокат, работающий в области защиты прав лиц с ВИЧ/СПИДом, а А. Султангазиев является экспертом в области здравоохранения, который работает в НПО, защищающем права наркозависимых лиц, больных туберкулезом и лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом. Equal Rights Trust, интервью с Г., Бишкек, 31 октября 2016 года; Equal Rights Trust, интервью с А. Султангазиевым, Бишкек, 31 октября 2016 года.

Адвокат, работающая в организации, предоставляющей консультации и поддержку лицам, живущим с ВИЧ/СПИДом, которая была проинтервьюирована Equal Rights Trust, сообщила, что существует необходимость усовершенствовать закон, поскольку терминология, используемая в нем, устарела, а также существует насущная необходимость прямо запретить обязательное тестирование на ВИЧ.¹⁵⁸ Она также добавила, что была создана рабочая группа по проведению обзора данного закона, однако прогресс работы очень медленный.¹⁵⁹

2.2.3 Недискриминационные положения в других правовых документах

В дополнение к законам, которые обсуждались выше, существуют другие правовые документы, в которых содержатся положения, касающиеся вопросов равенства и недискриминации.

Уголовный кодекс

Лучшие международные практики требуют, чтобы дискриминация, большей частью, была отнесена к категории гражданского, а не уголовного права. Однако с целью обеспечения достаточной защиты от дискриминации необходимо, чтобы определенные серьезные проявления дискриминации были отнесены к категории уголовных правонарушений. Принцип 7 Декларации принципов равенства предусматривает, что:

Любой акт насилия или подстрекательство к насилию, мотивированное полностью или частично тем, что жертва имеет характеристику или статус, ассоциируемый с запрещенным основанием, являет собой серьезное отрицание права на равенство. Такая мотивация должна рассматриваться какотягчающее вину обстоятельство при совершении насильственных правонарушений или

158 Equal Rights Trust, интервью с Г., Бишкек, 31 октября 2016 года. Г. – квалифицированный юрист, который сотрудничает с НПО и представляет интересы лиц с ВИЧ/ СПИДом и представителей ЛГБТ сообщества.

159 Там же.

при подстрекательстве к таковым, и Государства должны предпринимать все соответствующие меры для установления наказания, предотвращения и удерживания от совершения таких действий.

Таким образом, принцип 7 требует от государств рассматривать насильственные правонарушения или подстрекательство к таковым в качестве отягчающего фактора, когда правонарушение мотивировано полностью или частично тем, что жертва имеет характеристику или статус, ассоциируемый с запрещенным основанием.

Уголовный кодекс Кыргызской Республики, принятый в 1997 году,¹⁶⁰ содержит ряд положений, которые криминализируют определенные акты дискриминации или подстрекательство к насилию на этнической почве. В определенной степени положительным моментом является то, что статья 3 Уголовного кодекса предусматривает, что одним из принципов, на котором он основывается, является равенство граждан перед законом, хотя использование термина «граждане», а не «лица» является проблематичным.

Уголовное правонарушение на почве дискриминации

Статья 134 Уголовного кодекса предусматривает состав преступления в деяниях, заключающихся в «нарушении равноправия граждан», совершенного путем «прямого или косвенного нарушения прав и свобод человека и гражданина» в зависимости от исчерпывающего перечня характеристик (пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, местожительства, религиозных и других убеждений, принадлежности к общественным объединениям), причинившее вред законным интересам гражданина. Таким образом, статья 134 предусматривает узкую область уголовного правонарушения на почве дискриминации, ограничивая его случаями, когда действия лица приводят к нарушению прав или свобод пострадавшего и причиняют вред его законным интересам, нежели просто представляют собой менее благоприятное обращение или создают определенные не-

160 Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 года № 68, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/568>.

выгодные условия в области жизни, которую регламентирует законодательство. Однако, как отмечено выше, международные лучшие практики требуют, чтобы дискриминация квалифицировалась в соответствии с гражданским правом, нежели уголовным правом, а, следовательно, статья 134 не соответствует таким международным лучшим практикам.

Наказание за правонарушение в соответствии со статьей 134 варьируется в зависимости от того, кто совершил правонарушение, и от того, какие были последствия. Стандартное/ типовое правонарушение наказывается штрафом в размере до 50 расчетных показателей либо исправительными работами на срок до двух лет. То же деяние, совершенное с использованием служебного положения, наказывается штрафом в размере до 100 расчетных показателей либо лишением свободы на срок до двух лет.

Статья 144, хотя в ней не применяется термин «дискриминация», предусматривает состав преступления в деяниях, связанных с необоснованным отказом в приеме на работу или необоснованном увольнении женщины по мотивам ее беременности или наличия детей в возрасте до трех лет. Такое правонарушение наказывается штрафом в размере до 100 расчетных показателей.

Подстрекательство к ненависти

Пункт 1 статьи 299 предусматривает состав преступления в деяниях, связанных с возбуждением национальной (межэтнической), расовой или религиозной вражды:

Деяствия, направленные на возбуждение национальной, расовой, религиозной или межрегиональной вражды, унижение национального достоинства, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной (этнической) или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации, а также посредством сети Интернет, наказываются лишением свободы от трех до пяти лет.

Если те же деяния совершены с применением (или угрозой применения) насилия лицом с использованием своего служебного положения, в составе группы лиц или преступной организации или лицом, ранее судимым за преступления экстремистского характера, то предусматривается более высокое наказание: лишение свободы от пяти до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

В 2009 году в Уголовный кодекс были внесены изменения и он был дополнен статьей 299-1, которая предусматривает состав преступления в деяниях, связанных с организованной деятельностью, направленной на возбуждение национальной, расовой, религиозной или межрегиональной вражды:

(1) Создание и осуществление руководства общественным объединением, религиозной организацией либо иной организацией, деятельность которых сопряжена с возбуждением национальной, расовой, религиозной или межрегиональной вражды, унижением национального достоинства, пропагандой исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, наказываются лишением свободы от пяти до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью сроком до трех лет.

Существуют связанные правонарушения как результат организации и участия в деятельности таких общественных объединений, религиозных организаций либо иных организаций, в отношении которых судом принято решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности (пункты 2 и 3 статьи 299-1). Если деяние, подпадающее под пункты 1, 2 или 3 статьи 299-1, совершает лицо с использованием своего служебного положения, то наказание за такое деяние более высокое: лишение свободы от семи до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Эти положения в значительной степени отличаются от требований международных лучших практик. Сфера их действия представляет риск для свободы выражения мнений, а их действие может быть направлено на группы меньшинств. Как обсуждалось выше, лучшие международные практики требуют криминализировать подстрекательство к насилию на почве дискриминации. Однако данное положение не должно распространяться только на основания, определенные в статьях 299 и 299-1. Более того, оно должно распространяться только на подстрекательство к насилию. Данные положения подверглись критике, в частности, со стороны КЛРД, который в 2013 году выразил обеспокоенность по поводу того, что положения не охватывают всех требований статьи 4 МКЛРД и рекомендовал внести в них изменения.¹⁶¹

Правонарушения на почве ненависти

Статья 55 Уголовного кодекса определяет перечень обстоятельств, отягчающих ответственность, которые могут быть признаны судом при назначении наказания в отношении физического лица, независимо от совершенного преступления. Обстоятельства, не указанные в перечне, не могут быть признаны отягчающими, а в перечень не включены правонарушения, мотивированные какой-либо характеристикой жертвы. В силу этого, суду запрещено назначать более высокое наказание за правонарушения на почве ненависти.

Однако Уголовный кодекс разрешает суду назначать более высокое наказание за убийство, совершенное на почве межнациональной или расовой либо религиозной ненависти или вражды (подпункт 9, пункт 2 статьи 97). В то время как обычное убийство наказывается лишением свободы на срок от 8 до 12 лет, преступления с отягчающими обстоятельствами наказываются лишением свободы на срок от 12 до 20 лет с конфискацией имущества или без таковой либо пожизненным лишением свободы с конфискацией имущества или без таковой.

161 Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Заключительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. CERD/C/KGZ/CO/5-7, 19 апреля 2013 года, пункт 16.

Уголовно-процессуальный кодекс

Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, принятый в 1999 году,¹⁶² в пункте 1 статьи 16 предусматривает, что:

Правосудие осуществляется на началах равенства граждан перед законом и судом независимо от социального происхождения, имущественного и должностного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, места жительства и других обстоятельств.

Юриспруденции, разработанной на основе требований статьи 16, не последовало, равно как и судебных дел по заявленным нарушениям данного положения, опубликованных в сборниках судебных решений, что указывает на то, что данное положение может быть скорее символическим, чем практическим. Однако, несмотря на это, тот факт, что такое положение включено в Уголовно-процессуальный кодекс приветствуется при условии, что комплекс прав на равенство и недискриминацию распространяется на систему уголовного правосудия.

Кодекс об административной ответственности

Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, принятый в 1998 году,¹⁶³ устанавливает в статье 3, что законодательство об административной ответственности основывается, в том числе, на принципе равноправия граждан перед законом, а в статье 550 что:

Рассмотрение дела об административном правонарушении осуществляется на началах равенства перед законом и органом, рассматривающим дело,

162 Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 30 июня 1999 года № 62, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/9>.

163 См. выше, примечание 148.

всех граждан независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств.

Как и в случае с Уголовно-процессуальным кодексом, юриспруденции, разработанной в соответствии с требованиями статей 3 или 550, не последовало, равно как и судебных дел по заявленным нарушениям данных положений, опубликованных в сборниках судебных решений, что вызывает вопрос касательно того, насколько эффективны данные положения на практике. Однако комплекс прав на равенство и недискриминацию распространяется на систему административной юстиции, а следовательно, включение такого положения приветствуется.

Семейный кодекс

Хотя семейные отношения обычно считаются частными отношениями и выходят за рамки права на равенство и права на недискриминацию, такие права и обязанности должны осуществляться на основе равноправия и в недискриминационной форме в соответствии с международными договорными обязательствами Кыргызстана и международными лучшими практиками¹⁶⁴ в тех случаях, когда отношения определенным образом регламентируются законом (например, права и обязанности, вытекающие из брака, материнства, отцовства или права после развода). Например, пункт 1 статьи 16 КЛДЖ требует, чтобы государства-участники «принимали все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин во всех вопросах, касающихся брака и семейных отношений». Аналогично, пункт 4 статьи 23 МПГПП указывает, что государства-участники «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».

164 См., например, выше примечание 106, пункт 12, где Комитет по правам человека интерпретирует статью 26 как «запрещение дискриминации по закону или фактически в любой области, контроль и защиту которой осуществляют органы государственной власти»; и принцип 8 Декларации принципов равенства, который предусматривает, что: «Право на равенство реализуется во всех сферах деятельности, регулируемых законом». (См. выше, примечание 93, стр. 8.)

Семейное законодательство в Кыргызстане в большой мере, но не полностью, регламентируется Семейным кодексом Кыргызской Республики, который был принят в 2003 году.¹⁶⁵ Он охватывает большую часть вопросов семейного права в Кыргызстане, в том числе вопросы брака и развода, прав и обязанностей супругов, общей собственности супругов, прав и обязанностей родителей и детей, а также выплаты алиментов и содержания ребенка. Другие вопросы законодательства, связанные со сферами жизни детей, в том числе законодательство в области усыновления/удочерения, регулируются отдельным нормативным документом – Кодексом Кыргызской Республики о детях.

В действительности, Семейный кодекс содержит ряд положений, касающихся вопросов равенства. Например, статья 1 устанавливает, что одной из задач Кодекса является «гендерное равенство в семейных отношениях», а также что семейные отношения регулируются, в том числе, в соответствии с принципом «равенства прав супругов в семейных отношениях». Статья 3 посвящена вопросу «гендерного равенства» (определенного в статье 2 как «одинаковое социальное положение лиц разного пола в обществе») и предусматривает, что:

- (1) В соответствии с закрепленным в Конституции Кыргызской Республики равенством прав и свобод женщин и мужчин, равных возможностей для их реализации в Кыргызской Республике женщины и мужчины имеют в семейных отношениях равные личные и имущественные права и обязанности.
- (2) Гендерное равенство в семейных отношениях охраняется обществом и государством.
- (3) Отношения между членами семьи и лицами, проживающими совместно с ними, основываются на принципах гендерного равенства, а также на уважении чести и достоинства личности.
- (4) Запрещается гендерная дискриминация в семейных отношениях.

Хотя и позитивное на первый взгляд, но достаточно узкое определение «семьи», предусмотренное в статье 1 Кодекса, исключает получение

165 Семейный кодекс Кыргызской Республики от 30 августа 2003 года № 201, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1327>. Некоторые аспекты семейного права, касающиеся детей, регламентируются Кодексом КР «О детях» от 10 июля 2012 года № 100, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203700>.

большим количеством лиц мер защиты, определенных Кодексом. «Семья» определяется как:

[К]руг лиц, связанных имущественными и личными неимущественными правами и обязанностями, вытекающими из брака, родства, усыновления или иной формы принятия детей на воспитание и призванными способствовать укреплению и развитию семейных отношений.

Ограничивая семейные отношения понятиями брака, родства и усыновления, Семейный кодекс не охватывает однополые пары (которым не разрешено заключать браки) и не состоящие в браке разнополые пары, которые живут гражданским браком или сожительствуют иным образом.

Так, например, наряду с тем, что статья 32 Семейного кодекса гарантирует равенство супругов, эти меры защиты обеспечиваются только состоящим в браке разнополым парам. Статья 32 предусматривает, что:

- (1) Каждый из супругов свободен в выборе рода занятий, профессии, мест пребывания и жительства.
- (2) Вопросы материнства, отцовства, воспитания, образования детей и другие вопросы жизни семьи решаются супругами совместно, исходя из принципа равенства супругов.
- (3) Супруги обязаны строить свои отношения в семье на основе взаимоуважения и взаимопомощи, содействовать благополучию и укреплению семьи, заботиться о благосостоянии и развитии своих детей.
- (4) Супруги несут равную обязанность в отношении домашнего труда.
- (5) Не допускается гендерная дискриминация по отношению одного из супругов к другому супругу

Статья 41, в которой дальнейшее развитие получает принцип, касающийся того, что супруги несут равную обязанность в отношении домашнего труда (определенного в статье 2 как «самостоятельный вид трудовой деятельности, направленный на удовлетворение потребностей семьи»), предусматривает что:

- (1) Супруги несут равную обязанность в отношении домашнего труда.

- (2) Домашний труд не может служить способом гендерной дискриминации и может осуществляться в равной степени обоими супругами.
- (3) Принципы политики равенства в трудовой деятельности распространяются и на домашний труд.

Хотя эти положения (и меры защиты, которые в них закреплены) распространяются только на разнополые пары, что является дискриминацией по признаку сексуальной ориентации в связи с невозможностью признания однополых отношений (см. часть 3.2.2 данного доклада), тем не менее они содействуют обеспечению соответствия обязательствам Кыргызстана в части ликвидации дискриминации в отношении женщин во всех вопросах, касающихся брака и семейных отношений (пункт 1 статьи 16 КЛДЖ), и равенства прав и обязанностей супругов во время состояния в браке (пункт 4 статьи 23 МПГПП), как отмечалось выше.

Что касается прав родителей, то пункт 1 статьи 66 предусматривает, что родители имеют равные права и несут равные обязанности в отношении своих детей, независимо от того, состоят ли они в официальном браке или нет. Поскольку данное положение является недискриминационным, то оно также обеспечивает выполнение Кыргызстаном своих международных обязательств в соответствии с требованиями пункта 1 статьи 16 КЛДЖ и пунктом 4 статьи 23 МПГПП.

Трудовой кодекс

Пункт 1 статьи 6 МПЭСКП гарантирует право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается. Статья 7 МПЭСКП гарантирует право каждого на справедливые и благоприятные условия труда. Оба эти права должны «осуществляться без какой бы то ни было дискриминации» в соответствии с положениями пункта 2 статьи 2.

Трудовое право в большей степени регулируется Трудовым кодексом, принятым в 2004 году,¹⁶⁶ хотя он и был дополнен другими правовыми

166 Трудовой кодекс Кыргызской Республики от 4 августа 2004 года № 106, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1505>.

документами, в том числе Законом Кыргызской Республики «О содействии занятости населения»¹⁶⁷ и Законом Кыргызской Республики «Об охране труда».¹⁶⁸

Хотя Трудовой кодекс постоянно ссылается на «граждан» в части прав и гарантий, которые он предусматривает, статья 7 устанавливает, что он также применяется по отношению к иностранным гражданам и лицам без гражданства, работающих в организациях, расположенных на территории Кыргызской Республики, если иное не установлено законом Кыргызской Республики или международным договором.

Одним из принципов правового регулирования трудовых отношений в соответствии с положением статьи 2 является «запрещение принудительного труда и дискриминации», а статья 9 устанавливает запрещение дискриминации, предусматривая, что:

- Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах.
- Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества при их реализации в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника и результатами его труда.
- Не допускается неравная оплата за равный труд.

Однако статья 9 предусматривает, что не являются дискриминацией установление различий, исключений, предпочтений и ограничений, которые определяются свойственными конкретному виду труда требованиями, установленными законом, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите.

167 Закон Кыргызской Республики «О содействии занятости населения» от 3 августа 2015 года № 214, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111258>.

168 Закон Кыргызской Республики «Об охране труда» от 1 августа 2003 года № 167, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1293?cl=ru-ru>.

Наконец, статья 9 предусматривает, что лица, считающие, что они подверглись дискриминации в сфере труда, вправе обратиться в суд с соответствующим заявлением о восстановлении нарушенных прав, а также о возмещении материального ущерба и компенсации морального вреда.

В дополнение к статье 9 статья 61 устанавливает, что если условия трудового договора дискриминационны, то они признаются недействительными. Статья 20 дополняет статью 9, предусматривая, в том числе, что работодатели обязаны обеспечивать работникам равную оплату за труд равной ценности.

Включение положений, касающихся важных мер защиты от дискриминации и неравной оплаты, приветствуется. Следует отметить, что положение статьи 9 положительно во многих отношениях, а именно в части сферы его действия и открытого списка/ перечня оснований дискриминации. Однако не приведено определение дискриминации или её форм (например, прямая и косвенная дискриминация, домогательства или неспособность представить разумные приспособления) и хотя список оснований открыт, он не содержит некоторые основания, по которым дискриминация должна быть прямо запрещена, это такие понятия как ограниченные возможности здоровья, сексуальная ориентация и гендерная принадлежность. Следовательно, Закон только выиграет, если в него будут внесены изменения или будет обеспечено толкование этих моментов.

Закон Кыргызской Республики «О профессиональных союзах»

Статья 5 Закона Кыргызской Республики «О профессиональных союзах», принятого в 1998 году¹⁶⁹ запрещает дискриминацию по двум направлениям: во-первых, она предусматривает, что принадлежность или непринадлежность к профсоюзам не влечет за собой какого-либо ограничения трудовых, социально-экономических, политических, личных прав и свобод граждан, гарантируемых Конституцией. Во-вторых, статья 5 запрещает обуславливать прием на работу, продвижение по работе, а также увольнение работника по причине принадлежности или непринадлежности его к профсоюзу.

169 Закон Кыргызской Республики «О профессиональных союзах» от 5 октября 2008 года № 130, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/137>.

Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе»

Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе», принятый в 2008 году,¹⁷⁰ устанавливает общие принципы и регулирует программы размещения государственных социальных заказов. Статья 4 Закона, которая устанавливает принципы организации процесса государственного социального заказа, включает «предоставление равных возможностей и недопущение дискриминации по доступу к социальным услугам», однако не существует никаких доказательств, что это положение когда-либо использовалось на практике.

Закон Кыргызской Республики «О внутренней миграции»

Закон Кыргызской Республики «О внутренней миграции», принятый в 2002 году,¹⁷¹ регулирует вопросы внутренней миграции на территории Кыргызстана. Статья 3 устанавливает принципы политики в области внутренней миграции в Кыргызстане и включает, в том числе, недопустимость какой-либо дискриминации, ущемления прав и свобод по мотивам происхождения, пола, расы, национальности, языка, вероисповедания, политических и религиозных убеждений или по каким-либо иным условиям и обстоятельствам личного или общественного характера. В дополнение к этому статья 40, устанавливающая гарантии для вынужденных мигрантов (т. е. граждан Кыргызстана, которые были вынуждены покинуть свои дома и переехать на другое место жительства в связи с техногенными или экологическими угрозами или катастрофами), включает гарантию того, что они не должны подвергаться дискриминации при осуществлении любых прав и свобод на том основании, что они являются вынужденными мигрантами.

170 Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» от 21 июля 2008 года № 162, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202373?cl=ru-ru>.

171 Закон Кыргызской Республики «О внутренней миграции» от 30 июля 2002 года № 133, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1090>.

Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике»

Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» был принят в 2008 году¹⁷² и регулирует отношения, связанные с вопросами создания и требованиями в отношении религиозных организаций в Кыргызстане. Одно из требований – пункт 8 статьи 4, предусматривает, что деятельность религиозных организаций не должна ущемлять права и достоинства человека, пропагандировать социальную и гендерную дискриминацию.

Часть 3.1.2 данного доклада проводит широкий обзор многих проблемных аспектов Закона в части формулировок и его применения. В отношении Закона после его принятия было высказано много критических замечаний со стороны Омбудсмана страны, а также со стороны Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе,¹⁷³ а в 2014 году Комитет по правам человека выразил свою обеспокоенность ограничениями, «которые несовместимы с положениями Пакта, в том числе в отношении миссионерской деятельности, процедуры регистрации и распространения религиозной литературы».¹⁷⁴

Наиболее значительным ограничением является требование закона относительно того, что функционирование религиозных организаций невозможно без учетной регистрации в государственном органе по делам религий, а для того, чтобы пройти регистрацию, они должны представить список из 200 граждан, которые являются членами организации, «согласованный и заверенный» местными органами власти. Однако закон не устанавливает критериев, которыми местные органы власти руководствуются при вынесении решения о «заверении» или «незаверении» списка, и в период с 2011 года по 2013 год несколько местных органов власти отказались заверить списки, представленные несколь-

172 Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» от 31 декабря 2008 года № 282, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202498>.

173 Корли Ф./Corley, F., «Кыргызстан: подписание Президентом ограничивающего права Закона о религии осуждается», *Forum 18 News Service*, 13 января 2009 года, доступно по ссылке: http://www.forum18.org/archive.php?article_id=1240.

174 См. выше, примечание 86, пункт 22.

кими местными конгрегациями «Свидетелей Иеговы». Хотя в 2014 году положение было признано неконституционным Конституционной палатой Верховного суда (особенно в нарушение статьи 35, право на свободу ассоциации),¹⁷⁵ это положение не было исключено или изменено и применяется до настоящего времени. Положение особенно затрудняет процесс регистрации для небольших религиозных организаций, как например, Ахмадийская мусульманская община, Свидетели Иеговы, последователи Харе Кришна и католики, что превращает деятельность этих организаций в незаконную.

2.3 Правоприменение/исполнение и реализация

Несмотря на достаточно сильное конституционное положение о равенстве и достаточно комплексное законодательство в области гендерного равенства, законодательная база, как таковая, обеспечивающая защиту равенства и недискриминации в Кыргызстане относительно слабая и состоит из отдельных, непоследовательных положений по обеспечению защиты на разных основаниях и в различных областях жизни. Хотя сама правовая база не предоставляет некоторые виды защиты, степень эффективности Конституции и законодательства зависит от их правоприменения и реализации на практике. Как определено в данном разделе, их правоприменение необходимо радикально усилить в целях эффективного применения положений на практике.

Международное право четко формулирует, что государства не может выполнить свои обязательства по защите людей от дискриминации простым запрещением дискриминации в законодательстве. Они также должны обеспечить, что право на равенство и недискриминацию эффективно осуществляется на практике. Это означает, что в дополнение к усовершенствованию правовой защиты от дискриминации Кыргызстан также должен внедрить механизмы, которые гарантируют пострадавшим от дискриминации эффективный доступ к правосудию и адекватные средства правовой защиты. В соответствии с принципом 18

175 Европейская ассоциация христианских свидетелей Иеговы, Дополнение к докладу Верховного комиссара ООН по правам человека, подготовленный в соответствии с новыми механизмами обзора Совета по правам человека, установленными Резолюцией ГА 60/251 и Резолюцией Совета по правам человека 5/1 от 18 июня 2007 года для 21-й сессии УПО (январь/февраль 2015 год): Кыргызстан, июнь 2014 г., стр. 2.

Декларации принципов равенства:

Лица, которые подвергались дискриминации, имеют право требовать возмещения в рамках правовых процедур и имеют право на эффективные средства защиты. Они должны иметь эффективный доступ к судебным и/или административным процедурам и к подходящей для этой цели правовой помощи. Государства не должны создавать сами или разрешать кому-либо создание излишних препятствий для результативного осуществления права на равноправие, включая финансовые препятствия или ограничения, касающиеся возможности выступить представителем жертвы.¹⁷⁶

Доступ к правосудию

Доступ к правосудию будет эффективным только когда лица, подвергшиеся дискриминации, могут требовать возмещения, не испытывая излишнего процессуального бремени или затрат. Средства правовой защиты для восстановления нарушенных прав должны быть «доступными и эффективными»,¹⁷⁷ а правовая помощь должна предоставляться по необходимости. Правила обжалования, которые разрешают организациям выступать от имени или в поддержку лиц, подвергшихся дискриминации, особенно важны в целях преодоления невыгодного положения маргинализированных групп в области доступа к системе правосудия. Также важно разрешить группам лиц, которые подвергались аналогичному дискриминационному обращению, обращаться с жалобами от имени группы с целью эффективного и систематического решения вопросов, связанных с дискриминацией.

Средства, при помощи которых отдельные лица могут добиться выполнения положений равенства и недискриминации, зависят от того, какой правовой документ устанавливает положения – Конституция или законодательство.

176 См. выше, примечание 93, Principle 18, стр. 12.

177 Комитет по правам человека, *Замечание общего порядка № 31: Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004, пункт 15.

Доступ к правосудию в соответствии с положениями Конституции

В первую очередь Конституция создает институты и поддерживает широкий ряд принципов и прав. Функционирование институтов, которые она создает, и защита ими прав, подкрепленных законом, являются преимущественным основанием для функционирования законодательства. Тем не менее, Конституция содержит ряд положений, связанных с вопросами доступа к правосудию.

После установления широкого круга прав и свобод Конституция в пункте 1 статьи 40 предусматривает, что:

Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, предусмотренных настоящей Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Несмотря на это, в Конституции не существует механизма, позволяющего оспаривать действия государственных и негосударственных субъектов на том основании, что они нарушили какие-либо права и свободы, предусмотренные в Конституции через суды. Между тем, могут оспариваться действия по нарушениям прав и свобод законами и иными нормативными актами и только в Конституционной палате Верховного суда.

Статья 97 Конституции определяет основную структуру Конституционной палаты и методы её работы. Роль Конституционной палаты по обеспечению конституционного контроля¹⁷⁸ заключается в том, что она:

- (1) признает неконституционными законы и иные нормативные правовые акты в случае их противоречия Конституции;
- (2) дает заключение о конституционности не вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика;

178 Статья 97, пункт 1.

(3) дает заключение к проекту закона об изменениях в настоящую Конституцию.¹⁷⁹

Дела, оспаривающие конституциональность законодательства, могут быть вынесены на рассмотрение любым лицом, которое считает, что законодательство, на которое он жалуется, нарушает его конституционные права и свободы. Если при рассмотрении дела в любой судебной инстанции возник вопрос о конституционности закона или иного нормативного правового акта, от которого зависит решение дела, суд направляет запрос в Конституционную палату Верховного суда.¹⁸⁰

В соответствии со статьей 97 Конституции 2010 года решение Конституционной палаты Верховного суда является окончательным и обжалованию не подлежит. Однако, как отмечалось выше, измененная статья 97 предусматривает, что решения Конституционной палаты являются «предварительным заключением», которое направляется на рассмотрение Президенту и Жогорку Кенешу. Если Президент, либо Жогорку Кенеш или оба субъекта одновременно выразят несогласие с заключением Конституционной палаты, то Конституционная палата должна пересмотреть свое решение, а для того, чтобы решениеступило в силу, его должно принять определенное большинство.¹⁸¹ Это вызывает большую обеспокоенность, поскольку нарушает независимость судебной власти, а вкупе с изменениями относительно увольнения судей в пересмотренной статье 95, это может ограничить способность Конституционной палаты обеспечивать эффективную защиту гарантий, предусмотренных Конституцией.

Дополнением к статье 97 является Конституционный закон Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыр-

179 Там же., пункт 3.

180 Статья 101, пункт 2.

181 Если Президент, либо Жогорку Кенеш выразят несогласие с заключением Конституционной палаты, то решение о неконституционности принимается большинством не менее, чем двумя третями голосов от полного состава судей Конституционной палаты; если и Президент, и Жогорку Кенеш выразят единую позицию о несогласии с предварительным заключением, то решение о вступлении в силу, если три четверти от полного состава судей Конституционной палаты поддерживают это решение. См. выше, примечание 83, Article 1(27).

гызской Республики»,¹⁸² который предусматривает основания, по которым дела могут быть вынесены на рассмотрение Конституционной палатой, включая дела с заявлениями о нарушении конституционных положений, связанных с защитой прав равенства и недискриминации (главным образом, статья 16).

Конституционный закон определяет субъектов обращения в Конституционную палату, которыми могут являться физические лица и юридические лица, если они считают, что законами и иными нормативными правовыми актами нарушаются его права и свободы. Кроме того, существует широкий круг лиц, имеющих право на обращение по делам, когда их личные права не были нарушены, в том числе, Жогорку Кенеш и фракции Жогорку Кенеша, Президент, Правительство, Премьер-министр, судьи, органы местного самоуправления, Генеральный прокурор и Омбудсмен.

В части 2.2.1 данного доклада проводится обзор и анализ юриспруденции Конституционной палаты по делам, связанным с вопросами равенства и недискриминации. Относительно небольшое количество дел было рассмотрено Конституционной палатой, и те, которые были заслушаны, представили незначительные интерпретационные данные касательно вопросов равенства и недискриминации, предусмотренных Конституцией. На самом деле, по ряду дел, связанных с дискриминацией по возрастному признаку, возрастные ограничения для определенных профессий оставили в силе на основании незначительных обоснований и при их прямом противоречии международным обязательствам Кыргызстана в области прав человека. Таким образом, ограниченная юрисдикция Конституционной палаты и слабая юриспруденция на данный момент дают основания предполагать, что Конституционная палата во многом неэффективна в части обеспечения доступа к правосудию для лиц, подвергшихся дискриминации.

Доступ к правосудию в соответствии с законодательством

Поскольку Конституционная палата играет ключевую роль в урегулировании дискриминационного законодательства, обеспечение доступа

182 Конституционный закон Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» от 12 июня 2011 года № 37, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203281>.

к правосудию для лиц, пострадавших от дискриминации со стороны государственных и негосударственных субъектов должно стать функцией судов низшей инстанции. Поскольку Уголовный кодекс содержит лишь некоторые положения, запрещающие дискриминацию, то подавляющее большинство нормативно-правовых положений, запрещающих дискриминацию, как таковую, можно найти в гражданском праве.

Система гражданского правосудия в Кыргызстане большей частью изложена в Гражданском кодексе¹⁸³ и Гражданском процессуальном кодексе,¹⁸⁴ которые, по крайней мере теоретически, имеют возможность обеспечить рассмотрение дел, связанных с дискриминацией. Статья 2 Гражданского кодекса предусматривает, что гражданское законодательство основывается, в том числе, «на необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав» и «на обеспечении восстановления нарушенных прав и их судебной защиты». Любое заинтересованное лицо (физическое или юридическое) вправе обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод или охраняемых законом интересов (статья 4 Гражданского процессуального кодекса). Более того, статья 23 Гражданского процессуального кодекса ясно заявляет, что могут рассматриваться дела не только против физических лиц, но и в отношении действий ли бездействия государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и религиозных организаций и должностных лиц. Суды обладают прямой юрисдикцией рассматривать дела о защите гражданских, политических, социальных, культурных и иных прав и охраняемых законом свобод гражданина.

Статья 31 Закона Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» прямо устанавливает, что лица, пострадавшие от дискриминации, могут обращаться с исками/ жалобами в суд, а статья 9 Трудового кодекса прямо предусматривает, что лица, считающие, что они подверглись дискриминации в сфере труда, вправе обратиться в суд с соответствующим заявлением. Однако как отмечалось выше, в контексте Закона

183 См. выше, примечание 147.

184 Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 29 декабря 1999 года № 146, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12>.

Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», в отдельные законодательные акты, которые устанавливают каким образом определяется ответственность (или наказание или другие меры) за нарушение других законов – Уголовный кодекс, Кодекс об административной ответственности и Гражданский кодекс – не были внесены изменения, указывающие каким образом определяется ответственность за правонарушения, связанные с дискриминацией, что стало причиной пробелов в законодательстве и привело к правовой неопределенности, осложнив судам принятие решений по делам лиц, нарушивших положения закона о недискриминации. Как таковые, эти дела редко, если вообще когда-либо возбуждали, что делает доступ к правосудию через суды для лиц, подвергшимся дискриминации, в большой степени лишь теоретическим.

Система юридической/правовой помощи

Обязательства Кыргызстана в соответствии с международными договорами, участником которых он является, представляют лишь ограниченное определенное право на бесплатную юридическую помощь. Подпункт (d) пункта 3 статьи 14 МПГПП, например, требует, чтобы государства-участники обеспечивали юридическую помощь только в рамках уголовного производства и только «когда интересы правосудия того требуют» и «когда у него (подсудимого) нет достаточно средств для оплаты защитника». Что касается МКЛДЖ, Комитет CEDAW установил, что «государства-участники должны обеспечить женщинам возможность своевременно прибегать к недорогостоящим и доступным средствам правовой защиты, получая при необходимости юридическую помощь и содействие».¹⁸⁵

В дополнение, подпункт (a) пункта 3 статьи 2 МПГПП требует, чтобы государства-участники обеспечивали «любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты». Без эффективного доступа к правосудию, включая юридическую помощь, если само лицо не может другим способом обратиться с жалобой, можно утверждать, что государство не будет

185 См. выше, примечание 136, пункт 34.

способно обеспечить «эффективное средство правовой защиты» в случае нарушений права на равенство и права на недискриминацию, как это гарантировано пунктом 1 статьи 2 и статьей 26 МПГПП. Международные лучшие практики требуют предоставить «надлежащую юридическую помощь» по делам с заявлениями лиц о защите своего права на равенство и недискриминацию.¹⁸⁶

Конституция гарантирует предоставление бесплатной юридической помощи в двух случаях: во-первых, задержанному лицу (пункт 5 статьи 24); и, во-вторых, в соответствии с пунктом 3 статьи 40, который предусматривает общее право на получение «квалифицированной юридической помощи», включая случаи, предусмотренные законом, когда юридическая помощь оказывается за счет государства.

Соответствующим законодательным документом является Закон Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи»,¹⁸⁷ принятый в 2009 году, который вступил в силу в 2011 году. Закон гарантирует юридическую помощь только в рамках уголовного судопроизводства и только, если лицо относится к ряду особых категорий (несовершеннолетние, лица с серьезной инвалидностью, лица, подлежащие в совершении особо тяжких преступлений, безработные и военнослужащие срочной службы или лица, годовой доход которых в двенадцать раз ниже уровня минимального дохода).

Узкая направленность Закона означает, что не существует возможности получения бесплатной юридической помощи для лиц, независимо от их потребностей, которые хотят подать жалобу/иск на основании норм, предусмотренных в Конституции, либо иных законодательных актах, с целью защиты своих прав на равенство и недискриминацию, что свидетельствует о том, что закон значительно отличается от международных лучших практик.¹⁸⁸

186 См. выше, примечание 93, Принцип 18, стр. 12.

187 Закон Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи» от 17 июля 2009 года № 227, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203186>.

188 Как обсуждалось выше, принцип 18 Декларации принципов равенства требует «предоставления права на эффективные средства защиты», если физическое лицо заявляет о нарушении своего права на равенство и недискриминации.

Свидетельства и доказательства

Международное право признает, что лицу, подвергнутому дискриминации, будет трудно доказать факт дискриминации, следовательно, необходимо адаптировать нормы и правила, касающиеся свидетельств и доказательств с тем, чтобы пострадавшие лица имели возможность получения возмещения. Принцип 21 Декларации принципов равенства предусматривает, что:

Необходимо адаптировать юридические нормы, касающиеся свидетельств и доказательств, чтобы они излишне не препятствовали получению возмещения жертвами дискриминации. В частности, в гражданском процессе правила доказывания необходимо изменить, чтобы обязать ответчика доказывать отсутствие нарушения права на равенство в случаях, когда лица, утверждающие, что они стали жертвой дискриминации, представляют суду или другому компетентному органу факты, на основании которых можно предположить, что эти лица подвергались дискриминации (prima facie case).¹⁸⁹

Как указывает этот принцип, международное право требует, чтобы «бремя доказывания» по делам о дискриминации передавалось адвокату-защитнику, как только было получено предположение, что то или иное лицо подвергалось дискриминации (prima facie case). КЭСКП в Замечании общего порядка № 20 отмечает, что:

В тех случаях, когда рассматриваемые факты и события полностью или частично находятся исключительно в сфере осведомленности властей или другого ответчика, следует считать, что бремя доказывания лежит на властях или, соответственно, на другом ответчике.¹⁹⁰

189 См. выше, примечание 93, Принцип 21, стр. 13.

190 См. выше, примечание 107, пункт 15.

Ни одно из положений законодательства, запрещающего дискриминацию как это определено в части 2.2 данного доклада, а также никакие другие положения, регулирующие гражданскую процедуру, не предоставляют возможности переноса бремени доказывания. И в самом деле, пункт 1 статьи 61 Гражданского процессуального кодекса¹⁹¹ устанавливает, что «лица, участвующие в деле, должны доказать те обстоятельства, на которые они ссылаются на основания своих требований и возражений» и не содержит каких-либо исключений.

Средства правовой защиты и санкции

Принцип 22 Декларации принципов равенства устанавливает важное значение соответствующих средств правовой защиты и санкций в случае нарушения прав равенства и недискриминации:

Санкции за нарушение права на равенство должны быть эффективными, пропорциональными и оказывающими сдерживающее воздействие. Санкции должны обеспечивать подходящие средства защиты, включая возмещение материального и морального ущерба тем, чье право на равенство было нарушено; санкции также могут требовать прекращения дискриминационных практик и проведения структурных, институциональных, организационных или практических изменений, необходимых для осуществления права на равенство.¹⁹²

На международном уровне КПЧ устанавливает, что средства правовой защиты должны быть «доступными и эффективными»,¹⁹³ в то время как КЭСКП отмечает, что «эффективные» средства правовой защиты включают «компенсацию, возмещение, восстановление первоначального положения, реабилитацию, гарантии неповторения и публичные извинения».¹⁹⁴

191 См. выше, примечание 184.

192 См. выше, примечание 93, Принцип 22.

193 См. выше, примечание 177, пункт 15.

194 См. выше, примечание 107, пункт 40.

Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», наиболее совершенный правовой документ, не устанавливает специальных средств правовой защиты в случаях, когда имела место дискриминация, а просто указывает, что лица, нарушившие закон, несут ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Существует два исключения. Во-первых, Закон устанавливает, что в случаях выявления фактов нарушения гендерного равенства органы, осуществляющие контроль и надзор за исполнением настоящего Закона, имеют право:

- направлять государственным органам, органам местного самоуправления и руководителям юридических лиц, независимо от форм собственности, письменные предписания по устранению выявленных фактов нарушения гендерного равенства с указанием срока исполнения;
- привлекать к ответственности лиц, виновных в нарушении положений настоящего Закона; и
- обнародовать в средствах массовой информации названия юридических лиц, независимо от форм собственности, нарушающих настоящий Закон.

Во-вторых, нарушение требований, запрещающих гендерную дискриминацию или объявление конкурсов только для лиц одного пола, влечет за собой отмену незаконных решений или результатов конкурса на замещение вакантных должностей.

Для отдельных лиц, представляющих дело в суд, общие средства правовой защиты, доступные в соответствии с законодательством Кыргызстана установлены в статье 11 Гражданского кодекса,¹⁹⁵ где указаны средства защиты гражданских прав, которая осуществляется путем:

- (1) признания права;
- (2) восстановления положения, существовавшего до нарушения права;
- (3) пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;

195 См. выше, примечание 147.

- (4) признания сделки недействительной и применения последствий ее недействительности;
- (5) признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления;¹⁹⁶
- (6) самозащиты гражданских прав;¹⁹⁷
- (7) присуждения к исполнению обязанности в натуре;
- (8) возмещения убытков;
- (9) взыскания неустойки;
- (10) компенсации морального вреда;
- (11) прекращения или изменения правоотношения;
- (12) неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, не соответствующего законодательству;
- (13) иными способами, предусмотренными законом.

Если дело рассматривается в рамках Кодекса об административной ответственности, орган, который налагает санкции, руководствуется только тем перечнем санкций, который указан в соответствующей статье, под которую подпадает совершенное правонарушение. Что касается случаев дискриминации, единственными указанными административными правонарушениями являются нарушения Закона Кыргызской Республики «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья», которые отмечены выше. Единственными санкциями являются штрафы, устранение допущенного нарушения или отстранение от занимаемой должности.

Что касается требований в соответствии с международным правом в области прав человека, то в Замечании общего порядка № 31 КПЧ отмечает, что:

[В] соответствующих случаях возмещение может представлять собой реституцию, реабилитацию

196 Статья 12 Гражданского кодекса предусматривает, что в случае признания судом такого акта недействительным, нарушенное право подлежит восстановлению, а также защите иными способами, предусмотренными статьей 11 настоящего Кодекса.

197 Статья 13 Гражданского кодекса определяет «самозащиту» как «прямую защиту гражданских прав непосредственными действиями лица, права которого нарушаются», однако эти способы самозащиты должны быть соразмерны нарушению и не должны выходить за пределы действий, необходимых для его предупреждения или пресечения.

и такие меры сатисфакции, как публичные извинения, публичные церемонии, гарантии неповторения и внесение изменений в соответствующие законы и практику, а также привлечение к судебной ответственности лиц, виновных в нарушениях прав человека (...) В целом, непризнание наличия вытекающего из статьи 2 обязательства принимать меры для предупреждения повторения нарушений Пакта противоречило бы его целям. Поэтому в своих соображениях по делам, рассматриваемым в соответствии с Факультативным протоколом, Комитет нередко отмечает необходимость принятия мер, направленных не только на обеспечение возмещения конкретному потерпевшему, но и на необходимость недопущения повторения рассматриваемого нарушения. Такие меры могут потребовать внесения изменений в законы и практику государства-участника.¹⁹⁸

КЭСКП в Замечании общего порядка № 20 отмечает, что:

[У]чреждения следует (...) наделить правом предоставления таких эффективных средств правовой защиты, как компенсация, возмещение, восстановление первоначального положения, реабилитация, гарантии неповторения и публичные извинения, а государствам-участникам следует обеспечить эффективное применение этих мер.¹⁹⁹

КЛРД в Общей рекомендации № 26 уведомляет, что:

право добиваться справедливой и адекватной компенсации или сатисфакции в случае нанесения ущерба в результате такой дискриминации, которое воплощено в статье 6 Конвенции, не всегда

198 См. выше, примечание 177, пункты 16 и 17.

199 См. выше, примечание 107, пункт 40.

можно обеспечить лишь путем наказания лица, виновного в такой дискриминации; судам и другим компетентным органам власти следует, когда это уместно, также рассматривать вопрос о присуждении финансовой компенсации за материальный или моральный ущерб, нанесенный жертве.²⁰⁰

Комитет CEDAW в Общей рекомендации № 28 относительно пункта (b) статьи 2 КЛДЖ отметил, что:

Это обязательство требует, чтобы государства-участники обеспечивали возмещение женщинам, чьи права по Конвенции были нарушены. В отсутствие возмещения обязательство обеспечения эффективного средства правовой защиты останется невыполненным. К числу таких средств защиты должны относиться различные формы возмещения, например, денежная компенсация, реституция, реабилитация и восстановление прав; такие меры сатисфакции, как публичные извинения, публичные церемонии и гарантии неповторения; внесение изменений в соответствующие законы и практику; а также привлечение к судебной ответственности лиц, виновных в нарушениях прав человека женщин.²⁰¹

Специальные средства правовой защиты в соответствии с Гражданским кодексом достаточно всеобъемлющие и практически соответствуют международным обязательствам Кыргызстана в области прав человека. Однако средства правовой защиты, которые не исчерпываются одним лицом, подвергшимся дискриминации, и стремятся обеспечить внесение структурных, законодательных и политических изменений с целью неповторения актов дискриминации, отсутствуют. Более того, тот факт, что в Гражданский кодекс и в Гражданский процессуальный кодекс не были внесены изменения осложняют процесс

200 Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Общая рекомендация № 26: статья 6 Конвенции, UN Doc. A/55/18, annex v. at 153, 2000, пункт 2.

201 См. выше, примечание 136, пункт 32.

определения судами тип гражданской ответственности по каждому отдельному делу.

Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики

В Принципе 23 Декларации о принципах равенства подчеркивается важная роль специализированных органов в области защиты права на равенство:

Государства должны учредить и поддерживать орган или систему скоординированных органов для защиты и продвижения права на равенство. Государства должны обеспечить независимый статус и полномочия таких органов в соответствии с Парижскими принципами ООН, а также адекватное финансирование и прозрачные процедуры для назначения и снятия их членов.²⁰²

Важность специализированных органов также была подчеркнута, в частности, КЭСКП, который заявил, что:

*Национальное законодательство, стратегии, политика и планы должны предусматривать механизмы и институты, которые эффективно решают индивидуальный и структурный характер ущерба, причиненного вследствие дискриминации в области экономических, социальных и культурных прав. Учреждения, занимающиеся рассмотрением вопросов дискриминации, обычно включают суды и органы правосудия, административные органы, **национальные правозащитные учреждения** и/или уполномоченных по правам человека, которые должны быть доступны для всех без дискриминации.²⁰³ (Выделено автором)*

202 См. выше, примечание 93, Принцип 23, стр. 13.

203 См. выше, примечание 107, пункт 40.

Хотя в Кыргызстане нет специализированного органа, созданного для защиты и продвижения непосредственно права на равенство, здесь есть Национальный Институт по защите прав человека (НИЗПЧ), омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики. Омбудсмен имеет конституционно признанную роль, предусмотренную статьей 108 Конституции, что:

Парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике осуществляется Акыйкатчы (Омбудсменом).

Омбудсмен был учрежден в 2002 году Законом Кыргызской Республики «Об омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики»²⁰⁴ с должностью, в настоящее время занимаемой Кубатом Оторбаевым, назначенным на пятилетний срок Жогорку Кенешем в 2015 году. Закон определяет цель деятельности омбудсмента в статье 3, как:

- (1) защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией и законами Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, ратифицированными Кыргызской Республикой;
- (2) соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина субъектами, указанными в статье 2 настоящего Закона;
- (3) предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина или содействие их восстановлению;
- (4) содействие приведению законодательства Кыргызской Республики о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики, международными стандартами в этой области;
- (5) улучшение и дальнейшее 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.

204 Закон Кыргызской Республики «Об омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», 31 июля 2002, № 136 доступно по ссылке at: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1093>.

Закон устанавливает, что омбудсмен независим от любых государственных органов и должностных лиц и омбудсмена не может быть депутатом Жогорку Кенеша, или в местном совете.²⁰⁵ Омбудсмен назначается Жогорку Кенешем путем тайного голосования сроком на пять лет (и не более двух сроков подряд)²⁰⁶ и его полномочия могут быть прекращены только при определенных обстоятельствах, таких, как смерть, заявление о сложении полномочий или нарушение присяги омбудсмена.²⁰⁷

Омбудсмен должен быть гражданином Кыргызстана в возрасте от 30 до 65 лет, владеющим кыргызским и русским языками и не иметь судимости.²⁰⁸ Нет требований, что омбудсмен должен обладать какой-либо конкретной квалификацией или опытом в области прав человека, одной из причин, почему Омбудсмен не был классифицирован в статусе «А» НИПЧ (см. ниже). Критерии для назначения Омбудсмена нарушают право на недискриминацию. В частности, прямо оговоренный возрастной критерий является непосредственно дискриминационным.

Закон содержит обширный перечень полномочий омбудсмена, в том числе:

- обращаться в Конституционную палату Верховного суда с представлением определить конституционность законодательства, касающегося прав человека;
- обращаться в Жогорку Кенеш с ходатайством об официальном толковании законодательства Кыргызской Республики;
- беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, а также воинские части;
- посещать места содержания задержанных, предварительного заключения, психиатрические больницы, и разговаривать конфиденциально с лицами, находящимися в указанных учреждениях;
- присутствовать на заседаниях судов всех инстанций, в том числе на закрытых судебных заседаниях,

205 Там же, статья 6.

206 Там же, статья 4.

207 Там же, статья 7.

208 Там же, статья 4.

- требовать доказательств от любого должностного лица, государственного служащего или члена общества;
- обращаться в суд с заявлением о защите прав человека и граждан, которые не могут сделать этого самостоятельно, а также принимать участие в других судебных процессах;
- требовать от органов государственной власти и учреждений проведения проверок и экспертиз;
- выносить рекомендации государственным органам по совершенствованию механизмов защиты прав человека;
- обращаться в Верховный суд с заявлением о предоставлении указания судам по вопросам применения международного и национального права в области прав человека;
- обращаться в Жогорку Кенеш с представлением о создании комиссии по расследованию грубых и вопиющих нарушений прав человека; а также
- предоставлять в государственные органы и органы местного самоуправления руководства для совершенствования своих административных процедур.
- В 2007 году Омбудсмену были также предоставлены дополнительные полномочия вносить предложения по реформе законодательства, участвовать в разработке законодательства и вносить предложения по проектам законодательства, а также участвовать в международных мероприятиях, например, путем представления докладов в международные органы и представления государства в качестве эксперта в области международных отношений в области прав человека.²⁰⁹

Одной из главных задач Омбудсмана является представление ежегодного доклада о правах человека в Жогорку Кенеш, содержащего сведения о полученных жалобах наряду с выводами и рекомендациями. Эти доклады публикуются также на веб-сайте Омбудсмана. Омбудсмен может также представлять специальные тематические доклады в Жогорку Кенеш. Годовые отчеты Омбудсмана не содержат обширную информацию, касающуюся дискриминации в стране, хотя содержат некоторые ссылки.

209 Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 6 июля 2007 года № 97, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202130?cl=ru-ru>.

В своем ежегодном докладе 2015, например, Омбудсмен выразил озабоченность по поводу неблагоприятных условий, с которыми сталкиваются пожилые люди и низкий уровень социального обеспечения; дискриминация в отношении женщин в таких областях, как репродуктивное здоровье, а также высокий уровень насилия в семье; и проблема брака несовершеннолетних, которая была осуждена комитетом КЛДЖ.²¹⁰

Одной из главных задач является получение жалоб от представителей общественности по нарушениям прав человека, по которым Омбудсмен может предпринимать действия, такие как, запрос о предмете жалобы для информации и замечаний, а также осуществление различных полномочий Омбудсмена. В 2015 году в общей сложности 11,721 человек обратились к Омбудсмену за рассмотрением своих жалоб.²¹¹ Разбивка жалоб не дает полностью четкого видения, сколько из этих жалоб связаны с дискриминацией, поскольку классификация включает оба аспекта предмет-факт (например, пытки или вопросы образования) и орган, на который подается жалоба (например, суды или полиция). Однако, только одиннадцать были зарегистрированы как жалобы о нарушениях прав женщин и четыре, как жалобы о нарушении прав инвалидов.²¹²

Омбудсмен только был аккредитован в категории «В» статуса НИПЧ Международным координационным комитетом национальных учреждений по продвижению и защите прав человека. При определении своих предложений, что Омбудсмен получает статус «В», Подкомитет по аккредитации выразил озабоченность и ряд причин того, почему Омбудсмен не полностью соответствует Парижскими принципами, своду принципов, принятых Генеральной Ассамблеей ООН, которые излагают наилучшие практики и рекомендации для национальных правозащитных учреждений:

- Вакансии на должность Омбудсмена и Заместителя Омбудсмена не были широко опубликованы и распространены, критерии

210 Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики, Доклад Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2015 году, 2016.

211 Там же.

212 Там же.

для этих позиций были довольно расплывчатыми; ни образование, ни опыт в области прав человека не прописаны в соответствующем законе; и было недостаточного участия гражданского общества в назначении на указанные должности.

- В Закон не включено требование, что сотрудники института Омбудсмена должны быть представителями различных сегментов кыргызского общества.
- Отсутствовало взаимодействие между Омбудсменом и организациями гражданского общества.
- Закон позволяет увольнение Омбудсмена и Заместителя Омбудсмена в том случае, если Жогорку Кенеш не утвердит доклад, который они представили, что может потенциально повлиять на способность Омбудсмена представлять независимый и объективный доклад о правах человека.
- Закон не дает Омбудсмену конкретный мандат для поощрения ратификации и осуществления международных стандартов в области прав человека.

В ответ на это правительство внесло законопроект в Жогорку Кенеш с целью приведения статуса Омбудсмена в соответствие с Парижскими принципами.²¹³

В целом, несмотря на потенциал Омбудсмена в исполнении решающей роли в деле продвижения и защиты прав на равенство и недискриминации в Кыргызстане, существует мало доказательств того, что эта роль в настоящее время выполняется. Несмотря на обширный перечень полномочий, они редко используются в случаях дискриминации, а ежегодные доклады, подготовленные Омбудсменом, даже не содержат содержательный раздел по вопросам дискриминации, а лишь несколько ссылок по конкретным вопросам, например, таким, как домашнее насилие. Учитывая распространенность дискриминации в отношении широкого круга групп, указанных в части 3 настоящего доклада, то вызывает беспокойство то, что Омбудсмен сделал мало ссылок на это в своих ежегодных докладах. Лишь небольшая часть жалоб относится к дискриминации, что указывает на низкий уровень информированности

213 Совет по правам человека, Универсальный периодический обзор, Национальный отчет: Кыргызстан, UN Doc. A/HRC/WG.6/21/KGZ/1, 5 декабря 2015 года, пункт 27.

общественности о дискриминации и роли Омбудсмена в этой области. Опасения, выраженные Международным координационным комитетом национальных учреждений по продвижению и защите прав человека относительно того, что Омбудсмен не соответствует Парижским принципам, лишь усиливают необходимость реформ, для обеспечения полного соответствия Омбудсмена международным обязательствам Кыргызстана как в отношении прав человека в целом, так и права на равенство и недискриминацию в частности. Траст провел интервью с одним представителем гражданского общества, который работает в тесном сотрудничестве с Омбудсменом. Он указал, что высокая текучесть кадров среди сотрудников института Омбудсмена в сочетании с отсутствием потенциала в связи с нормами международного права в области прав человека подрывает эффективность этого национально-правозащитного учреждения.²¹⁴ Один квалифицированный юрист с большим опытом рассмотрения жалоб по нарушениям прав человека указал, что чрезвычайно широкий мандат Омбудсмена препятствуют его способности эффективно бороться со случаями дискриминации и рекомендовал создать специальное подразделение по рассмотрению вопросов по дискриминации.²¹⁵

Генеральная прокуратура Кыргызской Республики

Один из государственных органов, установленных Конституцией, Генеральная прокуратура, также играет определенную роль и выполняет различные обязанности в отношении обеспечения защиты прав человека, включая права на равенство и недискриминацию. В то время как роль Генерального прокурора в значительной степени сосредоточена на уголовном праве, статья 104, пункт 1 Конституции устанавливает общую роль «надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами». Функции Генерального прокурора более подробно изложены в Законе Кыргызской Республики «О

214 Equal Rights Trust, интервью с Д., Бишкек, 31 октября 2016 года. Д. является исполнительным директором организации, работающей в области гендерной дискриминации и репродуктивного здоровья.

215 Equal Rights Trust, интервью с Ю. Воцлава, Бишкек, 2 ноября 2016 года.

Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики”.²¹⁶ Глава 2 Раздела 4 Закона устанавливает роль Генеральной прокуратуры в области прав человека, а именно, контроль за обеспечением «точного и единообразного исполнения законов и иных нормативных правовых актов в сфере соблюдения прав и свобод человека» государственными органами.²¹⁷

На Прокуратуру возложены обязанности приема заявлений, жалоб и других сообщений о нарушениях прав человека, предоставление информации о процедурах по защите прав человека, а также принятие мер по предотвращению и ограничению нарушений прав человека и привлечение к ответственности тех, кто нарушает закон.²¹⁸ При выполнении своих обязанностей, Прокуратура имеет широкий круг полномочий, в том числе, проходить в помещения государственных органов и запрашивать доступ к правовым актам, документам и другим материалам; запрашивать документацию, материалы, статистические данные и другую информацию от должностных лиц в государственных органах; и требовать разъяснений по нарушениям законодательства от должностных лиц в государственных органах.²¹⁹ Уголовное дело может быть возбуждено в случаях, когда Прокуратура посчитает, что имело место нарушение прав человека, которое составляет уголовное преступление.²²⁰ В случае, если нарушение составляет административное правонарушение, Прокуратура может возбудить дело об административном правонарушении.²²¹ Если дело, связанное с правами человека, является предметом гражданского права, и либо жертва не может защитить себя в суде по состоянию здоровья, возрасту или иным образом, либо существует большое количество жертв в случае общественной значимости, Прокуратура может подать гражданский иск от имени жертвы жертв.²²²

216 Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 17 июля 2009 года № 224, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202597>.

217 Там же, статья 33.

218 Там же, статья 34, пункт 1, подпункты 1–3.

219 Там же, статья 34, пункт 1, подпункт 4 и статья 32.

220 Там же, статья 34, пункт 2.

221 Там же, статья 34, пункт 3.

222 Там же, статья 34, пункт 4.

Несмотря на то, что приветствуется деловое производство Прокуратурой в целях обеспечения соблюдения законодательства о защите прав на равенство, полная эффективность этой правоспособности зависит от приведения в соответствие уголовного и административного права с другими законодательными актами, запрещающими дискриминацию, поскольку есть явные преступления, за которые лица могут быть привлечены к ответственности, а также это зависит от готовности со стороны прокуратуры использовать эти полномочия.

Что касается вопроса о гармонизации, часть 2.2 настоящего доклада подчеркивается тот факт, что Уголовный кодекс и Кодекс об административной ответственности еще не полностью гармонизированы. Гармонизация завершена только в отношении законодательства, обеспечивающего равные права и возможности для людей с ограниченными возможностями. Что касается последнего, хотя статья 13 требует, чтобы Генеральный прокурор представлял ежегодный доклад президенту и Жогорку Кенешу о своей деятельности, эти доклады не публикуются или иным образом становятся публично доступными. В связи с этим трудно определить, насколько эффективна прокуратура в поле недискриминации. Комментарии от НПО в Кыргызстане, однако, предполагают, что прокуратурой не предпринимаются никакие определенные меры. Толкунбек Исаков, директор фонда «Правовой помощи инвалидам», критиковал прокуратуру в 2016 году за бездействие с ее стороны в отношении соблюдения прав лиц с инвалидов.²²³

2.4 Заключение

Нормативно-правовая база о принципах равенства и недискриминации в Кыргызстане состоит из Конституции, международных договоров и национального законодательства. Тем не менее, не существует комплексной защиты от дискриминации, а правовое поле в целом не в достаточной степени защищает прав на равенство и недискриминацию. В частности, конституционная гарантия равенства не включает признаки сексуальной ориентации, гендерной идентичности, инвалидности

223 Ганыева Н., «Права ЛОВЗ в Кыргызстане реализуются на 10 процентов», *24.kg*, 25 апреля 2016 года, доступно по ссылке: http://24.kg/obschestvo/31201_prava_lovz_v_kyrgyzystane_realizuyutsya_na_10_protsentov_.

и состояния здоровья. Кроме того, хотя и существуют специальные законы, защищающие женщин и лица с ограниченными возможностями, прямых ссылок на эти законы не было.

Исполнение нормативно-правовой базы является неравномерным. Несмотря на широкое право предъявлять иск перед Конституционной палатой, там заслушивалось очень мало дел, связанных с правами на равенство и недискриминацию, а роль Палаты серьезно ограничивается поправками к Конституции. Право на юридическую помощь и бремя доказывания в случаях дискриминации несовместимы с наилучшей международной практикой, и Омбудсмен играет незначительную роль в продвижении прав на недискриминацию и равенство.

Наиболее беспокоящим фактором является утверждение поправок к Конституции в декабре 2016 года; эти поправки негативно влияют как на нормативно-правовую базу, так и на механизмы правоприменения. В частности, поправки, ставят под угрозу автоматическое включение международного права, явно удаляют приоритет международного права по правам человека; определяют заключение брака только между мужчинами и женщинами. Кроме того ограничения на роль Конституционной палаты подрывают как независимость судебной системы, так и ее возможность выступать в качестве эффективного противовеса исполнительной и законодательной власти.

3. ПРИМЕРЫ ДИСКРИМИНАЦИИ И НЕРАВЕНСТВА

В данной части отчета обсуждаются основные примеры дискриминации и неравенства в Кыргызстане. Целью данной части является определить типичные проявления дискриминации и неравенства, в силу того, что люди, проживающие в Кыргызстане, подвергаются данным явлениям. Данная часть основывается на прямых оригинальных свидетельствах многих лиц, анализе исследования, проведенного уполномоченными источниками за последние десять лет. Мы постарались объединить все факты и предоставить точное определение всех утверждений.

Данная часть отчета не нацелена на предоставление полной картины всех наблюдаемых примеров дискриминации. Данная часть нацелена скорее на предоставление понимания того, каковы самые важные проблемы, связанные с большинством важных мотивов дискриминации в стране. Данная часть отчета фокусируется на дискриминации и неравенстве, возникающем на основании (i) религии или веры; (ii) этнической принадлежности, с особым акцентом на дискриминацию среди этнических узбеков; (iii) языка; (iv) половой принадлежности; (v) сексуальной ориентации и половой идентичности; (vi) инвалидности; а также (vii) состояния здоровья.

В отношении каждой позиции, в данном отчете обсуждаются принципы, по которым люди подвергаются дискриминации и неравенству в ряде сфер жизни, включая дискриминирующие законы, действия государственных субъектов, выполняющих государственные функции, воздействие дискриминационного насилия, а также дискриминация и неравенство в таких областях как: трудоустройство, образование и доступ к товарам и услугам.

3.1 Религия или вера

Необходимо, чтобы Кыргызстан гарантировал использование всех прав, гарантированных согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, а также Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, без дискриминации на основе религии, посредством Статьи 2(1) Международного пакта о гражданских и политических правах, и Статьи 2(2) Международного пакта об эконо-

мических, социальных и культурных правах. Также согласно Статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, необходимо чтобы Кыргызстан гарантировал, что его законы запрещают дискриминацию на основаниях, включающих религию. Согласно Статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, наряду со Статьей 2, необходимо, чтобы государство гарантировало равное использование прав на свободу вероисповедания без дискриминации. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по правам человека подтвердили, что обязательства, касающиеся недискриминации, возникшие согласно Международным пактам, включают в себя запрещение прямой и косвенной дискриминации.²²⁴

Согласно Части 2 данного отчета, в Статье 16 Конституции Кыргызстана указаны положения, запрещающие дискриминацию на основе религии. Также существует множество других положений, касающихся религии, разработанных для защиты Кыргызстана как светского государства и содействия религиозной гармонии. В Статье 1, параграфе 1 говорится о том, что Кыргызстан является «светским» государством. Это, в частности, подкреплено Статьей 7, в которой говорится о том, что в стране должна отсутствовать государственная или обязательная религия, а также о том, что религия и культы должны быть отделены от государства. Статья 7 также запрещает участие религиозных организаций и служителей культов в деятельности государственных органов. Запрет на участие религиозных организаций в политической деятельности также содержится в Статье 4, пункте 4, подпункте 3, которая запрещает «создание политических партий на [а] религиозной и этнической основе, а также преследование религиозными организациями политических целей». Статья 4, пункт 4, подпункт 5, которая запрещает преследование религиозными организациями политических целей, нацелена на изменение конституционной структуры, подрывающей национальную безопасность или

224 Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Общее замечание № 20: Отсутствие дискриминации в области социальных и культурных прав (Ст. 2, параграф. 2, *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*), UN Doc. E/C.12/GC/20, 2009, Параграф 10; Комитет ООН по правам человека, Общее замечание № 18: Отсутствие дискриминации, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 от 26, 1994 года, Параграф 7. При этом термины «цель» и «воздействие» в Общем замечании № 18 не совпадают с прямой или косвенной дискриминацией, масштаб запрещенного поведения, рассматриваемый в таких определениях как «цель или воздействие», в равной степени соответствует запрету на прямую или косвенную дискриминацию.

разжигающей социальную, расовую, межнациональную, межэтническую или религиозную ненависть. Статья 31, пункт 4 запрещает пропаганду, помимо прочего, религиозной ненависти.

Конституция также включает в себя положения, гарантирующие свободу вероисповедания. В частности, Статья 32 предусматривает «свободу совести и вероисповедания», «право на индивидуальное или совместное с другими лицами исповедание или неисконфессионавание какой-либо религии», а также «право на свободу выбора и исповедание религии или других убеждений». Статья 32 также запрещает кому-либо принужденно выражать свою религию и прочие убеждения или отрицать их.

Дискриминационные правовые нормы

При наличии четкого конституционального разделения государства и религии, а также обеспечении свободы вероисповедания, удивительно, что на практике религиозные организации и их деятельность по большей степени регулируются государством. В 2008 году, государство приняло Закон Кыргызской Республике «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике», который запрещает религиозным организациям осуществлять какую-либо религиозную или другую деятельность, за исключением тех случаев, когда они были впервые зарегистрированы Государственной комиссией по делам религии (ГКДР).²²⁵ Данный закон заменил предыдущий закон от 1991 года. При этом Закон, установленный им процесс регистрации, а также ограничения, которые он предусматривает в отношении религиозных организаций, применимы ко всему, нечеткая формулировка в определенных частях, а также применение Закона на практике приводят к появлению определенных религий меньшинств и пребыванию в невыгодном положении их приверженцев, в частности, Ахмадийской мусульманской общины, Свидетелей Иеговы и малых религиозных групп.

При принятии, данный Закон был широко раскритикован, включая, омбудсмена страны и Организацию по безопасности и сотрудничеству

225 Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике», от 31 декабря 2008 года, № 282, доступно на: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202498>.

в Европе (ОБСЕ).²²⁶ В 2014 году, Комитет по правам человека, применительно к Статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах (право на свободу сознания и вероисповедания), выразил свою заинтересованность в следующем:

*Запреты действующего закона, которые противоречат положениям Международного пакта, включая миссионерскую деятельность, процедуру регистрации и распространения религиозной литературы.*²²⁷

Комитет призывал к внесению следующих поправок в Закон:

*Убрать все запреты, которые противоречат Статье 18 Международного пакта, обеспечив прозрачный, открытый и справедливый процесс регистрации для религиозных организаций, и устранив различия среди религий, которые могут привести к дискриминации.*²²⁸

Процесс регистрации, установленный согласно Закону, был описан как «обременительный и произвольный»,²²⁹ требуя документального подтверждения не менее 200 граждан и предоставления различных документов для одобрения в ГКДР.²³⁰ Список требуемых документов включает в себя подробные сведения о 200 гражданах; устав религиозной организации; протоколы первого собрания; а также информацию о религиозной организации и ее деятельности, истории, отношении к семье, браку и здоровью своих приверженцев.²³¹

226 Ф.Корли, «КЫРГЫЗСТАН: Ограничительный закон в отношении религии, подписанный Президентом признан недействительным» Форум 18 Служба новостей, 13 января 2009 года, доступно на: http://www.forum18.org/archive.php?Статья_id=1240.

227 Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. CCRP/C/KGZ/CO/2, 23 апреля 2014 года, Параграф 22.

228 Из того же источника.

229 Дом свободы, Свобода в мире 2015: Кыргызстан, 2016, доступно на: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/Кыргызстан>.

230 См.выше, примечание 225, Статья 8, параграф 3 и Статья 10.

231 Из того же источника, Статья 10, параграф 2.

В случае если основная база религиозной организации находится за пределами Кыргызстана, то процесс становится еще более осложненным, а ГКДР имеет право самостоятельно отказаться от регистрации любой деятельности организации, представляющей угрозу национальной и общественной безопасности, межэтнической или межрелигиозной гармонии, либо здоровью или нравственности общества.²³² Также, необходимо, чтобы «иностранные» религиозные организации ежегодно повторно подавали заявление на регистрацию.²³³ Весь процесс может занять от одного месяца до нескольких лет и каждая конгрегация религии должна регистрироваться отдельно.²³⁴ Даже при получении одобрения, религиозная организация все еще не может являться юридическим лицом, а также не может владеть собственностью, открывать банковские счета или заключать договора.²³⁵ Для того чтобы стать юридическим лицом, необходимо пройти второй процесс регистрации в Министерстве юстиции.²³⁶

В дополнение к требованию о получении поддержки регистрации определенной религиозной организации от минимум 200 граждан, Закон также требует, чтобы список граждан был нотариально заверен и одобрен местным уполномоченным лицом на каждом месте расположения данной организации.²³⁷ Это требование является обременительным и создает много проблем. Согласно закону, необходимо предоставлять все данные о 200 гражданах уполномоченным лицам, однако представители некоторых религиозных сообществ, таких как Бахаи желают оставаться неизвестными, что означает, что в некоторых случаях список из 200 граждан составить невозможно.²³⁸ В конце 2014 года Equal Rights

232 Из того же источника, Статья 11, параграф 8.

233 Из того же источника, Статья 11, параграф 7.

234 Государственный департамент США, Международный отчет о свобода вероисповедания за 2014 год: Кыргызстан, 2015, стр. 2, доступно на: <http://www.state.gov/documents/organization/238710.pdf>.

235 Из того же источника, стр. 3.

236 Из того же источника.

237 См. выше, примечание 225, Статья 10, параграф 2.

238 Форум 18, Предоставление УПО по Кыргызстану, июнь 2014 года, Параграф 12, доступно на: http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/Кыргызстан/session_21_-_january_2015/Forum_18_-_Forum_18.pdf; М.Байрам, «КЫРГЫЗСТАН: “Не собирайтесь для религиозного поклонения”, Форум 18 Служба новостей, 13 августа 2009 года, доступно на: http://www.forum18.org/archive.php?Article_id=1336.

Trust разговаривал с представителем Бахаи, (несомненно, не понимая точных требований к процессу регистрации) и подтвердил, что данная организация не проходила регистрацию после вступления в силу закона в 2008 году:

Согласно законодательству (...), в Кыргызстане необходимо, чтобы регистрацию прошли 500 человек. У нас есть представительство и мы – сообщество Бахаи (Бахаулла), зарегистрированы в Кыргызстане с 1992 года, однако мы не проходили повторную регистрацию.²³⁹

Более того, у некоторых религиозных меньшинств, таких как приверженцы Харе Кришна и католики, нет 200 членов в некоторых областях, что означает, что они вообще не могут пройти регистрацию.²⁴⁰ Один эксперт сообщил нам о том, что собрать 200 человек для поддержки заявления на регистрацию просто невозможно, в силу того, что сбор запрещен, в случае если данная религиозная организация не зарегистрирована.²⁴¹ Таким образом, оказывается, что данное требование о сборе 200 подписей в каждом районе, где религиозная организация желает зарегистрироваться, подавая заявления во все организации, в непропорциональной мере ставит в невыгодное положение религиозные меньшинства, тем самым создавая скрытую дискриминацию.

Более того, с тех пор как в 2009 году в силу вступил новый Закон, ни одной из религиозных организаций, мусульманской или православной не удалось пройти регистрацию.²⁴² В этой связи, эксперт сообщил Equal Rights Trust о том, что с 2012 года не было зарегистрировано ни одной епархии Русской православной церкви.²⁴³ Поскольку регистрации, про-

239 БАХАИ, БИШКЕК.

240 См. Форум 18, выше, примечание 238.

241 Equal Rights Trust, Интервью с Р., 2 ноября 2016 года.

242 Equal Rights Trust, Интервью с К., Специалистом по вопросам религии в Кыргызстане, 2 ноября 2016 года. Раньше К работал в Государственном комитете по вопросам религии и имеет многолетний опыт работы с межрелигиозными вопросами и вопросами свободы вероисповедания в Кыргызстане.

243 Из того же источника.

веденные до 2009 года, в рамках Закона от 1991 года остаются действительными на сегодняшний день, Парламент намеревается сделать повторную регистрацию обязательной.²⁴⁴

Многим религиозным организациям было отказано в регистрации, даже когда они соответствовали требованиям. Например, в 2009 году ГКДР отказалась регистрировать Ахмадийскую общину, секту мусульманских меньшинств, которую многие приверженцы ислама считают еретической, несмотря на регистрацию сообщества в 2002 году согласно Закону от 1991 года. Это произошло после того, как Духовное управление мусульман в Кыргызстане призвало приостановить деятельность Ахмадийской общины, поскольку она представляет «угрозу религиозной безопасности».²⁴⁵ Ахмадийское сообщество подавало апелляцию по данному решению до уровня Верховного суда, на каждом уровне данное решение ГКДР было оставлено без изменения. В своем заключении, Верховный суд отметил, что регистрация Ахмадийского сообщества может привести к «межрелигиозной враждебности» между Суннитским исламом и Ахмадийским исламом, представляя «реальную угрозу общественному порядку и стабильности в стране».²⁴⁶ Отдельно следует отметить, что, в 2012 году Министерство внутренних дел безуспешно подавало иск о признании Ахмадийского сообщества «экстремистской организацией». На момент составления данного отчета, Ахмадийское сообщество сохраняет за собой статус «юридического лица», который позволяет ему заниматься коммерческой деятельностью, однако ему не удалось пройти регистрацию согласно закону, принятому в 2008 году, что означает, что ему запрещено осуществлять деятельность религиозного сообщества.

В 2014 году Equal Rights Trust провел беседу с представителем Ахмадийского сообщества в Бишкеке. Он перечислил все трудности, с которыми столкнулось данное сообщество при получении регистрации до и после вступления в силу нового закона.

244 Из того же источника.

245 Радио свободы Европы / «Радио Свобода», «Чиновники Кыргызстана отвергают мусульманскую секту», rferl.org, 30 декабря 2011 года, доступно на: http://www.rferl.org/content/kyrgyz_officials_reject_muslim_sect/24438562.html.

246 Указ Верховного суда Кыргызской Республики, Дело № AD-130/13, 10 июля 2014 года.

**Ситуационный пример 1:
Представитель Ахмадийского сообщества
о трудностях, с которыми они столкнулись
при регистрации религиозной организации²⁴⁷**

Данное государство не разрешало нам зарегистрироваться в 1996 году. Только в 2002 году стало возможным зарегистрировать наше сообщество, однако [регистрация] была ограничена следующими сроками: один год или один год и 5 месяцев. Это продолжалось до 2008 года, когда мы отказались от регистрации на один год и 9 месяцев. С тех пор у нас нет регистрации, и у нас нет возможности проводить наши религиозные ритуалы.

В 2008 году, мы обратились в Государственную комиссию по делам религии и подали заявление на нашу регистрацию. Комиссии пришлось получать одобрение от Государственного комитета национальной безопасности, [который] не отвечал в течение полутора лет. Государственный комитет национальной безопасности вынес свое решение на основании отрицательного ответа от Духовного управления мусульман в Кыргызстане. Таким образом, Ахмадийскому сообществу было отказано в государственной регистрации.

Мы подавали жалобы в Министерство иностранных дел, Парламент, Генеральную прокуратуру. Мы дошли до Верховного суда; вердикт везде был одним и тем же – в регистрации отказать. Государственные органы не дали четкого ответа на наш вопрос о причине отказа в регистрации.

Мы подавали заявление первому, второму, третьему и нынешнему президенту Алмазбеку Атамбаеву, и также получали отрицательный ответ, или не получали ответа вообще. Государственные органы просят Духовное управление мусульман в Кыргызстане дать отзывы, а Управление само собой отказывается давать положительные отзывы о нашем сообществе, поскольку Управление ничего не знает о нас (...)

²⁴⁷ Equal Rights Trust, Интервью с представителем Ахмадийского сообщества М. Бишкек, 24 ноября 2014 года.

Государственные и правоохранительные органы оказывали давление на наше сообщество и препятствовали государственной регистрации. В регистрации было отказано на основании необоснованных обвинений в экстремизме государственными органами, такими как Министерство иностранных дел, Государственный комитет национальной безопасности и Государственная комиссия по делам религии. [Они] обвинили наше религиозное сообщество в терроризме.

В 2012 году и в начале 2013 года (...) мы подавали заявления в районные, городские суды и Верховный суд с просьбой пересмотреть дело о регистрации, (...) суды не захотели слушать нас; они щелкали семечки в процессе судебных слушаний. Все государственные органы клеветуют на нас, выносят несправедливые вердикты и не разрешают нам получить регистрацию.

Когда список из 200 граждан готов, по Закону требуется, чтобы он был «одобрен» соответствующими органами местного самоуправления. Однако Законом не предусмотрены критерии, по которым органы местного самоуправления решают «одобрять» или нет предложенный список. В период 2011–2013 гг. несколько органов местного самоуправления отказались одобрить списки, предоставленные многими конгрегациями Свидетелей Иеговы.²⁴⁸ В 2014 году несколько данных конгрегаций подали иск в Конституционную палату Верховного суда, утверждая, что определенные нормы Закона являлись неконституционными.²⁴⁹ В особенности, они оспаривали запрет на осуществление религиозной деятельности без наличия регистрации, требование о поддержке заявления на регистрацию от не менее, чем 200 граждан, а также требова-

248 Европейская ассоциация Свидетелей Иеговы, В соответствии с Отчетом Верховного комиссара ООН по правам человека подготовленным для нового механизма обзора Совета по правам человека, основанного согласно Решению Генеральной Ассамблеи 60/251 и решению Совета по правам человека 5/1 от 18 июня 2007 года для 21-й сессии УПО (январь/февраль 2015 года): *Кыргызстан*, июнь 2014 года, стр. 2.

249 Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики в отношении конституционности параграфов 2 и 3 Статьи 8 и подпараграфа 3 части 2 Статьи 10 Закона Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» в связи с заявлением Религиозного центра Свидетелей Иеговы в Кыргызской Республике, 4 сентября 2014 года.

ние об одобрении списка граждан органами местного самоуправления по каждой области. Они утверждали, что данные нормы представляли собой нарушение права на недискриминацию (Статья 16 Конституции), права на свободу сознания и вероисповедания (Статья 32 Конституции) и права на свободу участия в ассоциациях (Статья 35 Конституции).

Решение Конституционной палаты включало в себя два основных положения: первое, что поскольку запрет на незарегистрированные религиозные организации, осуществляющие какую-либо деятельность, сам по себе не являлся неконституционным, поскольку религиозная организация уже была зарегистрирована, она может осуществлять деятельность на территории Кыргызстана и не только на месте, где она базируется. Второе, поскольку требование о поддержке заявления на регистрацию от 200 граждан не противоречило свободе вероисповедания и не являлось неконституционным, требование о том, чтобы список подлежал одобрению органами местного самоуправления, являлось неконституционным. В Статье 112 Конституции указаны полномочия органов местного самоуправления, однако они ограничены в принятии решений «местного значения». Конституционная палата постановила, что поскольку процесс регистрации являлся функцией государственного органа, а именно – ГКДР – он не являлся вопросом «местного значения». Более того, поскольку Законом не предусмотрен процесс определения пригодности списка, среди местных органов местного самоуправления присутствовали расхождения и различное толкование. Закону также не удалось предусмотреть какой-либо процесс апелляции против отказа от одобрения списка граждан, лишая граждан возможности осуществлять свои права, защищенные судом. Это привело к нарушениям права на свободу участия в ассоциациях.

В связи с этим, Конституционная палата придерживалась того мнения, что требование об одобрении списка граждан органами местного самоуправления нарушало Статью 35 Конституции, и потребовала, чтобы Жогорку Кенеш внес соответствующие поправки в данный Закон. Также, Конституционная палата порекомендовала Жогорку Кенешу внести поправки в Закон, требующий, чтобы религиозные организации сообщали местным органам самоуправления о деятельности, которую они осуществляют в области, после подтверждения того, что деятельность религиозных организаций может влиять на решения «местного значе-

ния». Однако по состоянию на 2016 год, в Закон не было внесено поправок, несмотря на решение Конституционной палаты, ГКДР и многие органы местного самоуправления продолжают применять норму, объявленную неконституционной, отказывая в регистрации, например, ассоциациям свидетелей Иеговы.²⁵⁰

В октябре 2014 года, были выставлены на обсуждение предложения о внесении поправок в Закон от 2008 года, предусматривая более строгие ограничения. Предложенные поправки включали в себя: требование о том, что любое лицо, занимающее любую позицию в религиозной организации, могло подавать заявление на получение лицензии от ГКДР на ежегодной основе; увеличение минимального порога поддержки при регистрации религиозной организации от 200 граждан до 500; а также увеличение размера штрафов за нарушение норм Закона.²⁵¹ Данные предложения не рассматривались с октября 2014 года, однако эксперт, беседовавший с Equal Rights Trust в 2016 году, отметил, что их обсуждение может быть возобновлено после Президентских выборов в 2017 году.²⁵²

Дискриминация со стороны государственных субъектов

Без регистрации, любая деятельность, осуществляемая религиозной организацией, является незаконной. Это приводит к тому, что члены религиозных меньшинств в непропорциональной мере подвергаются преследованию, противодействию и принудительным действиям со стороны правоохранительных органов. Например, М., представитель Ахмадийского сообщества, который рассказал о трудностях, с которыми столкнулось его сообщество в процессе регистрации, также рассказал о преследовании сторонников Ахмадийского сообщества со стороны милиции:

250 М. Байрам, «КЫРГЫЗСТАН: Безнаказанность чиновников, бандитов и игнорирование пыток законом», Форум 18, 3 марта 2016 года.

251 М. Байрам, «КЫРГЫЗСТАН: Предлагаемый «драконовский» Закон в отношении религии и изменения Административного кодекса», Форум 18 Служба новостей, 24 октября 2014 года.

252 Equal Rights Trust, Интервью с К., Специалистом по вопросам религии в Кыргызстане, 2 ноября 2016 года. Раньше К работал в Государственном комитете по вопросам религии и имеет многолетний опыт работы с межрелигиозными вопросами и вопросами свободы вероисповедания в Кыргызстане.

В Бишкеке и Оше были случаи, когда сотрудники милиции забирали членов нашего сообщества в отделения милиции. Государственные структуры и правоохранительные органы оказывали сильное давление и шантажировали наше сообщество (...) В нашей стране, суннизм (под управлением Муфтият) и Русское православное христианство (...) считаются официальными религиями. Государственные органы ссылаются на письмо от президента [об этом]. Государственные органы оказывают сильное давление на нас (...) [По неофициальным данным, Государственный комитет национальной безопасности располагает литературой, в которой мы призываем к терроризму. При предоставлении нам ответа, Генеральная прокуратура руководствуется этими данными.]²⁵³

Без регистрации, любая религиозная деятельность, осуществляемая Свидетелями Иеговы, запрещена, что привело к проведению милицейских рейдов. В мае 2013 года милиция провела рейд собрания Свидетелей Иеговы в квартире одного Свидетеля, избив нескольких мужчин и оскорбив нескольких женщин.²⁵⁴ В августе 2015 года милиция города Ош провела рейд службы Свидетелей Иеговы, стреляя в прихожан и избив одного из мужчин.²⁵⁵ Милиция забрала десять человек в отделение милиции, удерживая их в течение трех часов, грозя физическим насилием. Один из проповедников Нурлан Усупбаев был обвинен в нарушении закона о религиозных организациях, административном правонарушении согласно Статье 395 Кодекса об административной ответственности. Однако дело было решено в пользу Нурлана Усупбаева, поскольку судья опирался на решение Конституционной палаты в отношении Свидетелей Иеговы.²⁵⁶

253 Equal Rights Trust, Интервью с М., представителем Ахмадийского сообщества, Бишкек, 24 ноября 2014 года.

254 См. выше, примечание 248, стр. 3.

255 Европейская ассоциация Свидетелей Иеговы, Заявление на Собрание по осуществлению человеческих измерений ОБСЕ, Варшава: Свидетели Иеговы в Кыргызстане: *Проблемы свободы вероисповедания*, сентябрь 2015 года, стр. 2.

256 См. выше, примечание 249.

Большое количество человек, опрошенных в рамках данного отчета, также отметили преследование мусульман с бородой со стороны милиции. Один из опрошенных сказал, что: «Иногда, когда они видят людей, похожих на мусульман одеждой и бородой, милиция задерживает и забирает их в отделения милиции для установления их личности или выяснения других обстоятельств».²⁵⁷

Насилие и враждебные высказывания

Существуют доказательства отдельных случаев насилия, мотивированных религией. Один человек в своем интервью для данного отчета рассказал нам о случае, произошедшем в сентябре 2015 года в Кашкар Кишлак, где группа людей в масках ворвалась в дом сторонника Ахмадийского сообщества, напала на него и его семью, в результате чего нанесли ему ножевые ранения; этот же человек, заявил, что однажды в другого члена Ахмадийского сообщества было произведено двенадцать выстрелов на улице.²⁵⁸ В других интервью, проведенных в рамках данного отчета, члены Ахмадийского сообщества и Христианских евангелистов также сообщили о жестоких преступлениях из ненависти и притеснениях на основании их религиозных взглядов.²⁵⁹ Например, человек по имени Шаршенбак, рассказал о ряде жестоких случаев, произошедших в Баптистском сообществе.

Ситуационный пример 2: Баптисты подвергаются насилию²⁶⁰

Сообщается о насилии, словесных оскорблениях, а также побоях в селах.

Одну женщину оттащали за волосы. В Нарынской области, Эки Нарынском районе, [некоторых из] наших прихожан таскали на лошадях.

В селе Ак-Тала, два года назад в [2012] году в канун Нового года, мы раздавали новогодние подарки от нашего сообщества детям

257 Equal Rights Trust, Интервью с Ирсалат, Баткен, 18 июня 2014 года.

258 Equal Rights Trust, Интервью с X., 4 ноября 2016 года.

259 Фокус-группа Equal Rights Trust в Бишкеке, 24 ноября 2014 года.

260 Equal Rights Trust, Интервью с Шаршенбеком, Бишкек, 24 ноября 2014 года.

христианской и нехристианской веры. Нашей целью было сделать детей счастливыми. Не было ни единого намека на религиозную агитацию. Мы заранее договорились с органами местного самоуправления и некоторыми неправительственными организациями. Верующие люди собрались в толпу, узнав о том, [что мы делаем]. Пьяные люди ополчились против нас (...) начали нас бить (...) топтать наши подарки, ломать наши машины, оскорблять и кощунствовать (...) Они начали ходить вокруг и угрожать тем, что они убьют наших детей. Они постоянно травили нас. Преследование наших единоверцев это типичный случай для наших сел.

Наш единоведец является почетным гражданином города Нарын в отношении оказания услуг, потому что он провел водопровод в 40 селах, построил спортивные сооружения и организовывал спортивные мероприятия за свой счет в благотворительных целях.

Сообщения от других организаций указывают на то, что другие сообщества также подвергаются насилию. 30 ноября 2012 года, например, толпа в селе Токтогул²⁶¹ напала на Зал Царства Свидетелей Иеговы.²⁶²

Также, наше исследование выявило доказательства речи, которая содержала враждебные высказывания и принадлежала Муфтияту, самому высокому религиозному органу мусульман в стране, против Ахмадия, которые исповедуют нетрадиционное толкование ислама, которое другие мусульманские секты считают еретическим.²⁶³ М., представитель Ахмадия, рассказал нашим исследователям о том, что:

[] Муллы говорят, что с нами запрещено ходить в мечеть, что мусульманам не следует с нами здороваться, а также что мы не должны жениться на их дочерях. Они говорят о нас отвратительные вещи (...), пишут жалобы во все государственные ин-

261 См. выше, примечание 248, стр. 3.

262 Из того же источника

263 С.Р. Валентайн, История ислама и Ахмадия джамаат: История, вера, практика, Hurst Publishers, 2008, стр. 127–128.

станции, Государственный комитет национальной безопасности, Комиссию по делам религии, чтобы уничтожить нас. Они угрожают и подвергают нас нападкам для того чтобы мы отказались от нашего сообщества.

Враждебные высказывания определяют как международную пропаганду ненависти, которая порождает насилие, дискриминацию или враждебность по религиозному признаку.²⁶⁴ Проявляя показательную общественную позицию Муфтията, существует настоящий риск того, что такие высказывания могут породить насилие, дискриминацию и враждебность.

Трудоустройство

Специальный докладчик о свободе религии или вероисповедания подтверждает, что государство «обладает официальными полномочиями для предотвращения и искоренения всех форм нетерпимости и дискриминации, основанных на религии и вероисповедании. В том числе и на рабочем месте».²⁶⁵ В 2014 году Совет по правам человека Организации Объединенных Наций выразил свою заинтересованность в текущей проблеме, связанной с религиозной нетерпимостью в Кыргызстане, и подчеркнул обязанность государства осуществлять обязательный ряд мер, гарантирующий устранение такого рода дискриминации.²⁶⁶ Несмотря на это, наше исследование для данного отчета выявило серьезные доказательства дискриминации на религиозной почве при трудоустройстве.

Лица, давшие интервью для данного отчета, описали широко распространенную дискриминацию при трудоустройстве в отношении мусульман, которые считаются явно и демонстративно религиозными. Например, одна опрашиваемая фокус-группа в Нарыне заявила, что мусульмане

264 См. Основное положение 12 Статьи 19, Принципы свободы самовыражения и равенства *Camden*, апрель 2009 года; Статья 20(2), Международный пакт о гражданских и политических правах, решение Генеральной Ассамблеи 2200А (XXI), 1966.

265 Генеральная Ассамблея ООН, промежуточный отчет специального докладчика о свободе религии или вероисповедания, UN Doc. A/69/261, 5 августа 2014 года, Параграф 69.

266 См. выше, примечание 227, Параграф 22.

не могут получить должности в государственной администрации: «[Если мусульманин] хочет получить должность в государственных или местных органах, ему говорят, как он может стать заместителем главы района? Так говорят, чтобы не нанимать на работу мусульманина».²⁶⁷

Многие люди, давшие интервью для данного отчета, сообщали, что людям, которые демонстрируют приверженность своей религии, в особенности мужчинам-мусульманам, которые носят бороду, и женщинам, которые носят хиджаб, трудно найти работу. В Таласе, Бактыгул, участник фокус-группы заявил, что ему известно о случае, когда мужчине отказали в трудоустройстве, потому что он носил бороду, при этом работодатель поставил ему условия, что «если он сбреет бороду, то его примут на работу в банк».²⁶⁸ В Нарыне, женщина по имени Фарида рассказала нашим исследователям о том, что «многие молодые женщины сталкиваются с трудностями при трудоустройстве в связи с их религиозными взглядами», продолжая:

*Моя одноклассница нашла работу в детском саду; она верующая и носит мусульманский головной платок. Ей сказали, что для дальнейшей работы ей необходимо снять его. Директор детского сада сказал ей, что работать в детском саду в религиозной одежде запрещено.*²⁶⁹

Ирсалат, еще одна женщина, давшая интервью Trust, рассказала о своем опыте дискриминации работодателями и притеснении со стороны коллег в связи с ее решением носить головной платок:

Я нашла работу в государственной компании, которая занимается техническим обслуживанием дорог. Я носила хиджаб, но они потребовали, чтобы я носила мини юбку и наносила макияж. Мне пришлось уйти. Они взяли другую женщину, которая носила мини юбку и макияж (...) К таким му-

267 Equal Rights Trust, Интервью с Карыбеком, Нарын, 25 июня 2014 года.

268 Equal Rights Trust, Интервью с Бактыгул, Талас, 23 июня 2014 года.

269 Equal Rights Trust, Интервью с Фаридой, Нарын, 25 июня 2014 года.

сультманам как я, которые отличаются внешне и которые носят отличающуюся одежду, относятся по-разному, большинство людей плохо отзываются о нас и распространяют о нас сплетни (...) Например, если я захочу работать, моим коллегам я не понравлюсь, потому что мы одеваемся по-разному, мы всегда носим мусульманскую одежду, в отличие от них. Они носят нерелигиозные платья; открывая некоторые части тела, которые для нас – мусульманских женщин открывать строго запрещено. Например, так случилось, когда я работала в региональном дорожном департаменте. Я была вынуждена уйти с работы из-за того, что им не нравилось, как я одевалась.²⁷⁰

В дополнение к данным примерам прямой дискриминации, нашим исследователям рассказали о неудачных попытках создать условия для религиозных людей. Одна опрашиваемая фокус-группа в Нарыне заявила, что «Если я попрошу разрешения посещать пятничные молитвы, мой начальник скажет мне идти и работать в той мечети, в которую я хожу молиться».²⁷¹

В дополнение к дискриминации глубоко верующих мусульман, проявляющих это наглядно, исследователи Equal Rights Trust получили свидетельства о дискриминации обособленной секты меньшинства Ахмадия. М., представитель Ахмадия, рассказал нашим исследователям о том, что:

Государственный комитет национальной безопасности заставил директора частной компании уволить сотрудника в связи с его принадлежностью к нашему религиозному обществу. В дополнение ко всему ему сказали покинуть страну.²⁷²

270 Фокус-группа Equal Rights Trust, Баткен, 18 июня 2014 года; Equal Rights Trust, Интервью с Ирсалат, Баткен, 18 июня 2014 года.

271 Equal Rights Trust, Интервью с Кубаном, Нарын, 25 июня 2014 года.

272 Equal Rights Trust, Интервью с М., представителем Ахмадийского сообщества, Бишкек, 24 ноября 2014 года.

Образование

Как и в области трудоустройства, многие люди, опрошенные в рамках данного отчета, заявили, что студентов, которые носили хиджаб, также принудили снять его либо персонал, либо притеснения со стороны студентов. Например, Турдубек, участник фокус-группы в Нарыне, рассказал историю одной девушки с инвалидностью, начиная с того, что заместитель директора школы «заставляет ее снять ее религиозную одежду и всегда притесняет ее».²⁷³ Фарида, также из Нарына, говорит:

*Школьникам не разрешалось ходить в школу в районе Ак-Талаа потому что они носили мусульманский хиджаб. Также администрация колледжа оказывает давление на тех, кто носит хиджаб.*²⁷⁴

Другой участник фокус-группы в Баткене говорит, что проблемой в их области является притеснение девушек, носящих религиозную одежду:

*В школах могут притеснять учеников; были случаи, когда учитель говорил ученикам грубости, и учеников также выгоняли из школы, особенно во время поста Рамадан. В школах разрешалось носить мусульманские платки, однако учителям это не нравилось.*²⁷⁵

Однако, нашим исследователям также предоставили свидетельства о том, что государственные и местные органы самоуправления работают над искоренением данной формы дискриминации в сфере образования, и в некоторых случаях принимают принудительные меры против лиц ответственных за данные случаи. Таким образом, в Таласе два лица рассказали о случае, в котором двух девушек исключили из колледжа за то, что они носили хиджаб. После этого было проведено расследование, включающее региональный департамент образования, девушек снова зачислили в школу, а заместителя директора уволили.²⁷⁶

273 Equal Rights Trust, Интервью с Турдубеком, Нарын, 25 июня 2014 года.

274 Equal Rights Trust, Интервью с Фаридой, Нарын, 25 июня 2014 года.

275 Equal Rights Trust, Интервью с Ирсалат, Баткен, 18 июня 2014 года.

276 Equal Rights Trust, Интервью с Мыскал и Бахтияром, Талас, 23 июня 2014 года.

Кладбища

Во время интервью для данного отчета, общая озабоченность была выражена в отношении отказа местных органов самоуправления от предоставления мест на кладбищах, для лиц, относящихся к религиям меньшинств. В 2009 году, например, умер мальчик-прихожанин Баптистской церкви из села Куланак, но местные органы самоуправления отказались разрешить похоронить его на местном кладбище в качестве назидания для мусульман, которые перешли в другую веру.²⁷⁷ Его родственники все же похоронили его в 30 км от села. В другом примере, на Иссык-Куле в преимущественно мусульманской деревне умер пожилой прихожанин Баптистской церкви. Несмотря на разрешение местных властей похоронить его на сельском кладбище, местные жители отказались позволить сделать это и угрожали физической расправой семье мужчины, если они попытаются сделать это. В итоге они были вынуждены похоронить его на христианском кладбище в 50 км от села.²⁷⁸

Заключение

Несмотря на то, что в Конституции Кыргызстана прописано, что данное государство является светским, и гарантируется свобода религии и недискриминация на основании религии и вероисповедания, государство поддерживает правовой режим, который проявляет дискриминацию в отношении членов религиозных групп. В частности, Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» устанавливает порядок юридической регистрации, который косвенно дискриминирует членов малых или географически распространенных религиозных групп, таких как Бахаи, Ахмадия и Свидетели Иеговы. Имеются доказательства того, что члены групп, которые не смогли пойти регистрацию, также подвергаются дискриминации со стороны правоохранительных органов, а также такие группы подвергаются дискриминационному насилию и враждебным высказываниям. Кроме того, несмотря на то факт, что Кыргызстан по большей части является мусульманской страной, наше исследование выявило подтверждение проявления дискриминации в отношении

277 Equal Rights Trust, Интервью с Шаршенбеком, Бишкек, 24 ноября 2014 года.

278 Из того же источника.

религиозных мусульман открыто демонстрирующих это посредством своей одежды и внешнего вида.

3.2 Этническая принадлежность

Как отмечено выше в Части 2, необходимо, чтобы Кыргызстан запретил дискриминацию лиц на основании расовой принадлежности, цвета кожи и национальности для соблюдения гражданских, политических, социальных и культурных прав согласно Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП) и Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) на основании Статьи 2(1) МПГПП и Статьи 2(2) МПЭСКП. В дополнении Кыргызстану также необходимо на основании Статьи 26 МПГПП сделать так, чтобы «закон запрещал проявление любой формы дискриминации и гарантировал всем людям равную и эффективную защиту от дискриминации на любой почве», включая расу, цвет кожи и национальную принадлежность. Также являясь государством-участником Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ICERD), необходимо чтобы Кыргызстан запретил все формы дискриминации на почве расовой принадлежности, цвета кожи, происхождения, национальной и этнической принадлежности.

Точно установлено, что в международном законодательстве о правах человека, независимо от способа, по которому различные социальные науки различают такие понятия как «раса», «цвет кожи», «национальность», «этническая принадлежность», «происхождение», они являются эквивалентными законными терминами при определении запрещенных оснований дискриминации.²⁷⁹ Термином наиболее соответствующим для Кыргызстана в рамках данной семьи защищаемых особенностей является «этническая принадлежность», и, следовательно, это является терминологией в данном разделе.

279 См., Например, в Статье 1 Международного пакта о ликвидации всех форм расовой дискриминации, говорится о том, что «расовая дискриминация» включает в себя дискриминацию на основании «расы, цвета кожи, происхождения либо национального или этнического происхождения», а в примечании 224, Параграфа 19 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, говорится о том, что «Дискриминация на основании расы и цвета кожи» (...) включает в себя этническое происхождение человека».

Как указано выше в Части 1 данного отчета, на 1 января 2016 года этнические кыргызы составляют 73.0% от общего населения Кыргызстана. Двумя самыми большими этническими меньшинствами являются узбеки (14.6%) и русские (6.0%).²⁸⁰ Самые малые этнические меньшинства включают в себя дунган (1.1%), уйгуров (0.9%), таджиков (0.9%), турков (0.7%), казахов (0.6%) и татар (0.5%).²⁸¹

Согласно нашему исследованию мы выявили небольшие доказательства дискриминации в отношении русских, и по существу, большая часть данного раздела направлена на опыт этнических узбеков в различных сферах жизни. Затем в данном разделе рассматриваются дискриминация и вред, причиняемый другим этническим меньшинствам, таким как уйгуры, дунгане и люли.

3.2.1 Узбеки

В Кыргызстане проживают около 880,000 этнических узбеков, в основном на юге страны и в таких городах как Ош и Джалал-Абад.²⁸² При том, что данное сообщество узбеков, как правило, хорошо интегрировано, исследование в рамках данного отчета выявило ряд свидетельств о дискриминации и причинении вреда во многих различных сферах жизни. Данный раздел отчета начинается с рассмотрения межэтнических противоречий между этническими узбеками и большей частью этнических кыргызов, которые в 1990 и 2010 годах привели к межэтническому насилию совместно с гонениями и нарушением прав человека в отношении этнических узбеков во время и после конфликтов. Затем в данном разделе рассматривается опыт этнических узбеков в различных сферах жизни. Проблемы этнических узбеков, связанные с узбекским языком, а именно трудности при получении образования на узбекском языке и почти полное отсутствие средств массовой информации на узбекском языке, рассматриваются ниже в Части 3.2.

280 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, «5.01.00.03 Общая численность населения по национальности», доступно на: <http://www.stat.kg/en/statistics/naselenie>.

281 Из того же источника.

282 Из того же источника.

Межэтнические конфликты

Недавний исторический опыт Кыргызстана был омрачен межэтническим конфликтом главным образом между этническими кыргызами и этническими узбеками, наряду с двумя крупномасштабными столкновениями, произошедшими в июне 1990 года и июне 2010 года. Имеется ряд причин данных конфликтов, начиная с исторических и культурных различий между двумя группами, политики Советского союза, а также существующего и ощущаемого социо-экономического и политического неравенства между двумя группами.²⁸³

Предыстория

Во время Советского периода, Советские социалистические республики (ССР) были созданы на основании этнических линий с титульной нацией, придающей привилегированный статус в пределах их собственных ССР. Вне зависимости от результата обдуманной политики «разделяй и властвуй», недостаточных этнографических данных, или гарантии того, что все ССР обладали стабильными городскими центрами, границы ССР не всегда отражали фактические этнические разделения.²⁸⁴ Таким образом, в то время как титульная нация преобладала в каждом государстве, во многих государствах располагались важные этнические меньшинства. Это относилось и к Кыргызской ССР: когда ее границы были очерчены, большая южная часть, включая города, такие как Ош и Джалал-Абад, была по большей части заселена этническими узбеками. В связи с этим, оказалось, что большая часть этнических узбеков проживает на территории Кыргызской ССР, вместо Узбекской ССР. В результате привилегированного статуса «титульности» этнических кыргызов в соответствии с советской системой, этнические узбеки были ущемлены и не представлены, что привело к угнетенности и негодованию.²⁸⁵

283 Для дополнительного чтения, См. Б.Резвани, «Понимание и объяснение кыргызско-узбекского межэтнического конфликта на юге Кыргызстана», Антропология Ближнего востока, Том 8(2), Winter 2013, стр. 60–81.

284 Б. Резвани, Конфликт и мир в Центральной Евразии: Объяснения и понимание, Brill, 2015, стр. 224.

285 См. выше, примечание 283, стр. 66. См. также Международные права меньшинств, Кыргызстан – Узбеки, 2011 год, доступно на: <http://minorityrights.org/minorities/uzbeks-2>.

Также, в то время как этнические узбеки в данных областях по традиции являлись оседлыми торговцами и фермерами, кочевые и полукочевые этнические кыргызы переезжали через данную территорию в зависимости от времени года.²⁸⁶ С основанием Советской политики принудительной коллективизации, две отдельные экономические и социальные структуры были разорваны, поскольку этнические кыргызы начали заселять территории уже заселенные этническими узбеками, оказывая давление на местные ресурсы.²⁸⁷

Насилие 1990 года

К концу 1980-х годов, уже существующее напряжение обострилось снижением уровня жизни в стране и политической дестабилизацией, что привело к появлению большой конкуренции за ресурсы (такие как земля), жилищные условия и силовые структуры.²⁸⁸ Растущая безработица означала, что в поиске работы большое количество этнических кыргызов переселялись в города с большим количеством этнических узбеков, такие как Ош и Джалал-Абад.²⁸⁹

В конце 1980-х годов наблюдался растущий этно-национализм с обеих сторон. В 1989 году узбекское сообщество основало в городе Ош организацию под названием «Адолат» и потребовало автономию для Ошской области и большее участие этнических узбеков в правительстве.²⁹⁰ В мае 1990 года была создана организация этнических кыргызов под названием «Ош аймагы», направленная на проблемы, с которыми стол-

286 Из того же источника, стр. 61.

287 Кыргызская комиссия по расследованиям. Отчет Независимой международной комиссии по расследованиям в отношении событий на юге Кыргызстана произошедших в июне 2010 года, 2011 год, стр. 9; Р.Лоу, «Построение нации и идентичности в Кыргызской Республике в Everett-Heath, Т., Центральная Азия: Аспекты переходного процесса, Psychology Press, 2003, стр. 110.

288 М.Фумагалли, «Структура мобилизации этнических меньшинств в Центральной Азии: примеры узбеков в Кыргызстане и Таджикистане», Исследования Европы и Азии, Том. 59(4), 2007, стр. 572; Кыргызская комиссия по расследованиям, Из того же источника, Параграф 37.

289 См.выше, примечание 283, стр. 66; Кыргызская комиссия по расследованиям, Из того же источника, Параграф 34.

290 Из того же источника, Резвани, стр. 67.

кнулись этнические кыргызы, такие как, нехватка земель.²⁹¹ Местное правительство города Ош с преобладающим количеством этнических кыргызов отреагировало, распределив земельные участки под жилищное строительство среди этнических кыргызов на земле коллективно-го сельского хозяйства с преобладающим количеством узбеков.²⁹²

Действия местного правительства города Ош разожгли уже существующую этническую напряженность, что впоследствии привело к насилию 4 июня 1990 года.²⁹³ Как отметил Фумагалли, «поскольку можно с уверенностью утверждать, что данный конфликт имел исключительно социально-экономические причины, это выражается в ходе этнических линий».²⁹⁴ Насилие длилось только несколько дней до его «подавления» 10 июня после того как вмешались Советские войска и было объявлено чрезвычайное положение; в процессе данного конфликта погибло более 300 человек.²⁹⁵

Насилие 2010 года

Причины конфликта, произошедшего в 1990 году, не были эффективно разобраны, и возможно были обострены в течение последующих двадцати лет вследствие непредставленности этнических узбеков в общественной жизни и растущей силы этно-национализма в политике Кыргызстана.²⁹⁶

Во время революции 2010 года, при которой произошло сложение полномочий Президента Бакиева после того как он объявил чрезвычайное положение после серии протестов прокатившихся по стране, Президент Бакиев сбежал в Джалал-Абад, на юг страны, где он заручился серьезной поддержкой. Приспешники Бакиева собрались, вышли на демонстрацию и захватили здания правительства. Временное правительство

291 Naghayeghi, M., «Ислам и демократическая политика в Центральной Азии», Мировые дела, 156(4), 1994, стр. 191.

292 Из того же источника, стр. 191; примечание 283, стр. 66-67.

293 См. Кыргызская комиссия по расследованиям, выше, примечание 287, Параграфы 38-39.

294 См. Фумагалли, выше, примечание 288, стр. 572.

295 См. Кыргызская комиссия по расследованиям, выше, примечание 287, Параграф 39.

296 Из того же источника, стр. ii, Параграф. 2.

в Бишкеке отреагировало попыткой выйти на диалог с узбекским населением на юге Кыргызстана, в частности, с Кадыржаном Батыровым, богатым узбекским бизнесменом и бывшим депутатом Жогорку Кенеша (Кыргызский парламент), чьи последователи помогли избавиться здание от захвата сторонниками Бакиева.²⁹⁷

Главная роль, сыгранная этническими узбеками в данных событиях, наделила сообщество властью, и объявление о проведении референдума о выборе нового проекта конституции побудило многих людей стать более политически активными. В начале мая 2010 года представители узбекского сообщества встретились с временным правительством и выдвинули свои требования, касающиеся большего представления этнических узбеков в правительстве и на государственной службе, а также государственное признание узбекского языка.²⁹⁸ Проект конституции, выпущенный позже в том же месяце, не удовлетворил данные требования.²⁹⁹ Тем временем многие этнические кыргызы, которые до того времени доминировали в политике заинтересовались увеличением количества этнических узбеков в политической деятельности и обсуждении.

10 июня 2010 года стычки в городе Ош между молодежью со стороны этнических кыргызов и этнических узбеков переросли в крупномасштабное насилие. В результате насилия, длившегося до 16 июня, погибло около 470 человек и 1,900 человек нуждались в медицинской помощи в больницах.³⁰⁰ Большею частью жертв стали этнические узбеки.³⁰¹ Примерно 111,000 человек были вынуждены переселиться в Узбекистан и 300,000 человек переселились в пределах территории Кыргызстана.³⁰² Предположительно 2,800 домов было уничтожено, большая часть которых принадлежала этническим узбекам.³⁰³

297 «На страже прав человека» (Human Rights Watch), «Где правосудие?»: Межэтническое насилие на юге Кыргызстана и его последствия, 2010 год, стр. 20.

298 Из того же источника.

299 Из того же источника.

300 См. Кыргызская комиссия по расследованиям, выше, примечание 287, стр. ii, Параграф. 3.

301 Из того же источника, стр. ii, Параграф. 3.

302 Из того же источника, стр. ii, Параграф. 3.

303 Из того же источника, стр. ii, Параграф. 3.

Международное расследование насилия – Кыргызская комиссия по расследованиям (ККР) – сильно раскритиковала власти Кыргызстана. ККР выявила, что во время насилия, многие толпы нападающих беспрепятственно отобрали оружие и патроны у военных и милиции. Было выявлено, что более половины количества оружия и тысячи комплектов патронов не были возвращены, и было раскритиковано непроведение властями Кыргызстана криминальных и дисциплинарных расследований в отношении потери оружия.³⁰⁴ Также появились подозрения в том, что действия кыргызских властей во время насилия отличались в зависимости от этнической принадлежности жертв, с большим упором на обезоруживание этнических узбеков, чем толп этнических кыргызов, нападавших на узбекские районы.³⁰⁵

В 2013 году, Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации (CERD) проявил заинтересованность в бездействии властей Кыргызстана до и после конфликта в разрешении причин межэтнического напряжения и насилия. Также критике подлежало бездействие властей Кыргызстана в сборе всего оружия и патронов, отобраанных во время конфликта. Комитет призвал власти

*В срочном порядке принять соответствующие меры по разрешению основных проблем и причин, представляющих препятствия мирному сосуществованию различных этнических групп, проживающих на данной территории.*³⁰⁶

Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации продолжил интересоваться тем, что, несмотря на принятые меры «причины данных конфликтов могут еще существовать и это может привести к другим столкновениям».³⁰⁷

304 Из того же источника, стр. 41–42.

305 Например, См. выше, примечание 297, стр. 43.

306 Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Заслужительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. CERD/C/KGZ/CO/5-7, 19 апреля 2013 года, Параграф 5.

307 Из того же источника, Параграф 5.

Дискриминация со стороны правоохранительных органов во время и после конфликта 2010 года

Это не только неисполнение обязательства по решению основных причин этнических разделений, включая фактическое и ощущаемое ущемление, которому подверглись этнические узбеки, которое вызывает обеспокоенность в связи с дискриминацией узбеков. Также имеются доказательства дискриминации этнических узбеков со стороны правоохранительных органов во время и после конфликта, включая, в частности, обращение с этническими узбеками во время расследования и несоответствующее преследование этнических узбеков в отношении уголовных преступления, совершенных во время конфликта.

К декабрю 2012 года было возбуждено всего 5,162 уголовных расследований в отношении насилия в июне.³⁰⁸ Несмотря на тот факт, что этнические узбеки составляли большую часть жертв насилия, 79% обвиняемых в уголовных преступлениях были узбеками по сравнению с 18%, которые составляли кыргызы и 3%, которые составляли лица, принадлежащие к другим этническим группам.³⁰⁹ Из 27 лиц обвиняемых в убийстве, 24 были узбеками и только 2 кыргызами.³¹⁰ ККР постановил, что исходя из представленного количества жертв, следует, что узбеков в 30 раз чаще обвиняют в убийстве, чем кыргызов.³¹¹

Узбекские участники фокус-группы Equal Rights Trust в Оше, утверждали, что узбеки несправедливо стали объектами для обвинений в совершении насилия в 2010 году со стороны правоохранительных органов. Одна женщина по имени Ф., рассказала о случае с ее сыном:

Я обращалась во все государственные органы в поиске правды, но никто меня не слушал, начиная от органов местного самоуправления до губернатора. Никто меня не слушал, не говоря уже о предоставлении какой-либо помощи. Моих детей приговори-

308 См. Кыргызская комиссия по расследованию, выше, примечание 287, стр. 39.

309 Из того же источника, стр. 39.

310 Из того же источника, стр. 39.

311 Из того же источника, стр. 39.

ли к пожизненному тюремному заключению без каких-либо доказательств, без отпечатков пальцев, не говоря уже о хранении оружия. Моего сына задержали прямо на улице, и сейчас он находится в тюрьме по причине сфабрикованного уголовного дела. Это все. Даже Жээнбеков [губернатор Ошской области] сказал: «Я ничем не могу Вам помочь».³¹²

Один мужчина узбекской национальности по имени М., подробно рассказал нам о своем аресте, обвинении и заключении под стражу, что, по его мнению, являлось судебной ошибкой в связи с ущемлением узбеков:

**Ситуационный пример 3:
Свидетельские показания М., признанного виновным
по делу об участии в насилии в 2010 году³¹³**

Недавно я вышел из тюрьмы. В связи с событиями июня 2010 года я отбыл четырехлетний срок. Три раза прокурор требовал пожизненного тюремного заключения.

Почему я сел в тюрьму? Я был добровольцем. У меня была уполномочивающая карточка – власти дали мне данную карточку. 7 апреля 2010 года мне дали карточку добровольца, называемую DDN на основании приказа президента Розы Отунбаевой, поскольку я являюсь юристом с высшим образованием. Мы защищали наших соседей и поддерживали общественный порядок в нашем районе. После убийства полковника милиции мы усердно работали. Я помогал (...) 61 кыргызской девушке, проживающей в нашем районе, и отправлял их домой. У меня был коллега, который был кыргызом. Он же наоборот отсылал узбекских девушек. Мы не имели дело с задержанием заложников. Мы защищали дома узбеков и кыргызов от погромов.

Я знаком с Курсаном Асановым [Заместителем Министра внутренних дел], у меня есть все документы и фотографии, но все равно меня обвинили и осудили за убийство трех кыргызов и посадили в тюрьму.

312 Equal Rights Trust, Интервью с Ф., Ош, 22 июля 2014 года.

313 Equal Rights Trust, Интервью с М., Ош, 22 июля 2014 года.

В тюрьме меня пытали, оскорбляли, как хотели; предъявив синяки и телесные повреждения, я обратился к адвокатам, защитникам прав человека, однако это не помогло. Мне дали адвоката через три дня. Но адвокат сказал мне, что на тот момент никто не может мне помочь. Я спросил его почему и он ответил: «Твоя вина в том, что ты узбек». И меня посадили в тюрьму. (...)

Кыргызы и узбеки жили в клетке, но тогда узбеки численно превосходили кыргызов, иными словами, 99% заключенных являлись узбеками(...) Однако благодаря апелляционному обжалованию одной из тех 61 кыргызских девушек сейчас я на свободе. Также там находился пожилой мужчина кыргызской национальности (...) Я тоже помог ему уехать. Он много мне помогал. Он присутствовал на всех судебных слушаниях, несмотря на тот факт, что кыргызы обзывали его за помощь узбеку. Но он не сдался. Путь Аллах будет милостив к нему. На сегодняшний день я вышел из тюрьмы и воспитываю своих детей, однако я не уверен в том, что мои дети будут свободно жить и работать здесь.

Заявление М. о том, что он подвергался пыткам подтверждается сообщениями других этнических узбеков, подвергшихся пыткам и жестокому обращению во время задержания правоохранительными органами на момент расследования по факту конфликта.³¹⁴ В отчете за 2011 год, организация «На страже прав человека» (Human Rights Watch) пришла к выводу, что, в последствие конфликта представители правоохранительных органов применяли пытки «при проведении ими расследований на повсеместной основе».³¹⁵ При этом также имеются сообщения о пытках и жестоком обращении в отношении небольшого количества подозреваемых этнических кыргызов, подозревается, что непропорционально большое количество подозреваемых узбеков подверглись пыткам и жестокому обращению совместно с «широким использованием оскорбительных выпадов на почве национализма во время задержания», что привело к заключению о том, что присутствовали серьезные

314 См. выше, примечание 306, Параграф 7.

315 «На страже прав человека» (Human Rights Watch), *Искаженное правосудие: дискредитированные расследования и судебные производства в отношении насилия в июне 2010 года в Кыргызстане*, 2011, стр. 1.

вопросы «этнической предвзятости в расследовании и обвинении виновных лиц».³¹⁶

Согласно организации «На страже прав человека» (Human Rights Watch), пытки и жестокое обращение присутствовали преимущественно в первые часы и дни задержания, до того как у подозреваемого появлялся доступ к адвокату или членам семьи.³¹⁷ Методы были различными:

*Основными методами, которыми долгое время пользовались милиция и другие органы являлись серьезные побои резиновыми дубинками или прикладами винтовок, нанесение ударов кулаком и ногами. Жертвы также сообщали, что служащие надевали им на голову противогазы или пластиковые мешки для того чтобы душить их; жгли их сигаретами; били ремнем; или применяли к ним электрошок.*³¹⁸

Пытки и жестокое обращение были, как правило, продиктованы желанием получить признательные показания в отношении определенных преступлений, принуждая задержанных признаться в том, что они совершили определенное преступление или убийство определенного человека.³¹⁹ Однако несколько этнических узбеков, подозреваемых в совершении преступлений, абсолютно не связанных с этническим насилием, также сообщали о пытках и жестоком обращении в период после июня 2010 года.³²⁰

Более того, нарушение прав человека данных подозреваемых не ограничивалось пытками и жестоким обращением, однако часто сопровождалось отказом от предоставления различных процессуальных

316 Из того же источника, стр. 3. См. также Международная амнистия, Отчет 2015/16: Состояние прав человека в мире, 2016, стр. 224–225.

317 Из того же источника, «На страже прав человека» (Human Rights Watch), стр. 18.

318 Из того же источника.

319 Всемирная организация против пыток, Кыргызстан: Проблема пыток в диалоге о правах человека между ЕС и Кыргызстаном, 18 мая 2015 года.

320 VOA News, «ЕС: узбеки подвергаются пыткам, задержанию в Кыргызстане», VOA News, 19 июля 2010 года.

прав, таких как право на выбор адвоката и частные консультации.³²¹ Адвокаты заявляли о том, что они долгое время не могли встретиться с клиентами, и когда им это удавалось, они не могли встречаться с ними лично.³²² Судебные производства в отношении обвиняемых этнических узбеков не соответствовали стандартам международного законодательства о правах человека. Доказательства, полученные в отношении пыток, были приняты на судебное рассмотрение, а «признания», сделанные после пыток и жестокого обращения, использовали в целях обвинения подсудимых.³²³ ККР пришел к выводу, что большое количество адвокатов, представляющих интересы обвиняемых этнических узбеков, подвергались неправомерному вмешательству и запугиванию.³²⁴ В результате чего, многие боялись опрашивать свидетелей обвинения или предоставлять определенные аргументы. Некоторые из судей, перед которым они представляли, начинали слушания с лишения их права на практику и органы безопасности пытались конфисковать их документы.³²⁵ Данные действия дискриминационного характера были подвержены сильной критике со стороны Комитета ООН по правам человека (HRC), который настаивал на том, чтобы Кыргызстан расследовал все нарушения прав человека, касающиеся этнического насилия, и на том, чтобы «жертвы получили справедливую компенсацию без какой-либо дискриминации на этнической почве»,³²⁶ и со стороны Комитета по ликвидации расовой дискриминации.³²⁷

Одним судебным слушанием, которое привлекло международное внимание, являлось обвинение защитника прав человека Азимжана Аскарова в подстрекательстве этнической ненависти, побуждении к нарушению порядка и участию в убийстве милиционера во время событий июня 2010

321 Хельсинкский фонд по правам человека, Международное партнерство в отношении прав человека и Всемирная организация против пыток, *Пытки в Кыргызстане: Актуальные проблемы и рекомендации*, 2015, стр. 9.

322 См. выше, примечание 315, стр. 25–26.

323 Статья 19, Казахстан, *Кыргызстан* и Таджикистан: Права человека ООН при повышенном давлении властей, 2014 год.

324 См. Кыргызская комиссия по расследованиям, выше, примечание 287, стр. 60.

325 Из того же источника, стр. 60.

326 См. выше, примечание 227, Параграф 14.

327 См. выше, примечание 306, Параграф 6.

года. Г-на Аскарлова осудили, однако подали индивидуальную жалобу в Комитет ООН по правам человека. В 2016 году Комитет ООН по правам человека выяснил, что его задержание, воздействие, оказываемое на него, и судебное слушание нарушили несколько норм МПГПП.³²⁸ Особым образом Комитет выявил, что воздействие, оказываемое на него во время задержания, нарушило запрет на применение пыток, жестокого, бесчеловечного или унижительного обращения, запрет на отказ от доступа к адвокату и нападение на адвоката, а также при проведении судебного разбирательства было нарушено его право на справедливое судебное разбирательство согласно Статье 14. Комитет требовал отменить обвинение Г-на Аскарлова и немедленно освободить его. Верховный суд отказался дать распоряжение по освобождению Г-на Аскарлова, вместо этого направив дело в региональный суд на повторное рассмотрение.³²⁹ Повторное слушание прошло в октябре 2016 года. Адвокат Г-на Аскарлова рассказал организации Equal Rights Trust о том, что он подал ходатайство в суд, требуя немедленного освобождения Г-на Аскарлова на основании мнения Комитета ООН по правам человека, но оно не было удовлетворено.³³⁰ Более того, он отметил, что основные свидетели дела продолжали подвергаться бесчеловечному обращению и преследованию со стороны служащих правоохранительных органов, а также о том, что он выслушал сообщения свидетелей о том, что им предлагали взятку за предоставление показаний против Г-на Аскарлова.³³¹

Развитие и политика после 2010 года

Глубокий этнический национализм и межэтническая напряженность, которые служили предпосылками конфликта 2010 года, в некоторой степени ослабли. Президент Атамбаев, с момента своего избрания в 2011 году, ввел наиболее всеобъемлющую политику и принял меры

328 Комитет ООН по правам человека, Взгляды принятые Комитетом согласно Статье 5(4) необязательного протокола, в отношении связи № 2231/2012, UN Doc. CCPR/C/116/D/2231/2012, 11 мая 2016 года.

329 Международная амнистия, “Кыргызстан: Верховный суд оставил 65-летнего политического заключенного томиться в тюрьме”, 12 июля 2016 года, доступно на: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/07/Кыргызстан-supreme-court-leaves-prisoner-of-conscience-languishing-in-jail>.

330 Equal Rights Trust, Интервью с Валерьяном Вахитовым, 3 октября 2016 года.

331 Из того же источника.

по борьбе с чрезвычайным проявлением национализма. В своей предвыборной кампании, он использовал такой слоган, как «Вместе мы – Кыргызстан», назначив выдержанных членов своей команды, и в значительной степени восстановил контроль над армией и милицией, которые были сильно коррумпированы и склонны к этническим предрассудкам при его предшественнике.³³²

В целях содействия благоприятным межэтническим отношениям, в 2013 году Президент Атамбаев одобрил «Концепцию по укреплению единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике», которая нацелена на улучшение межэтнических отношений в стране.³³³ Концепция включала в себя ряд отчетливых целей:

- Улучшить правовую систему и разработать правила и нормы для реализации прав и этно-культурных потребностей;
- Создать систему, ответственную за структурные подразделения исполнительных органов по реализации политики для укрепления гражданского единства и сплоченности государства, а также для регулирования межэтнических отношений и языковой политики;
- Укрепить взаимодействие государственных органов, министерств и департаментов, органов местного самоуправления и местного правительства, а также гражданского сообщества при отслеживании, раннем предупреждении конфликтов и построении мира;
- Объединить роль государственного языка посредством создания условий для его изучения и знания всеми гражданами Кыргызстана, а также реализовать уравновешенную языковую политику для развития лингвистического разнообразия страны, включая возможности сохранения языков общения этнических групп; а также
- Создать гражданскую идентичность, при этом гарантировать этническое и культурное развитие, а также повысить патрио-

332 К.Овози, «Спустя четыре года после этнического насилия. Проблеск надежды в Кыргызстане», Радио свободы Европы/ Радио свободы, 16 июня 2014 года, доступно на: <http://www.rferl.org/a/four-years-after-ethnic-violence-a-glimmer-of-hope-in-Kyrgyzstan/25423822.html>.

333 Указ Президента Кыргызской Республике «О концепции по укреплению единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике», 10 апреля 2013 года, № 74.

тизм граждан, толерантность и уважение к этнокультурным различиям.

Концепция подразумевает под собой обязательство правительства по подготовке более подробного плана основных мер на период 2013–2017 гг. Основные меры были опубликованы позже в том же году³³⁴ и, в то же время, для их реализации правительство создало Государственное агентство по местному самоуправлению и межэтническим отношениям. 36 основных мер на период 2013–2017 гг., включают в себя меры, направленные на повышение знаний гражданских служащих в области межэтнических отношений и разрешения межэтнического конфликта, улучшение межэтнических отношений посредством оказания финансовой поддержки местным инициативам сообщества, а также изменение общественного мнения в пользу борьбы с нетерпимостью, унижением и дискриминацией этнических групп.

Данная концепция была подвергнута критике за ее неприемлемость при решении проблем и вопросов, с которыми сталкивается узбекское сообщество. Эрика Марат, например, отметил, что:

*[Данная концепция не оправдывает всеобъемлющую идею гражданской личности и гражданских прав, в частности для членов этнических меньшинств. Данный документ, например, четко не отражает какому из меньшинств необходима поддержка в отстаивании его прав на средства массовой информации и образование на их родном языке. По этой причине данная концепция избегает прямого решения щепетильного вопроса, касающегося прав этнических узбеков после насилия, произошедшего в июне 2010 года.]*³³⁵

Г-жа Абдирасулова, специалист по вопросам этнических меньшинств, сообщила в Trust об «общественных приемных», созданных при Госу-

334 Указ правительства Кыргызской Республики, 30 октября 2013 года, № 430-стр.

335 Е.Марат, «Поиск национального консенсуса в Кыргызстане после насилия», *FRIDE Commentary №24*, May 2014, доступно на: http://fride.org/download/Commentary24_Looking_for_National_Consensus_in_Post_Violence_Kyrgyzstan.pdf.

дарственным агентстве по местному самоуправлению и межэтническим отношениям, которые служат в качестве форума для предоставления жалоб от этнических меньшинств. Однако данные «приемные» оказывают достаточно малое практическое воздействие, поскольку они просто информируют Государственное агентство о проблемах, но не имеют права на контроль разрешения споров или жалоб.³³⁶ Г-жа Абдирасулова также предположила, что общественное доверие к этим общественным приемным было радикально подорвано созданием совместного плана между Отделом экстремизма Министерства внутренних дел и Государственным агентством по межэтническим отношениям.³³⁷

Спустя три года после принятия данной Концепции, остается еще много работы по улучшению межэтнических отношений. Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств потребовал осуществлять дальнейшие попытки по разрешению основных причин конфликта 2010 года, отмечая что «еще слишком рано говорить о межэтническом единстве в стране» и что «присутствуют отрицательные тенденции, и чувство незащищенности все еще превалирует среди сообщества этнических узбеков».³³⁸ Фактически существуют сообщения о притеснении Государственным комитетом национальной безопасности организаций, которые выступают в защиту этнических узбеков. Например, «Бир Дуйно», организация, расположенная в городе Ош, инициативная группа, участвующая в деятельности по разрешению последствий насилия июня 2010 года и защищающая интересы этнических узбеков, столкнулась с силовиками, рейдами на службе и адвокатами, изымающими документы, касающиеся дел, связанных с этническими узбеками.³³⁹

336 Equal Rights Trust, Интервью с Центром по защите прав человека Калым Шамы, 2 ноября 2016 года.

337 Из того же источника.

338 Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, «Кыргызстану все еще необходимы примирение и объединение спустя пять лет после трагического межэтнического насилия, говорит Верховный комиссар Торс», *osce.org*, 12 июня 2015 года, доступно на: <http://www.osce.org/hcnm/164111>.

339 С. Риклетон, «Агенты безопасности Кыргызстана запугивают узбекское меньшинство, говорит активист», *eurasianet.org*, 2 апреля 2015 года, доступно на: <http://www.eurasianet.org/node/72836>.

Дискриминация при трудоустройстве

В отношении последствий конфликта 2010 года, имеются сообщения о проявлении враждебности и дискриминации в отношении этнических узбеков, с увольнением этнических узбеков с мест работы в центральном или местном самоуправлении без всяких объяснений, а также силовой захват бизнеса узбеков кыргызскими преступными группировками.³⁴⁰ Также наше исследование выявило доказательства того, что даже спустя пять лет после насилия, этнические узбеки подвергаются дискриминации на почве их связи с осужденными в участии в насилии 2010 года. Ю., участница опрашиваемой фокус-группы в городе Ош, рассказала организации Trust о том, что она лишилась работы в связи с дискриминацией:

*Мой брат осужден в связи с этническим конфликтом. Его дело было сфабриковано. Я работала в медицинском учреждении. После того как моего брата признали виновным меня вызвали в администрацию учреждения и сообщили о том, что я уволена. Причиной этому является то, что мой брат осужден, а я узбечка по национальности.*³⁴¹

Другие опрашиваемые фокус-группы в городе Ош заявили, что поиск работы является проблемой из-за недостатка промышленности в регионе. Один мужчина заявил, что: «работы нет – не о чем говорить», в то время как другой мужчина сказал:

*У нас нет промышленности, нет заводов и фабрик как на севере страны. По этой причине мы ищем возможности и работаем в частном секторе. В частном секторе мы не защищены – работодатель устанавливает правила.*³⁴²

340 См. выше, примечание 306, Параграф 8. См., Например, Дж. Вела, «Кыргызстан: Рестораны в городе Ош получили новые названия», *eurasianet.org*, 12 июля 2011 года, доступно на: <http://www.eurasianet.org/node/63866>.

341 Equal Rights Trust, Интервью с женщиной по имени А., Ош, 22 июля 2014 года.

342 Equal Rights Trust, Интервью с мужчиной по имени Б., Ош, 22 июля 2014 года.

Не смотря на то, что никто из людей, с которыми мы разговаривали в городе Ош не считает дискриминацию фактором определяющим отсутствие промышленности (а следовательно и рабочих мест) в регионе, низкий уровень развития региона с доминированием этнического меньшинства указывает на невыполнение властями своих обязанностей по осуществлению положительных действий.

Жилищные условия

Существуют доказательства того, что на этнических узбеков, проживающих в городе Ош, в непропорциональной мере оказывают воздействие посредством отчуждения правительством частной собственности в связи с проектами градостроительной деятельности. В октябре 2014 года организация «На страже прав человека» (Human Rights Watch) подала заявление в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (CESCR), указав, что с людьми, у которых конфисковали дома, не посоветовались, им не предоставили соответствующую компенсацию, на них оказывали давления для того, чтобы они согласились продать свои дома, а также им оставили мало шансов на то, чтобы опротестовать постановления о лишении права собственности на имущество.³⁴³

Организация Equal Rights Trust взяла интервью в отношении данного вопроса у представителей ИнтерБилим, НПО расположенной в городе Ош, которые сообщили нам о том, что правительство нацелено на области города, в которых преобладают узбеки в рамках таких программ по «развитию города», и пользуется преимуществом низкого уровня понимания среди данных сообществ.³⁴⁴ Даже при отсутствии намеренного захвата участков с преобладающим количеством узбеков, любая программа по отчуждению оказывает воздействие на особые этнические группы, что можно расценивать как косвенную дискриминацию, за исключением случаев, подтвержденных как необходимые и соответствующие средства достижения законной цели.

343 «На страже прав человека» (Human Rights Watch), Предварительное предоставление предсессионного обзора по Кыргызстану в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, октябрь 2014 года, доступно на: <http://www.refworld.org/pdfid/556c58064.pdf>.

344 Equal Rights Trust, Интервью с ИнтерБилим, 3 ноября 2016 года.

Политическая и общественная жизнь

Несмотря на 14.6% от населения, этнические узбеки недостаточно представлены во многих сферах политической и общественной жизни, включая Жогорку Кенеш, органы исполнительной власти, милицию и судебное ведомство, что приводит к тому, что Комитет по ликвидации расовой дискриминации выражает государству свою обеспокоенность.³⁴⁵ В 2007 году состоялись всеобщие выборы, в ходе которых 6 из 90 избранных депутатов (6.6%) являлись этническими узбеками.³⁴⁶ Их количество снизилось до 3 из 120 депутатов на выборах в 2010 году (2.5%).³⁴⁷ В ответ на это, в 2011 году Жогорку Кенеш принял закон, согласно которому, среди прочего, списки кандидатов, выдвинутых политическими партиями, должны содержать минимум 15% кандидатов из этнических меньшинств.³⁴⁸ С момента введения квоты, первые выборы прошли в октябре 2015 года, и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, которая присутствовала на выборах в качестве наблюдателя, сообщила, что 15 из 120 избранных депутатов были из этнических меньшинств; однако данная информация была предоставлена без разбивки по этническим группам,³⁴⁹ что затрудняет определение того, как квота повлияла на представительство этнических узбеков в Жогорку Кенеш.

В органах местного самоуправления по данным на 2012 год, 86% депутатов в местных советах были этническими кыргызами, а 14% составляли этнические меньшинства. Таким образом, очевидно, что этнические узбеки и прочие меньшинства (которые в совокупности составляют 27% населения) недостаточно представлены. Данные в некоторых местных советах, таких как Бишкек (где 30% депутатов из этнических мень-

345 См. выше, примечание 306, Параграф 9.

346 Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Периодические отчеты с пятого по седьмой: *Кыргызстан*, UN Doc. CERD/C/KGZ/5-7, 8 июня 2012 года, Таблица 3.

347 Из того же источника.

348 Статья 60 Конституционного Закона Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики", 2 июля 2011 года, Закон № 68.

349 Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Кыргызская Республика: *Парламентские выборы 4 октября 2015 года: OSCE/OIDHR Миссия по наблюдению за выборами: Итоговый отчет*, 2016 год, стр. 20.

шинств), Чу (28%) и Ош (18%), выглядят лучше.³⁵⁰ Тем не менее, представительство этнических меньшинств даже в Ошской области, местности с большим населением узбеков, остается непредставительным в отношении населения в целом. Более того, среди председателей местных советов только 10% относились к этническим меньшинствам.³⁵¹

Процент этнических меньшинств в государственных службах в равной степени низкий. По данным на 2011 год, 91% всех административных государственных служащих в центральном правительстве составляли этнические кыргызы,³⁵² в органах местного самоуправления - 12%.³⁵³ Правительство Кыргызстана не привело показатели, принятые в отчете за 2012 год, представленный в Комитет по ликвидации расовой дискриминации, согласно которым “этнические группы не представлены соответствующим образом среди сотрудников вооруженных и правоохранительных сил”.³⁵⁴ Из всех сотрудников в отделах Министерства внутренних дел, менее 8% принадлежали к этническим меньшинствам в 2012 году,³⁵⁵ к 2014 году показатель снизился до 5.4%.³⁵⁶

В интервью с юристами в городе Ош, они сообщили нам, что, несмотря на большое количество юристов-узбеков, они знают только одного судью и 4 прокуроров, которые являются узбеками.³⁵⁷ Это соответствует незначительному представительству этнических узбеков в других государственных органах.

В июне 2011 года, в рамках попыток борьбы с глубинными причинами этнического конфликта в июне 2010 года, Жогорку Кенеш издал приказ

350 См. выше, примечание 346, Параграф 99.

351 Из того же источника.

352 Из того же источника, Параграф 101.

353 См. выше, примечание 333.

354 См. выше, примечание 346, Параграф 92.

355 Из того же источника., Параграф 92.

356 Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Заключительные замечания: Кыргызстан, Дополнение: Информация, полученная из Кыргызстана по выполнению заключительных замечаний, UN Doc. CERD/C/KGZ/CO/5-7/Add.1, 15 мая 2014 года, Параграф 19.

357 Equal Rights Trust, Интервью с В. Вахитовым, 3 ноября 2016 года.

о внедрении правительственной кадровой политики, основанной на критериях профессионализма, компетентности, ответственности и приверженности идеалам развития страны, и, в особенности, об исключении дискриминации на основании этнических, религиозных, материальных, региональных или других причин.³⁵⁸

Заключение

Как в других странах в регионе, в Кыргызстане проживает многонациональное население, главным образом в результате политики, реализованной во время СССР. Крупное этническое меньшинство узбеков проживает на юге страны, где за последние десятилетия этническое насилие увеличилось в два раза. Причиной серьезного беспокойства является тот факт, что, несмотря на несоразмерное воздействие вследствие последних актов насилия – в 2010 году – этнических узбеков в четыре раза чаще обвиняют в уголовных преступлениях, связанных с данными событиями. Это тревожные доказательства дискриминации со стороны правоохранительных органов как последствия насилия в 2010 году. Наше исследование также выявило, что узбеки, осужденные за преступления, связанные с насилием, и связанные с ними люди, подвергаются открытой дискриминации в таких сферах, как трудоустройство. С учетом данных результатов, дальнейшая недопредставленность этнических узбеков в общественной деятельности является причиной для серьезного беспокойства.

3.2.2 Немногочисленные этнические меньшинства

Люли

Небольшое население люли является одной из наиболее обособленных социальных групп в Кыргызстане. Хотя люли проживают в Центральной Азии в течение нескольких веков, попытки властей Кыргызстана интегрировать данное сообщество были неуспешными. Имея другой более темный тон кожи, чем у этнических кыргызов и узбеков, и используя

358 См. выше, примечание 346, Параграф 92.

свой собственный язык, люли часто подвергаются дискриминации со стороны членов более крупных этнических групп.³⁵⁹

Многие семьи люли проживают в селе Жаны-Кыштак, составляя примерно половину населения из 3,700 людей, где они живут в стесненных условиях, когда нескольким семьям приходится делить небольшие участки земли, а целые семьи живут в одной комнате.³⁶⁰ На одобрение заявлений к местным органам власти на выделение большего пространства, даже при наличии необходимых документов, уходят годы, даже при наличии участков.³⁶¹ У многих люли нет паспортов, свидетельств о рождении или других документов, удостоверяющих личность, что не позволяет им получить доступ к государственным пособиям.³⁶²

Из-за исторически невыгодного положения и высокого уровня бедности, дети люли часто вовлечены в детский труд для поддержки своих семей. В результате, многие родители люли решают не отправлять своих детей в кыргызскоязычные школы, что приводит к дальнейшей изоляции и отсутствию образовательных возможностей.³⁶³ Комитет по правам ребенка (КПР) ООН выразил свою озабоченность по поводу отсутствия участия в образовательном процессе и образовательных возможностей для детей люли.³⁶⁴ В 2013 году UNICEF сообщил, что только 40% детей люли школьного возраста посещали школу, и что в сообществе размером около 4,000 человек, только 80 человек окончили десятый класс и только у двоих есть высшее образование.³⁶⁵

359 У. Эркинов, “Кыргызстан: Для живущих особняком люли кыргызский язык является средством покончить с изоляцией”, *eurasianet.org*, 6 июля 2009 года, доступно на: <http://www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav070709a.shtml>.

360 Ж. Аскарков, “Люли в Кыргызстане: Процесс интеграции в общество идет непросто”, *Голос свободы*, 1 мая 2015 года, доступно на: <http://vof.kg/?p=23690>.

361 Из того же источника.

362 См. выше, примечание 359.

363 Из того же источника.

364 Комитет ООН по правам ребенка, *Заключительные замечания: Кыргызстан*, UN Doc. CRC/C/KGZ/CO/3-4, 7 июля 2014 года, Параграф 18.

365 UNICEF, *Равенство в образовании сейчас! Региональный анализ ситуации с детьми, не посещающими школу, в Центральной и Восточной Европе и СНГ – Брошюра с подведением итогов*, 2013 год, стр. 12–13.

Для борьбы с данной проблемой принимаются некоторые меры. Проект, финансируемый Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев, заинтересован в поддержке люли и других этнических меньшинств, не имеющих документов, с целью получения свидетельств о рождении, паспортов или других документов, удостоверяющих личность,³⁶⁶ а в сельской школе сообщили об увеличении количества родителей люли, заинтересованных в образовании своих детей.³⁶⁷

Уйгуры

Уйгуры – это тюркская этническая группа, составляющая примерно 54,800 человек,³⁶⁸ сосредоточенная в южной части страны возле города Ош, со значительным населением в Бишкеке. В советское время, уйгуры в Кыргызстане, несмотря на непринадлежность к титульной нации, преуспевали и могли в значительной степени развивать формы культурного самовыражения.³⁶⁹ В 1989 году для обеспечения интересов уйгурского национального меньшинства было основано Общество уйгуров Кыргызской Республики (ИТТИПАК). Однако, с момента получения независимости и укрепления экономических и двусторонних связей между Кыргызстаном и Китаем, ситуация значительно изменилась. Влияние Китая, где уйгурское национальное меньшинство составляет 10–15 миллионов человек, и где существует значительная напряженность между уйгурами и правительством Китая, вызывало обеспокоенность среди многих уйгуров в Кыргызстане в отношении того, что они могут подвергнуться преследованию со стороны органов власти Кыргызстана.³⁷⁰

Местные политические аналитики сообщили, что в последнее время органы власти Кыргызстана начали контролировать и ограничивать

366 А. Абдрахманова, “Проект Комитета ООН по правам ребенка помогает этническим меньшинствам в Ферганской долине получить кыргызское гражданство”, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, 5 декабря 2013 года, доступно на: <http://www.unhcr.org/news/makingdifference/2013/12/52a08dc29/unhcr-project-helps-ethnic-minority-fergana-valley-kyrgyz-nationality.html>.

367 Из того же источника.

368 См. выше, примечание 280.

369 К. Маза, “Уйгуры в Кыргызстане ведут себя с опаской и все еще боятся влияния Китая”, *eurasianet.org*, 25 ноября 2014 года, доступно на: <http://www.eurasianet.org/node/71096>.

370 Из того же источника.

политическую деятельность уйгуров.³⁷¹ Представители органов власти посещают встречи уйгуров. В 2010 году сотрудники Государственного комитета национальной безопасности Кыргызстана попытались остановить показ документального фильма об известном уйгурском активисте на правозащитном кинофестивале на основании того, что он мог привести к “разжиганию межэтнической напряженности”.³⁷²

Уйгуры из Китая также сталкиваются с определенными проблемами. По утверждению Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, правительство использует дискриминационный подход при предоставлении доступа к процедурам государственной регистрации и определения статуса беженца (ОСБ).³⁷³ Уйгуры из Китая, стремящиеся получить убежище, полностью исключены из процедур государственной регистрации и определения статуса беженца, им не предоставляются какие-либо документы, подтверждающие их юридический статус в стране. В период с 2001 года по 2011 год около 50 уйгуров, стремящихся получить убежище, были экстрадированы из Кыргызстана в Китай.³⁷⁴ Комитет по ликвидации расовой дискриминации выразил озабоченность, что:

*[В] отношении уйгуров из заграницы используется дискриминационный подход касательно процедур регистрации и определения статуса беженца (...), что подвергает их риску преследования полицией и принудительного возвращения”.*³⁷⁵

Имеются некоторые ограниченные свидетельства улучшения ситуации. Например, в 2014 году ИТТИПАК провела 25 ежегодный конгресс без

371 Из того же источника.

372 Из того же источника.

373 Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Заявление Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев для Объединенного отчета Управления Верховного комиссара ООН по правам человека – *Универсальный периодический обзор: КЫРГЫЗСТАН*, 2014 год, стр. 3, доступно на: http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/kyrgyzstan/session_21_-_january_2015/unhcr_-_united_nations_high_commissioner_for_refugees.pdf.

374 Из того же источника.

375 См. выше, примечание 306, Параграф 17.

проблем, в то время, как Ассамблея ООН признала роль, которую сыграла ИТТИПАК в разрешении конфликта, стремясь содействовать решению проблем уйгурского населения посредством предоставления образования на уйгурском языке и финансовой поддержки, при необходимости.³⁷⁶

Правительство Кыргызстана выразило озабоченность по поводу причастности уйгуров к экстремистской деятельности. Например, в 2014 году 11 уйгуров, переходящих границу в Кыргызстане, были застрелены и убиты солдатами пограничных войск, так как они были безосновательно обвинены в принадлежности к уйгурской вооруженной группировке.³⁷⁷ Более того, Кыргызстан приписал взрыв, осуществленный террористом-самоубийцей, в Посольстве Китая в Бишкеке в августе 2016 года уйгурским боевиком.³⁷⁸ Однако, из-за отсутствия статистических данных и другой информации в открытом доступе, неясно подвержены ли уйгуры дискриминации в результате ассоциирования с экстремистской деятельностью.

Дунгане

Дунгане – это мусульманское национальное меньшинство китайского происхождения, составляющее примерно 67,600 человек.³⁷⁹ Хотя и реже, чем столкновения с этническими узбеками, между этническими кыргызами и этническими дунганями происходят случайные, единичные столкновения, которые приводят к появлению беспокойства, выраженного Комитетом по ликвидации расовой дискриминации.³⁸⁰ Например, в феврале 2006 года после драки между молодежью этнических кыргызов и дунган в зале компьютерных игр в селе Искра, толпа жителей потребовала переселения дунган, забрасывая камнями

376 Из того же источника.

377 И. Нечепуренко, “Террорист-смертник атакует Посольство Китая в Кыргызстане”, *New York Times*, 30 августа 2016 года, доступно на: http://www.nytimes.com/2016/08/31/world/asia/bishkek-china-embassy-kyrgyzstan.html?_r=0.

378 Из того же источника.

379 См. выше, примечание 280.

380 Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Заключительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. A/62/18, 2007, Параграф 384; см. также примечание 306, Параграф 5.

и поджигая дома, принадлежащие дунганам.³⁸¹ В апреле 2010 года дома, кафе и магазины, принадлежащие дунганам, в городе Токмок, были атакованы, при этом некоторые люди стреляли.³⁸² Через несколько дней, в соседнем городке Гидростроитель, кафе, принадлежащее дунганам, было подожжено, при этом погибло два человека, а толпа кидала камни в сотрудников противопожарной службы, когда они пытались потушить огонь.³⁸³

Заключение

Несмотря на то, что целью исследования для данного отчета было иное, тем не менее, мы обнаружили тревожные доказательства дискриминации и негативных факторов, влияющих на немногочисленные этнические меньшинства. На основании данного исследования, Equal Rights Trust глубоко озабочен свидетельствами о наличии проблем с доступом к обеспеченности жильем и образованием для люли; дискриминацией при государственной регистрации и определении статуса беженца (ОСБ) в отношении уйгуров; и примерами дискриминационного насилия в отношении дунган.

3.3 Язык

Как отмечалось выше в Части 2, в соответствии с международным законодательством о правах человека Кыргызстан обязан запретить дискриминацию на основании языка. Кроме того, согласно Статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, Кыргызстан обязан обеспечить, чтобы люди, принадлежащие к языковым меньшинствам, не были лишены права, “в сообществе с другими членами своей группы, (...) использовать собственный язык”.

381 См. например, IRIN News, “Экономическое неравенство вызывает межнациональный конфликт”, *irinnews.org*, 15 февраля 2006 года, доступно на: <http://www.irinnews.org/report/33728/kyrgyzstan-economic-disparities-driving-inter-ethnic-conflict>.

382 Радио Свободная Европа / Радио Свобода, “Дунгане, уйгуры атакованы в городе на севере Кыргызстана”, *rferl.org*, 9 апреля 2010 года, доступно на: http://www.rferl.org/content/Dungans_Uyghurs_Attacked_In_Northern_Kyrgyz_Town_/2007251.html.

383 Human Rights Watch, “Где справедливость?: Межнациональное насилие на юге Кыргызстана и его последствия”, 2010 год, стр. 19.

Согласно Конституции, государственным языком Кыргызстана является кыргызский язык, а официальным – русский язык. Однако, как и во многих других постсоветских странах, где русский язык заменил местный язык в качестве родного языка в период советской эпохи, вопрос языка является сложным и эмоциональным, и тесно связан с этнической принадлежностью и идентичностью.

Перепись за 2009 год, в рамках которой было зарегистрировано, какой язык используется людьми в качестве родного и второго языка, выявила сложную картину. Среди этнических кыргызов – которые на тот момент составляли 70.9% населения – 99.9% утверждали, что их “родным языком” является кыргызский язык, а 0.1% – что русский язык.³⁸⁴ Однако почти 40% этнических кыргызов также свободно владели русским языком.³⁸⁵ Только очень небольшая часть этнических кыргызов владела узбекским языком в качестве “родного языка” или в качестве второго языка, несмотря на тот факт, что оба языка обладают многими общими чертами.³⁸⁶ Среди этнических узбеков – которые составляли 14.3% населения – 98.6% утверждали, что их “родным языком” является узбекский язык.³⁸⁷ Более 23.0% этнических узбеков также свободно владели кыргызским языком, а 23.2% свободно владели русским языком (хотя то, насколько эти две группы перекрываются не зарегистрировано).³⁸⁸ Только очень небольшая часть этнических узбеков считала кыргызский или русский своим “родным языком”.³⁸⁹ И наконец, среди этнических русских – которые составляли 7.8% населения – 99.9% утверждали, что их “родным языком” является рус-

384 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Перепись населения и жилого фонда Кыргызской Республики за 2009 год, Книга I: Основные социальные и демографические характеристики населения и количество жилищных единиц, 2009 год, Таблица 4.2, стр. 53, доступно на: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/wphc/Kyrgyzstan/A5-2PopulationAndHousingCensusOfTheKyrgyzRepublicOf2009.pdf>.

385 Из того же источника, Таблица 4.3, стр. 54.

386 Из того же источника, Таблица 4.3, стр. 54; Equal Rights Trust, Интервью с X., экспертом по многоязычному образованию, 30 ноября 2016 года, Ош и Лондон.

387 Из того же источника, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Таблица 4.2, стр. 53.

388 Из того же источника, Таблица 4.3, стр. 54.

389 Из того же источника, Таблица 4.3, стр. 54.

ский язык.³⁹⁰ Однако при этом значительная часть этнических кыргызов владела русским языком в качестве второго языка, в то время, как только 2.7% этнических русских владели кыргызским языком в качестве второго языка.³⁹¹

Политика

Как отмечалось выше в Части 3.2, в апреле 2013 года Президент одобрил “Концепцию укрепления единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике” с целью развития международных отношений.³⁹² В Концепции, правительство признало, что эффективная языковая политика все еще не разработана, и что необходимо усилить роль государственного языка – кыргызского – в качестве основы для социальной сплоченности, укрепления межкультурного диалога и развития экономических, культурных, профессиональных и прочих возможностей. В результате, одна из трех задач Концепции сфокусирована на объединяющей роли государственного языка и развитии лингвистического разнообразия. Основной целью данной задачи является увеличение использования кыргызского языка в стране, и она определила обширный список деятельности, нацеленной на увеличение количества людей, говорящих на кыргызском языке и использующих его; увеличение использования кыргызского языка в общественно-политической, экономической, культурной и научной сферах; увеличение процента образования на всех уровнях на кыргызском языке.

Единственными другими языками, упоминаемыми в Концепции, являются русский и английский, при этом одной из целей является увеличение части населения, которое помимо владения кыргызским языком, может владеть русским языком и либо английским, либо другим официальным языком ООН. В Концепции ничего не сказано о поддержке развития и использования языков этнических меньшинств, таких как узбекский язык, в прямом противоречии с рекомендациями Верховного Комиссара ООН по делам национальных меньшинств, который призвал

390 Из того же источника, Таблица 4.2, стр. 53.

391 Из того же источника, Таблица 4.3, стр. 54.

392 См. выше, примечание 333.

к “любимым образовательным реформам в отношении языковых и образовательных прав национальных меньшинств”.³⁹³

Узбекский язык

В отношении узбекского языка, беспокойство выражено по двум определенным причинам: во-первых, образование, и, в особенности, неспособность детей этнических узбеков получать образование на узбекском языке, и, во-вторых, ограниченная доступность СМИ на узбекском языке, ситуация, которая значительно ухудшилась после этнических столкновений в 2010 году. Беспокойство в отношении обеих этих проблем было выражено Комитетом по правам человека,³⁹⁴ Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам³⁹⁵ и Комитетом по ликвидации расовой дискриминации.³⁹⁶

Образование

Несмотря на то, что Конституция гарантирует право для меньшинств на получение образования на их языке,³⁹⁷ усиливается тенденция для школ, в которых преподавание осуществлялось на узбекском языке, увеличивать процент учебного плана на кыргызском языке. Комитет по правам человека выразил обеспокоенность по поводу того, что большинство школ в Ошской и Джалал-Абадской областях, которые ранее предоставляли образование на узбекском языке, теперь осуществляют преподавание только на кыргызском языке, и что некоторые школы больше не получают правительственное финансирование, которое позволяло им проводить уроки на узбекском языке.³⁹⁸ Очевидно, что мотивацией данной тенденции является желание властей способствовать интеграции этнических

393 Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, “Верховный Комиссар по делам национальных меньшинств ОБСЕ, в Кыргызстане, обсуждает языковую и образовательную политику”, *osce.org*, 28 ноября 2013 года, доступно на: <http://www.osce.org/hcnm/109037>.

394 См. выше, примечание 227, Параграф 27.

395 Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам: Заключительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. E/C.12/KGZ/CO/2-3, 7 июля 2015 года, Параграф 27.

396 См. выше, примечание 306, Параграфы 12–13.

397 Конституция Кыргызской Республики, 2010, Статья 10, Параграф 3.

398 Например, См. выше, примечание 227, Параграф 27.

узбеков и предотвратить дальнейшие межэтнические столкновения.³⁹⁹ Однако результатом, согласно свидетельству эксперта по многоязычному образованию, опрошенному Trust, является то, что студенты узбекского меньшинства лишены возможности учить свой родной язык, в то же время им предоставляется недостаточное количество времени – всего один час в неделю – на изучение государственного языка.⁴⁰⁰

Несмотря на это, переход к большему количеству часов образования на кыргызском языке поддерживается многими педагогами и политиками, включая тех, кто является этническим узбеками.⁴⁰¹ Данный переход также получил поддержку некоторых родителей и узбекских групп общественности, потому что это обеспечит более широкий выбор высшего образования для студентов и более хорошие возможности для трудоустройства,⁴⁰² либо потому что считается, что, получив образование на русском языке, их дети смогут уехать из Кыргызстана и переехать в Россию.⁴⁰³

Данный переход имел существенные последствия. В 2002 году 141 узбекоязычную школу посещали 106,577 детей, а к 2012 году 91 узбекоязычную школу посещали 40,833 детей (снижение на 62%).⁴⁰⁴ Из двух университетов, в которых предлагались курсы обучения на узбекском языке, один университет – Кыргызско-Узбекский Университет – был преобразован в Ошский государственный социальный университет, который предлагает курсы обучения на кыргызском и русском языках, в то время, как другой университет – Университет дружбы народов в городе Джалал-Абад – закрылся.⁴⁰⁵

399 Ф. Наджибулла, “Узбекские школы Кыргызстана устанавливают новый курс”, Радио Свободная Европа / Радио Свобода, 1 сентября 2011 года, доступно на: http://www.rferl.org/a/kyrgyzstans_uzbek_schools_set_a_new_course/24315081.html.

400 См. выше, примечание 386.

401 См. выше, примечание 399.

402 Там же.

403 Eurasianet, “Кыргызстан: Исчезновение узбекоязычных школ”, *eurasianet.org*, 6 марта 2013 года, доступно на: <http://www.eurasianet.org/node/66647>.

404 Из того же источника.

405 Б. Ибраимов и Т. Ахматов, “Непростой разговор о кыргызских школах”, *Transitions Online*, 6 августа 2012 года, доступно на: <http://www.tol.org/client/article/23290-tough-talk-on-kyrgyz-schools.html>.

Сокращения количества школ и университетов, предоставляющих образование на узбекском языке, означает, что родителям и студентам, желающим получить данное образование, становится очень трудно сделать это. Их страхи усиливаются заявлениями политиков, которые, поддерживая использование кыргызского языка, говорят, что, в перспективе, образование на узбекском языке предоставляться не будет. В 2011 году Президент Роза Отунбаева предложила, чтобы все обучение осуществлялось на кыргызском языке, а в 2012 году Премьер-министр Омурбек Бабанов сказал, что “образовательные услуги в школах должны предоставляться на кыргызском и русском языках, а другие языки не должны использоваться”.⁴⁰⁶

Следующее очень значительное изменение было внесено в 2014 году, когда правительство изменило политику, потребовав проведение всех тестов в средней школе и всех вступительных экзаменов в университете на кыргызском и русском языках, а не на узбекском.⁴⁰⁷ Данное изменение оказало влияние, ухудшив положение детей из узбекского меньшинства, которые обучались, полностью или частично, на узбекском языке, и не владеют кыргызским языком в совершенстве. Как отмечает Комитет по ликвидации расовой дискриминации, данное изменение политики может привести к большим трудностям при поступлении в университет и конкуренции с людьми, владеющими кыргызским языком, на рынке труда.⁴⁰⁸

СМИ

После этнических столкновений в июне 2010 года, многие владельцы средств массовой информации на узбекском языке уехали из Кыргызстана из соображений безопасности. Как было признано правительством, в стране почти нет СМИ на узбекском языке, данную ситуацию

406 Из того же источника.

407 Представительская группа ООН в Кыргызстане, Совместная подача представительской группы ООН для Универсального периодического обзора Кыргызстана за 2015 год, 2014 год, стр. 3–4; Молодежная правозащитная группа и соавторы, НПО отчет по реализации Кыргызской Республикой статей Международного пакта о гражданских и политических правах в Комитет ООН по правам человека, 2014 год, Параграф 14.

408 См. выше, примечание 306, Параграфы 12–13.

оно описало как “довольно прискорбную”.⁴⁰⁹ До конфликта в 2010 году, существовало три телевизионных канала на узбекском языке и две газеты на узбекском языке.⁴¹⁰ Все они принадлежали этническим узбекам, которые бежали из-за насилия. Один из телевизионных каналов не был открыт снова, в то время как два других канала и газеты были выкуплены этническими кыргызами и начали использовать кыргызский язык.⁴¹¹ Ситуация начала медленно улучшаться, так как некоторые регионы Кыргызстана получают телевидение из Узбекистана. К концу 2012 года, в трех муниципалитетах были опубликованы еженедельные газеты на узбекском языке, а веб-сайт, финансируемый донорами, опубликовал новости на узбекском языке.⁴¹²

Русский язык

В последнее время увеличилось количество политических попыток стимулировать население говорить на кыргызском языке и снизить преобладание русского языка в стране.⁴¹³ Это часто наносит ущерб этническим русским и русскоязычным гражданам, при этом язык остается широко распространенным.

Значительное увеличение количества школ, предоставляющих образование на кыргызском языке, означает уменьшение процента образования, предоставляемого на русском языке. В южных частях страны, таких как Ошская и Джалал-Абадская область, где раньше русский язык был широко распространен, количество школ, предоставляющих образование на русском языке, снижается, несмотря на потребность в

409 См. выше, примечание 346, Параграф 182.

410 Eurasianet, “Кыргызстан: Язык и СМИ все еще являются щекотливыми вопросами в южных регионах”, *eurasianet.org*, 18 октября 2012 года, доступно на: <http://www.eurasianet.org/node/66068>.

411 Из того же источника; см. также примечание 227, Параграф 27.

412 Из того же источника., Eurasianet; см. также: Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Рассмотрение отчетов, комментариев и информации, предоставленных государствами-участниками в рамках статьи 9 Конвенции, UN Doc. CERD/C/SR.2215, 22 февраля 2013 года, Параграф 9.

413 См, например, Ф. Наджибулла, “Язык – щекотливый вопрос в Кыргызстане”, Радио Свободная Европа/Радио Свобода, 25 июня 2011 года, доступно на: http://www.rferl.org/content/language_a_sensitive_issue_in_kyrgyzstan/24246394.html.

образовании на русском языке.⁴¹⁴ Однако Equal Rights Trust был проинформирован, что данная ситуация не относится ко всему Кыргызстану: в северных частях страны, таких как Бишкек, количество школ, предоставляющих обучение на русском языке, осталось прежним, и, по имеющимся сведениям, русскоязычные школы популярны среди этнических кыргызов из-за качества предоставляемого образования.⁴¹⁵

В Кыргызстане действует Фонд «Русский мир», учрежденный правительством России для сохранения и поддержки русского языка.⁴¹⁶ Он предоставляет книги на русском языке в школы Кыргызстана и создает в Кыргызстане культурные центры, которые бесплатно обучают русскому языку.⁴¹⁷

Хотя русский язык все еще популярен, незнание кыргызского языка остается значительной проблемой для этнических русских. Х., эксперт по многоязычному образованию, опрошенный для данного отчета, сообщил Equal Rights Trust, что недавняя значительная эмиграция этнических русских произошла в результате языковой политики государства. Она упомянула об отсутствии попыток предоставления русскоязычным гражданам возможности изучения государственного языка, и о том, что русскоязычным меньшинствам сложно получить доступ к возможностям трудоустройства, в особенности, в государственных службах, без свободного владения кыргызским языком.⁴¹⁸ В то же время, Россия разработала специальную программу льгот в сфере трудоустройства, землевладения, образования и здравоохранения для этнических русских, которая поощряет, в частности молодежь, эмигрировать.⁴¹⁹

414 Eurasianet, “В Кыргызстане вытесняется преподавание на русском языке”, *eurasianet.org*, 15 декабря 2014 года, доступно на: <http://www.eurasianet.org/node/71376>.

415 Equal Rights Trust, Интервью с Х., экспертом по многоязычному образованию, 30 ноября 2016 года, Ош и Лондон.

416 Фонд «Русский Мир», “О Фонде «Русский Мир»”, доступно на: <http://russkiymir.ru/en/fund/index.php>.

417 Equal Rights Trust, Интервью с Х., экспертом по многоязычному образованию, 30 ноября 2016 года, Ош и Лондон.

418 Equal Rights Trust, Интервью с Х., экспертом по многоязычному образованию, 30 ноября 2016 года, Ош и Лондон.

419 Equal Rights Trust, Интервью с Х., экспертом по многоязычному образованию, 30 ноября 2016 года, Ош и Лондон.

Очевидно, что связь между языком и национальной принадлежностью привела к увеличению уровней враждебности по отношению к тем, кто говорит на русском языке. В интервью для данного отчета, несколько русскоязычных граждан рассказали о проблемах, с которыми они столкнулись, пытаясь говорить на русском языке в определенных ситуациях. Некоторые рассказали, что когда они говорили на русском языке в различных государственных и частных органах, им сказали “возвращаться в Россию” или, что Кыргызстан для кыргызского народа.⁴²⁰ Однако касательно отношения к русскому языку наблюдаются противоречия; он все еще является широко распространенным языком, и различные СМИ (телевидение и печатные издания) передают информацию на русском языке, что одобряется среди местного населения.⁴²¹

Заключение

Как и во многих других постсоветских странах, язык является сложным и спорным вопросом в Кыргызстане. Почти все члены двух самых крупных этнических меньшинств страны – узбеки и русские – используют свой язык в качестве родного языка; более того, в то время, как около 20% этнических узбеков владеют кыргызским или русским языком в качестве второго языка, менее 3% этнических русских владеют кыргызским. Узбекоязычные граждане (и, следовательно, этнические узбеки) подверглись влиянию политики государства по увеличению процента учебного плана на кыргызском языке, которое наблюдается в снижении количества школ, в которых преподавание осуществлялось на узбекском языке. Предполагаемая цель государства по усилению интеграции узбекского меньшинства посредством предоставления образования на кыргызском языке может быть законной, однако, используемый подход поднимает вопросы о пропорциональности; кроме того, возникает вопрос о степени соответствия политики обязательству Кыргызстана по международному праву в отношении защиты языков этнических меньшинств. Решение государства от 2014 года в отношении исключения возможности сдавать экзамены в средней школе и университете на

420 Equal Rights Trust Интервью с Анной Кустовой, Джалал-Абад, 17 июня 2014 года; Equal Rights Trust, Интервью с анонимом, Талас, 23 июня 2014 года.

421 Equal Rights Trust, Интервью с X., экспертом по многоязычному образованию, 30 ноября 2016 года, Ош и Лондон.

узбекском языке является несоразмерным, принимая во внимание отсутствие мер для гарантии доступа к образованию на кыргызском или русском языке для этнического узбекского меньшинства. В отношении русского языка, ситуация является неоднозначной: язык остается широко распространенным, однако, исследование для данного отчета выявило случаи притеснения, направленного на людей, говорящих на русском языке.

3.4 Половая принадлежность

В рамках обязательств по Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), к которой он присоединился в 1997 году, в Кыргызстане необходимо ликвидировать и запретить все формы дискриминации в отношении женщин. Кроме того, согласно Статье 3 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и Статье 3 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), Кыргызстан имеет конкретные обязательства в отношении гарантии равных прав для мужчин и женщин при осуществлении прав, установленных в Пактах. Кроме того, согласно Статье 26 МПГПП, Кыргызстан должен обеспечить, чтобы закон “запрещал любую дискриминацию и гарантировал всем людям равную и эффективную защиту от дискриминации на любой почве, такой как (...) половая принадлежность”.

По сравнению с законом в отношении других форм дискриминации, правовая система, разработанная для борьбы с дискриминацией по половому признаку в Кыргызстане, является более строгой. Конституция запрещает дискриминацию по половому признаку и гарантирует равенство между мужчинами и женщинами.⁴²² Кроме того, в Кыргызстане действует специальное законодательство, нацеленное на поддержку гендерного равенства: Закон Кыргызской Республики “О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин”.⁴²³ Анализ и оценка правовой системы приведены в Части 2 данного отчета.

422 См. выше, примечание 397, Статья 16, Параграфы 2 и 4 соответственно.

423 Закон Кыргызской Республики “О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин”, 4 августа 2008 года, № 184, доступно на: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202398>.

В 2012 году правительство утвердило Национальную стратегию по достижению гендерного равенства до 2020 года⁴²⁴ и Национальный план действий по достижению гендерного равенства на 2015–2017 годы.⁴²⁵ Национальная стратегия устанавливает масштабную цель:

[С]оздание институциональной базы для обеспечения равных прав и возможностей граждан страны, независимо от пола, возраста, социального статуса, возможностей здоровья, гендерной идентичности и других оснований дискриминации, для полноценной реализации человеческого потенциала населения Кыргызской Республики.

Национальная стратегия выявила пять “ключевых проблем” в сфере гендерного равенства:

1. Слабость институциональных механизмов и отсутствие координации в реализации гендерной политики на национальном, территориальном и секторальном уровнях;
2. Экономическая зависимость и уязвимость женщин, вызванная неравномерным распределением репродуктивной и семейной нагрузки, а также несбалансированным рынком труда, с преобладанием женщин в неформальной экономике и низкооплачиваемых сферах производства, обслуживания и торговли;
3. Отсутствие системы функционального образования, позволяющей приобрести необходимые жизненные навыки, что ведет к углублению неравенства и снижению качества жизни, в том числе в области здоровья, образования и возможностей профессионального развития;
4. Гендерная дискриминация и отсутствие доступа к правосудию в рамках правовой системы; и

424 Постановление Правительства Кыргызской Республики о Национальной стратегии по достижению гендерного равенства до 2020 года и Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике, № 443, 27 июня 2012 года.

425 Из того же источника. См. также матрицу ключевых показателей в рамках Национального плана действий по достижению гендерного равенства, доступно на: http://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/en/home/library/womens_empowerment/follow-your-voice1.html.

5. Отсутствие гендерного паритета в сфере политического участия на всех уровнях принятия решений.⁴²⁶

Для решения данных проблем, Национальная стратегия предусматривает ряд действий и мер в четырех приоритетных направлениях: (i) расширение экономических возможностей женщин, (ii) создание системы функционального образования, (iii) искоренение гендерной дискриминации и расширение доступа женщин к правосудию, и (iv) продвижение гендерного паритета в принятии решений и развитие женского политического участия.

Хотя Национальная стратегия была одобрительно принята Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин (Комитет Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин), она вызвала ряд вопросов в отношении реализации. В частности, Комитет выразить озабоченность по поводу того, что у Отдела гендерной политики Министерства социального развития, который наблюдает за реализацией, недостаточно полномочий и ресурсов (включая кадровые и финансовые ресурсы) для гарантии того, что политика гендерного равенства разрабатывается соответствующим образом и полностью реализуется посредством работы всех министерств и правительственных учреждений; что Национальный совет по гендерному развитию является исключительно консультативным органом и нуждается в четко определенных функциях и полномочиях; и по поводу отсутствия согласованной стратегии обеспечения всестороннего учета гендерной проблематики или гендерного бюджетирования.⁴²⁷

Несмотря на данные конституциональные, законодательные и политические меры, предпринятые правительством, дискриминация по половому признаку остается серьезной проблемой в Кыргызстане, принимающей самые разные формы. Хотя гендерное неравенство может затрагивать как мужчин, так и женщин, главным образом именно женщины подвергаются гендерной дискриминации в Кыргызстане, и,

426 Постановление Правительства Кыргызской Республики о Национальной стратегии по достижению гендерного равенства до 2020 года и Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике, № 443, 27 июня 2012 года.

427 Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Заключительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. CEDAW/C/KGZ/O/4, 11 марта 2015 года, Параграф 10.

следовательно, в данной главе особое внимание уделяется дискриминации женщин. Чуть больше половины населения Кыргызстана размером 6.02 миллионов человек – почти 3.04 миллиона или 50.5% – составляют женщины.⁴²⁸

Положение женщин в обществе

Международные оценки общего невыгодного положения женщин в Кыргызстане равным образом показывают, что женщины сталкиваются с дискриминацией и гендерным неравенством во многих сферах жизни, хотя в некоторых сферах данное воздействие выше, чем в других. Индекс гендерного неравенства по Программе развития Организации Объединенных Наций за 2015 год предоставляет “[а] сложный показатель, отражающий неравенство между женщинами и мужчинами в трех направлениях: репродуктивное здоровье, расширение прав и рынок труда”.⁴²⁹ Согласно данному Индексу, Кыргызстан занимает 67 место из 155 оцененных стран.⁴³⁰ Согласно Докладу о проблемах гендерного равенства в мире в рамках Всемирного экономического форума 2015 года, который оценивает гендерное неравенство в участии в экономике, политической жизни, образовании и здравоохранении, Кыргызстан занимает 76 место из 145.⁴³¹

Данные показатели свидетельствуют о существенном неравенстве между мужчинами и женщинами в различных сферах жизни, хоть и без достаточных подробностей для полной оценки происхождения и серьезности данных моделей. Многие из разнообразных форм дискриминации женщин в Кыргызстане имеют общие корни в поддержке гендерных стереотипов. Комитет Конвенции о ликвидации всех

428 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, “5.01.00.01 Численность постоянного населения по полу и возрастным группам”, доступно на: <http://www.stat.kg/en/statistics/naselenie/> (на август 2016 года).

429 Программа развития Организации Объединенных Наций, Доклад о человеческом развитии за 2015 год: Работа для человеческого развития, 2015 год, стр. 227, доступно на: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_1.pdf.

430 Из того же источника., стр. 225.

431 Всемирный экономический форум, Доклад о проблемах гендерного равенства в мире за 2015 год, 2015 год, стр. 224, доступно на: <http://www3.weforum.org/docs/GGGR2015/cover.pdf>.

форм дискриминации в отношении женщин выразить озабоченность по поводу:

[С]охранение укоренившегося патриархального отношения и стереотипов в отношении ролей и сфер ответственности женщин и мужчин в семье и в обществе, которые ущемляют права женщин и закрепляют их подчиненность в семье и в обществе. Данное отношение и стереотипы отражаются в образовательных и профессиональных возможностях женщин, ограниченном участии в политической и общественной жизни, неравном участии на рынке труда, и неравном статусе в браке и отношениях в семье. Комитет отмечает, что подобные стереотипы являются основными причинами насилия в отношении женщин, выражает свою обеспокоенность в связи с высоким показателем распространения неблагоприятных практик, которые ущемляют права женщин, такие как брак в детском возрасте и похищение невест, а также в связи с тем, что на сегодняшний день Государство-участник не приняло устойчивых мер для изменения или искоренения дискриминационных стереотипов, негативных предубеждений и неблагоприятных практик.⁴³²

Дискриминационные правовые нормы

Статья 2(f) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин требует от Кыргызстана “принять все соответствующие меры, включая законодательные акты, для изменения или отмены действующих законов, нормативно-правовые актов, правил и практик, которые представляют собой дискриминацию женщин”. Как отмечалось выше в Части 2 данного отчета, Статья 29 Закона Кыргызской Республики “О государственных гарантиях равных прав и равных воз-

432 См. выше, примечание 427, Параграф 15.

возможностей для мужчин и женщин”⁴³³ установила порядок “гендерного анализа” законодательств и проектов законодательства для выявления любых дискриминационных положений, и для приведения законодательств или проектов законодательства в соответствие с международным правом в сфере гендерного равенства. За выполнение данной работы несет ответственность Министерство юстиции, но фактически, данное положение используется не полностью. В действительности, правительство признает, что “осуществление подобных гендерных оценок затрудняется вследствие недостаточности ресурсов в соответствующих правительственных органах, и отсутствия регулярных отчетов и механизмов контроля”.⁴³⁴ Многие акты законодательства, которые содержат дискриминационные положения, например, Трудовой кодекс, не оценивались вообще. Обзор Equal Rights Trust оценок, проведенных на сегодняшний день, свидетельствует о том, что даже в случаях оценки законодательства, итоговые рекомендации направлены на введение квот для обеспечения более сбалансированной представленности в государственных органах, или на общие требования учета “гендерного равенства” в определенных сферах, нежели на отмену или изменение положений, которые являются дискриминационными.

В рамках обзора за 2008 год была проведена оценка предложений, внесенных в результате гендерных оценок, проведенных на этой стадии,⁴³⁵ и отмечено, что данные предложения делятся на три обширные категории:

Первая категория включает предложения по внесению поправок в законодательство по созданию государственных органов таким образом, чтобы поддерживать гендерный баланс, либо посредством квот, предусматривающих не более 70% членов одного пола, например, Правление Социаль-

433 См. выше, примечание 423.

434 Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Четвертый периодический отчет: Кыргызстан, UN Doc. CEDAW/C/KGZ/4, 1 мая 2013 года, Параграф 21.

435 Администрация Президента Кыргызской Республики, Гендерная экспертиза законодательства: Тематический бюллетень для государственных и муниципальных служащих № 1, 2008 год, доступно на: <http://gender.mvd.kg/kg/gendernaya-ekspertiza-zakonodatelstva>.

ного фонда,⁴³⁶ Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов⁴³⁷ или просто потребовав “гендерной представленности”, например, когда Жогорку Кенеш выбирал заместителя Омбудсмена.⁴³⁸ В сентябре 2016 года исследователи Equal Rights Trust просмотрели те Законы, по которым были внесены предложения. Данный обзор выявил, что некоторые, но не все, из данных рекомендаций были выполнены, за одним исключением в отношении не более 70% членов одного пола в Счетной палате.

Второй ряд предложений был направлен на решение проблемы низкого уровня представительства женщин на государственной службе и предлагал внедрение положений в законы, определяющие деятельность государственной службы, дипломатической службы, Счетной палаты и Прокуратуры, о том, что они должны основываться на принципе, в том числе, недопущения дискриминации по признаку пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного положения, религии и политических убеждений. Обзор Equal Rights Trust в сентябре 2016 года выявил, что ни одна из данных рекомендаций не была выполнена.

Третий и последний класс предложений, внесенных в результате гендерных оценок, проведенных в 2008 году, определенным образом относился к Закону Кыргызской Республики “О государственной службе” и рекомендовал запрет объявления о вакансиях для лиц определенного пола, нарушение которого предусматривало административное наказание. И снова, обзор Trust в 2016 году выявил, что данные рекомендаций не были выполнены, несмотря на то, что Закон Кыргызской Республики “О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей

436 Статья 9 Закона Кыргызской Республики “О Социальном фонде Кыргызской Республики”, 2 августа 2004 года, № 103, в последней редакции.

437 Статья 2, параграф 3 Закона Кыргызской Республики “О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики”, 14 марта 1997 года, № 14, в последней редакции.

438 Статья 4, параграф 15 Закона Кыргызской Республики “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики”, 31 июля 2002 года, № 136, в последней редакции.

для мужчин и женщин” запрещает объявления о вакансиях для лиц одного пола.

Одним из важных актов законодательства, который не был проанализирован и который содержит однозначные дискриминационные положения, является Трудовой кодекс, в особенности, Статьи 218 и 303, которые запрещают женщинам выполнять “тяжелые работы и работы с вредными и/или опасными условиями труда, и подземные работы, кроме нефизических работ или работ по санитарному и бытовому обслуживанию”, а также “работы, связанные с подъемом и перемещением вручную тяжестей, превышающих нормы предельно допустимые для женщин”.⁴³⁹ Правительство имеет право определять какую работу нельзя выполнять женщинам, и в 2000 году, действуя на основании Трудового кодекса от 1997 года, выпустило положение, включающее несколько сотен форм запрещенной работы, в том числе производство, химическая промышленность, нефтегазовая промышленность, горное дело и пожаротушение.⁴⁴⁰

Вне зависимости от намерений, подобные запреты критикуются Комитетом Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин за “ограничение экономических возможностей женщин”, поскольку “не являются законными или эффективными мерами для укрепления репродуктивного здоровья женщин”⁴⁴¹ и потому что создают “препятствия для участия женщин на рынке труда”.⁴⁴²

Другие положения Трудового кодекса предоставляют льготы для женщин и, в частности, для женщин с детьми, которые не предоставляются для мужчин или мужчин с детьми. Согласно Статье 97, женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет, могут привлекаться к работе в ночное

439 Трудовой кодекс Кыргызской Республики, 4 августа 2004 года, № 106, доступно на: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1505>.

440 Постановление Правительства Кыргызской Республики “О Перечне производств, работ, профессий и должностей с вредными и(или) опасными условиями труда, на которых запрещается применение труда женщин”, 24 марта 2000 года, № 158.

441 Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Отчет по пятнадцатой сессии, UN Doc. A/51/38, 1996 год, Параграф. 286.

442 Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Заключительные замечания: Украина, UN Doc. A/57/38, 2 мая 2002 года, Параграф 293.

время (между 22.00 и 6.00) только с их согласия. Согласно Статье 304, женщины могут привлекаться к работе в выходные и нерабочие праздничные дни, к сверхурочной работе или быть направлены в служебные командировки с их согласия. Согласно Статье 134, одинокие матери, имеющие ребенка в возрасте до 14 лет, имеют право на более гибкий ежегодный отпуск.

Хотя подобные положения не представляют собой прямого ограничения возможностей трудоустройства или экономических возможностей женщин, тем не менее, они отражают – и могут способствовать усилению – стереотипов о ролях женщин и мужчин в отношении семейной жизни и ухода за ребенком. Меры, предоставляющие дополнительные льготы или защиту для родителей в принципе одобряются, однако в подобных случаях, ограничение льгот только для женщин может являться препятствием к трудоустройству, так как работодатели могут избегать найма женщин из-за страха предоставления дополнительных льгот.

Статья 307 предоставляет женщинам отпуск по беременности и родам продолжительностью 70 дней до родов и 56 дней после родов (или 70 дней в случаях рождения двух и более детей или осложненных родов). Женщинам, работающим в высокогорных районах, отдаленных или труднодоступных районах, предоставляется более длительный отпуск по беременности и родам. В рамках данного положения отсутствует равнозначное право на послеродовой отпуск в связи с рождением ребенка. Это не соответствует передовой международной практике в данной области, которая переходит к признанию равных прав на отпуск по беременности и родам для мужчин и женщин, за исключением периодов непосредственно перед родами и после них. Вместо этого, в Трудовом кодексе имеется положение (Статья 137), которое позволяет отцу ребенка, бабушке, деду или другим родственникам либо опекуну потребовать дополнительный отпуск без сохранения заработной платы для ухода за ребенком до достижения ребенком возраста трех лет.

Гендерное насилие

В то время как Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин не рассматривает гендерное насилие напрямую, Комитет Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отно-

шении женщин интерпретирует Статью 1 Конвенции, как включающую запрет гендерного насилия, которое определяется как “форма дискриминации, которая серьезно препятствует использованию женщинами своих прав и свободы на основании равенства с мужчинами”.⁴⁴³

В Кыргызстане высокий показатель распространения бытового насилия. Медико-демографическое исследование в Кыргызстане за 2012 год выявило, что 28% замужних или ранее замужних женщин и девушек в возрасте между 15 и 49 годами подвергались физическому, сексуальному или эмоциональному насилию со стороны супруга или партнера.⁴⁴⁴ Почти три четверти (71%) женщин и девушек сообщили о проявлении ревности или злости со стороны супруга или партнера, если они разговаривали с другими мужчинами, а 68% сообщили, что их муж или партнер настаивали на том, чтобы они все время знали, где находится женщина.⁴⁴⁵ То же Исследование выявило, что 56% женщин, подвергавшихся бытовому насилию, получили физические травмы, а 41% женщин и девушек, подвергавшихся физическому или сексуальному насилию, никогда не обращались за помощью или не рассказывали никому о насилии.⁴⁴⁶ Эксперт по гендерной дискриминации, опрошенный Equal Rights Trust для данного отчета, сообщил о наличии серьезных проблем в доступе к медицинским услугам после сексуального насилия, при этом большинство жертв могут получить доступ к медицинским услугам или к профилактическим услугам только через три дня после происшествия.⁴⁴⁷

Комитет Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин выразил свою обеспокоенность по поводу того, что, несмотря на законодательство, запрещающее насилие в отношении женщин, показатель распространения подобного насилия остается вы-

443 Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Общие рекомендации № 19: Насилие в отношении женщин, UN Doc. A/47/38 на 1, 1993 года, Параграф 1.

444 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Медико-демографическое исследование за 2012 год, 2013 год, Таблица 14.8, доступно на: <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/FR283/FR283.pdf>.

445 Из того же источника., стр. 255 и 257.

446 Из того же источника., стр. 261 и 264.

447 Equal Rights Trust, Интервью с D., 31 октября 2016 года.

соким, в особенности, в отношении бытового и сексуального насилия; что случаи насилия в отношении женщин недостаточно освещаются и рассматриваются, в основном, судами старейшин (аксакалов); что услуги защиты жертв и принудительные меры являются недостаточными; и что существует только один кризисный центр для жертв насилия, финансируемый государством.⁴⁴⁸

Соответствующим законодательством является Закон Кыргызской Республики “О социально-правовой защите от насилия в семье”, который был принят в 2003 году.⁴⁴⁹ Как было указано выше в Части 2 доклада, данный Закон возлагает обязательства и ответственность на различные государственные органы с целью принятия мер для предотвращения бытового насилия, для обеспечения уголовной ответственности за случаи бытового насилия и для предоставления поддержки жертвам.⁴⁵⁰ Кроме того, данный Закон содержит положения, устанавливающие ответственность социальных служб в поддержке людей, избежавших бытового насилия, и предусматривает “временные охранные ордера” и “охранные судебные ордера”, которые запрещают лицам, виновным в бытовом насилии, контактировать с жертвой.⁴⁵¹ Первое осуществляется органами внутренних дел там, где имеется угроза бытового насилия, и длится до 15 дней; последнее может быть выдано только судом и длится от одного до шести месяцев.⁴⁵² Наказания за нарушение ордеров довольно слабые: нарушение “временного охранных ордера” наказывается административным штрафом в размере от пяти до пятнадцати расчетных показателей (“расчетных показателей” – это фиксированная денежная сумма, установленная правительством в производных нормативных правовых актах, которые используются в качестве основания для определения уровня штрафа, а также льгот, пенсий и прочих социальных выплат) или административным аре-

448 См. выше, примечание 427, Параграф 17.

449 Закон Кыргызской Республики “О социально-правовой защите от насилия в семье”, 25 марта 2003 года, № 62, доступно на: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1186>.

450 Из того же источника., Статьи 7–12.

451 Из того же источника., Статьи 14–17 (ответственность социальных служб) и Статьи 23–27 (временные охранные ордера и охранные судебные ордера).

452 Из того же источника., Статьи 23–27.

стом на срок от трех до пяти суток;⁴⁵³ нарушение “охранного судебного ордера” подлежит наложению административного штрафа в размере от десяти до двадцати расчетных показателей или административного ареста на пять суток.⁴⁵⁴

Закон широко описывает “бытовое насилие”:

[Л]юбое умышленное действие одного члена семьи в отношении другого, если это действие ущемляет законные права и свободы члена семьи, причиняет ему физические или психические страдания и наносит моральный вред либо содержит угрозу физическому или личностному развитию несовершеннолетнего члена семьи.

Таким образом, “бытовое насилие” включает не только физический, но и психологический и эмоциональный вред. “Член семьи” также описывается сравнительно широко, включая супружеские пары, неженатые пары и родственников (таких как дети и их родители), которые проживают совместно. Однако одним значительным пробелом является то, что данное описание не относится к тем, кто не проживает с лицом, совершившим насилие, таким образом, оставляя пробел, где пара не сожительствоует, или где один партнер завершил отношения, но насилие продолжается.

Данный Закон дополняется Уголовным кодексом и Кодексом об административной ответственности, которые содержат фактические уголовные и административные преступления. Уголовный кодекс не содержит конкретных преступлений, связанных с бытовым насилием, однако, содержит ряд общих преступлений, связанных с насилием, включая убийство, изнасилование и другие преступления на сексуальной почве, похищение невест⁴⁵⁵ и нанесение тяжких и легких телесных

453 Статья 66-4 Кодекса об административной ответственности Кыргызской Республики, 4 августа 1998 года, № 114, доступно на: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/6>.

454 Из того же источника, Статья 66-5.

455 Похищение невест является практикой преобладающей, в частности, но не исключительно, в Кыргызстане, и заключается в похищении женщины или девушки, которую принуждают выйти замуж. Более подробно данное явление будет описано ниже.

повреждений, которые могут преследоваться в случае бытового насилия. Кодекс об административной ответственности содержит конкретное преступление, связанное с бытовым насилием, определенное как:

[Л]юбые умышленные действия (физические, психические, сексуальные) одного члена семьи против другого, если эти действия ущемляют конституционные и иные права и свободы члена семьи, причиняют легкий вред здоровью, физические или психические страдания, наносят вред физическому или психическому развитию члена семьи независимо от его возраста или пола, и эти действия не содержат квалифицирующих признаков, за которые предусмотрена уголовная ответственность.⁴⁵⁶

Таким образом, как и в случае других преступлений по Кодексу об административной ответственности, бытовое насилие рассматривается как менее серьезное, чем другие формы насильственных преступлений: согласно данному Кодексу, уголовное преследование за бытовое насилие может быть возбуждено только когда вред является “легким”, и когда действия не рассматриваются как уголовное преступление согласно Уголовному кодексу. Наказание также достаточно слабое: административный штраф от пяти до десяти расчетных показателей или административный арест на срок до пяти суток.⁴⁵⁷

Хотя Закон Кыргызской Республики “О социально-правовой защите от насилия в семье” положителен во многих аспектах, в его содержании, реализации и применении имеются пробелы. В частности, обеспечение финансирования для приютов для тех, кому нужно избежать бытового насилия, в значительной степени не соответствует требованиям. Хотя он устанавливает ответственность для тех, кто предоставляет социальные услуги, включая государственные и негосударственные структуры,⁴⁵⁸ данный Закон не гарантирует поддержку или финансирование неправительственных поставщиков услуг. При этом

456 См. выше, примечание 453, Статья 66-3.

457 Из того же источника.

458 См. выше, примечание 449, Статьи 14–17.

поставщики услуг говорят, что правительство почти полностью полагается на неправительственный сектор для предоставления услуг жертвам, и то только одно из данных учреждений, приют в Бишкеке, получает финансовую или материальную поддержку от правительства.⁴⁵⁹ Согласно рекомендациям Совета Европы, необходимо наличие хотя бы одного приюта на 10,000 людей, в случае если приюты преобладают или являются единственной формой предоставления услуг,⁴⁶⁰ как в случае с Кыргызстаном. Однако, в Бишкеке, например, всего один приют, получающий правительственное финансирование, и в нем всего 15 мест в городе с населением почти один миллион человек.⁴⁶¹ Отсутствие приютов сопровождается низким уровнем направлений для женщин, подвергнувшихся бытовому насилию, к другим службам, таким как учреждения здравоохранения, консультации и услуги юридического характера.⁴⁶²

В отчете за 2015 год, организация «На страже прав человека» (Human Rights Watch) обнаружила, что когда женщины сообщают о бытовом насилии, реакция правоохранительных органов часто является недостаточной. Согласно некоторым отчетам, сотрудники милиции отказываются принять жалобы на бытовое насилие и даже давят на жертв, чтобы они забрали свои жалобы.⁴⁶³ Данный отчет также выявил ряд социальных факторов, которые препятствуют сообщению о бытовом насилии, и которые могут заставить женщин поддерживать насильственные отношения, таких как “жесткое психологическое давление ‘сохранить единство семьи’ любой ценой, (...) возложение вины на жертву, социальное отторжение, экономическая зависимость от злоумышленников и страх перед злоумышленниками”.⁴⁶⁴

459 Human Rights Watch, “Позови меня когда он попытается убить тебя”: Реакция государства на бытовое насилие в Кыргызстане, 2015 год, стр. 17.

460 Совет Европы, Борьба с насилием в отношении женщин: Минимальные стандарты для служб поддержки, 2008 год, стр. 38, доступно на: [https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF\(2007\)Study%20rev.en.pdf](https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF(2007)Study%20rev.en.pdf).

461 См. выше, примечание 459, стр. 37.

462 Из того же источника, стр. 45.

463 Из того же источника, стр. 47.

464 Из того же источника, стр. 21.

Похищение невест и ранний брак

Практика “похищения невест” (на кыргызском – “ала качуу”, означает “бери и беги”) остается распространенной в Кыргызстане. Данная практика подразумевает под собой похищение женщины или девушки, которую затем принуждают вступить в брак. Комитет Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин называет похищение невест “вредной практикой”, которая ущемляет права женщин, сопоставимой с браком в детском возрасте.⁴⁶⁵ После визита в Кыргызстан в 2009 году, Специальный докладчик ООН по вопросам насилия в отношении женщин, его причинам и последствиям, Рашида Манжу описала похищение невест следующим образом:

Похищение обычно осуществляется группой мужчин, с которыми жертва может быть знакома, либо которые являются совершенно незнакомыми людьми. Женщину забирают в дом предполагаемого жениха, где его родственницы используют различные формы физического и психологического принуждения для того, чтобы заставить ее “согласиться” на брак, что, как правило, обозначается тем, женщина позволяет повязать себе на голову брачный платок. Процесс может длиться в течение нескольких часов или дней, в зависимости от сопротивляемости женщины. В течение данного периода, ее похититель может изнасиловать ее, принуждая ее скорее вступить в брак из стыда, чем столкнуться с позором дома.

(...) Интервью выявили, что с явлением похищения невест связаны высокие уровни бедности. Мужчины или семьи, которые неспособны позволить себе затраты на свадьбу или приданое для невесты, могут вместо этого тайно похитить женщину. Реже, собственная семья невесты может вступить в заговор с целью похищения для того

465 См. выше, примечание 427, Параграф 15.

чтобы не позволить ей выйти замуж за мужчину, которого они не одобряют или чтобы получить калым от родителей жениха. Прочие факторы, сохраняющие данную практику, включают легкие наказания за данное преступление, и тот факт, что многие группы населения не видят в похищении социального клейма или считают его незначительным, поскольку видят в этом утверждение культурной идентичности и превосходство мужчин над женщинами. Кроме того, семья мужчины получает выгоду от подобного брака, поскольку его новая невеста должна взять на себя обязанности по дому. Более того, родители девушки часто отказываются принять свою дочь назад и неизбежно соглашаются на брак, чтобы избежать позора, так как их дочь "испорчена".⁴⁶⁶

В 2012 году, ВВС сообщил, что согласно Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики каждый год похищают, как минимум, 8,000 женщин, в то время как Женский центр ресурсов в Бишкек предположил, что данная цифра приближается к 12,000.⁴⁶⁷

Похищение невест считается противозаконным действием согласно Уголовному кодексу, Статья 154 которого запрещает принуждение лиц младше 17 лет к фактическим брачным отношениям и похищение лиц младше 17 лет с целью принуждения к фактическим брачным отношениям. Статья 155 также запрещает принуждение взрослой женщины к вступлению в брак, препятствование взрослой женщине к вступлению в брак и похищение женщины против ее воли с целью женитьбы на ней. Однако реализация данных положений является слабой. В период с 2008 года по 2012 года, количество преступлений,

466 Совет ООН по правам человека, Отчет Специального докладчика ООН по вопросам насилия в отношении женщин, его причинам и последствиям, Рашида Манжу, Дополнение: Миссия в Кыргызстане, UN Doc. A/HRC/14/22/Add.2, 28 мая 2010 года, Параграфы 29 и 32.

467 А. Абдрасулов, "Спор о похищении невест разделил Кыргызстан", *BBC News*, 12 декабря 2012 года, доступно на: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-20675101>.

о которых поступило сообщение в милицию,⁴⁶⁸ было очень низким: с 2008 года по 2011 года ежегодно сообщалось о 3–4 преступлениях по Статье 154 и о 12–28 преступлениях по Статье 155; уголовное преследование почти отсутствовало; за почти четырехлетний период с 2008 года по сентябрь 2012 года, было зарегистрировано всего одно обвинение в похищении невест.⁴⁶⁹

До 2013 года наказания за данные преступления были очень незначительными: до трех лет лишения свободы за преступление по Статье 154 (или пять лет, если жертве меньше 16 лет) и до пяти лет лишения свободы за преступление по Статье 155. В 2013 году наказания были усилены. Наказание за преступление по Статье 154 было повышено до пяти лет лишения свободы (или от пяти до десяти лет, если жертве меньше 17 лет). Наказание за преступление по Статье 155 было повышено до трех лет лишения свободы, если преступление заключается в принуждении взрослой женщины к вступлению в брак или в препятствование взрослой женщине к вступлению в брак, и от пяти до семи лет лишения свободы за похищение взрослой женщины с целью женитьбы на ней. Организации гражданского общества, опрошенные Trust, решили, что ужесточение наказаний, внесенное в 2013 году, стало эффективным в качестве сдерживающего фактора противостояния данной практике.⁴⁷⁰ Однако недавнее представление гражданского общества в последнем Универсальном периодическом обзоре процессе показало, что в сельской местности 30%–80% браков являются результатом похищения невест.⁴⁷¹ Далее, в 2015 году Комитет Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин выразил свою обеспокоенность по поводу сохранения высокого показателя распространенности похи-

468 Необходимо отметить, что в государственном отчете в Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин используется скорее термин “зарегистрированные” преступления, чем преступления “о которых поступило сообщение в милицию”.

469 См. выше, примечание 434, Параграф 55.

470 Equal Rights Trust, Интервью с Ю. Воцлава, 2 ноября 2016 года; Г-жа Воцлава является юристом, работающим от лица женщин и детей. Equal Rights Trust, Интервью с С., Ош, 3 ноября 2016 года, С является активистом гражданского общества, работающим с продвижением прав женщин в Кыргызстане. Equal Rights Trust, Интервью с Н. Джанаевой на Форуме женских НПО, Бишкек, 4 ноября 2016 года.

471 НПО по правам ребенка, Совместная подача Кыргызстана в УПО, 2014 год, Параграф 3, стр. 6, доступно на: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRKGStakeholdersInfoS21.aspx>.

щения невест, в частности, в сельской местности, и по поводу того, что это “социально законно и окружено тишиной и безнаказанностью”.⁴⁷²

Кроме того, в Кыргызстане существует проблемы с браками в детском возрасте. Брак в детском возрасте признается Комитет Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Комитетом по правам ребенка (Комитет CRC) “вредной практикой”, при этом “подавляющее большинство” детей, вступающих в брак – как официальный, так и неофициальный – составляют девочки.⁴⁷³ Хотя согласно Статье 14 Семейного кодекса минимальным возрастом для вступления в брак является возраст 18 лет, в 2014 году 12,7% женщин в возрасте 20–49 лет, опрошенных Национальным статистическим агентством, вышли замуж, или вступили в незарегистрированный брак, до достижения 18 лет.⁴⁷⁴ Эти данные поддерживаются статистикой, представленной в совместной подаче для последнего универсального периодического обзора, согласно оценке организаций гражданского общества в Кыргызстане около 12,2% женщин выходят замуж до достижения 18 лет, а “в сельской области около 14,2% браков заключены с несовершеннолетними девочками”.⁴⁷⁵ В последних заключительных замечаниях в 2015 году, Комитет Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин отметил “сохранение браков в детском возрасте и браков по принуждению, несмотря на установление минимального возраста для вступления в брак в размере 18 лет”.⁴⁷⁶ В 2013 году Комитет по правам ребенка заявил, что он был “обеспокоен по поводу увеличивающегося количества ранних браков с девочками, которых вынудили на это родители вследствие социальных и материальных затруднений”.⁴⁷⁷

472 См. выше, примечание 427, Параграф 19.

473 Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитет ООН по правам ребенка, Совместная общая рекомендация № 31 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин /Общие комментарии № 18 Комитета по правам ребенка в отношении вредных практик, UN Doc. CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18, 14 ноября 2014 года, Параграф 20.

474 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики и UNICEF, Мульти-индикаторное кластерное исследование в Кыргызстане за 2014 год: Итоговый отчет, 2015 год, стр. 170.

475 См. выше, примечание 471, Параграф 3, стр. 5, доступно на: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRKGStakeholdersInfoS21.aspx>.

476 См. выше, примечание 427, Параграф 35.

477 См. выше, примечание 364, Параграф 37.

Для решения данной проблемы Кыргызстан предпринимает следующие шаги: в октябре 2016 года государство приняло новый закон, который налагает уголовное наказание на любое лица, принимающее участие в “организации или проведении религиозной брачной церемонии, когда один из супругов или оба супруга младше 18 лет”.⁴⁷⁸ На момент составления законопроекта, данный закон не был введен в действие Президентом.

Образование

Разница в сфере начального и среднего обучения между девочками и мальчиками является незначительной, при наличии; показатель посещаемости для обоих полов составляет 100%, разница в учебном плане отсутствует.⁴⁷⁹ Однако значительное различие отмечается между возможностями, когда девочки и мальчики выбирают форму и предметы для среднего и высшего образования. Выбор предметов отражает стандартные стереотипы в отношении “мужских” и “женских” ролей в обществе и на месте работы. Например, из студентов, изучающих курсы, относящиеся к электроэнергетике при получении среднего профессионального образования, 83.1% составляют мальчики и 16.9% – девочки.⁴⁸⁰ Курсы по машиностроению и металлообработке посещаются почти исключительно студентами мужского пола.⁴⁸¹

В отношении высшего образования, хотя женщины составляли более 54% студентов университетов в 2010/11 учебном году, они составляли только 31,2% студентов, изучающих машиностроение, и 23,3% студентов, изучающих архитектуру.⁴⁸² И наоборот, женщины преобладали в гуманитарных науках (61.7% студентов), образовании (84,4% студентов) и социальных науках (66,2%).⁴⁸³

478 Международная амнистия, “Важный шаг к правам девушек в Кыргызстане”, 5 октября 2016 года, доступно на: <https://www.amnesty.org/download/.../EUR5849372016ENGLISH.pdf>.

479 См. выше, примечание 434, Параграфы 84 и 88.

480 Из того же источника, Параграф 91.

481 Из того же источника.

482 Из того же источника, Параграф 93.

483 Из того же источника, Параграф 92.

Эти статистические данные вызвали обеспокоенность Комитета Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин по поводу:

“[З]начительное гендерное неравенство в сфере среднего и высшего профессионального образования (...); горизонтальное разделение, которое приводит к разделению на рынке труда; факт, что женщины и девушки продолжают выбирать сферы образования, в которых преобладают женщины (...); и тот факт, что женщины недостаточно представлены в техническом профессиональном образовании”⁴⁸⁴

Трудоустройство

В сфере трудоустройства существуют значительные различия между мужчинами и женщинами. Женщин реже нанимают и платят меньше, чем мужчинам на одинаковой работе. Кроме того, на рынке труда существует горизонтальное разделение, отражающее разделение при среднем и высшем образовании.

Последняя статистика, опубликованная Национальным статистическим комитетом, показывает, что в 2015 году 1.4 миллионов мужчин были наняты на работу по сравнению с 950,000 женщин,⁴⁸⁵ что означает, что мужчины составляют более 59% занятого населения по сравнению с женщинами, которые составляют всего 40%. И это несмотря на то, что женщины составляют более 50,5% населения.⁴⁸⁶ Доля должностей, занимаемых женщинами, фактически снизилась с 44% в 2005 году.⁴⁸⁷

484 См. выше, примечание 427, Параграф 23.

485 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 1.07.00.05 Численность занятого населения по полу и возрасту, доступно на: <http://www.stat.kg/en/statistics/zanyatost>.

486 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 5.01.00.01 Численность постоянного населения по полу и возрастным группам, доступно на: <http://www.stat.kg/en/statistics/naselenie>.

487 Из того же источника.

Более того, как показано ниже, при разбивке статистики занятости по секторам, процент мужчин и женщин в разных секторах демонстрирует четкое различие, в частности, в таких сферах как транспорт, энергетика и коммуникации, в которых женщины недостаточно представлены, а в таких сферах как здравоохранение, образование и гостиничная индустрия женщины преобладают.⁴⁸⁸

Сектор	Мужчины	Женщины
Здравоохранение и социальные службы	16,7%	83,3%
Образование	23,1%	76,8%
Гостиницы и рестораны	36,1%	63,9%
Прочее коммунальное, социальное и личное обслуживание	44,1%	56,1%
Торговля; ремонт автотранспортных средств, бытовых товаров и личных вещей	51,2%	48,9%
Производство	52,5%	47,5%
Финансовая деятельность	54,2%	45,8%
Сельское хозяйство, охота и лесоводство	59,6%	40,4%
Недвижимость	60,7%	39,3%
Государственная администрация	61,0%	39,0%
Предоставление бытового обслуживания	64,6%	35,4%
Горное дело	82,6%	18,0%
Добыча и распределение электроэнергии, газа и воды	83,5%	16,5%
Транспорт и связь	89,3%	10,7%
Строительство	96,0%	4,0%
Рыбалка и рыбководство	100,0%	0,0%

Кроме того, значительное гендерное неравенство наблюдается в оплате труда, в среднем женщины получают 63% от того, сколько получают мужчины.⁴⁸⁹ Отчасти это является результатом более высоких зарплат в секторах, в которых преобладают мужчины, таких как горное дело,

488 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Занятое население в возрасте от 15 лет и старше по деятельности и полу (*GKED-2*), доступно на: <http://www.stat.kg/en/statistics/gendernaya-statistika>.

489 Европейский банк реконструкции и развития, Правовые барьеры для участия женщин в экономике в Кыргызской Республике, 2015, стр. 4, доступно на: www.ebrd.com/documents/admin/legal-barriers-gender.pdf.

где средняя заработная плата составляет 13,468 сом, по сравнению со сферой образования, в которой преобладают женщины, и где заработная плата составляет 7,318 сом.⁴⁹⁰

Политическая и общественная жизнь

Женщины представлены в политической и общественной жизни в меньшинстве, за последнюю декаду количество женщин в парламенте уменьшилось. После выборов 2007 года, 23 из 90 депутатов (25,6%) Жогорку Кенеша были женщины.⁴⁹¹ На следующих выборах в 2010 году это количество упало до 23,3% (28 из 120 депутатов),⁴⁹² а в 2015 году до 19,2% (23 из 120 депутатов).⁴⁹³ Количество женщин в органах местного самоуправления столь же мало: в 2012 году в областных и муниципальных советах было лишь 16% женщин.⁴⁹⁴

С целью увеличения количества женщин в представительных органах, законы, регулирующие выборы в Жогорку Кенеш, а так же в областные и муниципальные советы, гласят, что партийные избирательные списки не могут состоять из более чем 70% лиц одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин не должна превышать двух позиций (трех позиций для выборов в Жогорку Кенеш).⁴⁹⁵

Женщины лучше представлены в судебной системе, где Верховный Суд гендерно сбалансирован на протяжении нескольких лет.⁴⁹⁶ Около 40% госслужащих – женщины, однако имеются существенные отклонения

490 Национальный обзор Кыргызской Республики в рамках Пекинской декларации и Платформы для действий, стр. 13, доступно на: http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/59/national_reviews/kyrgyzstan_review_beijing20_en.ashx.

491 См. выше, сноска 434, параграф 40.

492 Там же.

493 Inter-Parliamentary Union (Межпарламентский Союз), Women in National Parliament (женщины в национальных парламентах), доступно по ссылке: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

494 См. выше, сноска 434, параграф 41.

495 См. выше, сноска 348, Статья 60, параграф 2; Статья 49, параграф 7 Закона Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года, №98.

496 См. выше, сноска 434, параграф 42 и Таблица 1.

гендерного баланса по должностям.⁴⁹⁷ Женщины занимают менее 5% «политических» должностей, и немногим более 25% «политических и особенных» должностей.⁴⁹⁸

Эта ситуация была подвергнута критике комитетом CEDAW, который назвал ее источники – «закоренелый традиционный и патриархальный характер, недостаток адекватных временных специальных мер, недостаточное наращивание потенциала и финансирование кампаний потенциальных кандидатов-женщин».⁴⁹⁹

Выводы

Наш анализ гендерной дискриминации в Кыргызстане обнаружил противоречивую ситуацию. Правовая и нормативная основа, созданная для предотвращения дискриминации женщин, возможно, самая сильная из всех антидискриминационных систем в Кыргызстане. Однако, существование тлетворных культурных обычаев, включая отвратительный обычай «похищения невест», характеризует общество как таковое, где гендерное равенство не воспринимается в целом. Во многих сферах жизни женщины продолжают подвергаться дискриминации и находятся в невыгодных условиях, зачастую это вытекает из плохого осуществления защитных законов и нормативов. Например, несмотря на то, что в 2008 году государством был установлен порядок пересмотра и внесения поправок в законы о гендерной дискриминации, достигнутый прогресс очень незначителен – восемь лет спустя установки порядка, Трудовой кодекс, содержащий множество прямо дискриминационных, патриархальных нормативов, так и не был пересмотрен. Подобным образом, в форме, соблюдении и применении закона о бытовом насилии имеются значительные проблемы. По части трудоустройства, женщины более подвержены безработице или низкой оплате труда; на рынке труда наблюдается значительная горизонтальная сегрегация.

497 Там же, параграф 44 и Таблица 2.

498 Там же.

499 См. выше, сноска 427, параграф 23.

3.5 Сексуальная ориентация и гендерная идентичность

По Статье 2(1) ICCPR (Международный пакт о гражданских и политических правах) и Статье 2(2) ICESCR (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах), Кыргызстан должен обеспечивать все права, охватываемые этими пактами, без дискриминации, в том числе дискриминации по сексуальной ориентации и гендерной идентичности.⁵⁰⁰ Так же, в силу Статьи 26 ICCPR, от Кыргызстана требуется соответствие курсу «закон должен запрещать любую дискриминацию и гарантировать всем людям равную и эффективную защиту против дискриминации на любых основаниях», включая основания по сексуальной ориентации и гендерной идентификации.

Как и во многих других странах, количество лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров (ЛГБТ) не известно. «Преобладающая гомофобия» и социальный консерватизм в стране означают, что многие, если не большинство, представителей ЛГБТ в Кыргызстане хранят в тайне свою сексуальную ориентацию и гендерную идентификацию.⁵⁰¹ Как результат этого, затруднительно получить точное количество представителей ЛГБТ в Кыргызстане. Предположительный подсчет представителей ЛГБТ в других странах показывает, что в средней пропорции они составляют от 1,6 до 6,0%⁵⁰² населения, что применимо к Кыргызстану будет 96000–361000 человек.

500 Касательно ICESCR, комитет ООН по Экономическим, Социальным и Культурным правам определил, что термин «другой статус», применяемый в Статье 2(2), включает сексуальную ориентацию и гендерную идентификацию (см. Выше, сноска 224, параграф 32). Касательно ICCPR, Комитет по Правам Человека интерпретирует термин «другой статус», применяемый в Статье 2(1) (и Статье 26), как включающий в себя сексуальную ориентацию (например, см. «Young v Australia», коммюнике № 941/2000, UN Doc. CCPR/C/78/D/941/2000, 18 сентября 2003). Тогда как, Комитет по Правам Человека никогда в прямом виде не определял гендерную идентификацию как субъект протекции Статьи 2(1) и 26 ICCPR, он выражал обеспокоенность в отношении ситуации с трансгендерами в Кыргызстане (см. Выше, сноска 227, параграф 9).

501 Human Rights Watch, *«Нам говорят мы этого заслуживаем»: Полицейское насилие против мужчин-геев и -бисексуалов в Кыргызстане*, 2014 г, доступно по ссылке: https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/kyrgyz0114_forUpload.pdf, p. 2; А. Кири., «Кыргызстан: Опасная Привлекательность», *Transitions Online*, Vol. 10/22, 2007 г.

502 Например, см. Государственная Служба Статистики, Интегрированная Статистика Домашних Хозяйств, январь – декабрь 2013: Экспериментальная статистика, 2014 г., стр. 3, где докладывается, что 1,6% взрослого населения Великобритании идентифицировано как лесбиянки, геи и бисексуалы (ЛГБ) (отчет не включает идентификацию на основе

Общеизвестно, что представители ЛГБТ подвергаются сильному социальному отчуждению в Кыргызстане, хотя и было произведено незначительное количество исследований общественного мнения в отношении этой группы. Одна неправительственная организация (НПО) «Лабрис» провела исследование, которое показало, что 35% женщин-лесбиянок, -бисексуалов и -трансгендеров (ЛБТ) убеждены, что их сексуальная ориентация или идентификация создает проблемы им самим и обществу, тогда как 56% опрошенных заявили, что их семьи пытались принудить их к смене сексуальной ориентации или идентификации.⁵⁰³ Другая НПО, «Индиго», отмечает что «представители ЛГБТ являются наиболее притесняемыми и дискриминируемыми людьми в Кыргызстане» (sic),⁵⁰⁴ лишь некоторые из которых открыто говорят о своей сексуальной ориентации или гендерной идентификации.

Дискриминационные правовые нормы

Гомосексуализм был уголовно преследуем в Киргизской ССР и декриминализован в 1998 году новым Уголовным Кодексом.⁵⁰⁵ Тем не менее, остается некоторое количество дискриминационных правовых норм, в основном в семейном праве, которые влияют на представителей ЛГБТ.

Конституция не определяет супружество (просто дается как «лица, достигшие брачного возраста, имеют право вступать в брак и создавать семью»),⁵⁰⁶ Статья 2 Семейного Кодекса определяет семью как «союз между мужчиной и женщиной», а Статья 13, которая устанавливает условия создания семьи, предписывает «взаимное добровольное

гендера). По оценкам правительства Великобритании, количество представителей ЛГБ составляет 6,0% населения: Ф. Гован, «По данным Уайт холла, шесть процентов населения – геи или лесбиянки», *The Telegraph*, 12 декабря 2005 г. В Соединенных Штатах Америки 3,4% взрослого населения идентифицированы как лесбиянки, геи, бисексуалы и трансгендеры: Дж. Гейтс и Ф. Ньюпорт «Специальный доклад: 3.4% взрослого населения идентифицируются как ЛГБТ», *Gallup*, 18 октября 2012 г.

503 Лабрис, Доклад Комитету по Устранению Дискриминации Женщин, 2008 г, стр. 3–6.

504 Лабрис, Кыргыз Индиго и СОС, кабинетное исследование: Здоровье и права ЛГБТ в Кыргызстане, 2012 г, стр. 70, доступно по ссылке: http://indigo.kg/wp-content/uploads/2016/05/Desk-research_Kyrgyzstan-Ru-En_finalized.pdf.

505 Уголовный Кодекс Кыргызской Республики, 1 октября 1998 г, №68.

506 См. выше, сноска 397, Статья 36, параграф 5.

согласие мужчины и женщины».⁵⁰⁷ При отсутствии альтернативных, признаваемых государством, отношений, таких как гражданский союз или сожитительство, у однополых пар отсутствует смысл в стремлении к законному признанию их отношений и обладанию вытекающими из этого правами. Закон о несовершеннолетних, регулирующий, в том числе, усыновление, позволяет таковое только одиноким людям и супружеским парам.⁵⁰⁸ Таким образом, одинокие представители ЛГБТ могут усыновлять детей, а однополые пары совместно не могут.

Трансгендеры сталкиваются с трудностями признания их гендерной идентификации. Статья 72 Закона Кыргызской Республики «Об актах гражданского состояния» является единственным правовым актом, относящимся к определению гендерной принадлежности.⁵⁰⁹ Он предписывает, что ЗАГС может изменить официальный пол лица в случае представления медицинских документов «по установленной форме» о смене пола.⁵¹⁰ Однако, нормативные определения «установленной формы» так никогда и не были разработаны, что делает это положение неясным. В 2009 году была создана рабочая группа, состоящая из госслужащих и организаций гражданского общества, для разработки нормативов, но в 2012 году группа была распущена после того, как правительство решило разрабатывать поправки, относящиеся к здравоохранению, в первую очередь; эти поправки до сих пор не были сделаны.⁵¹¹

Используя правовую неопределенность, различные бюро ЗАГС по разному интерпретируют формулировку «по установленной форме». Согласно «Лабрис», многие бюро ЗАГС требуют от трансгендеров прохождения полной хирургической смены пола и гормональной терапии, которые трансгендеры не желают либо не могут себе позволить про-

507 Семейный Кодекс Кыргызской Республики, 30 августа 2003 г, №201, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1327>.

508 Статья 48, Закона о несовершеннолетних Кыргызской Республики, 10 июль 2012 г, №100, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203700>.

509 Закон Кыргызской Республики «об актах гражданского состояния», 12 апреля 2005 г, №60, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1655?cl=ru-ru>.

510 Там же, Статья 72.

511 См. выше, сноска 434, параграф 55.

ходить.⁵¹² Далее, пол, к которому трансгендеры себя причисляют, противоположен полу, зарегистрированному в их документах поэтому в жизни они вынуждены «извлекать» себя из своего трансгендерного состояния когда им необходимо предоставлять документы.⁵¹³ Таким образом, многие трансгендеры избегают демонстрации своих документов, что порождает проблемы при голосовании, открытии счета в банке и поступлении на работу.⁵¹⁴

В добавок к неспособности Кыргызстана к внесению поправок или аннулированию законов, дискриминирующих на основании сексуальной ориентации или гендерной идентификации, в последние годы предпринимались попытки принятия новых законов, еще более дискриминирующих представителей ЛГБТ. В 2014 году законопроект №6-11804/14 был представлен рядом депутатов на рассмотрение Жогорку Кенеша.⁵¹⁵ Подобно многим другим законам и законопроектам в других странах Содружества Независимых Государств, этот законопроект предлагает уголовное преследование «нетрадиционных сексуальных отношений». Как утверждают авторы, целью законопроекта является «защита и охрана традиций семьи, человеческих, моральных и исторических ценностей кыргызского общества».⁵¹⁶

В частности, Законопроект нацелен на:

- Внесение поправок в Уголовный Кодекс для определение нового вида уголовного преступления «формирование положительного отношения к нетрадиционным сексуальным отношениям, используя СМИ», наказывается штрафом в размере от 20 до 50

512 Лабрис и Бишкекский Коллектив Феминисток SQ, Отчет по Кыргызстану: 21-я Сессия Универсального Периодического Обзора - июнь 2014, 2014 г, стр. 3.

513 Кыргыз Индиго и Лабрис, Альтернативный Отчет по внедрению норм *ICCPR*, относящихся к представителям ЛГБТ в Кыргызстане, март 2014, стр. 5–6, доступно по ссылке: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/KGZ/INT_CCPR_CSS_KGZ_16586_E.pdf.

514 Там же.

515 Законопроект Кыргызской Республики «о поправках в определенные законодательные акты Кыргызской Республики», регистрационный №6-11804/14, доступно по ссылке: <http://212.112.97.152/lawprojects/lps.aspx?view=projectinfo&id=122027>.

516 Там же, Предпосылки.

расчетных показателей («расчетный показатель» – это фиксированная сумма денег, устанавливаемая правительством подзаконными актами; используется в качестве основы для определения размеров штрафов, пособий, пенсий и других социальных выплат) либо наказывается ограничением свободы на срок от шести месяцев до одного года; более суровое наказание предусматривается в случае совершения данного преступления в отношении несовершеннолетних или при совершении лицом, ранее судимым за подобные преступления;⁵¹⁷

- Поправки в Административный Кодекс с целью определения нового вида административного нарушения – «формирование положительного отношения к нетрадиционным сексуальным отношениям», наказуемого (при отсутствии квалифицирующих признаков соответствующего уголовного нарушения) штрафом физических лиц от 8 до 50 расчетных показателей и от 100 до 300 расчетных показателей для юридических лиц;⁵¹⁸
- Поправка в Закон Кыргызской Республики «о мирных собраниях» запрещающая организаторам собраний «совершать действия, направленные на формирование положительного отношения к нетрадиционным сексуальным отношениям», предусмотренное административное наказание – штраф в размере от 10 до 16 расчетных показателей;⁵¹⁹ и
- Поправка в Закон Кыргызской Республики «о средствах массовой информации», запрещающая «формирование положительного отношения к нетрадиционным сексуальным отношениям».⁵²⁰

Законопроект был широко осужден, в том числе и CESCR,⁵²¹ Комитетом CEDAW,⁵²² большим количеством Специальных Докладчиков

517 Там же, Статья 1.

518 Там же, Статья 2.

519 Там же, Статья 3.

520 Там же, Статья 4.

521 Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Заключительные Замечания: Кыргызстан, док. ООН E/C.12/KGZ/CO/2-3, 7 июля 2015, параграф 5.

522 См. выше, сноска 427, параграфы 9 и 10.

ООН⁵²³ и Европарламентом.⁵²⁴ Несмотря на это, Законопроект был одобрен двумя парламентскими комитетами – «Комитетом по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству» и «Комитетом по образованию, науке, культуре и спорту».⁵²⁵ В-третьих, «Комитет по правопорядку и борьбе с преступностью» предложил технические поправки, но в целом поддержал Законопроект.⁵²⁶

Законопроект был принят в первом чтении в октябре 2014 года, после чего был отправлен в «комитет по правопорядку и борьбе с преступностью», который издал дополненную версию в феврале 2015 года. Изменения в Законопроект включали замену термина «формирование» на «пропаганду» и новое положение, четко определяющее «нетрадиционные сексуальные отношения» как половое влечение и половые отношения между представителями одного пола. Пересмотренный Законопроект был принят во втором чтении в июне 2015 года. Летом 2016 года Законопроект был повторно представлен на рассмотрение, в следствии чего в текст были внесены еще большие ограничения, включая, например, переклассификацию некоторых нарушений из административных

523 Специальный докладчик по продвижению и защите права на собственное мнение и его выражение, Специальный докладчик по правам на мирные собрания и ассоциации, Специальный докладчик по ситуации правозащитников и Специальный докладчик по праву каждого на наивысшие стандарты физического и психического здоровья: ООН, Управление Верховного комиссара по правам человека, Кыргызстан: «Не обрекайте представителей ЛГБТ на молчание» - эксперты ООН по правам призывают Парламент к отзыву акта, направленного против гомосексуалистов, 26 ноября 2014 г, доступно по ссылке: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15349&LangID=E>.

524 Европейский Парламент, Резолюция по Кыргызстану, акт о гомосексуальной пропаганде, 15 января 2015 г, P8_TA(2015)0008.

525 Заключение «комитета Жогорку Кенеша по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству» по Законопроекту Кыргызской Республики «о внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» и Заключение «комитета Жогорку Кенеша по образованию, науке, культуре и спорту» по «внесению поправок в определенные правовые акты Кыргызской Республики» доступны по ссылке: <http://212.112.97.152/lawprojects/lps.aspx?view=projectinfo&id=122027>.

526 Заключение «комитета Жогорку Кенеша по правопорядку и борьбе с преступностью» по Законопроекту Кыргызской Республики «о внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», доступно по ссылке: <http://212.112.97.152/lawprojects/lps.aspx?view=projectinfo&id=122027>.

в уголовные, соответственно, с утяжелением наказаний.⁵²⁷ Третье чтение было запланировано на 20 сентября 2016 года, но было отложено из-за конституционного референдума.⁵²⁸

Насилие и преступления на почве ненависти

В 2014 году HRC выразило обеспокоенность по поводу «насилия в отношении лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров (ЛГБТ) исходящее как от представителей государства, так и от других лиц, а так же по поводу неспособности государства к принятию мер против такого насилия». Комитет рекомендовал Кыргызстану:

*Обеспечить тщательное расследование преступлений насильственного характера против ЛГБТ, доведение преступников до суда и, в случае обвинительного приговора, обеспечить соответствующее наказание, обеспечить жертвам надлежащую компенсацию и защиту от ответных мер.*⁵²⁹

Правительство Кыргызстана официально не производит статистику по преступлениям на почве ненависти по признакам предполагаемой или действительной сексуальной ориентации жертв, оставляя это на долю НПО. Обзор организации «Equal Rights Trust» свидетельств, собранных такими НПО и наши консультации с представителями этих организаций показывают, что несмотря на вполне небольшое количество открытых геев, лесбиянок, бисексуалов и трансгендеров, в отношении таких лиц преступления на почве ненависти преобладают.

В 2010 году «Специальный докладчик по насилию в отношении женщин, причинам и последствиям» предоставил отчет о случаях, где женщины были подвергнуты «жестоким групповым изнасилованиям, «исцелительным» изнасилованиям и семейному насилию из-за их

527 Equal Rights Trust, Интервью с Г., Бишкек, 31 октября 2016. Г. является квалифицированным адвокатом, работает в НПО, представляющее людей с ВИЧ/СПИД и представителей ЛГБТ.

528 Там же.

529 См. выше, сноска 227, параграф 9.

сексуальной ориентации и гендерной самоидентификации».⁵³⁰ В 2012 году кыргызстанское ЛГБТ НПО «Лабрис» докладывало о 15 преступлениях на почве ненависти, мотивированные предполагаемой сексуальной ориентацией или гендерной идентификацией жертв в том году; в этих случаях применялось такое физическое насилие, как закидывание камнями, изнасилование и угрозы убийством.⁵³¹ В период с января по август 2013 года Лабрис и Кыргыз Индиго задокументировали 11 нападений на лесбиянок, геев и бисексуалов из-за их сексуальной ориентации.⁵³² В 2012 году в УПО по Кыргызстану Лабрис докладывал о более чем 30 случаях полицейского насилия и издевательства в отношении трансгендеров, на основе их гендерной идентификации, включая в частности, с участием представителей государства – зарегистрировано более 10 случаев изнасилования женщин-трансгендеров, нанесения телесных повреждений и шантажа со стороны полицейских.⁵³³

В период с 2011 по 2014 год кыргызстанские ЛГБТ НПО докладывали о числе убийств, мотивировка которых, похоже, была основана на предполагаемой или действительной сексуальной ориентации жертвы, однако ни в одном из этих случаев такая мотивировка не была рассмотрена представителями правопорядка в расследованиях.⁵³⁴ Дастан Касмамытов - мужчина, который совершил публичный каминг-аут на пресс конференции по отчету Human Rights Watch о гомофобном насилии в Кыргызстане, получил более 30 угроз смерти.⁵³⁵

В октябре 2016 года представители The Equal Rights Trust провели встречу с представителями Кыргыз Индиго, ЛГБТ-организацией, которая предоставила нам информацию о количестве случаев насилия со стороны сослуживцев. В сентябре 2014 года 21-летняя женщина-трансгендер

530 См. выше, сноска 466, параграф 37.

531 Организация Безопасности и Сотрудничества в Европе, Преступления на почве ненависти в регионах ОБСЕ: инциденты и ответные меры. Годовой отчет 2012 г, 2013 г, стр. 83, доступно по ссылке: http://tandis.odhr.pl/hcr2012/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf.

532 См. выше, сноска 501, стр. 14.

533 См. выше, сноска 512, стр. 5.

534 См. выше, сноска 513, стр. 3.

535 Там же, стр. 3.

встретилась с мужчиной, с которым общалась в интернете. Этот мужчина и двое других отвели ее на кладбище. Она рассказала Индиго:

Я потеряла сознание, а когда очнулась поняла что меня избивают и машина продолжает ехать. Меня привезли на кладбище. Водитель машины начал бить меня, сорвал с меня парик и вытащил меня из машины. После этого он стал угрожать мне ножом и требовать 45 тысяч сом [776 долларов США] в обмен на мою жизнь. Потом он показал мне яму, вырытую для меня на кладбище и сказал, что это будет моей могилой, если я не дам ему этих денег.⁵³⁶

Она была слишком напугана чтобы заявить в полицию так как боялась разоблачиться, а так же боялась дальнейшего насилия со стороны нападавшего.⁵³⁷ В другом случае 21-летнее лицо было подвергнуто нападению на улице. Он рассказал Индиго:

Они избивали меня со словами «ты больной!», «ты – позор кыргызского народа!», после этого один из нападавших достал свой телефон и стал снимать видео. Под угрозой насилия я сказал на камеру: «Я гей, я из Кыргызстана, я – позор кыргызского джигита [молодые мужчины-кыргызы]. Если вас поймут, вас избьют как меня.⁵³⁸

Другой человек рассказал Индиго, что в октябре 2015 года группа лиц сожгла его дом тогда, как он, его мать и дочь были внутри; его мать пострадала от серьезных ран и была госпитализирована.⁵³⁹

ЛГБТ НПО и их сотрудники так же не защищены от нападений. В 2015 году Лабрис докладывал о попытке поджога его офисов.⁵⁴⁰ Несколько

536 Кыргыз Индиго, «Выпуск новостей: Краткий обзор ситуации лиц ЛГБТ в Кыргызстане на 2014 год», 5 февраля 2015 г.

537 Там же.

538 Там же.

539 Там же.

540 Лабрис, «Кыргызстан: Безопасность ЛГБТ(IQ) Защитника прав человека под угрозой», *labrys.kg*, 10 апрель 2015, доступно по ссылке: <http://www.labrys.kg/en/news/full/683.html>.

недель спустя группа юных националистов напала на частное ЛГБТ мероприятие в бишкекском кафе, угрожая находящимся там людям и поранив одного.⁵⁴¹ Полиция прибыла и арестовала нескольких нападавших; П. – один из участников мероприятия, рассказал Equal Rights Trust, что многие активисты ЛГБТ были так же арестованы и были задержаны на 9 часов, несмотря на предписанный законом максимальный период 3-часового задержания без предъявления обвинения. Лицо, принимавшее участие в этой истории, рассказало нам:

После нашего задержания я и другие активисты должны были заполнить бумаги личной информацией, такой как имя и адрес. Полиция собрала эту информацию и затем, на наших глазах, передала ее людям, нападавшим на нас. Мы себя чувствовали как в зоопарке – сотни полицейских приходили посмотреть на нас, задержанных, с нами обращались как с преступниками, а полиция перебралась шутками с виновниками нападения. Перед тем как нас отпустили, полиция сказала, что нужны «доказательства пола» отдельных лиц и отвели некоторых в отдельную комнату для осмотра гениталий. Хотя мы были потерпевшими, меня заставили чувствовать, что я сделал что-то плохое.⁵⁴²

Несмотря на то, что двоим были инкриминированы хулиганство и порча имущества, в обвинительном процессе наблюдается очень мало прогресса.⁵⁴³ На следующий день фотографии активистов ЛГБТ, принимавших участие в мероприятии и подвергшихся нападению, были на передней полосе газеты, один из снимавших нас сказал нам:

Я был очень напуган, после того как мое фото появилось в газете. Чтобы не быть узнанным я дол-

541 Лабрис, «Срыв ЛГБТ правозащитного мероприятия в Бишкеке: хроника событий», *labrys.kg*, 19 мая 2015, доступно по ссылке: <http://www.labrys.kg/ru/news/full/685.html>.

542 Equal Rights Trust, Интервью с П., Бишкек, 1 ноября 2016.

543 А. Норт, “Мы отрежем вам головы: сезон охоты на ЛГБТ в Кыргызстане открыт”, *Гардиан*, 4 мая 2016, доступно по ссылке: <https://www.theguardian.com/world/2016/may/04/kyrgyzstan-lgbt-community-fear-attacks-russia>.

го носил шляпу и солнцезащитные очки и однажды, когда я сел на автобус, один человек сказал мне «Это ты тот пидор из газеты?» Я сказал, что нет и поспешил сойти с автобуса, так как был напуган.⁵⁴⁴

Имеют место тревожные свидетельства того, что в последние годы ситуация ухудшается. Лабрис сообщает о увеличении количества нападений на ЛГБТ-правозащитников с момента внесения Законопроекта No. 6-11804/14 на рассмотрение в 2014 году,⁵⁴⁵ и вслед за вынесением фетвы «Духовным управлением мусульман Кыргызстана», которая разрешает насилие против лиц ЛГБТ.⁵⁴⁶ Сообщается о 300-процентном⁵⁴⁷ росте нападений с применением насилия, однако по информации, полученной Equal Rights Trust, эта цифра скорее отражает масштабы заявленных и зарегистрированных преступлений на почве ненависти.⁵⁴⁸

Медет Тюлегенов, заведующий кафедрой Международной и Сравнительной политики в Американском Университете в Бишкеке, замечает, что тогда как исторически сообщество ЛГБТ было предоставлено самим себе, внутренние и внешние силы «втягивают сообщество ЛГБТ в битву за кыргызскую идентификацию».⁵⁴⁹ Действительно, Тюлегенов соотносит появление Законопроекта No. 6-11804/14 и рост гомофобии с возрастающим влиянием России в Кыргызстанской политике и среди националистических групп.⁵⁵⁰

Несмотря на преобладание преступлений на почве ненависти в отношении лиц ЛГБТ, многие жертвы отказываются заявлять в полицию

544 Equal Rights Trust, Интервью с П., Бишкек, 1 ноября 2016.

545 См. выше, сноска 540.

546 Индиго, Следопыт и Юг-Антилопа, Кыргызстан: Совместное донесение в УПО, 2015 г, доступно по ссылке: <http://ilga.org/wp-content/uploads/2016/02/Shadow-report-15.pdf>.

547 А. Норт, «Кыргызстанский маяк толерантности под угрозой гомофобии, исходящей из Кремля», *Eurasianet*, 4 мая 2016, доступно по ссылке: <http://www.eurasianet.org/node/78631>.

548 Equal Rights Trust, Интервью с Г., Бишкек, 31 октября 2016. Г. является квалифицированным адвокатом, работает в НПО, представляющее людей с ВИЧ/СПИД и представителей ЛГБТ.

549 См. выше, сноска 547.

550 Там же.

из-за недоверия к полиции и до суда доводится крайне мало дел.⁵⁵¹ Адвокаты, представляющие лиц ЛГБТ, подвергшихся насилию, сообщают Equal Rights Trust, что зачастую они советуют своим клиентам не упоминать свою сексуальную ориентацию при требовании возбуждения дела по преступлениям, совершенных против них.⁵⁵² Более того, так как сексуальная ориентация и гендерная идентификация не являются отягчающими обстоятельствами или дискриминационной мотивацией уголовных преступлений, зачастую полиция отказывается учитывать такие факторы при работе с обвинением.⁵⁵³ Кыргызское НПО «Индиго» докладывает, что «в около половине дел о насилии против сообщества ЛГБТ, сообщенных в полицию, не указывается, что мотивацией является трансгендер- или гомофобия.»⁵⁵⁴

Дискриминация и насилие, исходящие от правоохранительных органов

В добавок к свидетельствам неадекватного реагирования полиции на заявления о преступлениях трансгендер- и гомофобного характера или других преступлений, имеется несколько зарегистрированных случаев насилия и жестокого обращения с лицами ЛГБТ со стороны полиции и других правоохранительных органов. В 2014 году кыргызское НПО «Индиго» сообщало, что половина задокументированных ими случаев насилия в отношении лиц ЛГБТ была совершена правоохранительными органами.⁵⁵⁵ В отчете Human Rights Watch от 2014 года сообщается о случаях психологического, физического и сексуального насилия полиции в отношении геев и мужчин-бисексуалов.⁵⁵⁶ Физическое насилие включает удары по лицу и другим частям тела, пинки, таскание за волосы и удары по голове рукояткой пистолета.⁵⁵⁷ Шесть опрошенных мужчин были изнасилованы либо подвергнуты другой

551 См. выше, сноска 513, стр. 7.

552 Equal Rights Trust, Интервью с Г, Бишкек, 31 октября 2016.

553 См. выше, сноска 513, стр. 7.

554 См. выше, сноска 536.

555 См. выше, сноска 513, стр. 10.

556 См. выше, сноска 501.

557 Там же, стр. 23.

форме сексуального насилия, другим угрожали изнасилованием, насилием или убийством.⁵⁵⁸

ЛГБТ НПО Кыргызстана так же сообщали о многочисленных случаях полицейской жестокости, как в случае Михаила Кудряшова, 22-летнего мужчины, которого в 2010 году задержали на 12 часов по подозрению в производстве и распространении порнографии. В течении задержания, г-н Кудряшов был силой раздет, его руку протыкали ручкой, его били руками и ногами, затем его заставили написать подложное признание в других преступлениях.⁵⁵⁹ Кыргыз Индиго сообщил исследователям Equal Rights Trust о случае с женщиной-трансгендером, задержанной полицией в марте 2015 года – ее заставили раздеться до нижнего белья, снять парик, а полиция снимала это на видео и опубликовала ролик в социальных сетях.⁵⁶⁰

Часто появляются сообщения о шантаже и вымогательстве со стороны полиции, основанные на сексуальной ориентации жертв. Human Rights Watch докладывает о нескольких случаях, в которых геи и мужчины бисексуалы были принуждены платить деньги под разными предлогами, такими как проверка личности или сфабрикованные обвинения в преступной деятельности.⁵⁶¹ В некоторых случаях, известные геи и бисексуалы были вынуждены полицией предоставить контакты других геев и бисексуалов, которые в последствии подвергались преследованию.⁵⁶² В других случаях, полиция совершала облавы в местах, где часто возвращаются геи и бисексуалы – определенные гостиницы, частные квартиры.⁵⁶³

Кыргызстанский НПО так же сообщали о подобных случаях. В одном случае мужчина-гей был задержан полицией, которая вымогала у него

558 Там же, стр. 21.

559 См. выше, сноска 513, стр. 8–9.

560 См. выше, сноска 536.

561 См. выше, сноска 501, стр. 23.

562 Там же, стр. 24, 31 и 45.

563 Там же, стр. 47–48.

деньги под угрозой раскрытия его сексуальной ориентации.⁵⁶⁴ Его друг М. принес деньги в полицейский участок, где ему приказали оставить свои контакты. Месяц спустя М. был арестован у себя дома, в полицейском участке его заставили раздеться, угрожали совокуплением с другим задержанным с последующей публикацией видео и вымогали за это 1000 долларов США. В итоге он заплатил около 520 долларов перед тем как его отпустили.⁵⁶⁵ В другом случае 19-летний гей встретился с мужчиной, с которым познакомился на интернет-сайте знакомств. Когда они встретились, тот мужчина оказавшийся полицейским, применил к нему физическое насилие и угрожал распространить его фотографии и профиль-информацию, что привело бы к разоблачению его сексуальной ориентации и требовал за это 4000 сом.⁵⁶⁶

Сообщается так же о случаях третирования работников ЛГБТ-организаций. В апреле 2008 года три офицера полиции ворвались без ордера в помещение организации «Лабрис» с целью проверки личности всех находящихся там людей и обыска документации. Два месяца спустя полиция повторила набег и угрожала изнасилованием находящихся там людей.⁵⁶⁷

Трудоустройство

Учитывая несклонность ЛГБТ к раскрытию своей сексуальной ориентации или гендерной идентификации, количество свидетельств дискриминации при найме на работу ограничено, однако сообщалось о единичных случаях дискриминации на основании сексуальной ориентации на рабочих местах. В одном случае, зарегистрированном Кыргыз Индиго, молодой гей, работающий в детском центре, был подвергнут словесным оскорблениям директором, который отказал ему в зарплате и сказал, что если он не покинет организацию, его родители будут поставлены в известность о его сексуальной ориентации и заставил его уволиться.⁵⁶⁸

564 См. выше, сноска 513, стр. 10–11.

565 Там же, стр. 10–11.

566 Там же, стр. 11.

567 Human Rights Watch, «Кыргызстан: Остановить облавы на геев», 16 апреля 2008 г, доступно по ссылке: <https://www.hrw.org/news/2008/04/16/kyrgyzstan-halt-anti-gay-raids>.

568 См. выше, сноска 513, стр. 6.

Лабрис сообщает о том, что лесбиянки, женщины-бисексуалы и -трансгендеры зачастую вынуждены работать за меньшую зарплату на работе ниже их квалификации, в следствии дискриминации на основании их сексуальной ориентации или гендерной идентификации, а так же при трудоустройстве им приходится сталкиваться с неблагоприятными условиями вытекающими из социальных устоев по которым женщина должна заботиться о муже и детях, а не быть добытчиком.⁵⁶⁹

Здравоохранение

Лица ЛГБТ испытывают множество неблагоприятных условий и препятствий при доступе к медицинскому обслуживанию, как результат их сексуальной ориентации или гендерной идентификации. Широкое распространения гомо- и трансфобии в кыргызстанском обществе затрагивает и медицинских работников. Open Society Institute сообщает о том, что многие врачи и медработники открыто ведут себя враждебно в отношении лиц ЛГБТ либо считают ЛГБТ-представителей «ненормальными», а некоторые отказываются оказывать им услуги.⁵⁷⁰

После проведения опросов среди врачей стационаров и преподавателей Кыргызской Государственной Медицинской Академии, Лабрис пришел к заключению, что врачи Кыргызстана не обладают достаточными знаниями о специальных медицинских потребностях лиц ЛГБТ, что вытекает из недостаточности точной информации по гомосексуальности и транссексуальности в программах обучения.⁵⁷¹ Многие опрошенные врачи заявляли, что по их сведениям, геи, лесбиянки, бисексуалы и трансгендеры являются «отклонением от нормы».⁵⁷²

Лабрис сообщает о характерных трудностях, испытываемых трансгендерами, при обращении за медицинскими услугами. Некоторые врачи отказываются принимать пациентов, чей пол отличается от того, что указан в их документах, а многие эндокринологи из-за недостатка зна-

569 См. выше, сноска 503, стр. 4.

570 Open Society Institute, Доступ лиц ЛГБТ к медицинскому обслуживанию в Кыргызстане, июль 2007 г, стр. 20; т. ж. см. по сноске 513, стр. 5.

571 Там же, Кыргыз Индиго и Лабрис, стр. 5.

572 Там же.

ний не способны проводить терапию пациентам-трансгендерам, нуждающимся в гормональной терапии.⁵⁷³

Представители гражданского общества, работающие с лицами ЛГБТ, сообщают Equal Rights Trust о том, что существенную проблему представляет несоблюдение докторами и медработниками принципа врачебной тайны в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентификации.⁵⁷⁴

Выводы

Кыргызстан официально не предоставляет защиту от дискриминации по признакам сексуальной ориентации и гендерной идентификации, лица ЛГБТ являются жертвами социальных предрассудков. В следствии этого, представитель ЛГБТ уязвим к дискриминации со стороны государства и негосударственных субъектов. Государство обладает спектром дискриминационных правовых норм, в частности в сфере супружества и семьи: например, пары геев, лесбиянок и бисексуалов не имеют возможности вступать в брак или совершить усыновление. Закон о легальной смене пола нечеток, что служит причиной того, что некоторые ЗАГСы требуют доказательства хирургической смены пола для изменения официальных документов. Более того, в данный момент Кыргызстан рассматривает принятие нового дискриминационного закона - парламент рассматривает законопроект, который предлагает криминализировать привлечение интереса к «нетрадиционным сексуальным отношениям». Имеются существенные доказательства дискриминационного насилия со стороны государства и негосударственных субъектов; Лица ЛГБТ не склонны заявлять о таких нарушениях в полицию из-за страха дальнейшей дискриминации и насилия. Наличие дискриминационных законов, социальные предрассудки и уязвимость к насилию – все эти факторы укрепляют ситуацию, в которой многие лица ЛГБТ хранят в тайне свою сексуальную ориентацию или гендерную идентификацию; те же, кто открылся, сообщают о дискриминации при трудоустройстве и медицинском обслуживании.

573 Там же.

574 Equal Rights Trust, Интервью с Д., Бишкек, 31 октября 2016. Д. является экспертом по гендерной дискриминации и репродуктивному здоровью; Equal Rights Trust, интервью с Г., Бишкек 31 октября 2016.

3.6 Нетрудоспособность

Как описывается выше, в Части 2, несмотря на то, что Кыргызстан еще не ратифицировал Конвенцию по правам людей с ограниченными способностями (CRPD), страна имеет обязательства в рамках ICESCR, интерпретированные CESCOCR как запрет всех форм дискриминации по признакам ограниченных возможностей пользоваться экономическими, социальными и культурными правами.⁵⁷⁵ Наше исследование показало, что многие из сфер жизни, где люди с ограниченными возможностями испытывают дискриминацию и находятся в неблагоприятных условиях, лежат в сфере экономических прав, таких как трудоустройство и образование, что говорит о том, что Кыргызстан находится на пороге нарушения своих обязательств по ICESCR.

Единой позиции по количеству людей с ограниченными возможностями в Кыргызстане нет. На 2016 год Министерство труда и социального развития оценивает количество людей с ограниченными возможностями примерно в 172 800 человек,⁵⁷⁶ что эквивалентно 3% всего населения. Эта цифра включает примерно 28 200 детей,⁵⁷⁷ т.е. около 2,5% детского населения. Всемирная Организация Здравоохранения, тем не менее, оценивает общее количество людей с какой-либо формой ограниченности возможностей в 15%, из которых 2–4% инвалиды тяжелой степени.⁵⁷⁸ Это говорит о том, что в Кыргызстане около 900 000 человек с ограниченными возможностями, и между 120 000 и 240 000 человек – инвалиды тяжелой степени.

Определение ограниченности возможностей и позиция людей с ограниченными возможностями в обществе

Подход к инвалидности и людям с ограниченными возможностями в Кыргызстане следует рассматривать в контексте истории Кыргызстана

575 См. выше, сноска 224, параграф 28.

576 Вечерний Бишкек, «В Кыргызстане проживает 172.8 тысячи людей с ограниченными возможностями», *vb.kg*, 19 мая 2016 г, доступно по ссылке: http://www.vb.kg/doc/340076_v_kyrgyzstane_projivaet_1728_tysiachi_lovz.html.

577 Там же.

578 Всемирная Организация Здравоохранения, Всемирный отчет по ограниченным возможностям: Краткий отчет, 2011 г, стр. 7–8.

в составе СССР, где государство интересовалось инвалидностью в свете степени нетрудоспособности людей. Люди с ограниченными возможностями, полностью или частично неспособные работать, были поделены на иерархические «группы инвалидности».⁵⁷⁹ Как писала Сара Филлипс:

Государство определило, что гражданам с ограниченными возможностями будет позволено делать свой «вклад в общество», оно установило параметры в системах образования и трудоустройства для этой части населения и тщательно регулировало развитие восприятия инвалидов обществом.⁵⁸⁰

Подобная система классификации, основанная на степени способности к труду, существует в Кыргызстане и по сей день. Люди, официально признанные инвалидами, классифицированы по трем категориям, начиная с 1-й группы (наиболее тяжелые формы ограниченности возможностей - зачастую физическая неспособность двигаться, полное отсутствие зрения или слуха, либо отсутствие нескольких конечностей), и заканчивая 3-й группой (наиболее легкая форма – частичная потеря зрения или слуха, частичная неспособность двигаться либо частичное отсутствие конечности)⁵⁸¹ Степень тяжести инвалидности определяется медико-социальной экспертной комиссией с использованием детальных критериев, установленных государственными нормативами, и основанных на (i) любых ограничения возможностей здоровья по причине стойкого нарушения функций организма; (ii) полная или частичная неспособность к самообслуживанию, передвижению, общению, контролированию своего поведения, трудовой деятельности; и (iii) нуждаемость в мерах социальной защиты, включая реабилитацию.⁵⁸² Около 10% зарегистрированных людей с ограниченными возможностями принадлежат к 1-й группе, 68% ко 2-й группе и 22%

579 С. Филлипс «В СССР нет инвалидов!: Отсутствующая советская глава в новой истории ограниченности возможностей», *Disability Studies Quarterly*, том. 29, No. 3, 2009 г.

580 Там же.

581 Программа Развития ООН, Доступ к правосудию уязвимых групп в Кыргызстане, 2014 г, стр. 16.

582 Положение о признании гражданина лицом с ограниченными возможностями здоровья, утверждено постановлением правительства Кыргызской Республики «о медико-социальной экспертизе в Кыргызской Республике», 31 января 2012, № 68, доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93624?cl=ru-ru>.

к 3-й группе.⁵⁸³ Процедура классификации детей немного другая – существует только одна категория – «ребенок-инвалид», по достижении возраста 18 лет дети переклассифицируются в одну из 3-х групп.

С. Дыйкабаева, эксперт по правам инвалидов, заслушанная для данного отчета, раскритиковала кыргызстанское определение инвалидности, как слишком узкое и несоответствующее передовой мировой практике.⁵⁸⁴ Есть надежда, что в процессе гармонизации ратификации CRPD, это определение будет дополнено.⁵⁸⁵

Как написано в Части 2, Закон Кыргызской Республики «о правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья», внесенный в 2008 году, устанавливает широкий ряд гарантий для лиц с ограниченными возможностями здоровья. В 2015 году Кодекс об Административной Ответственности был дополнен различными административными нарушениями Закона. Спустя несколько лет с внесения Закона, его эффективность остается неясной. Дискриминация и неблагоприятные условия, испытываемые людьми с ограниченными возможностями все еще широко наблюдаются в обществе. В тематическом отчете Омбудсмена о положении лиц с ограниченными возможностями от 2014 года заключается, что лица с ограниченными возможностями менее результативно получают услуги медицинского обслуживания, образования, находятся на более высоких уровнях бедности и на более низких уровнях экономической активности, чем люди без ограниченных возможностей.⁵⁸⁶ Омбудсмен заключает, что это неравенство является результатом множества препятствий:

- Общественно-государственная политика не всегда развивается с учетом нужд людей с ограниченными возможностями;
- Люди с ограниченными возможностями более уязвимы при получении таких услуг как медицинское обслуживание и реабилитация;

583 Омбудсмен Кыргызской Республики, Специальный отчет: Положение людей с ограниченными возможностями здоровья в Кыргызской Республике, 2014 г, доступно по ссылке: <http://www.ombudsman.kg/ru/node/361>.

584 Equal Rights Trust, интервью с С. Дыйканбаевой, Бишкек, 1 ноября 2016.

585 Там же.

586 См. выше, сноска 583.

- Труднодоступность транспорта, социальной инфраструктуры, образования и трудоустройства;
- Труднодоступность информации и информационных технологий в необходимом формате;
- Люди с ограниченными возможностями не всегда вовлечены в принятие решений, влияющих на их жизнь; и
- Ограниченно финансирование внедрения государственной политики и программ по улучшению жизни людей с ограниченными возможностями.⁵⁸⁷

В 2013 году правительство приняло «Комплекс мер по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с ограниченными возможностями здоровья в Кыргызской Республике» на период 2014–2017 годы,⁵⁸⁸ отчасти для облегчения подготовки ратификации CRPD. Четырнадцать мер, отраженных в документе, охватывают ряд приоритетных проблем, включая: анализ нормативных правовых актов для ратификации Конвенции о правах инвалидов; формирование более пристального внимания общественности к социальной важности проблем людей с ограниченными возможностями; улучшение доступа к инфраструктуре и образованию.⁵⁸⁹

Доступность

Физическая и другая доступность большей части кыргызстанской инфраструктуры представляет собой значительную преграду для людей с ограниченными возможностями. Большинство исследований, проведенных на данный момент, фокусируется на физической доступности и многократно критикует тот факт, что общественные здания, включая школы, больницы и учреждения, не обустроены даже такими элементарными средствами, как пандусы для инвалидных колясок.⁵⁹⁰ Крити-

587 Там же. Цитата из отчета (в переводе).

588 Постановление правительства Кыргызской Республики «о комплексе мер по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с ограниченными возможностями здоровья в Кыргызской Республике, 2014–2017», 2 декабря 2013, №650.

589 Там же.

590 Например, см. Х. Турсунов «Кыргызстан: Активисты заявляют, что правительство колеблется по вопросу Конвенции прав ЛОВЗ», *eurasianet.org*, 16 март 2015, доступно по ссылке: <http://www.eurasianet.org/node/72556>; см. так же сноску 581, выше по тексту, стр. 32.

ка Омбудсмена базируется на том, что даже там где обустройство было сделано, оно не отвечает нуждам людей с ограниченными возможностями - слишком крутые наклоны пандусов, скользкие дорожки, слишком узкие двери для пропуски кресла-каталки.⁵⁹¹

Критика так же затронула плохое содержание улиц в стране - ямы и изломанное дорожное покрытие.⁵⁹² Директор Транспортного Управления Бишкека признал, что нужны транспортные средства, приспособленные к приему ЛОВЗ, но для этого в бюджете нет денег, и в любом случае, плохое состояние дорог делает такие транспортные средства бесполезными.⁵⁹³ Одна из причин тому, как это обозначил Омбудсмен, отсутствие законодательного требования к проектированию инфраструктуры с учетом нужд ЛОВЗ.⁵⁹⁴

Трудоустройство

Люди с ограниченными возможностями находятся к крайне невыгодном положении на рынке труда. The CESCR выражает свою озабоченность заявлением «уровень безработицы(...) сильно затрагивающий (...) лица с ограниченными возможностями».⁵⁹⁵ Действительно, в последнем государственном отчете Комитету в 2012 году, Кыргызстан отмечает, что среди всего трудоспособного населения 72% считаются экономически активными, из которых 66% трудоустроены,⁵⁹⁶ тогда как среди ЛОВЗ лишь 28% считаются экономически активными, из которых только 20% трудоустроены.⁵⁹⁷ Так же наблюдается существенная разница между мужчинами и женщинами: среди мужчин с ОВЗ 40%

591 Программа Развития ООН, Содействие укреплению прав людей с ограниченными возможностями в Центральной Азии: *Institutional Experiences and the Way Forward*, 2014 г, стр. 26.

592 Дж. Берлю, «Кыргызстан: Битва лиц с ограниченными возможностями за признание и доступ», *eurasianet.org*, 24 сентябрь 2015, доступно по ссылке: <http://www.eurasianet.org/node/75241>.

593 См. выше, сноска 591, стр. 27.

594 См. выше, сноска 583.

595 См. выше, сноска 521, параграф 9.

596 Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, *Second and Third State Party Reports: Кыргызстан*, док. ООН E/C.12/KGZ/CO/2-3, 8 ноября 2013 г, параграф 36.

597 Там же.

считаются экономически активными, из которых 24% трудоустроены, тогда как только 27% женщин с ОВЗ считаются экономически активными, из которых лишь 20% трудоустроены.⁵⁹⁸ Программа Развития ООН (ПРООН) оценивает уровень безработицы среди ЛОВЗ выше государственной статистики, по их расчетам он составляет 90%.⁵⁹⁹

Несмотря на существование государственных органов по поддержке ЛОВЗ на центральном и местных уровнях, ПРООН сообщает, что нет скоординированных и сфокусированных реабилитационных программ, направленных на улучшение трудоустройства этой группы, так же отсутствуют какие-либо профессионально-технические курсы обучения для ЛОВЗ.⁶⁰⁰ Государственная служба занятости предоставляет консультации по финансированию для ЛОВЗ, решивших начать бизнес, но такая услуга доступна только для 3-й группы.⁶⁰¹

Государственные попытки борьбы с низким уровнем трудоустройства ЛОВЗ в большей части были безуспешными. Трудовой кодекс содержит положения, предписывающие правительству ежегодную установку квот на количество людей для трудоустройства на государственной службе,⁶⁰² но эти цели не были достигнуты: В 2013 году квота была 755, но лишь 100 человек были трудоустроены; в 2014 году квота составляла 655 человек, но на конец первого квартала было трудоустроено лишь 12 ЛОВЗ.⁶⁰³ Люди, трудоустроенные по квоте, зачастую устроены на низкооплачиваемую низкоквалифицированную работу.⁶⁰⁴ Омбудсмен отмечает, что дестимулирующей причиной низкого трудоустройства ЛОВЗ являются такие факторы как: работодатели несклонны нанимать ЛОВЗ, так как такие люди имеют право работать меньше часов, право на больший отпуск при одинаковой оплате труда с людьми без ОВЗ.⁶⁰⁵

598 Цифры, экстраполированные из параграфа 36, Там же.

599 См. выше, сноска 591, стр. 33.

600 Там же, стр. 33.

601 Там же, стр. 33.

602 См. выше, сноска 439.

603 См. выше, сноска 583.

604 Там же.

605 Там же.

Образование

Неравенство в доступе к образованию детей с ОВЗ в Кыргызстане подвергается сильнейшей критике со стороны Комитета по правам ребенка, который выражает озабоченность по ряду проблем:

- Социальное и экономическое неравноправие детей с ЛОВЗ, происходящее из социальных предрассудков и негативного отношения к ним широких слоев общества;
- Недостаток удовлетворительной поддержки семей с детьми ЛОВЗ, содержащимися дома;
- Недостаточные социальные пособия для семей с детьми ЛОВЗ; и
- Недостаточный доступ к образованию в начальной и средней школах из-за недостаточности специально обученных преподавателей, негибкой программы обучения и физических и социальных барьеров.⁶⁰⁶

Действительно, ПРООН докладывает о том, что дети с ОВЗ находятся в менее благоприятных условиях в отношении как доступа к образованию, так и качества получаемого образования, нежели дети без ОВЗ.⁶⁰⁷ В одном отчете говорится, что около 10 000 детей с ОВЗ не получают никакого образования⁶⁰⁸ а ПРООН оценивает это количество в 16 000 детей.⁶⁰⁹ Отсутствие физического доступа людей с ОВЗ к транспорту и зданиям школ представляет собой дополнительные трудности для родителей детей с ОВЗ.⁶¹⁰

Система спецшкол для детей с определенными инвалидностями эпохи Советского Союза, существует до сих пор, в этой системе даже если дети с ОВЗ посещают школу, они полностью изолированы от остального на-

606 См. выше, сноска 364, параграф 45.

607 См. выше, сноска 591, стр. 31.

608 Eurasianet, "Кыргызстан: Активисты требуют доступа к школам для детей», *eurasianet.org*, 17 май 2012, доступно по ссылке: <http://www.eurasianet.org/node/65414>.

609 См. выше, сноска 591, стр. 31.

610 См. выше – Турсунов, сноска 590.

селения школьного возраста.⁶¹¹ Многие, в том числе и родители детей с ОВЗ, полагают, что таковые должны ходить в спецшколы либо вообще не получать образование, это один факторов низкой посещаемости и отсутствия инклюзивных образовательных программ.⁶¹² Как отмечает Омбудсмен, это может повлечь за собой ситуацию, при которой маленькие дети с ОВЗ находятся вне внимания властей и таким образом не получают поддержку, помощь и реабилитацию с ранних лет, что не позволяет им легко интегрироваться в систему образования.⁶¹³ Ситуация обостряется нехваткой преподавателей, психологов, социальных работников и других работников, подготовленных к работе с детьми с ОВЗ.⁶¹⁴

Избирательный процесс

Омбудсмен отмечает, что ЛОВЗ испытывают дискриминацию в избирательных процессах и иногда не могут голосовать вообще. Информация по выборам, регистрации избирателей и выборным процедурам не доступна в альтернативных форматах, таких как язык жестов, система Брайля или Easy Read.⁶¹⁵ Избирательные участки не всегда оборудованы для легкого доступа людей с инвалидных колясках и находятся в недоступных зданиях.⁶¹⁶

Выводы

Кыргызстан продолжает придерживаться системы классификации ограниченности возможностей, основанной на трудоспособности, которая была установлена в эпоху Советов. Такой подход не отвечает международным стандартам, включая CRPD, под которым страна подписалась, но пока не ратифицировала. В 2008 году государство приняло Закон Кыргызской Республики «О правах и гарантиях людей с ограниченными возможностями здоровья», обеспечивающий ряд гарантий для лю-

611 См. выше, сноска 608; сноска 591, р. 31.

612 Eurasianet, “Кыргызстан: Школы борются с проблемами равного доступа», *eurasianet.org*, 24 октябрь 2012, доступно по ссылке: <http://www.eurasianet.org/node/66102>.

613 См. выше, сноска 583.

614 Там же.

615 Там же.

616 Там же.

дей с ОВЗ, но этот закон еще не принес ощутимых результатов: люди с ОВЗ менее результативно получают услуги медицины, образования и трудоустройства, чем остальное население. Прогресс в улучшении физической доступности очень ограничен: многие здания, общественный транспорт остаются недоступными. CESCR выразил обеспокоенность по поводу высокого уровня безработицы среди ЛОВЗ, а CRC отмечает ряд проблем в доступе к образованию.

3.7 Состояние здоровья населения

Международное право признает состояние здоровья, как дискриминационное основание. CESCR требует от Узбекистана и других стран-подписантов ICESCR гарантирование всех экономических, социальных и культурных прав, охватываемых Пактом, без дискриминации на основании состояния здоровья, включая ВИЧ-статус.⁶¹⁷ Это отражается консенсусом в определении термина «другой статус» в ICESCR и ICCPR, который следует понимать, как всеобъемлющий статус здоровья, являющийся субъектом защиты.⁶¹⁸ Соответственно, Узбекистан должен гарантировать все гражданские и политические права ICCPR без дискриминации на основании состояния здоровья; в силу Статьи 2(1) и Статьи 26 ICCPR, требуется обеспечение положения «закон должен запрещать любую дискриминацию и гарантировать всем людям равную и действенную защиту от дискриминации», включая дискриминацию на основании состояния здоровья.

ВИЧ-статус

Объединенная Программа ООН по ВИЧ/СПИД на 2015 год оценивает количество людей с ВИЧ от 6400 до 10 000 человек в Кыргызстане.⁶¹⁹ Хотя распространенность ВИЧ в Кыргызстане относительно мала, ви-

617 См. выше, сноска 224, параграф 33.

618 См. например: Комитет по правам человека, Отчет о 55-й сессии, док. ООН. E/CN.4/1995/176, 30 январь – 10 март 1995 г, стр. 141, параграф 1.

619 Объединенная Программа ООН по ВИЧ/СПИД (UNAIDS), *Оценки по ВИЧ и СПИД (2015)*, доступно по ссылке: <http://www.unaids.org/en/regionscountries/countries/kyrgyzstan>.

рус распространяется среди общего населения.⁶²⁰ В настоящий момент наибольшей группой ВИЧ-положительного населения являются инъекционные потребители наркотиков мужского пола.⁶²¹ Так же, высокое средоточие ВИЧ-инфицированных наблюдается среди заключенных, работников секс-индустрии и мужчин, занимающихся сексом с мужчинами.⁶²² Предвзятости, окружающие ВИЧ-статус, порождают занижение показателей отчетности состояния, это означает что имеющиеся данные о количестве инфицированных может быть неточным. По оценкам, 30% людей, живущих с ВИЧ в Кыргызстане, не были диагностированы, по данным Всемирной Организации Здравоохранения, ограниченное количество и география размещения лабораторий диагностики ВИЧ являются ключевыми проблемами неточности сбора данных.⁶²³

В Кыргызстане широко распространено негативное культурное отношение к лицам, живущим с ВИЧ. Когда статус ВИЧ-инфицированного лица становится известен местному сообществу, это может вызвать вербальные преследования, социальную изоляцию, вынуждение покинуть родной дом, а так же дискриминацию в таких сферах, как трудоустройство и образование.⁶²⁴ Существуют свидетельства того, что социально-психологическая дискриминация может заставить ВИЧ-инфицированное лицо избегать врачебных консультаций об инфекции, для того чтобы держать статус здоровья в тайне, что иногда приводит к смертельному исходу.⁶²⁵ Международный Центр Женских Исследований обнаружил, что предвзятости в отношении ВИЧ могут привести к потере дохода и средств к существованию, распаду брака и репродуктивных вариантов, отказу оказания помощи на дому, потере надежды и

620 Программа Развития ООН в Кыргызстане, Кыргызстан: Снижение вреда ВИЧ, доступно по ссылке: http://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/en/home/ourwork/hiv_aids/successstories/kyrgyzstan-reducing-harm-from-hiv.

621 Всемирная Организация Здравоохранения, Экспертный отчет по Программе ВИЧ/СПИД в Кыргызстане, 2015 г, стр 1.

622 Там же.

623 Там же.

624 С. Абдумомунов, Предвзятости вокруг ВИЧ в Кыргызстане, Институт Репортажей Войны и Мира (IPWR), 2009 г, доступно по ссылке: <https://iwpr.net/global-voices/stigma-surrounds-hiv-kyrgyzstan>.

625 ЮНИСЕФ, «Миссия жить и помогать другим полноценно жить», доступно по ссылке: https://www.unicef.org/kyrgyzstan/reallives_13511.html.

ощущению бесполезности.⁶²⁶ Замминистра Здравоохранения подтвердил в 2016 году, что социально-психологическая дискриминация приводит к позднему диагностированию ВИЧ, низкому желанию лечиться и высокой смертности.⁶²⁷

Законодательная и политическая система

Первым существенным законом о профилактике ВИЧ и СПИД в Кыргызстане был Закон 1996 года о профилактике СПИДа, который содержал некоторые ключевые защитные положения, включая право на неприкосновенность, свободу от унижения, право пациентов на врачебную тайну и гарантии бесплатного, всеобъемлющего медицинского обслуживания.⁶²⁸ Главный закон Кыргызстана о лечении и профилактике СПИДа Закон Кыргызской Республики «о ВИЧ/СПИДе в Кыргызской Республике», был принят в 2005 году.⁶²⁹ Он устанавливает государственную стратегию по профилактике распространения ВИЧ и предоставляет правовые и социальные гарантии людям, живущим с ВИЧ или СПИД.⁶³⁰

Так же существует правовой акт, обозначающий 5 стратегических задач профилактики эпидемии СПИДа: Государственная Программа стабилизации ВИЧ эпидемии в Кыргызской Республике на 2012–2016 годы.⁶³¹ Задачами являются: снижение уязвимости потребителей инъ-

626 Международный Центр Женских Исследований, *Common at its Core: Предвзвешенности в отношении ВИЧ во всем контексте*, 2004 г, доступно по ссылке: <http://www.icgw.org/publications/common-at-its-core-hiv-related-stigma-across-contexts>.

627 Генеральная Ассамблея ООН, Искоренение СПИДа к 2030 году требует сбалансированной профилактики, терапии, политики в области здравоохранения – заявляет докладчик на собрании Генеральной Ассамблеи на высоком уровне, 9 июня 2016, доступно по ссылке: <http://www.un.org/press/en/2016/ga11788.doc.htm>.

628 Закон Кыргызской Республики «о ВИЧ/СПИДе в Кыргызской Республике», 19 декабря 1996 г, № 62, Статья 11.

629 Закон Кыргызской Республики «о ВИЧ/СПИДе в Кыргызской Республике», 13 августа 2005 г, № 52.

630 Всемирная Организация Здравоохранения, Масштабное расширение терапии ВИЧ/СПИД в Кыргызстане – данные по стране, 2005 г, доступно по ссылке: http://www.who.int/hiv/NIVCP_KGZ.pdf.

631 Декрет правительства Кыргызской Республики, «Государственная Программа стабилизации ВИЧ эпидемии в Кыргызской Республике на 2012–2016 годы», 29 декабря 2012 г, №867.

екционных наркотиков к ВИЧ; снижение уязвимости секс-работников к ВИЧ-инфекции; обеспечение доступа к лечению, обслуживанию и поддержке людям с ВИЧ-инфекцией; усиление и укрепление в долгосрочной перспективе системы здравоохранения в области профилактики ВИЧ эпидемии; улучшение стратегического взаимодействия и программного управления. Программа содержит конкретные цели, ожидаемые результаты и расставляет приоритеты для каждого действия.⁶³² К тому же, Национальная программа реформирования системы здравоохранения Кыргызской Республики на 2012–2016 годы «Ден соолук» детально рассматривает комплекс препятствий эффективному контролированию ВИЧ-инфекции и определяет методы укрепления системы здравоохранения с целью преодоления этих препятствий.⁶³³

Дискриминационные законы

Несмотря на эти правовые и политические усовершенствования, и антидискриминационные гарантии Конституции, правовые и регулятивные структуры остаются дискриминационными. Например, наблюдается широкий ряд исключений соблюдения врачебной тайны.⁶³⁴ Отсюда, допускается раскрытие медицинской информации пациента без согласия пациента, если есть риск передачи инфекционного заболевания другим, или если есть основания полагать, что ущерб здоровью пациента был нанесен в результате неправомερных действий.⁶³⁵ Эти исключения особенно относятся к случаям потребителей инъекционных наркотиков, снижая склонность людей, нуждающихся в лечении ВИЧ, обращаться к врачам, которые могут доложить в полицию о незаконном потреблении наркотиков.⁶³⁶ Хотя законодательно допускается разглашение медицинской информации пациентов в случаях, описанных выше, Международные Стандарты по ВИЧ/СПИД и правам человека требуют получение осознанного согласия пациента на разглашение состояния здоровья

632 ПРООН, Социальный заказ. НПО: Свод данных по Кыргызстану, 2016 г, стр 2.

633 Декрет правительства Кыргызской Республики «о национальной программе реформирования системы здравоохранения Кыргызской Республики «Ден соолук» на 2012–2016 годы»б 24 мая 2012, №309.

634 Закон «О здравоохранении Кыргызской Республики», 9 января 2005 г, № 6, Статья 91.

635 Там же.

636 Там же.

пациента третьим сторонам.⁶³⁷ В соответствии с передовой практикой «осознанное согласие влечет за собой надлежащие консультации как по причинам разглашения со стороны, которой предоставляется информация, так и по последствиям несогласия на разглашение информации».⁶³⁸ В исключительных ситуациях, когда есть реальный риск передачи ВИЧ инфекции другому лицу, разглашение состояния здоровья без согласия пациента может быть санкционировано (но не потребовано) только после индивидуального исследования данного случая, вопросов этики, критериев предосторожности во всеобъемлющем масштабе.⁶³⁹

Закон «о ВИЧ/СПИД в Кыргызстане» и Постановление Правительства №296 налагает требование к лицам, работающим в определенных профессиях, проходить медицинское обследование для подтверждения негативного ВИЧ-статуса для продолжения работы.⁶⁴⁰ Люди, живущие с ВИЧ/СПИД не могут работать медицинскими работниками или в других областях, где существует риск туберкулеза или других инфекций.⁶⁴¹ У этого положения две стороны: ограничение ВИЧ-инфицированных людей от работы в сфере медицинского обслуживания и ограничение таких лиц от работы, где существует для них риск получения других инфекций. Положение о ВИЧ-тестировании работников медицинского обслуживания дается в Постановлении Правительства №296,⁶⁴² а в отношении «риска получения других инфекций» есть недостаток конкретики – какие профессии попадают под эту категорию.⁶⁴³ Отсутствие количества и типов

637 UNAIDS, Международные Стандарты по ВИЧ/СПИД и Правам Человека (Объединенная версия 2006 г), 2006 г, стр. 28, параграф 20(f).

638 Верховный Комиссар ООН по делам беженцев (UNHCR), Записка по ВИЧ/СПИД о защите беженцев, внутренних вынужденных переселенцев и других касающихся лиц, 2006 г, параграф 33.

639 Такие критерии обозначены в Параграфе 20(g) Международных Стандартов по ВИЧ/СПИД и Правам Человека, см. выше, сноска 637.

640 См. выше, сноска 629, Статья 8; Постановление правительства Кыргызской Республики, “Перечень работников производств, работ, профессий и должностей, подлежащих обязательному медицинскому освидетельствованию”, 25 апрель 2006 г, № 296.

641 Там же.

642 См. Постановление Правительства Кыргызской Республики, Там же.

643 См. Правительство Кыргызской Республики «Специальный перечень специальностей и должностей, на которых не допускается использование труда лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом», 26 июня 2006 г, одобрено постановлением Правительства № 296 (*ibid.*), available at: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/57395?cl=ky-kg>.

профессий, для которых ВИЧ-тестирование обязательно при найме на работу, делает этот закон потенциальным инструментом умышленного нарушения права на труд и права на частную жизнь.⁶⁴⁴

Запрет людям, живущим с ВИЧ/СПИД, на работу в сфере медицинского обслуживания, похоже, направлен на снижение риска инфицирования населения. Тогда как, защита здоровья населения является законной целью, широкий запрет может быть необязательным для достижения этой цели, либо нецелесообразным, как средство достижения этой цели. Действительно, практика других стран показывает, что при принятии надлежащих процессуальных мер на рабочем месте, возможно защитить население без лишения лиц с ВИЧ возможности трудиться. Например, в Великобритании запрет на работу специалистов, живущих с ВИЧ, на проведение процедур ЕРР (exposure prone procedures – процедуры, где есть контакт с острыми инструментами, иглами, острыми краями тканей и т.д.) был снят в 2014 году. Условия для этого: (i) нахождение на эффективной антиретровирусной терапии; (ii) вирусная нагрузка в плазме <200 ед./мл; (iii) мониторинг вирусной нагрузки плазмы каждые три месяца; (iv) нахождение под совместным наблюдением консультанта-профпатолога и лечащего врача; и (v) регистрация в Ассоциации Специалистов Соединенного Королевства в реестре Мониторинга Здоровья на Рабочем Месте; специалисты, живущие с ВИЧ могут выполнять процедуры ЕРР.⁶⁴⁵ Вместо запрета всем лицам с ВИЧ/СПИД работать в сфере медицинского обслуживания, могут быть применены предосторожности, как это сделано в Великобритании, для исключения риска заражения.

Запрет на трудоустройство лицам с ВИЧ/СПИД в профессиях, где осознанно рискуют своим здоровьем, особенно беспокоит. Четко установленный принцип Международного Права гласит, что дискриминация не обязательно должна быть намеренной.⁶⁴⁶ Таким образом, невзирая

644 См. выше, сноска 637, параграфы 105 и 149.

645 Система здравоохранения Англии, Руководство ВИЧ-инфицированными медицинскими работниками, выполняющими процедуры ЕРР: *Дополненное методическое руководство*, 2014 г, стр. 6, доступно по ссылке: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/333018/Management_of_HIV_infected_Healthcare_Workers_guidance_January_2014.pdf.

646 Декларация принципов равенства, Equal Rights Trust, Лондон, 2008 г, стр. 7.

на намеренность, законодательство, ограничивающее свободу выбора трудовой деятельности, на предохранительных основаниях, являются прямо дискриминационными.⁶⁴⁷ Действительно, как указывается выше, Комитет CEDAW подверг критике страны, где остаются в силе законы, запрещающие трудоустройство женщин в определенных сферах, под видом заботы о их здоровье.⁶⁴⁸ Более того, такие ограничения с долей вероятности нарушают Статью 6(1) ICESCR, которая гарантирует «право каждого на возможность зарабатывания средств к существованию по воле выбора или благорасположения».

Лица, живущие с ВИЧ, могут так же находиться в неблагоприятном положении в других сферах жизни в результате дискриминационных законов. Например, люди с серьезными хроническими инфекционными заболеваниями не могут по закону усыновлять детей.⁶⁴⁹ К тому же, заключенные с ВИЧ отделены от остального тюремного населения и их свобода передвижения ограничивается в большей степени, чем у тех, кто не болен.⁶⁵⁰ К тому же, иностранные граждане и лица без гражданства должны в обязательном порядке проходить тест на ВИЧ по прибытии в Кыргызстан, а при отказе от теста депортируются.⁶⁵¹

Дискриминация в медицинском обслуживании

В 2007 году Кыргызский суд подтвердил права лиц, живущих с ВИЧ, на конфиденциальность состояния их здоровья (истец был объявлен в СМИ пациентом с ВИЧ инфекцией без его согласия)⁶⁵² Несмотря на это

647 Комитет по Экономическим, Социальным и культурным Правам, Общий комментарий No. 20: Недопущение дискриминации в экономических, социальных и культурных правах, док. ООН. E/C.12/GC/20, 2009 г, параграф 33.

648 См. выше, сноска 442, параграф 293.

649 Постановление Правительства Кыргызской Республики «О порядке передачи детей на усыновление (удочерение) гражданам Кыргызской Республики и иностранным гражданам». 22 февраля 2006 г, №121.

650 Уголовный Кодекс Кыргызстана, Статья 68(2) и 69(3).

651 См. выше, сноска 629, Статья 8.

652 Врач, нарушивший конфиденциальность пациента, был признан виновным по Статье 145 УК кыргызской Республики См. Л. Башмакова и Дж. Куватова, Кыргызстан: Защита неприкосновенности частной жизни и достоинства людей, живущих с ВИЧ и СПИД, доступно по ссылке: http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/hiv-aids/Projects-initiatives/Kyrgyzstan_protecting_the_privacy_and_dignity_of_people_living_with_HIV_and_AIDS.html.

решение и гарантии пациенту законом конфиденциальности,⁶⁵³ вызывают обеспокоенность нетвердое следование принципам конфиденциальности пациентов работниками медицины в Кыргызстане.⁶⁵⁴

Наряду с вышеуказанными эффектами, которые могут повлиять на частную и социальную жизнь пациента, они могут подвергнуть риску доступ пациента к медицинскому обслуживанию. Государственный Центр СПИДа отмечает, что дискриминация лиц, живущих с ВИЧ, распространенное явления среди медработников, как в случаях, когда врачи отказывали в терапии ВИЧ-инфицированным пациентам потому, что боялись заразиться сами.⁶⁵⁵

В добавок, люди, живущие с ВИЧ, не имеющие обязательной медицинской страховки, должны в частном порядке оплачивать медицинское обслуживание или полагаться на бесплатные услуги экстренной помощи.⁶⁵⁶ Это означает, что финансово уязвимые лица, такие как бездомные и неработающие лица, живущие с ВИЧ, могут оказаться вне доступности к медицинскому обслуживанию, необходимому им для лечения.⁶⁵⁷

Выводы

Несмотря на то, что распространения ВИЧ в Кыргызстане низко, количество населения, живущего с ВИЧ, растет. Правительство приняло законы, обеспечивающие правовую и социальную защиту лиц, живущих с ВИЧ, но негативное культурное отношение и стигмы широко распространены. Некоторые законы дискриминационного характера

653 См. выше, сноска 629, Статья 3.

654 См. выше, сноска 624; Equal Rights Trust, Интервью с Султангазие, 31 октября 2016 А. Султангазие является специалистом по здравоохранению и работает в НПО по правам потребителей наркотиков, больных туберкулезом и людей, живущих с ВИЧ/СПИД.

655 Там же, С. Абдумомунов.

656 Закон «о медицинском страховании граждан Кыргызской Республики», Закон №112, 18 октября 1999 г, подробнее см. Canadian HIV/AIDS Legal Network et al, Доклад Совету по Правам Человека универсальный периодический обзор рабочая группа (8-я сессия): Обзор по Кыргызской Республике, 2010, сноска 5, доступно по ссылке: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session8/KG/JS5_CHIVAIDSLN_UPR_S08_2010_CanadianHIVAIDSLegalNetwork.pdf.

657 Там же., Canadian HIV/AIDS Legal Network et al, параграф 4.

остаются в силе, включая исключения в принципах врачебной конфиденциальности и дискриминационные ограничения трудоустройства, которым нет оправдания. Имеются свидетельства дискриминации при доступе к медицинскому обслуживанию, в которых медицинские работники отказывали лечить.

3.8 Заключение

Исследование для данного доклада выявило свидетельства дискриминации по признаку религии, этнической принадлежности, языка, половой принадлежности, сексуальной ориентации и гендерной идентичности, инвалидности и состояния здоровья.

В докладе показано, что, несмотря на целый ряд демократических реформ, прошедших в 2010 году, Кыргызстан в целом не сумел устранить многие давно сложившиеся формы дискриминации и неравенства. Более того, в последние годы посягательства на равенство прав представителей религиозных, этнических и сексуальных меньшинств возобновились. Изменения к Конституции, одобренные на референдуме в декабре 2016 года, привели к ослаблению позиций международных норм в области прав человека, укреплению исполнительной власти и уменьшению роли судопроизводства, что и далее представляет собой угрозу соблюдению прав равенства.

Одно очевидное заключение, которое можно вывести из нашей оценки форм дискриминации: несмотря на то, что государство предприняло позитивные шаги по защите прав определенных групп (в первую очередь, женщин и лиц с инвалидностью), эта положительная динамика носила ограниченный и неравномерный характер.

Кыргызстан не выполнил необходимых действий по устранению исторических противоречий и преодолению извечного неравенства между этническими узбеками и кыргызским большинством. Через шесть лет после возникновения межэтнического конфликта в Оше (где доминируют узбеки), который унес жизни 500 и стал причиной перемещения 400 000 лиц, наши исследователи обнаружили, что представители узбекского населения все еще чувствуют себя пострадавшими. По собственной статистике правительства, несмотря на то, что большинство

жертв этих событий были узбеками, именно узбеков чаще всего арестовывали и обвиняли в преступлениях, связанных с произошедшим конфликтом. Опрошенные нами люди предполагали наличие дискриминации со стороны правоохранительных органов, приводящей к судебным ошибкам во время самого конфликта и по его завершении. Существуют свидетельства о том, что обвиняемые (и люди, с ними связанные) подвергаются дискриминации в таких областях, как трудоустройство, еще многие годы после завершения конфликта. Наконец, нами было обнаружено, что государство обращает недостаточно внимания на проявления неравенства в сферах экономики и политики, что само по себе является одной из причин, порождающих насилие.

Мы также обнаружили свидетельства более общего нежелания включать общины этнических меньшинств в жизнь страны. Существуют опасения, что под давлением Китая государство преследовало этническое меньшинство уйгуров и подвергло дискриминации уйгурских беженцев из Китая. Имеются сообщения и об отдельных случаях проявления насилия между этническими кыргызами и дунганским этническим меньшинством, а также свидетельства крайне неблагоприятного положения люли, особенно в сфере образования.

Мы также делаем заключение о том, что государство принимает недостаточные меры по устранению гендерного неравенства. В обществе господствуют патриархальные и патерналистские нормы, женщины страдают от дискриминации и неблагоприятного положения во всех жизненных сферах. Домашнее насилие остается обыденным фактом, и существуют свидетельства давления на женщин с целью не допустить их ухода из насильственных отношений. Ужасающая практика похищения невесты продолжается, затрагивая тысячи женщин ежегодно. Закон о труде содержит патерналистские положения, ограничивающие возможности женщин по выполнению определенных видов работ; рынок труда в значительной степени гендерно сегрегирован, наблюдается ощутимая разница в зарплатах мужчин и женщин. Женщины также крайне недостаточно представлены в политической жизни; процент женщин в Жогорку Кенеш в последние годы неуклонно падает.

Аналогичным образом, люди с ограниченными возможностями продолжают испытывать трудности в самых различных жизненных сферах,

несмотря на разнообразные гарантии, предоставляемые законодательством. Здания многих школ, больниц, судов остаются для них недоступными – как и дороги, и сети общественного транспорта. Уровень безработицы среди людей с ограниченными возможностями намного выше наблюдаемого у населения в целом, несмотря на квоты относительно найма лиц с ограниченными возможностями, действующие как в государственном, так и в частном секторе. Значительное число детей с ограниченными возможностями (10 000–16 000) не имеют доступа к образованию, а те, которые имеют, зачастую сегрегируются и обучаются в «спецшколах», а не инклюзивно в обычных школах, что усугубляет неравенство и неблагоприятное положение этих детей до начала их трудовой деятельности.

Кроме неспособности государства справиться с описанными хроническими проблемами, в данном отчете также упоминаются недавние разработки, вновь ставящие под угрозу равноправие в сфере обеспечения равноправия религиозным, языковым и сексуальным меньшинствам.

За последнее десятилетие страна все более и более сокращала религиозную деятельность, что противоречит ограниченным концепциям ислама и христианства, одобренным государствам. Закон 2008 года о религии устанавливает систему регистрации, которая косвенным образом ущемляет права мелких религиозных групп, таких как бахаи, ахмадия и «Свидетели Иеговы». При отсутствии регистрации религиозная активность считается незаконной; имеются свидетельства преследований и дискриминации по отношению к членам незарегистрированных религиозных групп со стороны правоохранительных учреждений. В дополнение, несмотря на тот факт, что большинство населения Кыргызстана является мусульманами, наблюдается растущая тенденция нетерпимости по отношению к явно религиозным группам и лицам, в основном, мужчинам-мусульманам, носящим бороду, и женщинам-мусульманкам, которые ходят в хиджабе и головном платке.

Подвергаются нападкам права ЛГБТ-сообщества: Жогорку Кенеш неоднократно пытался криминализовать «пропаганду положительного отношения к нетрадиционным сексуальным отношениям». В случае вступления в силу, подобный закон вошел бы в правовые нормы, в контексте которых дискриминация по признаку сексуальной ориентации

и гендерной идентичности не запрещается, права трансгендерных людей не гарантируются, и существует ряд законов, дискриминирующих однополые пары. Эти нормы создают условия, при которых порождаемые гомофобией и трансфобией насилие и преступления на почве ненависти остаются в значительной мере бесконтрольными, а представители ЛГБТ-сообщества подвергаются преследованиям, оскорблениям, физическим нападкам и шантажу со стороны сотрудников милиции.

Мы также делаем заключение, что права языковых (и, отсюда, этнических) меньшинств подвергаются опасности, в основном, из-за политического движения по повышению статуса и частоты использования кыргызского языка. У школьников остается все меньше и меньше возможностей получить образование на узбекском языке, а у студентов такая возможность отсутствует абсолютно. Величайшую обеспокоенность вызывает решение лишить студентов возможности сдавать вступительные экзамены на узбекском языке, вступившее в силу в 2014 году, и в связи с которым узбекские дети, обучение которых проходило на узбекском языке, теряют шанс продолжить свое образование.

Результаты данного исследования порождают глубоко тревожное заключение. Демократические реформы 2010 года не привели к равенству дискриминируемых групп. Государство оказалось неспособным противостоять исторически сложившимся формам дискриминации и неравенства, а в некоторых случаях приняло меры, которые еще более обострили неравенство и усугубили неблагоприятное положение некоторых групп. По мере того, как страна движется вперед, руководствуясь новой Конституцией, в которой роль международного права уменьшена, а исполнительная власть усилена, Кыргызстан должен принять немедленные меры по отказу от политики препятствия осуществлению прав на равенство и недискриминацию.

4. РЕКОМЕНДАЦИИ

В свете вышеприведенного анализа, Правительству Кыргызстана предлагается ряд рекомендаций. Эти рекомендации предлагаются для того, чтобы дать возможность Кыргызстану выполнить свои обязательства по международному праву уважать, защищать и осуществлять права на защиту от дискриминации и равенства путем совершенствования правовых и политических рамок в отношении равенства и с помощью других средств.

Все рекомендации основаны на нормах международного права, связанных с равенством и Декларации о принципах равенстве, документа, который является наилучшей международной практикой, консолидирующий наиболее существенные элементы международного права, касающихся равенства. Рекомендации также основаны на выводах, сделанных конце частей 2 и 3 данного отчета.

Рекомендации представлены ниже:

Рекомендация 1: Укрепление международных обязательств, относящиеся к равенству

Кыргызстан должен ратифицировать следующие документы Организации Объединенных Наций по правам человека, которые имеют отношение к правам равенства и не-дискриминации:

- Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах;
- Конвенцию о правах лиц с ограниченной возможностью;
- Факультативный протокол к Конвенции о правах лиц с ограниченной возможностью;
- Третий Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка (коммуникативная процедура); и
- Международную конвенция о защите всех лиц от недобровольных исчезновений.

Кыргызстан должен также сделать заявление в соответствии со статьей 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, с тем чтобы разрешить индивидуальные жалобы.

Рекомендация 2: Реформа дискриминационного законодательства

Кыргызстан должен предпринять обзор законодательства, для того, чтобы (I), оценить его совместимость с правами на равенство и не-дискриминации, как это определено в соответствии с международными договорами, участником которых он является, и (б) внести изменения, и при необходимости, отменить существующие законодательные положения, которые вступают в противоречие с правом на равенство либо, будучи по своей сути дискриминационным, или приводят к дискриминации в своем применении. В настоящем отчете были выделены следующие положения, как имеющие дискриминационный характер сами по себе или применяться дискриминационным образом, и поэтому в них должны быть внесены поправки в приоритетном порядке:

Кодекс о Семье Кыргызской Республики

- Статьи 2 и 13, которые ограничивают брак только между разнополыми парами, и не дает никаких альтернативных способов признания однополых отношений.

Кодекс о Детях Кыргызской Республики

- Статья 48, которая ограничивает усыновление супружескими парами, и тем самым предотвращает усыновление однополыми парами.

Трудовой кодекс Кыргызской Республики

- Статья 97, которая предусматривает, что женщины – а не родители – с детьми в возрасте до трех лет, могут работать в ночное время с их согласия;
- В соответствии со статьей 134, которая предоставляет одиноким матерям с детьми в возрасте до 14 лет, но не отцам-одиночкам, более гибкий ежегодный отпуск.
- Статьи 218 и 303, которые запрещают женщинам «утомительную работу, работу с вредными и / или опасными условиями труда и подземные работы, за исключением нефизических ра-

бот и услуг по чистке и бытовых услуг», а также «работу с участием ручного подъема или перемещения грузов, превышающих пределы, установленные для женщин»;

- Статья 304, которая предусматривает, что женщины – а не родители – с детьми в возрасте до трех лет, может работать в выходные, праздничные дни, делать сверхурочную работу или выезжать в командировки только с их согласия; и
- Статья 307, которая предусматривает отпуск по беременности и родам и отпуск по уходу за ребенком только матери, а не отцу.

Закон Кыргызской Республики «О свободе совести и религиозных организациях в Кыргызской Республике»

- Статья 8, которая запрещает религиозным организациям заниматься религиозной деятельностью, если они не зарегистрированы в Государственной комиссии по делам религий.

Закон о ВИЧ/СПИДе в Кыргызской Республике

- Статья 8, которая требует, чтобы лица, работающие по определенной специальности, должны пройти физическое испытание, чтобы проверить свой ВИЧ-отрицательный статус для того, чтобы обеспечить и сохранить работу, которая предусматривает, что людей, живущих с ВИЧ, не могут принимать на работу на определенные специальности.

Закон об охране здоровья в Кыргызской Республике

- Статья 91, которая обеспечивает значительные исключения на права на медицинскую тайну.

Рекомендация 3:

Ввести всеобъемлющее законодательство о равенстве

Кыргызстан должен принять соответствующие законодательные меры для осуществления права на равенство. Такие меры должны обеспечивать всестороннюю защиту по всем признакам дискриминации во всех сферах деятельности, регулируемых законом.

Принятие всеобъемлющего законодательства по вопросам равенства должно осуществлять принципы равенства в соответствии с международным правом. Такое законодательство о равенстве должно быть нацелено на ликвидацию прямой и косвенной дискриминации и притеснения во всех сферах жизни регулируемых законом; охватывать все запрещенные основания, перечисленные в принципе 5 Декларации принципов о равенстве; признать обязательства перед государственными и частными структурами, в том числе в связи с продвижением материального равенства и сбора данных, имеющих отношение к равенству.

Всеобъемлющий закон о равенстве может принять форму либо:

- (а) Единого закона о равенстве, который предлагает включить защиту от дискриминации по всем признакам дискриминации во всех сферах жизни регулируемых законом; или
- (б) Последовательной системы законов, которые все вместе направляются на все основы дискриминации во всех сферах жизни, регулируемых законом.

Членам групп, которые могут различаться по одному или нескольким из запрещенных оснований, должна быть предоставлена возможность участвовать в процессах принятия решений, которые приводят к принятию таких законодательных мер.

Рекомендация 4:

Реформа, внедрение и обеспечение соблюдения существующих законов нацеленных на запрещение дискриминации

Правительство Кыргызстана должно проводить реформы с целью улучшения существующих законодательных актов, которые направлены на запрещение дискриминации. Для этой цели:

- Правительство должно предпринять комплексный обзор всех законодательных актов, которые запрещают дискриминацию, в том числе (I) Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», (II) Закон Кыргызской Республики «О правах и гарантии лиц с ограниченными возможностями», (III) Закон

Кыргызской Республики «о ВИЧ/СПИДе в Кыргызской Республике» и (IV) автономные положения о не-дискриминации в других законодательных актах;

- Обзор должен обеспечить приведение действующего законодательства в соответствие, насколько это возможно, чтобы обеспечить согласованный уровень защиты в отношении как материальной сферы (различные сферы жизни, которые охватываются законами) и личной сферы (основания, на которых дискриминация запрещена);
- Обзор также должен обеспечить всех жертв дискриминации получить доступ к эффективному доступу к правосудию в том числе, по мере необходимости, с внесенными в него поправками в Гражданский кодекс и Кодекс об административной ответственности, чтобы внести ясность судам о том, как применять их для обеспечения соблюдения законов, и юридическая помощь доступна для тех, кто не в состоянии предъявить свои претензии иначе;
- Правительство должно также внести поправки в Уголовный кодекс таким образом, что положения, касающиеся разжигания ненависти на почве насилия на конкретных основаниях и которые устанавливают факторы за преступления, может быть приведено в исполнение в отношении преступлений на почве ненависти на основе других характеристик, по которым есть доказательства того, что они мотивируют ненависть в кыргызском обществе, в том числе сексуальной ориентации и гендерной идентичности.
- В целях дальнейшего обеспечения эффективного осуществления и применения этих законов, правительство должно также обеспечить (I) реформирование Омбудсмана (Акыйкатчы), чтобы привести в соответствие с Парижскими принципами, чтобы иметь достаточную финансовую и материальную поддержку, выполнять свои обязанности в качестве национального правозащитного института по борьбе с дискриминацией, и (II) у прокуратуры имеется четкая законодательная направленность и достаточный потенциал для приведения в исполнение законов запрещающих дискриминацию.

Рекомендация 5: Меры по ликвидации дискриминации в отношении конкретных групп

Кыргызстан должен принять конкретные меры в целях устранения дискриминации и недостатки, с которыми сталкиваются различные группы, в том числе все те, которые выделены в части 3 данного Отчета. Такие меры должны быть приняты в дополнение к улучшению защиты от дискриминации в области права, действуя по рекомендациям 2 и 3. Эти меры должны включать, но не ограничиваться ими, следующее:

Религия

- Как уже отмечалось выше, в Рекомендации 2, правительству следует пересмотреть и внести поправки в закон Кыргызской Республики «О свободе совести и религиозных организациях в Кыргызской Республике», чтобы гарантировать, что это не приведет к дискриминационному применению в отношении небольших религиозных организаций; и
- Министерство внутренних дел должно расследовать заявления о преследовании со стороны правоохранительных органов, чтобы провести обучение в этих учреждениях, чтобы гарантировать, что расследование всех преступлений против религиозных меньшинств, проведено должным образом.

Этнические вопросы

- Правительство должно продолжать осуществлять рекомендации комиссии по расследованию Кыргызстана в полном объеме;
- Правительство должно принять временные меры позитивных действий по устранению существенной не до-представленности этнических узбеков и других этнических меньшинств в политической и общественной жизни, в том числе Жогорку Кенеше, местных органах власти, государственной службе, полиции и других органах внутренних дел и в судебных органах;
- Правительство должно обеспечить полное осуществление Концепции по укреплению национального единства и межэтнических отношений в Кыргызской Республике, обеспечение

достаточного финансирования и ресурсов, а также регулярных обзоров и отчетов о ходе работы;

- Правительство должно, по завершении Концепции по укреплению национального единства и межэтнических отношений в Кыргызской Республике, обзор достигнутого прогресса, и нерешенных проблем, и, в консультации с представителями этнических узбеков и других групп меньшинств, разработать последующие программы работы по языку, образованию и участию в политической жизни.

Язык

- Министерству образования и науки следует пересмотреть свою политику в отношении предоставления образования на кыргызском, русском и узбекском языках – и об организации тестов на кыргызском и русском языках с тем, чтобы гарантировать, что узбекские и русские студенты не оказались ущемленными из-за политики, стремящейся повысить статус и использование кыргызского языка;
- Министерство культуры, образования и туризма должно обеспечить поддержку узбекско-язычным СМИ, которые были вытеснены в ходе конфликта в июне 2010 года, в том числе телевидение, радио и газеты на узбекском языке.

Гендер

- Правительство должно рассмотреть информационно-просветительские кампании, включая образование в школах, с целью ликвидации гендерных стереотипов в отношении роли мужчин и женщин в обществе и среди населения в целом;
- Правительство должно внести поправки во все законодательные положения, изложенные выше в Рекомендации 2, в которой говорится о дискриминации по признаку пола, и в полной мере использовать статью 29 Закона Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», которая обеспечивает гендерную оценку законодательства и законодательных предложений;
- Правительство должно принять срочные меры для решения проблемы относительно высокого уровня домашнего насилия

в отношении женщин, а также его занижения, в том числе посредством надлежащего обучения сотрудников полиции и прокуроров;

- Правительство, также должно обеспечить адекватное финансирование специальных услуг для жертв домашнего насилия, в том числе приютов, и что женщины получают медицинское обслуживание, консультации, и правовую поддержку в случае необходимости;
- Правительство должно принять конкретные меры по борьбе с практикой похищения невест, в том числе строгого соблюдения положений, устанавливающих уголовную ответственность за практику;
- Правительство должно принять меры по обеспечению эффективного соблюдения запрета на дискриминацию в отношении женщин в области образования и занятости, а также принятие конкретных мер позитивных действий в этих секторах образования и занятости, где женщины представлены недостаточно;
- Правительство должно принять меры по решению проблемы большого гендерного разрыва в оплате труда; и
- Правительство должно регулярно пересматривать эффективность существующих позитивных действий, направленных на расширение участия женщин в политической и общественной жизни, а также ввести более жесткие меры, когда существующие меры не в состоянии обеспечить равенство.

Сексуальная ориентация и гендерная идентичность

- Жогорку Кенеш должен отклонить все попытки ввести законодательство, которое дискриминирует по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности, в том числе проект закона № 6-11804/14 и любого другого предлагаемого законодательства, которое запрещало бы «пропаганду позитивного отношения к не- традиционным сексуальным отношениям»;
- Правительство должно ввести положения, в соответствии со статьей 72 Закона Кыргызской Республики «Об актах гражданского состояния», позволяющие транс-индивидуумам изменять записанный пол в их документах, удостоверяющих личность.
- Министерство внутренних дел должно ввести обучение для всех правоохранительных органов по работе с лесбиянками,

геями, би-сексуалами и транс-гендерами, чтобы предотвратить все формы дискриминации, насилия, запугивания, шантажа и вымогательства со стороны этих органов. Если установлено, что какой-нибудь сотрудник правоохранительных органов осуществляет дискриминацию в отношении лиц по признаку их сексуальной ориентации или гендерной идентичности, в том числе путем насилия, запугивания, шантажа или вымогательства, против него должны быть приняты соответствующие дисциплинарные разбирательства;

- Министерству здравоохранения также следует ввести обучение для всех государственных служащих, работающих в секторе здравоохранения по работе с лесбиянками, геями, бисексуалами и трансгендерами; а также

Ограниченные возможности

- Генеральная прокуратура и другие соответствующие учреждения должны строго применять как Закон Кыргызской Республики «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями» и соответствующие положения Кодекса об административной ответственности, чтобы обеспечить, что гарантии для лиц с ограниченными возможностями практически реализованы, в том числе обязательства государственного и частного сектора гарантировать, что физическая и социальная инфраструктура – в том числе здания, дороги, транспорт и предоставление информации – полностью доступны для людей с ограниченными возможностями;
- Правительство Кыргызстана должно гарантировать, что «комплекс мер по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с ограниченными возможностями здоровья в Кыргызской Республике» полностью реализован, обеспечение финансами и ресурсами достаточно, а также представлены отчеты о прогрессе в рамках регулярных обзоров и;
- Министерство образования и науки должно активизировать свои усилия по обеспечению того, чтобы все дети с ограниченными возможностями получают полноценное образование в общеобразовательных школах, где это возможно, в том числе путем обеспечения того, чтобы школы полностью доступны и что учителя получают соответствующее обучение; а также

- Министерство труда и социального развития должно активизировать свои усилия по обеспечению инвалидам участия на рынке труда на равной основе с другими лицами, путем пересмотра законодательства и политики, которые потенциально действуют в качестве сдерживающих факторов для найма инвалидов, обеспечению соблюдения законодательных положений, которые требуют от работодателей создать разумные помещения для сотрудников с ограниченными возможностями.

Состояние здоровья

- Правительство должно гарантировать, что статья 91 Закона об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике, которая предусматривает существенные исключения права на медицинскую тайну, не применяется таким образом, что подвергает людей, живущих с ВИЧ дискриминации, особенно в плане доступа к медицинскому обслуживанию ; и
- Правительство должно принять все необходимые меры для обеспечения доступа к медицинской помощи, необходимой для людей, живущих с ВИЧ.
- Правительство должно пересмотреть действие статьи 17 Закона «О защите населения от туберкулеза», чтобы гарантировать, что принудительные медицинские процедуры применяются только там, где строго необходимо по соображениям общественного здравоохранения.

Рекомендация 6: Сбор данных

В ходе исследования для этого отчета, было установлено, что существует недостаток информации, включая статистические данные в отношении ключевых показателей равенства в Кыргызстане. Государственным органам и Национальному статистическому комитету Кыргызской Республики следует собирать и распространять информацию, включая соответствующие статистические данные, в целях выявления неравенства, дискриминационных практик и форм ущемления, а также анализировать эффективность мер по обеспечению равенства. Везде, где собираются статистические данные в отношении ключевых пока-

зателей равенства, они должны быть детализированы для того, чтобы продемонстрировать различный опыт социально незащищенных групп в кыргызском обществе. Статистика преступлений на основе ненависти должна быть собрана и опубликована, в том числе статистические данные о насилии по гендерному признаку. Кыргызстан должен и далее гарантировать, что такая информация не используется таким образом, что нарушает права человека.

**Рекомендация 7:
Образование по вопросам равенства**

Кыргызстан должен принять меры по повышению осведомленности общественности о равенстве, и обеспечить, чтобы все учебные заведения предоставляли соответствующее образование на принципах равенства в качестве основного права. Такие меры особенно необходимы для того, чтобы изменить социальные и культурные модели поведения и устранения предрассудков, основанных на идее превосходства или неполноценности одной группы в обществе по отношению к другой.

**Рекомендация 8:
Запрет на регрессивную интерпретацию**

При принятии и осуществлении законов и политики по обеспечению равенства, Кыргызстан не должен допускать регрессию от уровня защиты от дискриминации, которая уже была достигнута.

*БИБЛИОГРАФИЯ***МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДОГОВОРЫ, АВТОРИТЕТНЫЕ ТОЛКОВАНИЯ И РУКОВОДСТВА***Договоры по правам человека Организации Объединенных Наций*

Международная конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, 1465 U. N. T. S. 85, 1984 г.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 1249 U. N. T. S. 13, 1979 г.

Конвенция о защите прав всех трудящихся – мигрантов и членов их семей, 2220 U. N. T. S. 3, 1990 г.

Конвенция о сокращении безгражданства, 989 U. N. T. S. 175, 1961 г.

Конвенция о правах инвалидов, 2515 U. N. T. S. 3, 2006 г.

Конвенция о правах ребенка, 1577 U. N. T. S. 3, 1989 г.

Конвенция о статусе беженцев, 189 U. N. T. S. 150, 1954 г.

Конвенция о статусе апатридов,⁶⁵⁸ 360 U. N. T. S. 117, 1954 г.

Международная конвенция о защите всех лиц от насильственных исчезновений, 2716 U. N. T. S. 3, 2006 г.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, 660 U. N. T. S. 195, 1965 г.

Международный пакт о гражданских и политических правах, 999 U. N. T. S. 171, 1966 г.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, +993 U. N. T. S. 3, 1966 г.

Факультативный протокол I к Международному пакту о гражданских и политических правах, G. A. Res. 2200A (XXI), 1996 г.

658 Апатриды – лица, не имеющие гражданства.

Факультативный протокол I к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, G. A. Res. 63/117, 2008 г.

Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, 2375 U. N. T. S. 237, 2002 г.

Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 2131 U. N. T. S. 83, 1999 г.

Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов, 2518 U. N. T. S. 283, 2006 г.

Факультативный протокол к Конвенции о правах ребёнка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, G. A. Res. 54/263, 2000 г.

Факультативный протокол к Конвенции о правах ребёнка по вопросу об участии детей в вооружённых конфликтах, 2173 U. N. T. S. 222, 2000 г.

Другие международные договоры

Венская конвенция о праве международных договоров, 1155 U. N. T. S. 331, 1969 г.

Общие комментарии и рекомендации

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 5: Инвалиды, UN Doc.⁶⁵⁹ E/1995/22, 1995 г.

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 20: Недискриминация экономических, *социальных и культурных прав, ООН (статья 2, пункт 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.)* UN Doc. E/C. 12/GC/20, 2009 г.

Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Общая рекомендация № 19: Насилие в отношении женщин, Документ ООН/UN Doc. A/47/38 at 1, 1993 г.

Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Общая рекомендация № 25: по пункту 1 статьи 4 Конвенции о ликвидации всех

659 UN doc. – Документ ООН.

форм дискриминации в отношении женщин, о временных специальных мерах, Документ ООН/UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.⁶⁶⁰ 7 at 282, 2004 г.

Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Общая рекомендация № 28: Об основных обязательствах государств – участников в соответствии со статьей 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, UN Doc. CEDAW⁶⁶¹/C/2010/47/G C. 2, 2010 г.

Комитет ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации, Общая рекомендация № 26: статья 6 Конвенции, UN Doc. A/55/18, annex⁶⁶² v. at 153, 2000 г.

Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 18: Недискриминация, U. N. Doc. HRI/GEN/1/Rev. 1 at 26, 1994 г.

Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 25, UN Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Ad. 7, 1996 г.

Списки вопросов и заключительных замечаний

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Заключительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. E/C. 12/KGZ/CO/2 - 3, 7 июля 2015 г.

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Список вопросов: Кыргызстан, UN Doc. E/C. 12/KGZ/Q/2 - 3, 9 декабря 2014 г.

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Список вопросов: Кыргызстан, Приложение: Ответы Кыргызстана, UN Doc. E/C. 12/KGZ/Q/2 - 3/Add. 1, 7 апреля 2015 г.

Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Заключительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. CEDAW/C/KGZ/CO/4, 11 марта 2015 г.

Комитет ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации, Заключительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. A/62/18, 2007 г.

660 Rev. – пересмотренная и исправленная версия документа.

661 CEDAW – КЛДЖ, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

662 Annex – приложение.

Комитет ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации, Заключительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. CERD⁶⁶³/C/KGZ/CO/5 - 7, 19 апреля 2013 г.

Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Заключительные замечания: Украина, UN Doc. A/57/38, 2 мая 2002 г.

Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. CCPR/C/KGZ/CO/2, 23 апреля 2014 г.

Комитет ООН по правам ребенка, Заключительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. CRC/C/KGZ/CO/3 - 4, 7 июля 2014 г.

Специальные процедуры и другие доклады международных государственных организаций

Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Доклад на пятнадцатой сессии, UN Doc. A/51/38, 1996 г.

Комиссия Организации Объединенных Наций по правам человека, Доклад о работе пятьдесят первой сессии, UN Doc. E/CN.4/1995/176, 30 января – 10 марта 1995 г.

Совет ООН по правам человека, Универсальный периодический обзор, Доклад Рабочей группы по Универсальному периодическому обзору: Кыргызстан, UN Doc. A/HRC/29/4, 9 апреля 2015 г.

Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, Доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях, Рашида Манжу, Приложение: Миссия в Кыргызстане, UN Doc. A/HRC/14/22/Add.2, 28 мая 2010 г.

Совет ООН по правам человека, Универсальный периодический обзор, Доклад Рабочей группы по Универсальному периодическому обзору: Кыргызстан, Приложение, UN Doc. A/HRC/29/4/Add.1, 22 июня 2015 г.

Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации, Рассмотрение докладов, комментариев и информации, представленных государствами – участниками в соответствии со статьей 9 Конвенции, UN Doc. CERD/C/SR.2215, 22 февраля 2013 г.

663 CERD – Комитет по ликвидации расовой дискриминации.

Документы, содержащие примеры из международного передового опыта

Декларация о принципах равенства, Международная Организация «Трастовый фонд по равным правам»/«Equal Rights Trust», Лондон, 2008 г.

Международные руководящие принципы по ВИЧ/СПИДу и правам человека (2006 г., Консолидированная версия), Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу, 2006 г.

Камденские принципы по свободе слова и равенству, статья 19, апрель 2009 г.

РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Директивы Европейского союза

Директива Совета ЕС 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г. о реализации принципа равного обращения с лицами независимо от их расового или этнического происхождения.

Директива Совета ЕС 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 г., устанавливающая общие рамки для равного обращения в сфере труда и занятости.

Директива Совета ЕС 2004/113/ЕС от 13 декабря 2004 г. о реализации принципа равного обращения между мужчинами и женщинами в доступе к и поставке товаров и услуг.

Директива 2006/54/ЕС Европейского Парламента и Совета от 5 июля 2006 г. о реализации принципа равных возможностей и равного обращения с мужчинами и женщинами в вопросах труда и занятости (новая редакция).

Региональные документы

Европейская комиссия за демократию через право, Заключение по правовым проблемам, возникающих из сосуществования Конвенции о защите прав человека и основных свобод Содружества Независимых Государств и Европейской конвенции о защите прав человека, которая была принята Венецианской комиссией на ее 34-м пленарном заседании (Венеция, 6–7 марта 1998 г.), CDL (98) 17.

Парламентская Ассамблея Совета Европы, Резолюция и Рекомендации: Декларация принципов равенства и деятельности Совета Европы, REC 1986 (2011 г.), 25 ноября 2011 г.

Европейский парламент, Резолюция по Кыргызстану, законопроекта о гомосексуальной пропаганде, 15 января 2015 г., P8_TA (2015 г.) 0008.

ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Конституция

Конституция Кыргызстана, 2010 г.

Законодательство

Кодекс о детях Кыргызской Республики, 10 июля 2012 г., № 100.

Гражданский кодекс Кыргызской Республики, 8 мая 1996 года, № 15.
Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики, 29 декабря 1999 г., № 146.

Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, 4 августа 1998 г., № 114.

Конституционный Закон Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», 12 июня 2011 г., № 37.

Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», 2 июля 2011 г., Закон № 68.

Уголовный кодекс Кыргызской Республики, 1 октября 1997 г., № 68.

Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, 30 июня 1999 г., № 62.

Семейный кодекс Кыргызской Республики, 30 августа 2003 г., № 201.

Трудовой кодекс Кыргызской Республики, 4 августа 2004 г. № 106.

Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Кодекс об административной ответственности», 14 июля 2015 г., № 154.

Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», 6 июля 2007 г., № 97.

Закон Кыргызской Республики «Об актах гражданского состояния», 12 апреля 2005 г. № 60.

Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике», 31 декабря 2008 г., № 282.

Закон «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике», 9 января 2005 г., № 6.

Закон Кыргызской Республики «О ВИЧ/СПИДе в Кыргызской Республике», 13 августа 2005 г., № 149.

Закон Кыргызской Республики «О внутренней миграции», 30 июля 2002 г., № 133.

Закон Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики», 24 апреля 2014 г., № 64.

Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», 14 июля 2011 г., № 97.

Закон Кыргызской Республики «О медицинском страховании граждан в Кыргызской Республике», 18 октября 1999 г., № 112.

Закон Кыргызской Республики «О профилактике СПИДа в Кыргызской Республике», 19 декабря 1996 г., № 62.

Закон Кыргызской Республики «О содействии занятости населения», 3 августа 2015 г., № 214.

Закон Кыргызской Республики «Об охране труда», 1 августа 2003 г., № 167.

Закон Кыргызской Республики «О социально-правовой защите от насилия в семье», 25 марта 2003 г., № 62.

Закон Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи», 17 июля 2009 г., № 227.

Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», 4 августа 2008 г., № 184.

Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе», 21 июля 2008 г., № 162.

Закон Кыргызской Республики «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики», 14 марта 1997 г., № 14.

Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных Кенешей», 14 июля 2011 г., Закон № 98.

Закон Кыргызской Республики «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства», 12 марта 2003 г., № 60.

Закон Кыргызской Республики «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики», 27 июня 2010 г.

Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», 28 июля 2015 г., № 201.

Закон Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», 31 июля 2002 г., № 136.

Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики», 17 июля 2009 г., № 224.

Закон Кыргызской Республики «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья», 3 апреля 2008 г., № 38.

Закон Кыргызской Республики «О Социальном фонде Кыргызской Республики», 2 августа 2004 г., № 103.

Закон Кыргызской Республики «О профессиональных союзах», 5 октября 2008 г., № 130.

Закон Кыргызской Республики «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах», 9 февраля 2009 г., № 43.

Подзаконные акты

Решение Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики «Об итогах референдума (всенародного голосования) Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года», 1 июля 2010 г., № 130.

Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Инструкции о порядке правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики», 8 декабря 2010 г., № 319.

Постановление Правительства Кыргызской Республики «О перечне производств, работ, профессий и должностей с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых запрещается применение труда женщин», 24 марта 2000 г., № 148.

Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Национальной стратегии Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2020 года и Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике», 27 июня 2012 г., № 443.

Постановление Правительства Кыргызской Республики «О комплексе мер по обеспечению прав и улучшению качества жизни людей с ограниченными возможностями здоровья в Кыргызской Республике на 2014–2017 годы», 2 декабря 2013 г., № 650.

Постановление Правительства Кыргызской Республики, 30 октября 2013 г. № 430.

Указ Президента Кыргызской Республики «О Концепции укрепления единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике», 10 апреля 2013 г., № 74.

Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Национальной программе реформирования здравоохранения Кыргызской Республики «Ден Соолук» на 2012–2016 годы», 24 мая 2012 г., № 309.

Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Государственной программе по стабилизации эпидемии ВИЧ – инфекции в Кыргызской Республике на 2012–2016 годы», 29 декабря 2012 г., № 867.

Постановление Правительства Кыргызской Республики «Специальный перечень специальностей и должностей, на которых не допускается использование труда лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом», 26 июня 2006 г., утвержденной Постановлением Правительства № 296.

Постановление Правительства Кыргызской Республики «Перечень работников производств, работ, профессий и должностей, подлежащих обязательному медицинскому освидетельствованию», 25 апреля 2006 г. № 296.

Постановление Правительства Кыргызской Республики, «Об утверждении Положения о правилах передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на усыновление (удочерение) гражданам Кыргызской Республики, а также иностранным гражданам», 22 февраля 2006 г., № 121.

Положение о признании лица инвалидом, утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики «О медико-социальной экспертизе в Кыргызской Республике», 31 января 2012 г., № 68.

Предложенный законопроект

Проект Закона КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», регистрационный номер 6-11804/14.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ДОКЛАДЫ ГОСУДАРСТВА

Государственная политика

Концепция укрепления единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике.

Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Национальной стратегии Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2020 года и Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике», № 443, 27 июня 2012 г.

«О комплексе мер по обеспечению прав и улучшению качества жизни людей с ограниченными возможностями здоровья в Кыргызской Республике на 2014–2017 годы».

Доклады государства

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Второй и третий периодические доклады государства – участника: *Кыргызстан*, UN Doc. E/C. 12/KGZ/2 - 3, 8 ноября 2013 г.

Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Четвертый периодический доклад: *Кыргызстан*, UN Doc. CEDAW/C/KGZ/4, 1 мая 2013 г.

Комитет ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации, Пятый, Шестой и Седьмой периодические доклады: *Кыргызстан*, UN Doc. CERD/C/KGZ/5 - 7, 8 июня 2012 г.

Комитет ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации, Заключительные замечания: *Кыргызстан*, Приложение: Информация, полученная от Кыргызстана по последующей деятельности по выполнению Заключительных замечаний, UN Doc. CERD/C/KGZ/CO/5 - 7/Add. 1, 15 мая 2014 г.

Совет ООН по правам человека, Универсальный периодический обзор, Национальный доклад: *Кыргызстан*, UN Doc. A/HRC/WG. 6/21/KGZ/1, 5 декабря 2015 г.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Прокурор против Анто Фурунджия, ИСТУ-ИТ-95-17/1-Т (Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за грубые нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 года), 10 декабря 1998 г.

Янг против Австралии, Сообщение № 941/2000, UN Doc. CCPR/C/78/D/941/2000 (Комитет по правам человека), 18 сентября 2003 г.

РЕГИОНАЛЬНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Консультативное заключение ОС-18/03 – Правовой статус и права мигрантов, не имеющих необходимых документов. Inter - Am. Ct. H. R. (Ser. A) № 18 (2003) (Межамериканский суд по правам человека), 17 сентября 2003 г.

НАЦИОНАЛЬНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Конституционная палата Верховного суда

Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по соответствию с Конституцией статьи 4 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», 18 февраля 2015 г.

Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по соответствию с Конституцией пункта «м» в первом и восьмом абзаце статьи 31 Закона Кыргызской Республики «О государственной службе», 30 апреля 2014 г.

Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по соответствию с Конституцией пункта 2 статьи 7-2 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», 14 мая 2014 г.

Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по соответствию с Конституцией пункта 3 части 2 статьи 84 Трудового Кодекса, 4 июля 2014 г.

Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по соответствию с Конституцией пункта 4 статьи 384 Трудового кодекса Кыргызской Республики от 16 декабря 2015 г.

Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по соответствию с Конституцией пунктов 2 и 3 статьи 8 и подпункта 3 части

2 статьи 10 Закона Кыргызской Республики ««О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» в связи с заявлением религиозного центра Свидетелей Иеговы в Кыргызской Республике, 4 сентября 2014 г.

Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по соответствию с Конституцией части второй пункта 12 Положения «О пенсиях за особые заслуги перед Кыргызской Республикой», 13 ноября 2013 г.

КНИГИ, СТАТЬИ, ДОКЛАДЫ, ОТЧЕТЫ И ИССЛЕДОВАНИЯ

Абдумомунов С., «Стигма окружает ВИЧ в Кыргызстане», Институт по освещению войны и мира отчетности, 2009 г.

Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики, Доклад Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2015 году», 2016 г.

Башмакова Л. и Куватова Ж., «Кыргызстан: Защита частной жизни и достоинства людей, живущих с ВИЧ и СПИДом», посещенных в 2016 году.

Бианки А., «Права человека и волшебная сила общего международного права», Европейский журнал по международному праву, Номер журнала 19, 2008 г.

Канадская правовая сеть по ВИЧ/СПИДу и др. Представление в Совет по правам человека Универсального периодического обзора от Рабочей группы по УПО (восьмая сессия): Обзор Кыргызской Республики, 2010 г.

Кассель Д., «Равные права на труд для трудящихся – мигрантов, не имеющих необходимых документов», Баефски А. (ред.) Права человека и беженцы, внутренне перемещенные лица и трудящиеся – мигранты: Эссе, *посвященное памяти* Джоан Фитцпатрик и Артура Хелтона, Мартиус Найхофф, издатели, 2006 г.

Совет Европы, «Борьба с насилием в отношении женщин: минимальные стандарты для вспомогательных служб», 2008 г.

Де Шуттер О., «Международное право в области прав человека: судебные дела, материалы судебных дел, толкования», издательство Кембриджского университета “Cambridge University Press”, 2010 г.

Международная Организация «Трастовый фонд по равным правам» / «Equal Rights Trust», Альтернативный независимый доклад, *представленный на 60-й сессии* Комитета по ликвидации всех форм дискриминации в отношении

женщин в связи с Четвертым периодическим докладом Кыргызской Республики, 2015 г.

Европейская ассоциация христиан – Свидетелей Иеговы, вклад в Доклад Верховного комиссара ООН по правам человека, который подготовлен в соответствии с новым механизмом обзора Совета по правам человека, учрежденный Резолюцией 60/251 Генеральной Ассамблеи и Советом по правам человека в Резолюции 5/1 от 18 июня 2007 г. на 21-й сессии по УПО (январь/февраль 2015 г.): *Кыргызстан*, июнь 2014 г.

Европейская ассоциация христиан – Свидетелей Иеговы, Заявление Совещания ОБСЕ по человеческому измерению, Варшава: Свидетели Иеговы в Кыргызстане: обеспокоенность в связи со свободой вероисповедания, сентябрь 2015 г.

Европейский банк реконструкции и развития, «Правовые барьеры на пути участия женщин в экономике в Кыргызской Республике», 2015 г.

Служба новостей «Форум 18», представление УПО Кыргызстан, июнь 2014 г.

Фридом Хаус/Freedom House, «Свобода в мире 2015: Кыргызстан», 2016 г.

Freedom House, «Свобода в мире в 2016 году», 2016 г.

Фумагалли М., «Организация мобилизации этнических меньшинств в Центральной Азии: судебные дела в отношении лиц узбекской национальности в Кыргызстане и Таджикистане», исследования в Европе и Азии, Номер журнала 59 (4), 2007 г.

Международная НПО «Хьюман райтс вотч» (Human Rights Watch), «Позвони мне, когда он попытается убить вас»: *ответ* со стороны государства по домашнему насилию в Кыргызстане, 2015 г.

Международная НПО «Хьюман райтс вотч» (Human Rights Watch), «Искаженное правосудие: искаженные расследования и судебные процессы, связанные с июньскими событиями 2010 года в Кыргызстане, сопровождающихся насилием, 2011 г.

Международная НПО «Хьюман райтс вотч» (Human Rights Watch), «Они сказали нам, что мы заслужили это»: *насилие со стороны милиции в отношении геев и бисексуальных мужчин в Кыргызстане*, 2014 г.

Международная НПО «Хьюман райтс вотч» (Human Rights Watch), «Где правосудие?»: *Межэтническое насилие на юге Кыргызстана и его последствия*, 2010 г.

Международный научно – исследовательский центр по положению женщин, Общее по своей сути: Связанная с ВИЧ – инфекцией стигма в зависимости от контекста, 2004 г.

Кирей А., «Кыргызстан: Опасный аттракцион», интернет – издание «Transitions Online», Номер журнала 10/22, 2007 г.

НПО «Кыргыз Индиго» и «Лабрис», Альтернативный доклад о ходе реализации положений МПГПП, связанные с ЛГБТ в Кыргызстане, март 2014 года.

Комиссия по расследованию Кыргызстана, Доклад Независимой международной комиссии по расследованию событий на юге Кыргызстана, сопровождающихся насилием, в июне 2010 года, 2011 г.

НПО «Лабрис» и «Bishkek Feminist Collective SQ», Отчет по Кыргызстану: 21-я сессия по рассмотрению Универсального периодического обзора – июнь 2014 г., 2014 г.

НПО «Лабрис», «Кыргыз Индиго» и СОС, Кабинетное исследование: здоровье и права ЛГБТ в Кыргызстане, 2012 г.

НПО «Лабрис», Представление доклада в Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 2008 г.

Марат Е., «В поисках национального консенсуса после событий Кыргызстана, сопровождающихся насилием», Комментарий FRIDE № 24, май 2014 г.

Национальный обзор Кыргызской Республики в рамках Пекинской декларации и Пекинской Платформы действий.

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Демографическое и медицинское обследование за 2012 год, 2013 г.

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 1. 07. 00. 05. Занятость населения по полу и возрасту, посетили в 2016 г.

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 5. 01. 00. 01. Общая численность населения по полу и возрастным группам, посетили в 2016 г.

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 5. 01. 00. 03. Общая численность населения по национальности, посетили в 2016 г.

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 5. 01. 00. 17. Численность постоянного населения, посетили в 2016 г.

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Занятое население в возрасте 15 лет и старше по виду деятельности и полу (ГКЭД - 2), посетили в 2016 г.

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Перепись населения и жилищного фонда Кыргызской Республики 2009, Книга I: *Основные социально – демографические характеристики населения и количество жилищных единиц*, 2009 г.

Офис национальной статистики, Интегрированное обследование домашних хозяйств, с января по декабрь 2013 года: Экспериментальная статистика, 2014 г.

Омбудсмен Кыргызской Республики, Специальный доклад Кыргызской Республики: *Положение инвалидов в Кыргызской Республике*, 2014 г.

Институт открытого общества, Доступ к медицинскому обслуживанию для представителей ЛГБТ в Кыргызстане, июль 2007 г.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Преступления на почве ненависти в регионе ОБСЕ: инциденты и ответы. Годовой отчет за 2012 год, 2013 г.

Паркер К. и Нейлон Л. Б., «Общее международное право: Обязательный Закон о правах человека», Обзор международного и сравнительного права Гастингса, Номер журнала 12, 1988–1989 гг.

Пеллет А., «Комментарии в ответ Кристин Чинкин и в защиту общего международного права, являющегося лучшей крепостью против эксцессов фрагментации», Финский ежегодник по международному праву, Номер журнала 17, 2006 г.

Петрова Д., «Декларация принципов о равенстве: Вклад в международно - правовые нормы в области прав человека», в Декларации о принципах равенства, Международная Организация «Трастовый фонд по равным правам»/«Equal Rights Trust», Лондон, 2008 г.

Филлипс С. «Инвалидов нет в СССР!»: Исчезнувшая страница в советское время в новой истории инвалидов», Ежеквартальные исследования по инвалидности, Номер журнала 29, № 3, 2009 г.

Администрации Президента Кыргызской Республики, Гендерная экспертиза законодательства: Тематический бюллетень для государственных и муниципальных служащих № 1, 2008 г.

Министерство здравоохранения Англии, Управление ВИЧ – инфицированными медицинскими работниками, *которые выполняют* процедуры, в результате которых они подвергаются риску заразиться инфекцией: *обновленное* Руководство, 2014 г.

Резвани Б., Конфликты и мир в Центральной Евразии: На пути к объяснениям и пониманию, Брилл, 2015 г.

Резвани Б., «Понимание и объяснение кыргызско – узбекского межэтнического конфликта на юге Кыргызстана», Антропология Ближнего Востока, Номер журнала 8 (2), зима 2013 г.

Шау М., Международное право, пятое издание, издательство Кембриджского университета “Cambridge University Press”, 2003 г.

Шау, М., Международное право, шестое издание, издательство Кембриджского университета “Cambridge University Press”, 2008 г.

Объединенная Программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), Оценки по ВИЧ и СПИДу (2015 г.), посетили в 2016 г.

ЮНИСЕФ, «Миссия жить и помогать другим жить полноценной жизнью», посетили в 2016 г.

ЮНИСЕФ, Образование, справедливость в настоящее время! *Региональный анализ ситуации с детьми школьного возраста, не посещающих средние школы, в странах Центральной и Восточной Европы и Содружества Независимых Государств – Резюме брошюры*, 2013 г.

Страновая команда ООН в Кыргызстане, Совместное представление документа от Страновой команды ООН для Универсального периодического обзора Кыргызстана за 2015 г., 2014 г.

Программа развития Организации Объединенных Наций, Доступ к правосудию для уязвимых групп в Кыргызстане, 2014 г.

Программа развития Организации Объединенных Наций, Доклад о человеческом развитии за 2015 г.: *Работа по развитию* человеческих ресурсов, 2015 г.

Программа развития Организации Объединенных Наций, Продвижение прав инвалидов в Центральной Азии: институциональный опыт и пути дальнейшего развития, 2014 г.

Программа развития Организации Объединенных Наций в Кыргызской Республике, Кыргызстан: Снижение вреда от ВИЧ – инфекции, посетили в 2016 г.

Программа развития Организации Объединенных Наций, Привлечение НПО для выполнения социального заказа: Информационный бюллетень Кыргызстана, 2016 г.

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, спикеры отметили на продолжающем свою работу общем заседании высокого уровня следующее: «Искоренение СПИДа к 2030 г. потребует сбалансированную профилактику, лечение, политику в области здравоохранения», 9 июня 2016 г.

Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), Примечание по вопросам ВИЧ/СПИДа и защиты беженцев, внутренне перемещенных лиц и других лица, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН, 2006 г.

Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Представление документа Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев для Управления Верховного комиссара для подготовки Доклада по правам человека – *Универсальный периодический обзор: КЫРГЫЗСТАН*, 2014.

Государственный департамент Соединенных Штатов Америки, Доклад о свободе вероисповедания за 2014 год: Кыргызстан, 2015 г.

Всемирный банк, данные по коэффициенту рождаемости, необработанные данные (в расчете на 1, 000 человек), посетили в 2016 г.

Всемирный банк, данные по показателю смертности, необработанные данные (в расчете на 1, 000 человек), посетили в 2016 г.

Всемирный банк, данные по ВВП (по текущему обменному курсу доллара США), посетили в 2016 г.

Всемирный банк, данные по ВВП в расчете на душу населения, Паритет покупательной способности валют (по текущему международному обменному курсу доллара США), посетили в 2016 г.

Всемирный банк, данные по ВНД в расчете на душу населения, Паритет покупательной способности валют (по текущему международному обменному курсу доллара США), посетили в 2016 г.

Всемирный банк, данные по ожидаемой продолжительности жизни при рождении, женщины (по возрасту), посетили в 2016 г.

Всемирный банк, данные по ожидаемой продолжительности жизни при рождении, мужчины (по возрасту), посетили в 2016 г.

Всемирный банк, данные по ожидаемой продолжительности жизни при рождении, *всего* (по возрасту), посетили 2016 г.

Всемирный экономический форум, Глобальный отчет о гендерном неравенстве за 2015 г., 2015.

Всемирная организация здравоохранения, Оценочный отчет по Программе по ВИЧ/СПИДу в Кыргызстане, 2015 г.

Всемирная организация здравоохранения, Краткий обзор по ключевым характеристикам Кыргызстана в отношении расширения масштабов лечения ВИЧ/СПИДа, 2005 г.

Всемирная организация здравоохранения, Всемирный доклад по инвалидности: Краткий обзор, 2011 г.

Молодежная группа по правам человека и др. Отчет НПО по реализации Кыргызской Республикой статей Международного пакта о гражданских и политических правах в Комитет ООН по правам человека, 2014 г.

СТАТЬИ ИЗ ГАЗЕТ И ЖУРНАЛОВ, РЕПОРТАЖЕЙ, ОТЧЕТОВ И ДРУГИЕ ИСТОЧНИКИ

Абдрахманова А., «Проект УВКБ ООН помогает этническим меньшинствам в Ферганской долине получить кыргызское гражданство», Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, 5 декабря 2013 г.

Абдурасулов А., «Дебаты по похищениям невест разделяет Кыргызстан», Новости ББС/ВВС News, 12 декабря 2012 г.

Аскарров Ж., «Цыгане «Люли» в Кыргызстане: Процесс интеграции в общество не простой», Голос Свободы, 1 мая 2015 г.

Байрам М., «КЫРГЫЗСТАН: «Не встречайтесь для поклонения Богу»», Служба новостей «Форум 18», 13 августа 2009 г.

Байрам М., «КЫРГЫЗСТАН: Безнаказанность чиновников, мафии и палачей, которые игнорируют закон», Служба новостей «Форум 18», 3 марта 2016 г.

Байрам М., «КЫРГЫЗСТАН: Правовой статус заявлений фактически невозможен», Служба новостей «Форум 18», 13 ноября 2009 года.

Берлюкс Ж., «Кыргызстан: Борьба инвалидов за благосклонное отношение и доступ», веб-сайт *eurasianet.org*, 24 сентября 2015 г.

Корли Ф., «КЫРГЫЗСТАН: подписание Президентом ограничительного по своему характеру закона о религии признан негодным», Служба новостей «Форум 18», 13 января 2009 года.

Эркинов У., «Кыргызстан: Для маргинализованных цыган «Люли» кыргызский язык является противоядием от изоляции», веб-сайт *eurasianet.org*, 6 июля 2009 г.

Интернет – издание «Eurasianet», «Кыргызстан: Активисты требуют доступ к средней общеобразовательной школе для детей», веб-сайт *eurasianet.org*, 17 мая 2012 г.

Интернет – издание «Eurasianet», «Кыргызстан: Язык и СМИ по-прежнему являются сенситивными/чувствительными субъектами в южных регионах», веб-сайт *eurasianet.org*, 18 октября 2012 г.

Интернет – издание «Eurasianet», «Кыргызстан: Средние общеобразовательные школы бьются над решением вопроса по праву равного доступа», веб-сайт *eurasianet.org*, 24 октября 2012 г.

Интернет – издание «Eurasianet», «Кыргызстан: Средние общеобразовательные школы с узбекским языком обучения исчезают», веб-сайт *eurasianet.org*, 6 марта 2013 г.

Интернет – издание «Eurasianet», «Кыргызстан: Средние общеобразовательные школы с русским языком обучения Кыргызстана вытесняются», веб-сайт *eurasianet.org*, 15 декабря 2014 г.

Ганыева Н., «Права ЛОВЗ в Кыргызстане реализуются на 10 процентов», Интернет – издание «24.kg», 25 апреля 2016 г.

Гейтс Г. Дж. и Ньюпорт Ф., «Специальный доклад: 3,4 % взрослого населения США идентифицируются как ЛГБТ», Гэллап, 18 октября 2012 г.

Гован Ф., «Шесть процентов населения являются геями или лесбиянками, по данным Уайтхолл/Whitehall», Телеграф/*The Telegraph*, 12 декабря 2005 г.

Международная НПО «Хьюман райтс вотч» (Human Rights Watch), «Кыргызстан: Стоп рейдам, направленных против гомосексуалистов», 16 апреля 2008 г.

Ибраимов Б. и Акматов, Т., «Жесткий разговор по средней общеобразовательной школе с кыргызским языком обучения», интернет – издание «*Transitions Online*», 6 августа 2012 г.

IRIN News, «Экономическое неравенство, которое приводит к межэтническим конфликтам», веб-сайт *irinnews.org*, 15 февраля 2006 г.

НПО «Лабрис», «Кыргызстан: Безопасность защитников прав представителей ЛГБТИК находится под угрозой», веб-сайт *labrys.kg*, 10 апреля 2015 г.

НПО «Лабрис», «Срыв мероприятий ЛГБТ по правам человека в Бишкеке: Хроника событий», веб-сайт *labrys.kg*, 19 мая 2015 г.

Маза С., «Уйгуры Кыргызстана осторожны, они все еще боятся китайского влияния», веб-сайт *eurasianet.org*, 25 ноября 2014 г.

Наджибулла Ф., «Средние общеобразовательные школы Кыргызстана с узбекским языком обучения ustanавливают новый курс», Радио «Свободная Европа»/Радио «Свобода», 1 сентября 2011 г.

Наджибулла Ф., «Язык представляет собой чувствительную проблему в Кыргызстане», Радио «Свободная Европа»/Радио «Свобода», 25 июня 2011 г.

Норс А., «Маяки Кыргызстана в отношении толерантности находятся под угрозой, которое берет свое начало из гомофобии Кремля», интернет – издание *Eurasianet*, 4 мая 2016 г.

Веб-сайт Управления Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, посетили в 2016 г.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, «Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, в Кыргызстане, обсуждаются политики в отношении языков и образования», веб-сайт *osce.org*, 28 ноября 2013 г.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Верховный комиссар Зорс говорит, что через пять лет после трагического межэтнического события, сопровождающегося насилием, согласование и интеграция по-прежнему необходимы в Кыргызстане», веб-сайт *osce.org*, 12 июня 2015 г.

Овози К., «Четыре года спустя после этнического насилия, проблеск надежды в Кыргызстане», Радио «Свободная Европа»/Радио «Свобода», 16 июня 2014 г.

Паньер Б., «Вспоминая Великий Уркун 100 лет спустя», Радио «Свободная Европа»/Радио «Свобода», 29 апреля 2016 г.

Радио «Свободная Европа»/Радио «Свобода», «Дунгане и уйгуры совершили нападение в городе на севере Кыргызстана», *gferl.org*, 9 апреля 2010 г.

Радио «Свободная Европа»/Радио «Свобода», «Кыргызстан отказал лицам узбекской национальности сдавать выпускной тест на узбекском языке по окончании средней общеобразовательной школы», веб-сайт, *rferl.org*, 13 марта 2014 г.

Радио «Свободная Европа»/Радио «Свобода», «Чиновники Кыргызстана отказывают мусульманской сектантской общине», веб-сайт *rferl.org*, 30 декабря 2011 г.

Рикельтон С., «Агенты служб безопасности Кыргызстана запугивают узбекское меньшинство, говорят активисты», веб-сайт *eurasianet.org*, 2 апреля 2015 г.

Турсунов Н., «Кыргызстан: Активисты говорят, что Правительство приглашают Конвенцию по инвалидности», веб-сайт *eurasianet.org*, 16 марта 2015 г.

Организация Объединенных Наций, Управление Верховного комиссара по правам человека, «Кыргызстан:» Не осуждай представителей ЛГБТ для того, чтобы заставить их замолчать» – эксперты ООН по правам призывают парламент отозвать Закон, направленный против гомосексуалистов, веб-сайт *ohchr.org*, 26 ноября 2014 г.

Организация Объединенных Наций, сборники Международных договоров Организации Объединенных Наций – сборники в Интернете в режиме онлайн, посетили в 2016 г.

Вела Дж., «Кыргызстан: Где рестораны в городе Оше имеют новые имена», веб-сайт *eurasianet.org*, 12 июля 2011 г.

Вечерний Бишкек, «Кыргызстан является домом для 172, 8 тысяч человек с ограниченными возможностями здоровья», веб-сайт *vb.kg*, 19 мая 2016 г.

The Equal Rights Trust – это независимая международная организация, целью которой является борьба с дискриминацией и продвижение равенства как фундаментального права человека и основного принципа социальной справедливости.

Общественный фонд “Перемена” это неправительственная организация, которая занимается развитием и формированием демократии и открытого общества в Кыргызской Республике.

В 2010 году Кыргызстан стал первой страной в Центральной Азии, совершившей переход к парламентской демократии. В декабре 2016 года в результате референдума по конституционным реформам многие из достижений в области демократии были отменены. Таким образом, в данном отчете показано, что хотя эти изменения и создали новые препятствия для реализации прав равенства и недискриминации, это далеко не полная картина.

После 2010 года Кыргызстану так и не удалось упразднить дискриминирующие законы и политику для преодоления устоявшихся форм дискриминации и неравенства. Данный отчет содержит свидетельства дискриминации в отношении этнических узбеков со стороны органов внутренних дел во время и после всплеска межэтнического конфликта в 2010 году, а также отмечает неспособностью государства реагировать на проблемы неравенства, которые спровоцировали эти события. Мы видим, что женщины подвержены дискриминации и неравенству во всех сферах жизни, в то же время ужасающие традиции, такие как «похищение невесты» все еще широко распространены. Несмотря на проведенную законодательную реформу, продолжают существовать неравенства по отношению к людям с инвалидностью.

В дополнение к этому, за последнее десятилетие над равноправием нависла новая угроза. Государство установило процедуру регистрации религиозных групп, которая косвенно дискриминирует религиозные меньшинства. Изменения в языковой политике – в особенности решение 2014 года отменить вступительные экзамены на узбекском языке – ухудшили положение этнических меньшинств. Продолжаются попытки на законодательном уровне запретить «формирование положительного отношения к нетрадиционным сексуальным отношениям».

Правовые нормы в отношении равноправия свидетельствуют об упущенных возможностях. Положение Конституции о недискриминации ограничено, также не существует комплексного законодательства по защите равноправия.

И в заключение, после реформ 2010 года, которые не принесли пользы в области защиты равноправия, конституционные изменения 2016 года стали еще одним из череды неблагоприятных явлений. Если Кыргызстан действительно ищет гармонию, к которой призывает Конституция, ему следует изменить выбранное направление.



Доклад подготовлен при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание доклада является исключительной ответственностью Equal Rights Trust и ни в коей мере не может рассматриваться как отражение позиции Европейского Союза.