

Кыргызстан

Национальное правовое исследование эйджизма и возрастной дискриминации

Это исследование было подготовлено в связи с глобальным отчетом HelpAge International «Продвижение равенства для пожилых людей» →



Согласно международному законодательству о правах человека, государства обязуются бороться с дискриминацией и добиваться прогресса в деле обеспечения равенства. Для этого необходимо принятие всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, запрещающего все формы дискриминации во всех сферах жизни на основе неограниченного и обширного перечня признаков, включая возраст.¹ Закон должен заложить основу для поощрения равенства пожилых людей, а также внедрить необходимые механизмы правоприменения и осуществления, важные для обеспечения доступа жертв к правосудию и средствам правовой защиты.

Законодательная база Кыргызстана не отвечает этим стандартам по ряду аспектов.

Обязательства по обеспечению равенства и недискриминации

Ратификация договора	Ратифицирован	Индивидуальные жалобы
МПГПП	✓	✓
МПЭСКП	✓	✗
МКЛРД	✓	✗
СЕДАВ/КЛДЖ	✓	✓
КПИ	✓	✗
КПР	✓	✗
КПП	✓	✗
МПКТМ	✓	✗
МКЗНИ	✗	✗

Кыргызстан взял на себя обязательства по обеспечению недискриминации вследствие ратификации международных договоров по правам человека.

Государство является участником Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), который содержит отдельное право на недискриминацию и запрещает дискриминацию в отношении всех закрепленных в Пакте прав.² Кроме того, Кыргызстан - участник Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), а также каждого из основных договоров, касающихся конкретных областей: Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД), Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (СЕДАВ/КЛДЖ) и Конвенции о правах инвалидов (КПИ). Лица, подвергшиеся дискриминации по признаку возраста, имеют право обращаться с жалобами непосредственно в Комитет по правам человека и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (CEDAW) после исчерпания внутренних средств правовой защиты. Государство не является участником какого-либо регионального договора по правам человека.

Запрещение дискриминации по признаку возраста

Сфера охвата лиц	
Приняло ли государство всеобъемлющее законодательство?	✗
Приняло ли государство законодательство о равенстве по признаку возраста?	✓
Создает ли этот закон право на недискриминацию, защищаемое в судебном порядке?	✗

Несмотря на рекомендации договорных органов ООН, Кыргызстан не принял всеобъемлющего антидискриминационного законодательства.³



EQUAL RIGHTS TRUST

HelpAge

International

Хотя государство приняло специальные законы о гендерном равенстве, правах инвалидов и лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом, ни один из этих законов не содержит прямого запрета на дискриминацию по признаку возраста, а также прямой защиты от **перекрестной/межсекторальной дискриминации**.⁴

В связи с этим их применение к пожилым людям ограничено. В 2011 году Кыргызстан принял специальный Закон «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике». Однако, как отмечается ниже, этот закон действует главным образом в качестве директивного документа и не создает никаких новых, существенных, имеющих исковую силу и защищаемых в судебном порядке прав.

В отсутствие всеобъемлющего законодательства основной гарантией против дискриминации по признаку возраста в Кыргызстане является статья 24 Конституции, которая провозглашает равенство всех перед законом и судом и запрещает дискриминацию по признаку возраста, наряду с открытым перечнем оснований.⁵ Также были приняты отдельные положения о недискриминации, которые различаются по охвату **лиц** и **материальному охвату**.⁶ Основной запрет на дискриминацию действует в сфере занятости: статья 9 Трудового кодекса предусматривает, что «каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав и свобод» и что «никто» не может «получать какие-либо преимущества при их реализации в зависимости от (...) возраста» среди прочих оснований.⁷ Дискриминация по признаку возраста также запрещена Уголовным кодексом.⁸ Однако эта область права выходит за рамки настоящего исследования.

Сфера охвата лиц	
Запрещена ли множественная дискриминация?	?
Запрещена ли дискриминация по признаку ассоциации?	?
Запрещена ли дискриминация, основанная на восприятии?	?

Ни один из вышеуказанных законов не предусматривает прямой защиты от **множественной или перекрестной/межсекторальной дискриминации** по признаку возраста или по любым другим признакам. Аналогичным образом в законодательстве Кыргызстана не уточняется, подпадает ли под запрет на дискриминацию дифференцированное обращение, основанное на **принадлежности** лица к группе, имеющей общие защищаемые характеристики, или **восприятию** (точное или нет) принадлежности лица к такой группе. Поэтому **сфера охвата лиц** законом неясна.

Запрещенное поведение	
Прямая дискриминация	✓
Косвенная дискриминация	?
Преследование, притеснение	?
Отказ в разумном приспособлении	?

За одним небольшим исключением, законодательство Кыргызстана не определяет **формы запрещенного поведения**: запрет **прямой и косвенной** гендерной дискриминации четко сформулирован в статье 5 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин».⁹ Однако этот закон прямо не распространяется на пожилых людей, а судебная практика в отношении косвенной дискриминации по другим признакам¹⁰ является незначительной. Другие формы дискриминации, включая **притеснение/ преследование по конкретному признаку, отказ в разумном приспособлении и виктимизацию**, не определяются в национальном законодательстве как формы запрещенного поведения, и неясно, в какой степени эти понятия охватываются конституционной гарантией равенства или защитой Трудового кодекса, что является существенным пробелом в защите.

Что касается **обоснований и исключений**, то пункт 2 статьи 23 Конституции предусматривает, что права человека могут быть «ограничены Конституцией и законами» в конкретных целях, включая защиту национальной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности, а также прав и свобод других лиц. Особое исключение из запрета дискриминации предусмотрено статьей 9 Трудового кодекса, которая гласит, что «установление различий, исключений, предпочтений и ограничений, которые определяются свойственными конкретному виду труда требованиями, установленными законом», не является дискриминацией. Дифференцированное обращение также может допускаться, если оно «обусловлено особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите». Как указывается ниже, это исключение является весьма проблематичным.

Конституционная палата Верховного суда рассмотрела несколько дел о дискриминации по признаку возраста. Во многих из этих дел суд признал законными¹¹ возрастные различия, например, требование об обязательном выходе на пенсию определенных категорий работников. Согласно международному праву в области прав человека, дифференциация может быть оправдана лишь в ограниченных обстоятельствах, когда принимаемые меры преследуют законную цель и являются необходимыми и соразмерными этой цели. Судебная практика в Кыргызстане не соответствует этим стандартам, а практика в отношении дискриминации по признаку возраста на сегодняшний день является слабой.

Обязанности по обеспечению равенства и другие меры по обеспечению равенства

Наряду с ликвидацией дискриминации, государства обязаны поощрять равенство представителей дискриминируемых групп, включая пожилых людей. Это, в свою очередь, требует принятия и эффективного осуществления комплексного, всеобъемлющего пакета активных и целенаправленных мер по обеспечению равенства, которые направлены на выявление и устранение структурных барьеров, препятствующих равному участию. С целью выполнения своих обязательств по недопущению дискриминации и обеспечению равенства в соответствии с международным правом, многие государства ввели в действие обязанности по обеспечению равенства, которые требуют от государственных органов и других носителей обязанностей, таких как работодатели и педагоги, проводить оценку воздействия своей политики и обеспечивать учет прав дискриминируемых групп в своей работе.

Пункт 1 статьи 24 Конституции допускает принятие **позитивных мер**. Специальные меры, принимаемые в соответствии с международными обязательствами Кыргызстана, не квалифицируются в качестве дискриминации при условии, что эти меры предусмотрены законом и направлены на обеспечение равенства возможностей для групп, подвергающихся дискриминации. Данная статья в целом соответствует международным стандартам в области прав человека, несмотря на некоторые недостатки.¹² Как уже отмечалось, в статье 9 Трудового кодекса предусмотрено конкретное исключение из запрета дискриминации, связанное с «особой заботой» о «лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите». Хотя эта статья в принципе может толковаться как допускающая позитивные действия, в ней отсутствуют процессуальные гарантии, предусмотренные Конституцией, и существует риск, что она может быть применена для оправдания принятия дискриминационных мер, основанных на патерналистских и эйджистких представлениях в отношении пожилого возраста.

В 2011 году в Кыргызстане был принят Закон «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике». Закон определяет основы для разработки **государственной политики** в отношении «пожилых граждан», к которым относятся мужчины в возрасте 63 лет и старше и женщины в возрасте 58 лет и старше, достигшие пенсионного возраста.¹³ Статьи 4 и 5 закона устанавливают основные принципы государственной политики в этой области, а статья 8 предусматривает вовлечение и участие пожилых людей в разработке политики. Статья 10 закона содержит широкие гарантии недискриминации. Однако в законе не предусмотрены механизмы правоприменения, что означает, что данное положение в значительной степени носит рекомендательный характер.

Вне данного рамочного документа законодательство Кыргызстана не налагает на носителей обязанностей конкретного практического обязательства принимать **политику и стратегии равенства** в отношении пожилых людей или учитывать их права. Аналогичным образом закон не требует принятия **оценки воздействия на равенство** для выявления и смягчения последствий дискриминации законов и политики (по признаку возраста) до их принятия.

Соблюдение и осуществление

В целях обеспечения доступа к правосудию для жертв дискриминации необходим широкий спектр мер. Они включают создание и адекватное обеспечение ресурсами учреждений, уполномоченных обеспечивать соблюдение нормативно-правовой базы, совершенствование национальных норм, регулирующих доказательства и доказывание в делах о дискриминации, предоставление юридической помощи и содействия, устранение финансовых и физических барьеров для отправления правосудия наряду с процессуальным приспособлением и мерами по обеспечению доступности. Хотя государства могут применять разные подходы в деле обеспечения и осуществления законодательства о равенстве, во всех случаях лицам, подвергшимся дискриминации, должно быть обеспечено право на получение правовой помощи и эффективных средств правовой защиты.

Конституционная палата Верховного суда уполномочена пересматривать национальные законы и отменять законодательство, если оно не соответствует Конституции. Любое лицо, подвергшееся дискриминации в результате применения национального законодательства, может обратиться с жалобой непосредственно в суд с ходатайством об отмене действия этого законодательства. Однако Суд не уполномочен рассматривать индивидуальные жалобы на дискриминацию.¹⁴ Такие дела могут рассматриваться гражданскими судами в соответствии с требованиями Гражданского кодекса и Гражданского процессуального кодекса. Статья 9 Трудового кодекса предусматривает, что лица, считающие, что они подверглись дискриминации в сфере труда, вправе обратиться в суд с соответствующим заявлением о восстановлении нарушенных прав, возмещении материального ущерба и компенсации морального вреда, и Кодекс не содержит положений, касающихся переноса бремени доказывания в делах о дискриминации, что является существенным препятствием для доступа к правосудию.¹⁵

В стране не создан специализированный **орган, занимающийся вопросами равенства**, хотя существует национальный институт по правам человека - Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики, который был учрежден в 2002 году и имеет конституционно признанную роль в защите прав человека. Омбудсмен наделен широкими пропагандистскими и превентивными функциями, которые подробно изложены в статьях 3 и 8 Закона КР «Об омбудсмене».

Омбудсмен может выносить рекомендации, а в случае установления факта нарушения закона он может передавать дела в соответствующие следственные органы. Однако он не обладает строгими правоприменительными полномочиями. В 2017 году Омбудсмен опубликовал исследование о стереотипах и дискриминации, затрагивающих пожилых людей в Кыргызстане. В исследовании рассматривается ряд тем, включая, в частности, осведомленность о дискриминации по возрасту в различных сферах жизни (в том числе работу, систему здравоохранения, частный сектор и семью), влияние стереотипов на осуществление прав пожилыми людьми и система социального обеспечения пожилых людей до вынесения соответствующих рекомендаций.¹⁶

Пробелы и возможности

Несмотря на конституционную защиту от дискриминации по признаку возраста и принятие ряда конкретных законодательных актов по вопросам равенства, в целом, законодательная база Кыргызстана в области дискриминации является слабой, а меры защиты носят разрозненный и непоследовательный характер. Несмотря на то, что закон предусматривает определенные гарантии против дискриминации по признаку возраста, в правовой системе имеется ряд пробелов, которые подрывают ее эффективность на практике.

В частности, в национальном законодательстве редко дается определение дискриминации, а множественная и перекрестная/межсекторальная дискриминация прямо не запрещена. Запрет на дискриминацию не применяется равномерно во всех сферах жизни, а в некоторых областях (например, дискриминация при предоставлении товаров и услуг) существует незначительное число материально-правовых гарантий. В Трудовом кодексе установлены широкие исключения из законодательства по борьбе с дискриминацией, которые лишены конкретики и создают риск произвольного применения. Принятие позитивных мер не предусмотрено и, несмотря на принятие в 2011 году Закона КР «О пожилых гражданах», национальное законодательство не создало общей правовой базы для поощрения равенства пожилых людей. Судебные органы слабо понимают права на равенство и недискриминацию, а осуществление существующего законодательства является неудовлетворительным. В этом контексте для обеспечения полной реализации прав пожилых людей в Кыргызстане потребуются значительные усилия. В целях обеспечения полной и эффективной защиты Кыргызстану необходимо принять всеобъемлющее антидискриминационное законодательство.

Сноски

1. Обсуждение системы прав человека в отношении дискриминации по возрасту см. в HelpAge International, «*Продвижение равенства для пожилых людей*», 2022 год: www.helpage.org/AgeEquality

2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 26 и пункт 1 статьи 2.

3. Комитет по правам человека, Заключительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. CCRP/C/KGZ/CO/2, 23 апреля 2014 года, пункт 8; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Заключительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. E/C.12/KGZ/CO/2-3, 7 июля 2015 года, п. 5; Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Заключительные замечания: Кыргызстан, UN Doc. CERD/C/KGZ/CO/8-10, 2018, пп. 10-11.

4. См., соответственно, Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», Закон Кыргызской Республики «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» и Закон Кыргызской Республики «О ВИЧ/СПИДе в Кыргызской Республике».

5. Конституция Кыргызской Республики, пункт 1 статьи 24 и пункт 2 статьи 24.

6. Углубленную оценку этих законов см. в Equal Rights Trust, *В поиске гармонии: решение проблем дискриминации и неравенства в Кыргызстане*, 2016 год, глава 2.2.3.

7. Трудовой кодекс, статья 9.

8. Уголовный кодекс, статья 185.

9. Вместе с тем следует отметить, что определение «прямой» и «косвенной» дискриминации в Законе является несколько запутанным и может не полностью соответствовать международным стандартам. См. далее, Equal Rights Trust, *В поиске гармонии: решение проблем дискриминации и неравенства в Кыргызстане*, 2016 год, стр. 59-60.

10. В статье 185 Уголовного кодекса говорится о «прямом или косвенном» ограничении прав или предоставлении преимуществ, подразумевая, что запрет на дискриминацию охватывает как прямую, так и косвенную дискриминацию, однако это прямо не оговаривается.

11. С целью обсуждения этих дел см. Equal Rights Trust, *В поиске гармонии: решение проблем дискриминации и неравенства в Кыргызстане*, 2016 год, стр. 41-43. Более недавнее дело, исследующее возрастные различия в практике усыновления, см. в Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики, дело № 03-р, 2020 год.

12. В частности, позитивные действия прямо не предусмотрены, и Конституция не требует, чтобы такие меры ограничивались по времени и прекращались после достижения поставленных целей.

13. Закон «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике», статья 2.

14. Например, случаи, связанные со спором между работодателем и работником.

15. См. Equal Rights Trust, *В поиске гармонии: решение проблем дискриминации и неравенства в Кыргызстане*, 2016 год, раздел 2.3.

16. Омбудсмен Кыргызской Республики, *Стереотипы и дискриминация в отношении пожилых людей*, 2017 год, доступно по ссылке: <https://ombudsman.kg/images/files/news/2018/specdokladi/pogilie.pdf>

Данный отчет был подготовлен благодаря щедрой финансовой поддержке AARP/ААП.



HelpAge International
PO Box 70156, London
WC1A 9GB, UK

Tel +44 (0)20 7278 7778
info@helpage.org
www.helpage.org

Зарегистрированный благотворительный номер



@HelpAge



HelpAge International

Дизайн: TRUE www.true.design.co.uk

Авторские права защищены © HelpAge International 2022

Эта работа лицензируется в соответствии с Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>