

УДК 342,8

Гендерные аспекты избирательного процесса в Кыргызской Республике

Усенов Э. Б., аспирант кафедры
Теории и истории государства и права юридического факультета
КНУ им. Ж. Баласагына

Аннотация. Достижение гендерного равенства в современном мире является одним из ключевых показателей развития государства. В Кыргызской Республике на государственном уровне сформировано понимание гендерного равенства, как важного условия достижения устойчивого развития страны и создания условий для всесторонней реализации человеческих способностей, понимание того, что гендерное неравенство является тормозом в развитии общества и отражается в таких негативных проявлениях как замедление экономического роста, снижение производительности труда, и как следствие в низком социально-культурном уровне. В статье дан анализ гендерных аспектов государственного правового регулирования гендерных вопросов во взаимосвязи с нормативными положениями избирательного процесса Кыргызской Республики.

Ключевые слова: гендерное равенство, гендерное сознание, гендерная культура, устойчивое развитие, избирательные права, избирательный кодекс, избирательные квоты.

Государственно-правовое регулирование гендерных вопросов в Кыргызской Республике предполагает, что «это государственная общественная деятельность, направленная на установление равенства во взаимоотношениях между лицами разного пола» [1], и представляет собой деятельность государственных органов и институтов, по осуществлению обеспечения равных прав, свобод и возможностей для мужчин и женщин, утверждению в обществе гендерной демократии и формирования гендерной культуры у населения. Согласно юридической литературе, исходящими от государственного правового подхода к гендерным вопросам общественной жизни, составляющими являются: позиция государства в отношении женщин, обеспечивающая им равный социальный статус с мужчинами путем гарантирования возможностей для их равноправного развития как социально-демографической группы; в отношении мужчин - формирование у них гендерного сознания, культуры гендерного поведения, ориентации на паритетность отношений с женщиной; государственно-правовое регулирование гендерных отношений; содействие развитию гендерной демократии и гендерной культуры в обществе [2, с. 229-230].

Достижение гендерного равенства в современном мире является одним из ключевых показателей развития государства. В Кыргызской Республике на государственном уровне сформировано понимание гендерного равенства, как важного условия достижения устойчивого развития страны и создания условий для всесторонней реализации человеческих способностей, понимание того, что гендерное неравенство является тормозом в развитии общества и отражается в таких негативных проявлениях как замедление экономического роста, снижение производительности труда, и как следствие в низком социально-культурном уровне. С этих позиций приоритетное внимание уделяется вопросам положения женщин, особенно в экономической и политической сферах государства, а также специальным мерам законодательного характера, направленным на достижение равных возможностей для мужчин и женщин, выравнивания их социального статуса.

В рамках данного исследования проводится анализ государственно-правового регулирования гендерных вопросов в Кыргызской Республике и его взаимосвязь с нормативными положениями избирательного процесса. Актуальность этих вопросов обусловлена тем, что в настоящее время, несмотря на прогрессивные изменения, гендерное неравенство по-прежнему наблюдается в жизни кыргызского общества, особенно в сфере власти, экономики, доступа к ресурсам и распоряжения ими. Официальная статистика показывает, что женщин в высших эшелонах кыргызской власти почти нет. Согласно данным за 2017 год, доля женщин в парламенте Кыргызстана составила 17% — то есть 20 человек из 120. Самое высокое процентное соотношение женщин и мужчин в парламенте было в 2008-2009 годах — тогда доля женщин была 26% [3].

Необходимо заметить, что актуальность, рассматриваемой в данной статье темы, обуславливается также теми стратегическими целями, поставленными в Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018 – 2040 годы, в которых предусмотрено достижение доверия граждан, как важнейшего критерия успешности государственного управления, «которое обеспечивается: честными и прозрачными выборами государственных органов и органов местного самоуправления, основанными на эффективном и ясном законодательстве, наиболее полно обеспечивающем избирательные права граждан и разработанном с учетом мирового и национального опыта» [4, с.65].

Стратегической целью государственного регулирования гендерных отношений в Кыргызской Республике является предотвращение любых видов дискриминации по признаку пола, а также создание политических и социальных условий для всестороннего раскрытия потенциальных способностей всех граждан страны, как мужчин, так и женщин во всех сферах жизни — общественной, трудовой и личной, что должно привести к достижению равенства мужчин и женщин в обществе.

Эта цель исходит из нормативного положения закрепленного в статье 16 Конституции Кыргызской

Республики, где говорится, что «мужчины и женщины имеют равные права и свободы, равные возможности для их реализации» [5, с. 78].

Действующее «законодательство Кыргызской Республики в области гендерных отношений основывается на Конституции Кыргызской Республики и на вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров и соглашениях, участником которых является Кыргызская Республика» [1], и состоит из Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года № 184, а также принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики.

Международными нормативно-правовыми актами являются: Всеобщая декларация прав человека, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция о политических правах женщин, Конвенции МОТ, Резолюции Совета Безопасности ООН N 1325, Пекинской Декларации и Платформа действий.

В Конвенции ООН о политических правах женщин от 20 декабря 1952 продекларировано право женщин голосовать на всех выборах, быть избранными во все установленные национальным законом учреждения, требующие публичных выборов, право женщин занимать должности на общественно государственной службе на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации [6].

Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин обязала государства-участники обеспечивать женщинам на равных условиях с мужчинами право участвовать в формировании и осуществлении правительственной политики и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления [7].

Однако, в Кыргызской Республике, как и в большинстве стран мира, эта задача не решена.

Как было изложено выше, выполняя принятые международные и национальные обязательства, Кыргызская Республика разрабатывает политику и принимает специальные программы, предусматривающие достижение гендерного паритета во всех областях развития, в том числе и в сфере избирательного процесса. Так, статья 11, Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года № 184, называемая «Гарантии равных избирательных прав», гласит, что: «Мужчины и женщины имеют равные права на участие в выборах главы государства, высших государственных органов и органов местного самоуправления» [1].

Избирательные права граждан Кыргызской Республики и их гарантии, отношения, связанные с подготовкой, участием и проведением выборов в государственные органы и органы местного самоуправления, а также меры стимулирования и поддержки политических партий в соблюдении гендерного представительства устанавливаются законодательством Кыргызской Республики о выборах и партиях.

Право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей,

закреплено в статье 2 Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года. Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов. Законы и иные важные вопросы государственного значения могут выноситься на референдум (всенародное голосование). Выборы являются свободными. Выборы депутатов Жогорку Кенеша, Президента, депутатов представительных органов местного самоуправления проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Право избирать имеют граждане Кыргызской Республики, достигшие 18 лет [5, с. 70].

В соответствии с Конституционным законом КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года N 68, граждане Кыргызской Республики, достигшие 18 лет, вправе избирать, а по достижении возраста, установленного Конституцией Кыргызской Республики и конституционным Законом, быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Граждане КР вправе избирать, быть избранными независимо от происхождения, пола, расы, этнической принадлежности, инвалидности, образования, должностного и имущественного положения, вероисповедания, политических и иных убеждений. Не имеют права избирать, быть избранными граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы [8].

Граждане, обладающие избирательным правом, могут выступать с законодательной инициативой. Порядок реализации законодательной инициативы гражданами определен в Законе КР от 16 ноября 2011 года «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике» [9], согласно которому законодательное предложение, внесенное гражданами в Жогорку Кенеш, подлежит обязательному рассмотрению (право законодательной инициативы принадлежит: 10 тысячам избирателей-народная инициатива).

Таким образом, в Кыргызской Республике на законодательном уровне обеспечено полное и равное участие всех граждан в ведении политических и государственных дел. Каждый гражданин КР имеет право избирать и быть избранными, имеет равные возможности при поступлении на государственную и муниципальную службу.

Кыргызстан стремится обеспечить гендерное равенство, создать условия для беспрепятственного участия всех категорий избирателей в избирательном процессе, модернизации избирательного процесса путем применения новых избирательных технологий, улучшить взаимодействия с государственными органами в рамках подготовки и проведения выборов и референдумов и достичь абсолютной прозрачности в работе Центральной избирательной комиссии и повышения уровня доверия населения выборным процессам.

Проведенный анализ позволяет заключить, что фактически участие женщин в избирательном процессе в Кыргызской Республике (независимо от

уровня выборов) с точки зрения его правовой регламентации ничем не отличается от участия мужчин. Нет никаких ограничений для женщин выступать в качестве кандидатов на выборах, проводить предвыборную агитацию и избираться в органы власти и местного самоуправления.

Как видим, создание условий для широкого участия женщин в управлении и реального обеспечения гендерного равенства являются приоритетными для Кыргызской Республики. Свидетельством этому является проведенный в Бишкеке 16 октября 2019 года Общественный диалог по вопросам совершенствования избирательных прав женщин в выборах. Мероприятие было организовано ЦИК КР совместно со структурой ООН-женщины в Кыргызстане, в котором приняли участие депутат Жогорку Кенеша КР, А. Алтыбаева, представители международных организаций и главы неправительственных организаций, работающих в сфере продвижения гендерного равенства[10].

Целью Общественного диалога явилось обсуждение совместных дальнейших мер для выработки и реализации концепции образовательных, разъяснительных и информационных мероприятий, направленных на повышение участия женщин в общественно-политической жизни страны в рамках Стратегии совершенствования законодательства Кыргызской Республики о выборах на 2018-2020 гг., одобренной решением Национального Совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики от 13 августа 2018 года[11].

В своей презентации в ходе мероприятия глава ЦИК КР, Н.Шайлдабекова, отметила низкую представленность женщин в выборных органах и среди глав выборных органов и обозначила меры, направленные на активное участие женщин в выборах и выборных органах, такие как квотирование депутатских мест. Здесь представляется необходимым отметить, что в Кыргызской Республике, как и в отдельных государствах мира, законодатель пошел также по пути законодательного закрепления дополнительных гарантий участия женщин в избирательном процессе, исходя из точки зрения, что не представленность в национальном парламенте определенного круга избирателей может привести к отсутствию такой важной черты каждого общества, как национальное единство, и только избирательная система, обеспечивающая равное представительство для всех групп населения, способствует ее развитию.

В связи с этим, с учетом опыта различных государств мира для кардинального изменения уровня участия женщин в органах публичной власти могут использоваться различные механизмы, среди которых особую роль играет квотирование депутатских мест[12, с. 14 - 16].

Таким образом, в прошедшем году механизмы защиты квот, а также унификация подходов для сохранения квот на всех уровнях выборов, предусмотренные Стратегией на законодательном уровне, были реализованы с принятием Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей»[13], вступившим в силу 20 августа 2019 года, которые предусматривают:

1) 30-процентный резерв мандатов депутатов айылного кенеша для женщин;

2) закрепление порядка передачи вакантного мандата депутата, который предусматривает, что в городских и айылных кенешах в случае досрочного прекращения полномочий депутата – женщины, мандат передается следующей женщине – кандидату.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что в Кыргызской Республике создана правовая основа для сохранения квот при пропорциональной (в городских кенешах) и мажоритарной (в айылных кенешах) системах. Нормы по сохранению квот на уровне Жогорку Кенеша были внедрены изменениями в конституционный Закон КР «О выборах Президента КР и депутатов ЖК КР» в июне 2017 года[14].

Меры по активизации участия женщин в выборах были разделены на 4 этапа:

1-й этап. Применение новых норм: 22 сентября 2019 года состоялись первые выборы местного кенеша с применением новых норм в Сарууйском айылном кенеше Жети-Огузского района Иссык-Кульской области. В ходе выборов применена процедура резервирования не менее 30% мандатов для женщин в каждом избирательном округе айылного кенеша.

Всего из числа зарегистрированных 79 кандидатов (67 кандидатов путем самовыдвижения и 12 кандидатов от политической партии “Мекен Ынтымагы”), мужчины составили 63 человека, женщины – 16. По итогам выборов, из 21 мандата депутата Сарууйского кенеша 9 мандатов получили женщины – депутаты. На первой сессии Сарууйского айылного кенеша 4 октября 2019 года председателем кенеша была избрана Оморова Айнура Самыбековна.

План дальнейших действий предусматривает наряду с принятыми законами и их исполнением, проведение на постоянной основе информационных, разъяснительных и образовательных мер для активизации участия женщин в выборах и, соответственно, в выборных органах. Этот комплекс мер будет реализован ЦИК КР во взаимодействии с государственными органами и органами МСУ, организациями гражданского общества и международными партнерами. Стоит отметить, что образовательный компонент будет реализован в рамках программ Центра гражданского образования ЦИК КР.

2-й этап. Согласно прогнозам, в ходе предстоящих выборов депутатов местных кенешей в апреле 2020 года, которые пройдут в 30 кенешах в 6 областях: 25 айылных и 5 городских кенешей, из общего количества 365 мандатов в айылных кенешах для женщин зарезервировано – 141 мандатов.

3-й этап. В ходе выборов депутатов Жогорку Кенеша КР в 2020 году согласно новым изменениям, которые вступят в силу с 1 января 2020 года, общее число кандидатов, выдвигаемых политической партией по списку, не может быть менее 75 и более 200 кандидатов. При определении списка кандидатов политическая партия обязана учесть представительство не более 70 процентов кандидатов одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политических партий, не должна превышать трех позиций.

В случае досрочного прекращения полномочий депутата его мандат передается следующему зарегистрированному кандидату из числа кандидатов женского пола, в случае прекращения полномочий депутата женского пола; из числа кандидатов мужского пола, в случае прекращения полномочий депутата мужского пола.

4-й этап. Согласно прогнозам в 2021 году в ходе выборов депутатов местных кенешей по всей республике, в 22-х городских и 396 айылных кенешей общее количество мандатов, включая в городские кенешы, составит 7502, из них ожидается резервирование 2658 мандатов для женщин.

В ходе Общественного диалога было предложено сформировать площадку для взаимодействия среди женщин лидеров, образовать информационный контент и вести на постоянной основе скоординированную работу по продвижению избирательных прав женщин.

Международные организации выразили заинтересованность в оказании поддержки в реализации дальнейшего плана действий.

С свою очередь участники внесли предложение вести обширную информационную кампанию с целью продвижения ценностей демократии среди населения, с тем, чтобы представители закрытых сообществ не оказывали давление на женщин, желающих активно участвовать в общественно-политической жизни страны, а также принять меры для профессиональной подготовки будущих женщин-кандидатов которые будут участвовать на предстоящих выборах местных кенешей в апреле 2020 года, и выборах депутатов ЖК КР в октябре 2020 года.

Более широкая представленность женщин в айылных кенешах позволит эффективнее решать социально-значимые вопросы, касающиеся интересов детей, женщин и уязвимых групп населения, в том числе вопросы здравоохранения и образования, будет способствовать стабильной работе кенеша, вносить вклад в укрепление толерантности и единства.

Таким образом, можно отметить что указанные акценты Общественного диалога на активное избрание женщин в органы местного самоуправления – это признание того, что женщинам ближе сугубо житейские проблемы, так как именно на местном уровне реализуется основная часть жизненных интересов населения, и тем самым государственная политика приближается к людям, их делам, потребностям, повышается эффективность управления.

Стратегия совершенствования законодательства о выборах Кыргызской Республики[11] основывается

Литература:

1. Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года № 184(В редакции Закона КР от 14 июля 2011 года № 97).<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202398>
2. Мельник Т. М. Основы теории гендера: Учебное пособие /Отв. Ред. Н.Н. Скорик.-М.: К.И.С., 2004, с. 229–230.
3. Одним кадром: Гендерное неравенство в кыргызской политике.
<https://kloop.kg/blog/2018/11/21/odnim-kadrom-gendernoe-neravenstvo-v-kyrgyzskoj-politike/>
- 4.Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018 – 2040 годы.
www.president.kg/sys/media/download/52135/pdf

на том, что права женщины являются неотъемлемой частью общих прав человека. Полное и равноправное участие женщин в политической, экономической, социальной и культурной жизни на всех уровнях внутри страны и международном уровнях должно стать главной целью государственного регулирования в области улучшения положения женщин в Кыргызской Республике.

В этой связи необходимо, во-первых, содействовать соблюдению прав женщин в единстве с правами и основными свободами человека; во-вторых, обеспечивать условия для полноправного участия женщин в принятии решений на всех уровнях управления.

Продвижение женщин во власть рассматривается сегодня как инструмент стабильного, гуманного и устойчивого развития общества, поскольку реальное равноправие мужчин и женщин изменяет приоритеты государственной политики. Ярким примером потребности общества в участии женщины в управлении на высшем уровне стал приход к власти первой женщины-президента в таком традиционно-патриархальном регионе как Центральная Азия. В 2010 году граждане Кыргызстана выразили Розе Отунбаевой свое доверие и дали шанс вывести страну из кризиса.

Однако, не смотря на значимую роль женщины, они до сих пор крайне мало представлены во властных структурах государства. В чем же причина? Это и недостаточная нормативно-правовая база, слабость развития институтов гражданского общества, и невысокая политическая активность самих женщин, низкий уровень развития демократии. При этом главным фактором, который существенно сдерживает продвижение женщин нашей страны в политику и власть является устойчивое сохранение социально-культурных патриархальных традиций и стереотипов.

Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин – это не просто вопрос соблюдения прав человека, это крайне важное условие обеспечения всестороннего, справедливого и устойчивого развития. Участие женщин в управлении государством является важнейшим фактором в достижении этих целей, а избирательный процесс является одним из влиятельнейших институтов, которые поддерживают и содействуют этому участию. При менее двадцати процентах мест в парламентах мира, занимаемых женщинами, становится ясно, что государству следует делать больше в направлении расширения избирательных прав и возможностей женщин, и им необходимо помочь в этой работе.



www.esa-conference.ru

5. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) КР 27.06. 2010. Издат. Академия, г. Бишкек. 2010.
6. Конвенция ООН о политических правах женщин. Принята резолюцией 640 (VII) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1952 года.
7. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 г.
8. Конституционный закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года N 68. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244>
9. Закон КР «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике» от 16 ноября 2011 г. № .<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203452>
10. В Бишкеке обсудили меры по активному участию женщин в выборах и работе в выборных органах. <https://shailoo.gov.kg/ru/news/2863/>
11. Стратегия совершенствования законодательства Кыргызской Республики о выборах на 2018-2020 гг. <https://www.shailoo.gov.kg/media/anarbek/2018/10/10/1.pdf>
12. Акмалова А.А., Капицын В.М. «Женское лицо» местного самоуправления. // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 4.
13. Закон Кыргызской Республики от 8 августа 2019 г. «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей». <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111964?cl=ru-ru>
14. Закон Кыргызской Республики от 5 июня 2017 года № 96. О внесении изменений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111583?cl=ru-ru>