

ЖОГОРКУ КЕНЕШ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

# ПРОДВИЖЕНИЕ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В ЖОГОРКУ КЕНЕШЕ

## ОТЧЕТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОВЕДЕНИЯ ГЕНДЕРНОЙ ОЦЕНКИ ПАРЛАМЕНТА НА ОСНОВЕ ШИРОКОГО УЧАСТИЯ

Бишкек, май 2023 г.

# Жогорку Кенеш Кыргызской Республики

Страница

**1. Введение**

**2. Парламенты, учитывающие гендерную проблематику: Концепция**

**3. Гендерная оценка на основе широкого участия: Подход**

**4. Методология**

**5. Выводы и рекомендации**

Измерение 1: Представительство с учетом гендерных аспектов

Измерение 2: Законотворческая деятельность с учетом гендерной проблематики

Измерение 3: Контрольная деятельность с учетом гендерной проблематики

**6. Шаблон Плана действий по продвижению гендерного равенства в Кенеше**

**Жогорку**

*Приложение 1. Области оценки*

*Приложение 2. Выдержка из Кигальской декларации МПС*

*Данный отчет был подготовлен при поддержке Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Содержащиеся в отчете мнения и информация могут не отражать политику и позицию БДИПЧ.*

## **1. ВВЕДЕНИЕ**

Национальные парламенты располагают оптимальными возможностями и инструментами для реализации целей гендерного равенства и продвижения гендерного подхода, учитывая потребности и интересы женщин и мужчин в своем составе, структурах, процессах, методах работы и повседневной деятельности. Парламенты также отвечают за результаты проведения политики, учитывающей гендерные аспекты, как посредством принятия решений и документов, в соответствии с их компетенцией, так и косвенно, в рамках осуществления контроля за деятельностью исполнительной власти.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) обладает мандатом по оказанию помощи государствам-участникам ОБСЕ в продвижении политического участия женщин, а также на предоставление экспертных знаний и поддержки для укрепления демократических институтов в целях продвижения гендерного равенства. Решением Совета министров ОБСЕ № 14/04 о Плана действий ОБСЕ по продвижению гендерного равенства на БДИПЧ возложен следующий мандат:

- "...БДИПЧ будет оказывать помощь в разработке и осуществлении конкретных программ и мероприятий по поддержке прав женщин, повышению роли женщин на всех уровнях принятия решений и содействию равенству между женщинами и мужчинами повсюду в регионе ОБСЕ..."
- "БДИПЧ будет содействовать государствам-участникам в разработке эффективных мер по обеспечению равноправного участия женщин в демократических процессах и оказывать помощь в разработке оптимальной практики их осуществления..."

В продолжение усилий БДИПЧ по содействию расширению участия женщин в политической жизни и дальнейшему повышению уровня гендерной чувствительности демократических институтов, БДИПЧ оказывает поддержку национальным парламентам в проведении гендерной оценки на основе широкого участия.<sup>1</sup> БДИПЧ и

---

<sup>1</sup> Устоявшийся и широко используемый термин в английском языке звучит как "гендерный аудит на основе широкого участия". Но, принимая во внимание, что термин "аудит" может иметь различные значения в разных политических и правовых системах, было решено для целей гендерного аудита в Кыргызстане использовать термин "гендерная оценка на основе широкого участия". <sup>2</sup> Проводя данный гендерный аудит, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики также выполняет обязательства в соответствии с Кигальской декларацией Межпарламентского союза от 2022 года, согласно которой все участвующие национальные парламенты обязаны провести как минимум два гендерных аудита в течение десяти лет. См. Приложение 2.

Жогорку Кенеш в соответствии с письмами от 17 мая и 6 июля 2022 года договорились о проведении гендерной оценки парламента Кыргызстана.<sup>2</sup> Гендерная оценка, по результатам которой был подготовлен настоящий отчет, проводилась сотрудниками БДИПЧ при поддержке национального консультанта БДИПЧ в период с августа по 15 декабря 2022 года.

## **2. ПАРЛАМЕНТЫ, УЧИТЫВАЮЩИЕ ГЕНДЕРНУЮ ПРОБЛЕМАТИКУ: КОНЦЕПЦИЯ**

Парламент считается учитывающим гендерную проблематику, если в нем активно и на практике уважают и обеспечивают гендерное равенство. Одно из первых и наиболее часто используемых определений предложил Межпарламентский союз (МПС). МПС определяет парламент, учитывающий гендерную проблематику, следующим образом:

*Парламент, который отвечает потребностям и интересам как мужчин, так и женщин с точки зрения состава, структур, процессов/процедур, методов и работы. Парламенты, учитывающие гендерную проблематику, устраняют препятствия для полного участия женщин и являются позитивным примером или моделью для общества в целом. Они обеспечивают эффективное использование своих процессов и ресурсов в целях поощрения гендерного равенства. В парламенте, учитывающем гендерную проблематику, отсутствуют препятствия – существенные, структурные или культурные – для полного участия женщин и для равенства мужчин и женщин среди членов парламента и сотрудников аппарата. Это место, где женщины не только могут, но и хотят работать и вносить свой вклад. Парламенты, учитывающие гендерную проблематику, являются положительным примером поддержки гендерного равенства и расширения возможностей женщин в обществе как на национальном, так и на международном уровне. Парламент, учитывающий гендерную проблематику, является современным институтом, который принимает во внимание и отражает требования современного общества, касающиеся равенства. Наконец, такой парламент является более эффективным, результативным и легитимным.<sup>2</sup>*

Парламенты представляют собой организации, функционирующие в соответствии с правилами, нормами, внутренними процедурами и специфической гендерной культурой, как и любое другое рабочее место; влияние и власть члена парламента могут зависеть от пола, и эта разница может усугубляться другими пересекающимися факторами, такими как этническая принадлежность, статус меньшинства, наличие инвалидности, возраст, класс, сексуальная ориентация и идентичность. При этом

---

<sup>2</sup> «План действий для парламента, учитывающих гендерную проблематику» Межпарламентский Союз, 2017 г.

парламенты — это довольно специфические рабочие места, поскольку они также являются символами демократии, представительства и законности, и отвечают за законотворчество, бюджеты и контроль над правительством.

Парламенты, учитывающие гендерную проблематику — это не простое и не статичное явление. Они характеризуются высоким уровнем сложности и зависят от странового и временного контекста. Не существует единого пути, ведущего к гендерной чувствительности: тогда как одна страна может начать с увеличения количества женщин-парламентариев, другая предпочтет сосредоточиться на достижении более гендерно-чувствительного подхода в работе парламента. Общим для всех является то, что парламентские структуры, учитывающие гендерную тематику, более эффективны и способны обеспечить интересы как женщин, так и мужчин.

В парламентах, учитывающих гендерную проблематику, как женщины, так и мужчины включены в их работу, узнают о внутренних правилах и нормах, учитывающих гендерные аспекты, и прилагают значимые усилия для достижения гендерного равенства как внутри структуры, так и за ее пределами посредством гендерночувствительных стратегий и политики. В конечном счете, приоритизация и поощрение гендерного равенства означает вклад в построение более справедливого общества, где социальная справедливость является общей ценностью и эффективно реализуется.

Национальные парламенты располагают широкими возможностями для того, чтобы активно поддерживать продвижение к гендерному равенству и обеспечение полного гендерного равенства в политике и фактически во всех других сферах. Эта, исключительно важная, роль парламентов четко закреплена и в международных конвенциях и обязательствах. Например, Пекинская декларация и Платформа действий 1995 года обязали правительства предоставлять «законодательным органам на регулярной основе доклад[ы], когда это целесообразно, о прогрессе в том, что касается учета гендерных проблем в контексте основной деятельности» (пункт 109).

В последующие десятилетия понятие парламента, учитывающего гендерную проблематику, стало четким выражением ответственности парламентов за поддержку и достижение гендерного равенства. Международные парламентские организации, такие как, например, Ассоциация парламентариев стран Содружества наций и Межпарламентский союз, находятся в авангарде этих усилий, создав массив фактических данных, а также политических документов, содействующих поддержке комплексного гендерного подхода во всем мире.<sup>3</sup> В настоящее время ряд межправительственных структур, в том числе БДИПЧ, Европейский институт гендерного

---

<sup>3</sup> “Gender Sensitising Parliaments Guidelines: Standards and a Checklist for Parliamentary Change” Commonwealth Parliamentary Association 2020 [Руководство по учету гендерной проблематики в парламентах: стандарты и список контрольных вопросов для реализации изменений, Ассоциация парламентариев стран Содружества наций, 2020 г.]; “Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice” Inter-Parliamentary Union 2011. [Парламенты, учитывающие гендерные аспекты: глобальный обзор передовой практики, МПС 2011 г.]

равенства (ЕИГР), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Организация Объединенных Наций, выделяют ресурсы на поддержку усилий по устранению препятствий для полного и эффективного участия женщин в деятельности парламентов.

### **3. ГЕНДЕРНАЯ ОЦЕНКА НА ОСНОВЕ ШИРОКОГО УЧАСТИЯ: ПОДХОД**

Цель гендерного аудита на основе широкого участия заключается в том, чтобы помочь парламентам оценить, в какой степени в них учитываются гендерные аспекты в рамках основных функций — представительной, законодательной и контрольной, а также разработать рекомендации по улучшению учета гендерной проблематики в парламентах. В оценке применяется интерсекциональный подход, который учитывает гендерные и иные личные особенности и характеристики женщин и мужчин.

Гендерная оценка парламента на основе широкого участия (далее упоминается как «гендерная оценка» или просто «оценка») – это оценка, которая разрабатывается и проводится под руководством внешних экспертов совместно с руководителями, членами и сотрудниками парламента, организациями гражданского общества, а также другими соответствующими организациями. Гендерная оценка на основе широкого участия предусматривает сбор и обсуждение информации из большого количества разных источников для того, чтобы сформировать объективное представление о действующих практиках и процедурах.

Парламенты стран региона ОБСЕ отличаются по уровню учета гендерной проблематики, и в них наблюдается потребность усовершенствовать работу в этой области. Гендерную оценку на основе широкого участия следует проводить во всех парламентах, независимо от политической системы и этапа развития. Гендерная оценка проводится не с целью ранжирования парламентов, но содействия в выявлении сильных и слабых сторон, а также определения приоритетных мер по улучшению учета гендерной проблематики. Гендерная оценка обеспечивает рамки для дискуссии среди членов парламента, лиц в аппарате парламента, ответственных за принятие решений, и сотрудников парламента. Этот подход предполагает ответы на вопросы о нормативной базе и работе соответствующего парламента.

Гендерная оценка Жогорку Кенеша проводилась по методологии БДИПЧ, представленной в публикации "Гендерный аудит парламентов на основе широкого участия. Пошаговое руководство".<sup>4</sup> Методология БДИПЧ учитывает гендерную проблематику в рамках трех основных функций парламентов:

- представительной

---

<sup>4</sup> "Participatory Gender Audits. A step-by-step Guidance Document for OSCE Parliaments", ODIHR, 2022.

[Гендерный аудит парламентов на основе широкого участия. Пошаговое руководство, БДИПЧ, 2022 г.]

- законодательной
- контрольной

Для каждой из функций существует список стандартов, определяющих процесс оценки (см. Приложение 1). Важно подчеркнуть, что гендерная оценка не ставит своей задачей анализ результатов законотворческого процесса, т.е. содержание законов, принятых парламентом, и степень их гендерной чувствительности или соответствия потребностям женщин и мужчин.

Подход гендерной оценки признает, что парламенты являются одновременно и институтом демократического представительства, и местом работы. Руководящий документ БДИПЧ разработан с целью систематического и всестороннего изучения того, как учет гендерной проблематики отражается на парламентском взаимодействии и результатах его деятельности. Оценка охватывает как формальные правила и процедуры, так и неформальную практику, опыт и предпочтения парламентариев и сотрудников парламента, индивидуальное поведение и коллективное взаимодействие, а также более широкую парламентскую культуру. Чтобы обеспечить учет гендерных аспектов в своей деятельности, парламентам недостаточно простого увеличения числа женщин-парламентариев. Женщины зачастую попадают в институты с чрезмерно маскулинизированной культурой, где формальные и неформальные правила и практика отражают поведенческие и исторические предпочтения мужчин, долгое время составлявших абсолютное большинство представителей в парламентах.

Одним словом, процесс оценки смещает фокус с попыток "исправления женщин" на "исправление институтов". Быть женщиной-парламентарием в среде, созданной вокруг и для мужчин, создает проблемы и может затруднить реализацию их полного потенциала в парламенте и возможность оставаться членами парламента в течение длительного периода времени. Это также усугубляет проблемы, связанные с поощрением женщин, стремящихся к развитию политической карьеры, в том числе в парламенте.

#### **4. МЕТОДОЛОГИЯ**

Оценка проводилась под руководством экспертов БДИПЧ при участии национального консультанта БДИПЧ и включала в себя сбор и анализ количественных и качественных данных, в том числе информации из опросников, отчетов, юридических документов, интервью и фокус-групп. Было проведено кабинетное исследование положения женщин в политике в Кыргызстане и усилий, предпринимаемых для увеличения числа женщин-парламентариев. В его рамках парламент также предоставил ряд данных и ответил на вопросы полу-структурированного опросника.

Ознакомительный визит состоялся с 24 по 26 октября 2022 года. В рамках визита были организованы интервью и фокус-группы с 24 (14 женщин и 10 мужчин) членами

парламента, членами аппарата парламента и представителями организаций гражданского общества.

Также 24 октября 2022 года был организован однодневный семинар для членов и сотрудников парламента (всего 22 участника, из них 10 членов парламента и 11 сотрудников парламента; 13 женщин и 9 мужчин) с целью:

- Разъяснить концепцию парламента, учитывающих гендерных проблематику;
- Представить обзор международных рамок в области гендерного равенства;
- Внести вклад в гендерную оценку на основе широкого участия в рамках дискуссий;
- Определить возможные меры по улучшению учета гендерной проблематики в парламенте.

Отчет был доработан в марте 2023 года на основе письменных отзывов, полученных от Жогорку Кенеша.

## **5. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **ИЗМЕРЕНИЕ 1:**

#### **ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО С УЧЕТОМ ГЕНДЕРНЫХ АСПЕКТОВ**

1. Политическая система Кыргызской Республики за последние несколько лет претерпела значительные реформы и изменения. В 2021 году в силу вступила новая Конституция,<sup>5</sup> статья 24 (3) которой закрепляет за женщинами и мужчинами равные права и свободы, а также равные возможности для их реализации. Помимо общего положения, касающегося равенства всех граждан в вопросах участия в политической жизни, Конституция не содержит никаких дополнительных положений, относящихся непосредственно к участию женщин в политической и общественной жизни; она также прямо не обязывает государственные органы принимать временные специальные меры для решения проблемы дискриминации по признаку пола.
2. Кыргызстан присоединился ко всем основным международным договорам в области прав человека, включая Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛЖД). Страна регулярно отчитывается перед Комитетом КЛЖД. В Заключительных замечаниях по пятому периодическому докладу<sup>6</sup> Кыргызстана Комитет КЛЖД подчеркнул решающую роль

---

<sup>5</sup> Совместное заключение Венецианской комиссии Совета Европы и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ по проекту Конституции Кыргызской Республики от 19 марта 2021 года, доступно по ссылке: <[https://www.osce.org/files/f/documents/e/7/481840\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/e/7/481840_1.pdf)>

<sup>6</sup> Заключительные замечания по пятому периодическому отчету Кыргызстана, Комитет CEDAW, 29 ноября 2021 г., доступно по ссылке: <<https://www.ohchr.org/en/documents/concludingobservations/cedawckgzc05-concluding-observations-fifth-periodic-report>>



законодательной власти в обеспечении полного осуществления Конвенции, рекомендовав, в частности, две конкретные меры:

«пересмотреть свое избирательное законодательство в целях достижения паритета женщин и мужчин в политической жизни страны и принять для этого целенаправленные меры, включая временные специальные меры, такие как увеличение квот для расширения представленности женщин на всех уровнях власти, в Жогорку Кенеше и в местных советах, в судебных органах и в научных кругах, в частности, на директивном уровне; обязать политические партии включать в свои избирательные списки равное количество кандидатов-женщин и кандидатов-мужчин, причем имена женщин и мужчин должны располагаться в чередующемся порядке (так называемая система «молнии»)».

3. На национальном уровне Кыргызстан предпринял ряд законодательных мер для реализации международных обязательств и стандартов в области гендерного равенства. Были приняты важные государственные законы, защищающие и укрепляющие права женщин, включая Закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» 2008 года. Законом установлены равные политические права для женщин и мужчин, и ст. 10 предусматривает ограничение на представительство каждого пола в государственных органах и органах местного самоуправления 70 процентами.
4. После конституционных изменений 2021 года страна вернулась к президентской форме правления. Численность парламента была сокращена со 120 до 90 депутатов. Среди других значительных изменений была введена смешанная избирательная система - отход от пропорциональной избирательной системы. 54 мандата из 90 распределяются по открытым партийным спискам по единому общереспубликанскому избирательному округу. Независимо от количества полученных голосов политическая партия ограничена максимум 27 местами в парламенте. Остальные 36 членов парламента избираются в рамках одного тура от одномандатных избирательных округов по мажоритарному принципу.<sup>7</sup>
5. Законодательно установленная гендерная квота применяется к парламентским выборам, но только по партийным спискам новой избирательной системы. В списке кандидатов должно быть не менее 30 процентов кандидатов от каждого пола, при этом менее представленному полу должен быть предоставлен один или более мандат на каждые 4 кандидата в списке. За женщинами закреплено не менее 30 процентов мандатов, полученных каждой партией по партийным спискам, даже если они не получили достаточного количества преференциальных голосов. Согласно избирательному законодательству, в случае досрочного прекращения полномочий члена парламента, мандат передается следующему кандидату того же пола в

---

<sup>7</sup> Подробнее о вопросах, связанных с выборами, можно узнать из отчета БДИПЧ о парламентских выборах 2021 года, опубликованного 26 мая 2022 года, доступен по ссылке:

<<https://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan/519087>>

избирательном списке. По одномандатным округам отсутствуют законодательные положения с разбивкой по признаку пола, связанные с выдвижением/замещением кандидатов.

6. В заключительном отчете миссии БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами 2021 года авторы отмечают следующее: «Хотя недавние поправки в законодательство упрочили 30-процентную гендерную квоту для кандидатов, участвующих в пропорциональном компоненте выборов, повторное введение мажоритарного компонента сделало существующий механизм квот недостаточным для продвижения равного представительства женщин и мужчин в парламенте. МНВ БДИПЧ отметила, что женщины в целом были малозаметны в предвыборных мероприятиях, а вопросы гендерного равенства в тематике предвыборной кампании не фигурировали. В пропорциональном компоненте выборов женщины составляли около 36 процентов кандидатов, а в одномандатных избирательных округах – лишь 6,5 процента кандидатов. В новый парламент избрано всего 19 женщин-депутатов (21 процент), в том числе одна – от одномандатного избирательного округа». Кроме того, в отчете говорится, что: «Некоторые собеседники ММНВ выражали озабоченность тем фактом, что сокращение количества мест в парламенте, вместе с введением мажоритарного компонента избирательной системы, который традиционно предоставляет преимущество кандидатам мужского пола, отрицательно сказались на общем участии женщин в избирательной кампании и представительстве в парламенте».
7. Во время проведения гендерной оценки состоялось заседание Межведомственной рабочей группы по совершенствованию избирательного законодательства с целью улучшения законодательных положений, а также учета рекомендаций, озвученных международной миссией БДИПЧ по наблюдениям за выборами.
8. Представительство женщин в парламенте менялось в течение последних 20 лет, достигнув пика в 26% после парламентских выборов 2007 года. С тех пор этот показатель заметно снизился. Ко времени проведения гендерной оценки (октябрь/ноябрь 2022 года) в парламенте было 19 женщин-депутатов, что составляло 21% от общего числа парламентариев.
9. Статья 4 (9) Регламента Жогорку Кенеша предусматривает представительство не более 70% лиц одного пола в органах Жогорку Кенеша. На практике женщин значительно меньше на руководящих должностях в нынешнем созыве парламента. И спикер, и генеральный секретарь парламента — мужчины. Согласно данным парламента (по состоянию на декабрь 2022 года), распределение по полу следующее:

Должность	Мужчины	%	Женщины	%
Спикер и заместители спикера	3	75	1	25
Председатели комитетов	6	75	2	25
Заместители председателей комитетов	16	80	4	20
Руководители партий	7	100	0	0

Заместители лидеров партий	6	86	1	14
Руководитель аппарата/секретарь и заместители	3	100	0	0

10. Согласно исследованию БДИПЧ, проведенному в масштабах ОБСЕ <sup>8</sup>, состав комитетов Жогорку Кенеша отражает укоренившееся в мире стереотипное распределение сфер политики между женщинами и мужчинами, где мужчины доминируют в сферах, связанных с обороной, финансами и промышленностью, а женщины – в сферах, связанных с социальной политикой и образованием. Тогда как в двух комитетах нет ни одной женщины-парламентария, в Комитете по социальной политике – только один мужчина. Жогорку Кенеш представил следующие данные с разбивкой по полу (по состоянию на декабрь 2022 года):

Комитет	Женщины	Мужчины	% женщин
Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному-правовым вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша	3	8	27%
Комитет по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции	1	8	11%
Комитет по международным делам, обороне, безопасности и миграции	5	10	33 %
Комитет по бюджету, экономической и фискальной политике	5	14	26%
Комитет по социальной политике	5	1	83%
Комитет по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и региональному развитию	0	7	0%
Комитет по топливно-энергетическому комплексу, недропользованию и промышленной политике	0	11	0%
Комитет по транспорту, коммуникациям, архитектуре и строительству	2	12	14%

11. Регламентом Жогорку Кенеша не предусмотрено никаких положений относительно представительства женщин и мужчин-парламентариев ни на руководящих должностях, ни в составе рабочих органов и парламентских делегаций.

12. Жогорку Кенеш имеет несколько официальных и неофициальных рабочих органов по гендерным вопросам. Комитет по социальной политике играет ведущую роль в разработке законодательства в сфере гендерного равенства. Наряду с этим функционирует неформальный Форум женщин-депутатов. В 2022 году спикер вновь

<sup>8</sup> Реализация гендерного равенства в парламенте, БДИПЧ, 2021 г., стр. 26.

сформировал консультативный орган – Совет по правам женщин, детей и гендерному равенству, объединяющий членов парламента и гражданское общество и являющийся одним из четырех консультативных советов, назначаемых спикером. Согласно результатам интервью, складывается впечатление, что Форум и, в какой-то степени, Совет в нынешнем созыве менее активны по сравнению с предыдущими созывами. Тем не менее, представители гражданского общества считают, что Совет располагает уникальной возможностью и потенциалом стать площадкой для эффективного сотрудничества с правозащитниками и женскими организациями. По состоянию на ноябрь 2022 года Форум и Совет не получали финансирования из бюджета Жогорку Кенеша.

13. Опираясь на результаты интервью, можно заключить, что представительство женщин и продвижение гендерного равенства не являются приоритетными вопросами для политических партий. В большинстве политических партий отсутствуют обязательные гендерные квоты. Женские крылья, если они вообще существуют, не играют никакой роли в деятельности политических партий. Ни один из мужчин-лидеров партий не рассматривает недостаточную представленность женщин в парламенте в качестве проблемы, требующей дальнейших активных действий; некоторые из них даже выразили убеждение в том, что роль женщин в семье и частной жизни первостепенна по сравнению с их участием в общественной и политической жизни. Женщины-парламентарии выразили противоположные мнения, подчеркнув отсутствие поддержки со стороны мужчин-политических лидеров и их низкий уровень гендерной осведомленности. Отвечая на вопрос о препятствиях для участия в политической жизни, мужчины-парламентарии упоминали высокие финансовые затраты на проведение предвыборной кампании или сложность завоевания избирателей, в то время как женщины-парламентарии чаще акцентировали внимание на гендерных барьерах, включая гендерные стереотипы со стороны представителей политических партий и избирателей, отсутствие поддержки со стороны семьи и насилие в отношении женщин в политике.
14. Представители гражданского общества выразили обеспокоенность вопросами гендерной дискриминации женщин-парламентариев и призвали уделять больше внимания данной проблеме. Представители гражданского общества говорили о необходимости более полного понимания и продвижения интересов и потребностей женщин среди мужчин и женщин-парламентариев. Представители гражданского общества также привели примеры, когда члены парламента и их помощники обращались к женским организациям как к "иностранным агентам".
15. Парламент не отслеживает уровень участия женщин и мужчин-парламентариев, включая их присутствие в рабочих органах парламента, а также частоту и продолжительность их выступлений на пленарных заседаниях или заседаниях комитетов. Парламент также не собирает дезагрегированные по полу данные о

количестве и типе законодательных инициатив, предложенных разными парламентариями<sup>9</sup>.

16. Отдел по работе с общественностью и средствами массовой информации освещает работу Совета и Форума, которые также ведут свои страницы на сайте парламента. Сотрудники парламента, ответственные за связь с общественностью, выразили заинтересованность в дальнейшем изучении отчетности, учитывающей гендерную проблематику.
17. Залы заседаний в здании парламента имеют гендерно-нейтральные названия. Произведения искусства, представленные в здании, не описаны, не анализировались на предмет того, кто на них изображен или есть ли какие-либо правила, исключающие гендерную предвзятость при выборе художника.
18. Статья 18 (13) Регламента Жогорку Кенеша наделяет спикера полномочиями назначать должностных лиц управления делами Жогорку Кенеша с соблюдением принципа представительства не более 70% лиц одного пола. Данное положение выполняется на практике, поскольку мужчины составляют 59% всех сотрудников аппарата парламента (по сравнению с 41% женщин). При этом 100% руководящих должностей и 61% должностей среднего звена занимают мужчины (по сравнению с 39% женщин).
19. Трудовой кодекс КР распространяется и на сотрудников парламента и не предусматривает оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком для мужчин. Парламент не учитывает вопросы семьи и обязанностей по уходу за членами семьи, когда речь идет о продлении пленарных заседаний в вечернее время. Необходимо отметить, что 40% парламентам<sup>10</sup> в регионе ОБСЕ пытаются согласовать свой календарь с периодами школьных каникул. В здании парламента не предусмотрено ни одного учреждения по уходу за детьми, семейной комнаты или комнаты для грудного вскармливания. Вход детей в здание парламента запрещен. В целом сотрудники управления делами Жогорку Кенеша сообщили о длительных рабочих часах, включая сверхурочные; некоторые из них компенсируются за счет фиксированной доплаты. Особенно сотрудницы управления отметили необходимость создания в здании парламента дружественных детям правил и практики.
20. Отдел управления человеческими ресурсами и организационной работы Аппарата Жогорку Кенеша не проводит тренинги по гендерному равенству в рамках рабочего плана, разработанного Государственной кадровой службой. Регулярные тренинги по повышению осведомленности или технические тренинги для сотрудников парламента также не проводятся. Набор сотрудников осуществляется

---

<sup>9</sup> Такие данные регулярно собираются и анализируются парламентами Дании, Финляндии, Норвегии, Северной Македонии, Швеции, Великобритании и других стран.

<sup>10</sup> Сюда входят такие страны, как Бельгия, Канада и Дания. См. дополнительную информацию в *Реализации гендерного равенства в парламенте*, БДИПЧ, 2021 г., стр. 33.

централизованно. В процессе найма или ежегодного премирования сотрудников не учитываются гендерные соображения. Статистика с разбивкой по полу не ведется.

21. В своей деятельности депутаты Жогорку Кенеша придерживаются требований Кодекса депутатской этики.<sup>11</sup> Кодекс содержит важные положения, основанные на международных стандартах и передовой практике по разработке этических рекомендаций для государственных должностных лиц. Однако его пересмотр с учетом, помимо прочего, дискриминации по признаку пола, включая сексуальные домогательства, может положительно отразиться на рабочей этике в парламенте. Как говорилось в интервью, представители гражданского общества также не считают существующие документы эффективными для предотвращения и решения проблемы насилия в отношении женщин в политике, в том числе в парламенте.
22. В ходе интервью собеседники открыто упоминали гендерное и сексуализированное насилие в отношении женщин-парламентариев, при этом официально зарегистрированные случаи дискриминации и насилия по гендерному признаку между членами парламента и сотрудниками отсутствуют.

## Рекомендации

Для улучшения представительства с учетом гендерных аспектов, а также обеспечения постепенного и постоянного прогресса в направлении гендерно-сбалансированного представительства на всех уровнях власти и, в частности, в парламенте, на рассмотрение руководства парламента выносятся следующие рекомендации:

- 1.1 Провести оценку влияния временных специальных мер в избирательном законодательстве и рассмотреть возможность принятия дополнительных мер, направленных на увеличение числа женщин-кандидатов и женщин, избранных в качестве членов парламента, в соответствии с международными целями по гендерно-сбалансированному представительству;
- 1.2 Создать парламента, который будет действовать как один из основных демократических институтов в политической системе, способствующих участию с учетом гендерных аспектов на всех уровнях и ветвях власти, например, за счет:
  - а. Проведение регулярных информационно-разъяснительных мероприятий и мероприятий по повышению осведомленности, продвижение гендерного равенства путем признания достижений в области гендерного равенства,

---

<sup>11</sup> По запросу Жогорку Кенеша БДИПЧ подготовило Заключение по кодексу депутатской этики, опубликованное в ноябре 2022 года и доступное по ссылке: <<https://legislationline.org/Kyrgyzstan>> В заключении, среди прочего, подчеркивается необходимость принятия нормативного акта относительно дискриминации по признаку пола и насилия в отношении женщин в парламенте. На основании отчета БДИПЧ проводится пересмотр Кодекса депутатской этики.

выступлений в поддержку, общественных, академических, художественных и культурных мероприятий или других инициатив;

- b. Поощрения политических партий к принятию добровольных мер, направленных на увеличение политического представительства женщин и развитие гендерной чувствительности среди членов партии, включая мужчин-руководителей партии. Политические партии также должны рассмотреть вопрос о дальнейшем расширении участия женщин из числа меньшинств и других исторически угнетаемых групп;
- c. Формирования группы вовлеченных мужчин-депутатов, которая будет служить примером для подражания и способствовать гендерному равенству в политике и обществе;

1.3 Пересмотреть положения Регламента и рассмотреть возможность внесения в них поправок, направленных на введение:

- a. минимальных норм представительства женщин и мужчин-депутатов во всех парламентских рабочих органах и делегациях;
- b. минимальных норм представительства на руководящих должностях в рабочих органах парламента;
- c. других инструментов и механизмов, способствующих представительству с учетом гендерных аспектов;

1.4 Пересмотреть действующий Кодекс депутатской этики и рассмотреть возможность внесения в него поправок, направленных на создание более прочной нормативной базы и четких целей для предотвращения и решения проблемы дискриминации и гендерного насилия, включая насилие в отношении женщин в политике во всех его формах;<sup>12</sup>

1.5 Разработать и проводить на регулярной основе мероприятия по повышению осведомленности, включая ежегодное обучение депутатов и сотрудников Аппарата, для предотвращения всех форм гендерной дискриминации и насилия в стенах парламента;

1.6 Можно рассмотреть вопрос о возложении этой роли на формальный парламентский орган, например, один из комитетов, или создать новый орган для координации деятельности по продвижению гендерного равенства, включая деятельность, связанную с трансформацией парламента в институт, учитывающий гендерную проблематику. Обязательным условием является выделение средств из годового бюджета на гендерно-ориентированную деятельность;

---

<sup>12</sup> БДИПЧ опубликовало практическое пособие по решению проблемы насилия в отношении женщин в политике во всех его формах. Инструмент содержит обзор передового опыта о создании парламентами эффективной политики и механизмов для предотвращения гендерного насилия. См. подробнее: "Борьба с насилием в отношении женщин в регионе ОБСЕ: Практическое пособие", БДИПЧ, 2022 г., <<https://www.osce.org/odihr/530272>>

- 1.7 Рассмотреть возможность введения временных специальных мер для достижения гендерного баланса среди руководителей среднего и высшего звена Аппарата;
- 1.8 Рассмотреть возможность создания штатной должности советника по гендерным вопросам при офисе руководителя аппарата Жогорку Кенеша, которому будет поручено руководить деятельностью по учету гендерной проблематики в парламенте;
- 1.9 Рассмотреть возможность проведения гендерного анализа существующей системы управления человеческими ресурсами для того, чтобы устранить гендерные барьеры в вопросах найма и продвижения по службе;
- 1.10 Внедрить практику мониторинга данных с разбивкой по полу относительно участия и представленности, и публикации общедоступных отчетов. На основании полученных данных оценить необходимость принятия дополнительных мер, направленных на трансформацию парламента в гендерно-сбалансированный и дружественный женщинам институт;
- 1.11 Обеспечить консультации с членами и сотрудниками парламента, направленные на изменение правил и процедур, организацию в здании парламента учреждений по уходу за детьми, семейных комнат, пересмотр правил, запрещающих вход детей в здание парламента и корректировку рабочих часов и продолжительности заседаний.

## **ИЗМЕРЕНИЕ 2:**

### **ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ С УЧЕТОМ ГЕНДЕРНОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ**

23. Обязательство обеспечить участие женщин в процессах принятия решений и разработке политики с целью учета различных интересов, потребностей и перспектив, а также общий гендерный подход закреплены в международных стандартах и договорах,<sup>14</sup> участником которых является Кыргызская Республика.
24. В Заключительных замечаниях по пятому периодическому докладу Кыргызстана от 29 ноября 2021 года Комитет КЛЖД:
  - а. “(8.) подчеркивает крайне важную роль законодательной власти в обеспечении полного осуществления Конвенции (...). Он предлагает Жогорку

<sup>14</sup> Как было указано ранее, Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции CEDAW 10 февраля 1997 года. См. также: Международный пакт ООН о гражданских и политических правах 1966 года (статья 26), к которому Кыргызская Республика присоединилась 7 октября 1994 года; Итоговый документ Венской встречи СБСЕ 1989 года - Третье совещание по последующей деятельности, вопросы, касающиеся безопасности в Европе, принципы, пункт 13.8; Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 года, пункт 40; Решение Совета министров ОБСЕ № 7/09 об участии женщин в политической и общественной жизни 2009 года.



Кенешу, действуя в соответствии со своим мандатом, предпринять необходимые шаги по реализации настоящих заключительных замечаний в период до представления следующего периодического доклада в соответствии с Конвенцией”.

- b. Кроме того, “(9.) Комитет приветствует прогресс, достигнутый государством-участником в создании прогрессивной национальной законодательной основы для защиты прав женщин и содействия обеспечению гендерного равенства. Комитет обеспокоен тем, что: а) Закон о государственных гарантиях равных прав и возможностей мужчин и женщин не охватывает пересекающиеся формы дискриминации и что принятие всеобъемлющего антидискриминационного законодательства задерживается; б) в контексте продолжающегося масштабного пересмотра законодательства страны в качестве его основы используются юридически неопределенные понятия морали, этики и традиционных семейных ценностей, что может быть использовано для ущемления прав женщин”.

25. Комитет “по-прежнему обеспокоен отсутствием в государстве-участнике понимания недискриминационного характера временных специальных мер, их ограниченным применением в большинстве областей Конвенции, в которых женщины недопредставлены или находятся в неблагоприятном положении, а также их ограниченным влиянием на достижение реального равенства между женщинами и мужчинами”. Временные специальные меры, , являются ключевым инструментом, который нужно учитывать не только для улучшения гендерно-сбалансированного представительства, но и в целом для устранения неравенства между мужчинами и женщинами во всех областях<sup>13</sup>.

26. В рамках своих международных обязательств Кыргызстан регулярно участвует в обзоре выполнения Пекинской декларации и Платформы действий. В 2019 году завершился национальный обзор <sup>14</sup> по случаю "Пекин +25": “В министерствах и ведомствах существует пробел в наличии кадров, имеющих экспертные знания для проведения оценки и анализа воздействия секторальной политики и программ на различные группы женщин и мужчин. В министерствах, ведомствах и на уровне местного управления понимание концепции гендерного равенства сводится к простому подсчету количества мужчин и женщин, участвующих в различных мероприятиях. Фактически, институционализации учета гендерной проблематики в системе государственной службы не произошло. По-прежнему вопросы гендерного равенства считаются прерогативой Отдела по гендерным вопросам (Министерства труда и социального развития)”.

---

<sup>13</sup> Для получения дополнительной информации см. общую рекомендацию № 25 по пункту 1 статьи 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин о временных специальных мерах. (Общая рекомендация № (un.org))

<sup>14</sup> Полный текст Национального обзора доступен по ссылке: <<https://kyrgyzstan.un.org/en/15417beijing25-national-level-review-implementation-bpfa>>

27. Национальное законодательство Кыргызской Республики отвечает требованиям международного обязательства по учету гендерной проблематики при принятии решений и разработке политики. В соответствии со ст. 29 Закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 2008 года должен проводиться (ex-ante/предварительный) гендерный анализ законопроектов и проектов нормативных правовых актов. Согласно закону, гендерный анализ проводится с целью выявления и предотвращения нарушений гендерного равенства, а также приведения национальных правовых документов в соответствие с международными договорами и соглашениями, участником которых является Кыргызская Республика.
28. Постановление правительства № 319 от 2010 года содержит подробные указания о том, как должен проводиться гендерный анализ законопроектов и проектов подзаконных актов в рамках более широкой оценки/анализа регулятивного воздействия на правовые аспекты, права человека, гендерные аспекты, окружающую среду и борьбу с коррупцией. Инструкция применяется к законодательству, разрабатываемому правительством.
29. Кроме того, требование интегрировать вопросы гендерного равенства в программы и планы включено в правительственную Методологию по стратегическому планированию устойчивого развития, которая является обязательной для всех государственных и муниципальных органов власти.
30. Ст. 46 Регламента Жогорку Кенеша обязывает инициатора представить гендерный анализ законопроекта. Гендерный анализ входит в общий анализ регулятивного воздействия, связанный с социальными, экономическими, правовыми, правозащитными, коррупционными и экологическими последствиями закона. Согласно ст. 49, экспертная служба Аппарата после изучения представленного анализа регулятивного воздействия должна представить свои заключения до рассмотрения законопроектов ответственным комитетом и их вынесения на первое чтение, а также на всех этапах рассмотрения и утверждения законопроекта (и возможных поправок к нему), в том числе во время трех парламентских чтений. Ст. 152 Регламента также позволяет широкому кругу заинтересованных лиц, включая экспертов и представителей гражданского общества, представлять результаты общественной экспертизы (экспертные заключения, анализы, мнения, оценки, предложения, включая правовую, правозащитную, гендерную, экологическую, антикоррупционную и другие виды экспертиз) рассматриваемого депутатами законопроекта. Лица, проводившие общественную экспертизу, должны быть приглашены на заседание ответственного комитета для дачи разъяснений, ответов в письменном виде по представленным материалам.
31. Регламент не предусматривает требований по анализу дезагрегированных по полу данных, когда это целесообразно в процессе законотворчества. Также отсутствуют положения, касающиеся гендерно-чувствительного и/или гендерно-нейтрального языка, направленные на отмену дискриминационного языка или прекращение использования маскулинных (мужских) языковых форм в качестве единственного

стандарта в юридических текстах. Также отсутствуют требования, обязывающие парламент применять гендерную перспективу при обсуждении или утверждении государственного бюджета. Согласно данным, полученным от членов и сотрудников парламента, на практике данные с разбивкой по полу не учитываются в рамках парламентского обсуждения государственного бюджета.

32. Аппарат парламента не смог предоставить пример гендерного анализа законопроекта за последние три года. Опрошенные сотрудники и члены парламента имеют весьма ограниченное представление о гендерной оценке законопроектов и нормативных актов, сводя ее к отсутствию положений о прямой дискриминации по признаку пола и введению в законопроекты положений о целевых показателях представительства. Сотрудники парламента выразили заинтересованность в дальнейшем наращивании потенциала с целью совершенствования правовых оценок с учетом гендерных аспектов.
33. Что касается официальных парламентских органов, согласно результатам интервью, в рамках своей деятельности два парламентских комитета рассматривают гендерные последствия: (1) Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша в рамках своего мандата по правам человека; и (2) Комитет по социальной политике, в рамках своего мандата по политике гендерного равенства, закрепленного за министерствами, связанными с социальной политикой. Председатели обоих комитетов выразили озабоченность по поводу ограниченного пространства для всестороннего рассмотрения проблематики гендерного равенства, учитывая большое количество вопросов, которыми занимаются эти комитеты.
34. Хотя сотрудники парламента не смогли предоставить официальную статистику, они подчеркнули, что значительная часть законопроектов – до 30% – подается депутатами парламента, а остальные – Правительством или Администрацией Президента. Согласно результатам интервью, с инициативами в сфере обеспечения гендерного равенства в Жогорку Кенеше в подавляющем большинстве случаев выступают женщины-депутаты, особенно в вопросах насилия в отношении женщин и домашнего насилия. Тогда как мужчины-парламентарии практически не участвуют в инициативах, продвигающих гендерное равенство, женщины редко причастны к инициативам, связанным с вопросами национальной безопасности, обороны, финансов или экономики, что подтверждает сильную гендерную сегрегацию в процессе принятия решений и разработки политики.
35. Представители гражданского общества рассматривают Совет по правам женщин, детей и гендерному равенству в качестве единомышленников в парламенте, особенно высоко оценивая деятельность Совета шестого созыва (до последних парламентских выборов в 2021 году). Некоторые собеседники упомянули о сотрудничестве с отдельными членами Комитета по социальной политике. Защитники прав женщин обеспокоены снижением взаимодействия с начала пандемии COVID-19, которое продолжается и во время нынешнего созыва, несмотря на окончание пандемии.

36. В целом не наблюдается активного сотрудничества или работы Жогорку Кенеша с женскими организациями и организациями гражданского общества, занимающимися вопросами гендерного равенства. Особенно редко с официальными органами парламента взаимодействуют женщины из числа меньшинств или социально незащищенных групп, например, женщины из сельской местности. Здание парламента недоступно для людей с ограниченными возможностями. Все это негативно сказывается на инклюзивности законотворческого процесса.

## **Рекомендации**

Для улучшения законотворческой деятельности с учетом гендерной проблематики, включая сотрудничество с организациями гражданского общества, а также для обеспечения значимого и систематического проведения гендерной оценки на рассмотрение руководства парламента выносятся следующие рекомендации:

2.1 Последствия законопроектов необходимо предвидеть в процессе разработки и проверять постфактум в ходе оценки воздействия или пересмотра законодательства.

2.2 Пересмотреть существующие правила и практику для учета гендерных аспектов и многообразия, в частности, связанных с оценкой воздействия законопроектов, с целью постепенного внедрения более комплексного подхода к гендерной оценке, который будет включать анализ, основанный на данных с разбивкой по полу, прогноз желаемых последствий законов и подзаконных актов, направленных на снижение существующего неравенства между женщинами и мужчинами. Рассмотреть возможность:

- a. Внесения поправок в Регламент, укрепления соответствующих правовых положений, относящихся к законотворчеству с учетом гендерной проблематики;<sup>15</sup>
- b. Внедрения инициатив по профессиональной подготовке и развитию потенциала, направленной на укрепление потенциала членов и сотрудников парламента в области гендерного равенства и гендерного подхода, включая оценку гендерного воздействия, с целью разработки законов, учитывающих гендерные аспекты;
- c. Создания методической записки, а также проведения в начале каждого созыва для всех членов парламента ознакомительных семинаров по вопросам гендерного равенства, гендерного подхода, законодательства с учетом гендерной проблематики и оценки гендерного воздействия, направленного на повышение осведомленности всех членов парламента об их роли в продвижении гендерного равенства в обществе посредством

---

<sup>15</sup> По запросу Жогорку Кенеша БДИПЧ на момент составления отчета проводит юридическую экспертизу Регламента, результаты которой планируется опубликовать в первой половине 2023 года.

усовершенствованного законотворческого процесса, учитывающего гендерные аспекты.

- 2.3 Укрепить сотрудничество с госорганами, включая Национальный статистический комитет, направленное на углубленный сбор данных с разбивкой по полу; улучшить правила и процедуры, гендерный учет при принятии и исполнении государственного бюджета.
- 2.4 Усовершенствовать правила и практику использования языка при разработке законопроектов, который должен учитывать аудиторию при выборе той или иной лингвистической формы. В частности, обеспечить, чтобы составители законов использовали гендерно-нейтральный и/или гендерно-инклюзивный подход при формулировании правовых положений для того, чтобы законы одинаково обращались ко всем людям, независимо от их пола и других характеристик.
- 2.5 Продвигать проактивный подход к сотрудничеству с гражданским обществом, направленный на вовлечение представителей гражданского общества в работу парламента, в том числе за счет присутствия представителей НПО и экспертов по гендерному равенству в заседаниях комитетов и предоставления им возможности внести свой вклад в обсуждения поднимаемых комитетом вопросов.
- 2.6 Обеспечить активное и значимое участие женщин и представителей меньшинств и уязвимых групп в рамках целевых общественных обсуждений.
- 2.7 Наладить сотрудничество с госорганами и ведомствами в процессе законотворчества, в том числе в случаях, когда законопроект предлагается членами парламента с целью использования опыта правительства и данных с разбивкой по полу в отраслевой политике.

### **ИЗМЕРЕНИЕ 3:**

#### **КОНТРОЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ С УЧЕТОМ ГЕНДЕРНОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ**

37. Конституция, принятая в 2021 году, предусматривает переход от парламентской к президентской политической системе, усиление власти президента и снижение роли Жогорку Кенеша. Тем не менее, парламента по-прежнему играет ключевую роль, и за ним сохраняется четкая контрольная функция, которая раскрывается далее в ст. 3 Регламента. Таким образом парламента наделен возможностью учитывать гендерные аспекты в ряде контрольных мероприятий, включая рассмотрение и обсуждение годовых отчетов государственных органов и ведомств, а также исполнение годового государственного бюджета. Парламент также может учитывать гендерные аспекты в рамках парламентских расследований, депутатских запросов, парламентских слушаний, обсуждений с правительством.

38. В рамках своей деятельности два парламентских комитета имеют четкие полномочия по учету гендерных аспектов в своей работе: (1) Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебноправовым вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша в рамках своего мандата по правам человека; и (2) Комитет по социальной политике, в рамках своего мандата, по политике гендерного равенства, закрепленного за министерствами, связанными с социальной политикой. Согласно Регламенту Жогорку Кенеша, наряду с другими парламентскими комитетами за этими двумя комитетами официально закреплена контрольная роль с учетом гендерной проблематики и контроль за законодательством в сфере гендерного равенства.
39. Помимо парламентских комитетов, функционируют еще два неформальных органа: Форум женщин-депутатов и Совет по правам женщин, детей и гендерному равенству. Ни за одним из них формально не закреплена роль парламентского контроля, но они могут сыграть важную роль в продвижении гендерного равенства и общей трансформации парламента в институт, учитывающий гендерную проблематику. Тем не менее важно подчеркнуть, что неформальные органы, не являющиеся постоянными парламентскими комитетами, не должны рассматриваться как замена комитетов в сфере продвижения гендерного равенства, а только как дополнение.
40. Несмотря на закрепленные за ним контрольные полномочия, Жогорку Кенеш не осуществляет регулярный контроль за исполнением Закона "О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин" 2008 года. Парламент не внес поправки в закон в соответствии с рекомендациями Комитета КЛЖД (Заключительные замечания Комитета КЛЖД 2021 года по пятому периодическому докладу Кыргызстана).
41. Члены и сотрудники парламента, а также представители гражданского общества подчеркнули необходимость создания постоянного комитета по гендерному равенству в парламенте, учитывая, что существующие комитеты уже перегружены работой по отраслевым направлениям, за которые они отвечают. В частности, представители Комитета по социальной политике отметили нехватку времени и ресурсов и недостаточную приоритезацию контроля, связанного с гендерным равенством.
42. Сотрудники парламента отметили необходимость дальнейшего повышения осведомленности и развития потенциала для проведения экспертизы в рамках функции парламентского контроля.
43. Представители гражданского общества выразили озабоченность по поводу снижения роли парламента в мониторинге и общем контроле за исполнением законодательства, особенно когда речь идет о законодательстве, направленном на улучшение положения женщин и гендерное равенство в целом.

44. Как видно из интервью и представленной информации, парламент не играет значительной роли в мониторинге соблюдения международных стандартов, в том числе в отношении мероприятий по заключительным замечаниям комитета КЛЖД.

## **Рекомендации**

Для улучшения практики контроля с учетом гендерных аспектов и внесения вопросов гендерного равенства в постоянную повестку комитетов, на рассмотрение руководства парламента выносятся следующие рекомендации:

- 3.1 Рассмотреть возможность создания целевого и постоянного Комитета по гендерному равенству, уполномоченному совместно с другими парламентскими комитетами внедрять и продвигать гендерную повестку в контрольную деятельность, или усилить роль и предоставить официальный мандат в соответствии с парламентским регламентом одному существующему парламентскому комитету;
- 3.2 Провести комплексный обзор реализации и возможных недостатков Закона "О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин" и рассмотреть возможность внесения поправок в закон или принятия нового закона по результатам обзора и на основе международных стандартов;
- 3.3 Через функцию парламентского контроля стремиться к укреплению правительственного институционального механизма для улучшения положения женщин и гендерного равенства;
- 3.4 Применять проактивный подход к сотрудничеству с гражданским обществом, направленный на вовлечение представителей гражданского общества в применение разнообразного набора потенциальных инструментов контроля с учетом гендерной проблематики.

## 6. ШАБЛОН ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В ЖОГОРКУ КЕНЕШЕ

В таблице ниже представлен пример плана действий, который Жогорку Кенеш может использовать в качестве шаблона для разработки многолетнего плана действий по продвижению гендерного равенства. В плане действий будет систематизировано выполнение всех или некоторых рекомендаций, представленных в отчете о гендерной оценке, на основе широкого участия.

**Задача 1: Постоянно улучшать представительство женщин в парламенте и развивать рабочую среду для всех женщин и мужчин, работающих в парламенте**

Мероприятия	Показатель успеха	Базовый и целевой показатели	Ответственный парламентский орган или отдел	Сроки

**Задача 2: Усилить политику, правила и практику в сфере законотворчества с учетом гендерной проблематики**

Мероприятия	Показатель успеха	Базовый и целевой показатели	Ответственный парламентский орган или отдел	Сроки

**Задача 3: Повысить роль парламента в контроле за усилиями правительства в области продвижения гендерного равенства во всех сферах жизни**



<b>Мероприятия</b>	<b>Показатель успеха</b>	<b>Базовый и целевой показатели</b>	<b>Ответственный парламентский орган или отдел</b>	<b>Сроки</b>

## Приложение 1. Области оценки

В соответствии с методологией БДИПЧ по гендерной оценке парламентов на основе широкого участия. Методология доступна в публикации:

“Participatory Gender Audits. A step-by-step guidance document for OSCE Parliaments”

ODIHR, August 2022, [«Гендерный аудит парламентов на основе широкого участия. Пошаговое руководство», БДИПЧ, август 2022 г.] <<https://www.osce.org/odihr/524226>>

### 1.1 Представительство с учетом гендерных аспектов

Тема	Вопросы
<b>Избрание женщин в парламент</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Соотношение и количество мужчин и женщин в парламенте на последних выборах</li><li>• Препятствия, с которыми сталкиваются женщины на выборах в парламент</li><li>• Действия политических партий по улучшению гендерного равенства и представленности женщин, в том числе борьба с насилием в отношении женщин в политике</li><li>• Избирательная система и временные специальные меры в избирательном законодательстве</li></ul>
<b>Руководящие должности в парламенте</b>	<input type="checkbox"/> Соотношение мужчин и женщин на руководящих должностях, включая спикеров или глав комитетов, а также в аппарате парламента
<b>Участие в работе парламента</b>	<input type="checkbox"/> Данные об участии в разбивке по полу, включая выступления, запросы, членство в комитетах
<b>Обязанности по уходу</b>	<input type="checkbox"/> Инфраструктура для членов парламента и сотрудников аппарата, которые имеют обязанности по уходу за членами семьи, включая график заседаний и предоставление учреждений по уходу за детьми
<b>Достоинство и уважение</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Формальные механизмы – кодексы поведения и правила, включая политику в отношении дискриминации и домогательств</li><li>• Культурные аспекты – стереотипы и унижающее достоинство поведение</li><li>• Общая ответственность мужчин и женщин за равенство</li></ul>
<b>Сотрудники парламента</b>	<input type="checkbox"/> Представленность каждого пола в аппарате парламента, в том числе на руководящих должностях; отражают ли должности стереотипные гендерные представления о мужчинах и женщинах

### 1.2 Законотворческая деятельность с учетом гендерной проблематики

Тема	Вопросы
<b>Учет гендерной проблематики в законотворческой деятельности</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Доступ к соответствующим данным в разбивке по полу</li><li>• Список контрольных вопросов или иных практических инструментов для комплексной гендерной проверки законодательства</li><li>• Требование по проведению гендерного анализа и оценки гендерного воздействия</li><li>• Требование по проведению консультаций с бенефициарами законов, включая организации гражданского общества, представляющие различные интересы и группы</li><li>• Использование гендерно-ориентированной лексики, т.е. гендерно-нейтральный или гендерно-инклюзивный подход при формулировании правовых норм, а также соблюдение стандартов в области прав человека и гендерного равенства в содержании/сути законов</li></ul>
<b>Учет гендерной проблематики при рассмотрении бюджета</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Доступ к соответствующим данным в разбивке по полу, а также многим другим индивидуальным характеристикам, включая возраст, этническую принадлежность, расу, религию и наличие инвалидности</li><li>• Требование по проведению гендерного анализа и оценки гендерного воздействия</li><li>• Отражение в сопроводительной бюджетной документации прав и потребностей женщин и мужчин, а также меньшинств, людей с инвалидностью и других групп</li></ul>
<b>Экспертиза в области оценки гендерного воздействия</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Наличие внутренней экспертизы, позволяющей обеспечить отсутствие всех форм дискриминации по признаку гендера в законотворческой деятельности</li><li>• Наличие внешней экспертизы, которая дополняет внутреннюю</li></ul>

### 1.3 Контрольная деятельность с учетом гендерной проблематики

Тема	Вопросы
------	---------

<b>Парламентские структуры</b>	<input type="checkbox"/> Наличие, формат и мандат парламентских структур, которые отвечают за гендерное равенство
<b>Учет гендерной проблематики</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вопросы гендерного равенства в запросах, прениях, работе комитетов и различных формах контрольной деятельности для защиты законодателей от неосознанной предвзятости и обеспечения равного отношения ко всем в законодательстве</li> <li>• Наличие данных в разбивке по полу</li> </ul>
	<input type="checkbox"/> Соблюдение гендерного баланса при проведении общественных слушаний
<b>Экспертиза</b>	<input type="checkbox"/> Наличие внутренней экспертизы, позволяющей обеспечить искоренение всех форм дискриминации по признаку гендера в деятельности парламента <input type="checkbox"/> Наличие внешней экспертизы, которая дополняет внутреннюю
<b>Международные стандарты</b>	<input type="checkbox"/> Мониторинг соблюдения международных стандартов и норм, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)

## **Приложение 2. Выдержка из Кигальской декларации МПС**

Парламентарии со всего мира приняли Кигальскую декларацию "Гендерное равенство и парламенты, учитывающие гендерную проблематику как движущая сила перемен для более устойчивого мира без войн" на 145-й Ассамблее Межпарламентского союза в Кигали, Руанда.

С полным текстом Декларации можно ознакомиться по ссылке: <<https://www.ipu.org/news/press-releases/2022-10/ipu-member-parliaments-commit-acceleratinggender-equality>>

Ниже представлена выдержка из десяти обязательств, озвученных в конце текста Декларации:

«Наши обязательства по созданию парламентов, учитывающих гендерную проблематику, сегодня должны быть более амбициозными, чем 10 лет назад. Заглядывая в будущее, мы обязуемся предпринять следующие 10 шагов для трансформации большего количества парламентов в институты, учитывающие гендерную проблематику в течение следующих 10 лет:

1. Оценить уровень гендерной чувствительности наших парламентов дважды, для обеспечения лучшего прогресса между двумя этапами.
2. Создать гендерно-сбалансированный профильный комитет для последующего выполнения рекомендаций по результатам гендерной оценки, обладающий ресурсами и мандатом для проведения реформ.
3. Учитывать индивидуальные различия между женщинами и уделять приоритетное внимание включению недопредставленных групп, таких как молодые женщины, женщины из числа коренных народов и женщины с ограниченными возможностями.
4. Создать, обеспечить ресурсами и расширить возможности комитета по гендерному равенству или аналогичного органа, который сможет осуществлять контроль за усилиями правительства и парламента, а также женской фракции, которая будет эффективно поддерживать работу женщин-депутатов в парламенте.
5. Принять правила для достижения гендерного баланса на всех руководящих должностях в парламенте, обеспечить паритетное участие женщин и мужчин во всех видах парламентской деятельности и запретить комитеты и группы с представителями одного пола.
6. Привлекать мужчин-депутатов и других мужчин, задействованных в парламентской экосистеме, к усилиям по продвижению гендерного равенства в качестве союзников, в том числе путем совместного с женщинами-депутатами инициирования законопроектов, инициатив и мер в законодательной, контрольной и представительской сферах.
7. Обеспечить, чтобы гендерная чувствительность, гендерное равенство, учет гендерных аспектов и бюджетирование определяли работу парламента.
8. Проводить гендерный аудит законодательной, бюджетной и контрольной деятельности, а также инициатив, направленных на внедрение или реформирование, в частности, парламентских технологий, мер по экологизации деятельности парламента, вовлечению граждан в работу парламента, и выполнять соответствующие рекомендации по результатам аудитов.
9. Стать заботливыми парламентами, полностью содействуя выполнению мужчинами и женщинами – членами и сотрудниками парламента их обязанностей по уходу за членами семьи и парламентских обязанностей.

10. Ввести жесткую политику с целью нулевой терпимости к насилию в отношении женщин, сексуальным домогательствам и издевательствам в парламенте, а также установить независимые и эффективные процедуры рассмотрения жалоб с вынесением жестких санкций».