

УДК 342.83.

Муратбаева Г.Н.

*Юридика илимдеринин кандидаты
Мурзубраимов атындагы
Эл аралык Өзгөн Технология жана
билим берүү институту*

ГЕНДЕРДИК КОНСТИТУЦИЯЛЫК-УКУКТУК АНАЛИЗДИН КЭЭ БИР ТАРЫХЫЙ АСПЕКТТЕРИ БОЮНЧА

Муратбаева Г.Н.

*кандидат юридических наук,
Международный Узгенский Технологическо-
образовательный институт
имени Мурзубраимова*

О НЕКОТОРЫХ ИСТОРИЧЕСКИХ АСПЕКТАХ ГЕНДЕРНОГО КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО АНАЛИЗА

Muratbaeva G.N.

*candidate of law,
The International Uzgen Technological-
educational institute
named after Murzubraimov*

ON SOME HISTORICAL ASPECTS OF GENDER CONSTITUTIONAL AND LEGAL ANALYSIS

Аннотация. Бул макалада гендердик талдоо киргизилет, ал гендердик мейкиндикти эффективдүү киргизүү үчүн маанилүү жана коомдук илимдерде таанылган инструмент болуп саналат жана белгилүү бир контексттерде аялдар менен эркектердин ортосундагы ар кандай ролдорду, мүмкүнчүлүктөрдү жана күч динамикасын аныктоо жана изилдөө үчүн колдонулат. Талдоо гендердик теңсиздиктин көрүнүштөрүн аныктоого, алардын пайда болушунун себептерин аныктоого жана бул көрүнүштөрдү жоюунун жолдорун издөөгө мүмкүндүк берерин тастыктайт. Гендердик теңчиликти жана мамлекеттик органдарда аялдардын өкүлчүлүгүн ишке ашыруу үчүн институционалдык чөйрөнү калыптандыруунун айрым тарыхый аспектилер да каралат.

Негизги сөздөр: гендер, гендердик саясат, ар тараптуу конституциялык-укуктук талдоо, Конституция, аялдардын саясий укуктары, квоталар, өкүлчүлүк, мамлекеттик башкаруу, мамлекеттик орган, мамлекеттик кызмат.

Аннотация. В статье представлен гендерный анализ, необходимый для эффективного учета гендерной проблематики и являющийся признанным инструментом социальных наук, применяется для выявления и изучения различных ролей, возможностей и динамики сил, существующей между женщинами и мужчинами в конкретных обстоятельствах. В процессе анализа подтверждается, что он позволяет выявлять проявления гендерного неравенства, определять причины, по которым они существуют, и искать пути устранения данных проявлений. Также рассмотрены некоторые исторические аспекты формирования институциональной сферы для реализации гендерного равенства и представительства женщин в органах государственной власти.

Ключевые слова: гендер, гендерная политика, комплексный конституционно-правовой анализ, Конституция, политические права женщин, квотирование, представительство, государственное управление, государственный орган, государственная служба.

Abstract. This article introduces gender analysis, which is essential for effective gender mainstreaming and is a recognized tool in the social sciences, and is used to identify and examine the different roles, opportunities, and power dynamics that exist between women and men in specific

contexts. The analysis confirms that it allows identifying manifestations of gender inequality, determining the reasons for their existence, and looking for ways to eliminate these manifestations. Some historical aspects of the formation of the institutional sphere for the implementation of gender equality and women's representation in government bodies are also considered.

Key words: gender, gender policy, comprehensive constitutional and legal analysis, Constitution, women's political rights, quotas, representation, public administration, government agency, civil service.

Биздин көңүлүбүзгө сунушталган илимий маселелер Кыргызстанда чечилбеген көйгөйлөрдүн бири болгондуктан көптөн бери күн тартибинде турган. Ошентип, гендер адамдардын өз ара аракеттенүүсүнүн жүрүшүндө жана ар кандай социалдык факторлордун таасири астында калыптанган социалдык түстүү көрүнүш. Белгилүү болгондой, аткаруу бийлигинде мамлекеттик кызмат чөйрөсүндө аялдар үчүн, анын ичинде саясий мамлекеттик кызматтарга жана жогорку административдик кызматтарга карата 30% квота каралган.

Тарыхта жогорку административдик жана саясий мамлекеттик кызматтарда аялдар өтө аз болгон. 2003-жылы аялдар министрлердин деңгээлинде мамлекеттик жогорку кызматтардын 21,8%ын ээлеген. 2003-жылы 44 министрлик менен ведомствонун 26сында жетекчи кызматтарда бир дагы аял болгон эмес.

2010-жылы аялдар жалпы жумушчу күчтүн 42,4% түздү, 39,1% мамлекеттик кызматкерлер жана 27,4% "саясий жана атайын кызматтарды ээледі, мында алардын жогорку саясий кызматтарда өкүлчүлүгү 30%дан аз. Бирок, мамлекеттик башкаруу системасынын калган бөлүгүндө акыркы жылдары абал олуттуу өзгөргөн жок. Аялдар башкаруу системасынын 40%дан ашыгын түзсө да, алар жетекчилик деңгээлинде жана саясий мамлекеттик кызматтарда кыйла азыраак. Ушундай эле катышуу модели көптөгөн өлкөлөрдө байкалат. Жогорку мамлекеттик кызматтагы саясий кызматтарга дайындалган аялдардын саны туруксуз [1].

Мурунку редакциядагыдай эле "Мамлекеттик жана муниципалдык кызмат жөнүндө" мыйзамдын жаңы редакциясында да саясий жана административдик кызмат орундарына бөлүнөт. «Саясий мамлекеттик кызмат оруну – саясий жана атайын мамлекеттик кызмат орундарынын реестринде каралган жана Конституцияда, мыйзамдарда, Президенттин жарлыктарында, Өкмөттүн токтомдорунда белгиленген ыйгарым укуктардын чөйрөсүн аныктоо менен мыйзамда белгиленген тартипте Кыргыз Республикасынын Президенти, Жогорку Кеңеши, Пре-

мьер-министри тарабынан дайындалуучу (шайлоо) жана кызматтан бошотуучу мамлекеттик кызмат орду.

«Административдик мамлекеттик кызмат орундары, б.а. мамлекеттик органдын аппаратындагы кызмат орундары Кыргыз Республикасынын Конституциясы жана башка мыйзамдары менен белгиленет.» 2009-жылдын январь айынын аягында КР Жогорку Кеңешинде 23 аял болгон, алар депутаттардын жалпы санынын 25,6% түзгөн. Аялдардын өкүлчүлүгүндөгү бул аспект жарандык коомдун жана эл аралык уюмдардын аракетинин натыйжасы болду.

Талдоо процессинде "Эркектер менен аялдардын бирдей укуктарынын жана бирдей мүмкүнчүлүктөрүнүн мамлекеттик кепилдиктери жөнүндө" Мыйзам коомдук турмуштун бардык чөйрөлөрүндө гендердик теңчиликке жетишүү боюнча укуктук саясаттын негиздерин аныктоочу гендердик теңчилик боюнча негизги документ болуп санала тургандыгын белгилейбиз. Анда ишке ашыруу механизмдери жана институционалдык механизмдери так аныкталган. Ошентип, биз талдап жаткан «Гендердик теңчилик жөнүндө» мыйзамдын 21-беренесинде кош бойлуулук жана бала багуу боюнча өргүүдө болгон мамлекеттик кызматчылар билим алууга артыкчылыктуу укуктарга ээ болушат. Мыйзамдын бул беренесинде аялдар балалуу болгондон кийин карьералык өсүү мүмкүнчүлүгү боюнча эркек кесиптештеринен артта кала баштаарын моюнга алат. Бул статьяны конкреттүү түрдө, анын ичинде жумуш берүүчүлөр өргүүдөн кайтып келген аялдардын квалификациясын жогорулатууну уюштуруу боюнча чараларды көрүүгө тийиш деген талап менен дагы бекемделиши мүмкүн.

Бирок, мамлекеттик органдарда аялдардын өкүлчүлүгүнө таасир этүүчү бир катар факторлорду белгилеп кетүү маанилүү:

- укук коргоо маданиятынын жоктугу;
- мамлекеттик органдарда төмөнкү артыкчылык;

Контролдоо жана жөнгө салуу механизмдери үчүн бюджеттик каражаттардын жетишсиздиги. Анын үстүнө Жогорку Кеңеш

жогорку кызматтарга, анын ичинде Жогорку Сотко жана Борбордук шайлоо комиссиясына дайындоого макулдук берүүдө милдеттүү гендердик квотанын сакталышын тийиштүү деңгээлде камсыз кылбайт. Бирок, бул процесске жооптуу мамлекеттик кызматкерлердин потенциалын жогорулатууга колдоо көрсөтүлгөнүнө карабастан, бул механизм толук иштебейт [2].

Дагы бир көйгөй – улуттук гендердик саясатты ишке ашыруу механизми, ал азыр да өнүгүп келе жатат. Бир жагынан ал трансформацияланууда жана учурда анын ролун Эмгек, ишке орноштуруу жана миграция министрлигинин бөлүмдөрүнүн бири аткарып жатат. Экинчи жагынан, министрликтин статусу гендердик аспектилерди тармактык саясатка киргизүүгө мүмкүндүк бербейт. Ага гендердик теңчиликте илгерилетүү боюнча ыйгарым укуктар жана ыйгарым укуктар берилгени менен, гендердик маселелер боюнча мыйзамдарды координациялоонун жана мониторинг жүргүзүүнүн татаал системасына байланыштуу аларды иш жүзүндө ишке ашыра албайт [3].

Укук коргоо механизмдери да колдоого муктаж, анткени коом тиешелүү укуктук системанын бар экенине ишениши керек. Мындан тышкары, бир катар мыйзамдар саясатты ишке ашыруунун эффективдүү инструменти боло албайт. Азыркы учурда жаңы узак мөөнөттүү улуттук өнүктүрүү стратегиялары боюнча иштер гендердик теңчиликке жетишүү боюнча жаңы Улуттук иш-аракеттер планы боюнча параллелдүү иш менен коштолууда, ал өлкөнүн калкынын курамын чагылдырган гендердик маселелерди чечүүдө маанилүү башталгыч пункт болот [4].

Айрыкча Баткен, Ысык-Көл, Нарын жана Ош облустук мамлекеттик администрацияларында аялдардын жетекчилик кызматтарда өкүлчүлүгүнүн өсүшүнө көмөк көрсөтүү максатында аялдардын лидерлик мектептерин түзүү пландаштырылууда. Бирок бул пландарды кабыл алуу кыйын экенин практика көрсөттү, анткени бюджеттик каражаттар бөлүнбөй, бул максатка жетүү үчүн конкреттүү кадамдар жасала элек. Ошол эле учурда атайын токтомо менен акыркы жылдары негизги программанын алкагында Президенттин алдындагы Мамлекеттик башкаруу академиясында гендердик маселелер боюнча окутууну өнүктүрүүгө мүмкүнчүлүк түзүлдү. “Гендердик саясаттын негиздери”, “Мамлекеттик кызматта гендердик тең сал-

мактуулук” сыяктуу окутуу программалары атайын статс-катчыларга, мамлекеттик саясий кызматтарды ээлеген кызмат адамдарына, бөлүмдөрдүн жетекчилерине жана мамлекеттик органдардын эксперттерине арналган [5].

Ханс Зайдель Фонду мамлекеттик кызматкерлерди жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын кызматкерлерин окутуу программаларын колдоо менен Президенттин Башкаруу Академиясынын өнөктөшү болуп саналат. Президенттин алдындагы Мамлекеттик башкаруу академиясынын жетекчилери мамлекеттик кызматкерлердин окууга болгон муктаждыктарына баа берүүнү демилгелеп, статистикалык маалыматтарга карата гендердик аспектинин маанилүүлүгүн белгилешти. Маселен, Башкы прокурор тарабынан берилген маалыматтарды гендердик дезагрегациялоо колдонуудагы укуктук механизмдерди жакшыраак пайдаланууга көмөктөшүү максатында гендердик теңчилик жана эмгек жана үй-бүлөлүк милдеттерди шайкеш келтирүү боюнча мыйзамдардын канчалык деңгээлде аткарылып жаткандыгын терең талдап чыгууга мүмкүндүк берди.

Белгилеп кетүүчү нерсе, кадрлардын көп алмашуусу көйгөйлөрдүн бири бойдон калууда, мунун натыйжасында бийликтин аткаруу бийлигинде саясий иш-чаралар чындап ишке ашырыла албайт, бул жерде демейде салыштырмалуу туруктуулук күтүлөт. Бул ар бир органда дайындалган, ар кандай мамлекеттик органдарда ар кандай функцияларды аткарган гендердик борборлорго таасирин тийгизет. Гендердик маселелер боюнча институционалдык үзгүлтүксүздүктүн жоктугу аны киргизүү жана ишке ашыруу боюнча демилгелер көтөрүлүшү мүмкүн, бирок негизги кызматкерлер кетсе, өз күчүн жоготот дегенди билдирет. Ротация министрлердин деңгээлинде да бар жана алар жетекчилик катары аткаруу бийлигинин туруктуу бөлүгү болгонуна карабастан, саясаттын натыйжалуулугуна таасирин тийгизет. Бул кандайдыр бир деңгээлде ар бир өлкөнүн аткаруу бийлик бутактары үчүн туура, бирок институционалдык механизмдердин жоктугу жаңы дайындалган министрлер өзүнөн мурунку министрдин бардык жетишкендиктерин оңой эле жокко чыгара алат дегенди билдирет [6].

Биз талдап жаткан механизмде төмөндөгүлөр тарабынан ишке ашырылуучу көзөмөлдөө функцияларына маанилүү орун берилген:

- укуктардын жана эркиндиктердин сакталышын көзөмөлдөө, дискриминацияга каршы күрөшүү, мыйзамдардын Конституцияга жана эл аралык стандарттарга шайкеш келишине, эл аралык кызматташууга көмөк көрсөтүү үчүн жооптуу акыйкатчы;

- Гендердик теңчилик жөнүндө мыйзамдын аткарылышын текшерүү үчүн жооптуу Башкы прокурор, анын ичинде мамлекеттик органдарда жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарында 30% аялдардын катышы;

- Жогорку Кеңештин Адам укуктары жана бирдей мүмкүнчүлүктөр боюнча комитети. Мындан тышкары, Жогорку Кеңештин Саламаттыкты сактоо, социалдык саясат, эмгек жана миграция боюнча комитети аялдардын бирдей мүмкүнчүлүктөргө жетишүүсүнө тасир эткен көптөгөн тармактарга көзөмөл жүргүзөт. Мамлекеттик кадр кызматынын функцияларына мамлекеттик кызматты жөнгө салуу кирет.

Натыйжада, функционалдык кароодон кийин эч кандай өзгөрүү болгон жок, акыйкатчынын иш жүзүндөгү ролу кандай экени белгисиз: «Акыйкатчы институту гендердик укуктарды жана эркиндиктерди коргоонун улуттук механизминин маанилүү звеносу болуп калышы керек. Бул гендердик стереотиптердин көбөйүшү жана аялдардын укуктарынын бузулушу тенденциясына байланыштуу маанилүү. Башкы прокуратура мыйзамдардын, анын ичинде гендердик теңчилик боюнча мыйзамдардын так жана бирдей аткарылышын көзөмөлдөп, мекемелерде текшерүүлөрдү жүргүзөт. Анткен менен башкы прокурор прокуратуранын сунуштары аткарылбай, көңүл бурулбай калуусу негизги көйгөйлөрдүн бири экенин тастыктады. Башкы прокурор текшерүү жол-жоболорун модернизациялоодон жана бул максатта сунуштарды бергенден кийин эл аралык тажрыйбаны колдонууну жана текшерүүлөрдүн жыйынтыгын жарыялоону максат кылат. Маалыматтын ачык жеткиликтүүлүгүнүн өзү жарандык коомго жана жалпыга маалымдоо каражаттарына маалымат бере алат, ошондой эле мамлекеттик органдардын коом алдындагы жоопкерчилигин жогорулата алат. Учурда башкы прокурор 30% көрсөткүчтү аткара албаган органдарга иш козгоого теориялык жактан укуктуу, бирок бул механизм мурда колдонулган эмес. Бир вариант 30% максатка жетүү үчүн текшерүүнү гана камтышы мүмкүн, анын ичинде башкаруу деңгээлинде. Бирок аларды

гендердик теңчилик мыйзамын бузуулар кеңири жайылган субулуттук деңгээлде киргизүү зарылчылыгы да бар.

Жогорку Кеңештин Адам укуктары жана тең мүмкүнчүлүктөрү боюнча комитети өз компетенциясынын чегинде бардык мыйзамдарды карайт жана бардык мыйзамдар боюнча үч окуунун экинчисинде талкууланышы керек. Гендердик, экологиялык жана башка маселелер боюнча формалдуу кароо жана бекитүү процессин камсыз кылууга багытталган жаңы жобо талкууланууда. Комитет татыктуу эмгек чөйрөсүндө ЭЭУ (МОТ) Конвенцияларын, ошондой эле төрөт боюнча жөлөкпулдар жана жеңилдиктер жөнүндө жоболорду ишке ашыруу боюнча атайын угууларды демилгелөө үчүн ачык [7].

Белгилей кетсек, Программалар төмөнкү маселелерди чечүүгө салым кошкон:

- Саясатта аялдардын өкүлчүлүгүн талкуулоо менен бирге дебаттардын күн тартибине мамлекеттик башкаруудагы гендердик теңчилик маселесин киргизүү;

- Жогорку кызматтарга дайындоо көбүнчө саясий себептерден улам жасалып жаткандыктан, министрлердин резервин түзгөн парламенттин аял-депутаттарынын санын көбөйтүү, ошондой эле мисал катары ийгиликтүү аялдардын ролун жогорулатуу;

- Парламенттин гендердик теңчилик жана социалдык маселелер боюнча комитеттерине көзөмөл функцияларын күчөтүүгө көмөк көрсөтүү.

Гендердик тематикалык топ негизги эл аралык уюмдарды бириктирип, Кыргызстандагы гендердик маселелерге ырааттуу мамилени камсыздай турганын да белгилей кетүү маанилүү. Жыйынга катышкан айрым эл аралык институттардын өкүлдөрү гендердик маселелер тармактын ишинен обочолонуп калган деген пикирлерин билдиришти. Бул гендердик маселелерге карата бул мекемелердин кызматкерлеринин потенциалын өнүктүрүү керек дегенди билдирет.

Ошентип, министрлик жана саясий кызматтарда ийгиликтүү иштеген аялдар маанилүү үлгү боло алышат. Аялдардын өнүгүү демилгелеринин ийгилиги бирдей мүмкүнчүлүктөрдү илгерилетүү жана стереотиптерге каршы күрөшүү сыяктуу факторлордон көз каранды.

Биз кылдат көңүл бурууну талап кылган жана конституциялык-укуктук контекстте тарыхый ретроспективада комплекстүү талдообуздун конкреттүү тыянактары катары кызмат кыла турган бир нече багыттарды аныктадык:

- Адам ресурстары чөйрөсүндөгү стратегиялык демилгенин алкагында лидерлик сапаттарды бекемдөө жана өнүктүрүү максатында аялдарды мамлекеттик кызматка жана муниципалдык кызматка окутуу боюнча ишти күчөтүү зарыл.

- Мыйзам чыгаруу деңгээлинде бардык мамлекеттик кызматкерлер үчүн милдеттүү окуудан өтүү. Бул мамлекеттик башкаруу системасында аялдардын өкүлчүлүгүн пландаштырууну жеңилдетет.

- Кызматка алуу, баалоо жана көтөрүү жол-жоболорун өркүндөтүү жана теңдик саясаты боюнча атайын экзамендерди тапшыруу, ошондой эле ПРООНдун Кыргызстандагы өкүлчүлүгүндө кызматка көтөрүлүү үчүн талапкерлер «Гендердик саякат» онлайн тестинен өтүшү керек.

- Мамлекеттик кадр кызматы мыкты талапкерди тандоо үчүн жөндөмдүүлүк те-

сттерин өркүндөтүшү керек. Жарандык коомдун өкүлдөрүн чакыруу менен аларды ишке ашыруунун ачык-айкындыгын камсыз кылуу зарыл.

- Айрым министрликтердин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын алкагында ведомстволор аралык байланыштарды күчөтүү зарыл.

- Ыйгарымсыз практика үчүн санкцияларды кошо алганда, укук коргоо механизмдерин институтташтыруу жана ишке ашыруу жолу менен кызматка көтөрүлүү жол-жоболорун өркүндөтүү жана Гендердик теңчилик боюнча мыйзамдагы 30% максатты 50%га чейин жаңыртуу маселесин кароо.

Ошентип, гендердик мейнстриминг – бул «бардык деңгээлдеги мыйзамдарды, саясаттарды, стратегияларды жана программаларды камтыган пландаштырылган чаралардын таасирин баалоо процесси.

Колдонулган адабияттын тизмеси:

1. Өлкөнүн гендердик баалоосу, АзБР ОБСЕ/БДИПЧ, на Legislati ONline. [Электронный ресурс: URL// <http://www.legislationonline.org/documents/action/popup/id/15276>, 2005, с. 63].

2. Кыргыз Республикасында гендердик теңчиликке жетишүүнүн Улуттук стратегиясы (2012-2020-жж.). «Токтом» маалымат системасы. – Б., 2024.

3. Аялдарга карата дискриминациянын бардык формаларын жоюу боюнча комитеттин жыйынтыктоочу байкоолору. 2008.

4. Тематикалык изилдөөнүн алкагында консультациялык материалдардын негизинде. «Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик гендердик саясатка жана аны ишке ашырууга сереп».

5. “Кыргыз Республикасынын аялдары жана эркектери” (Улуттук статистикалык комитет, 2024-ж.), 2-бет. 104.

6. БУУнун Аялдар улуттук изилдөөсү (GSPS). 2016.

7. Көп өзгөрмөлүү индикатордук кластердик изилдөө (МИКС).