

УДК 340.13:342.7-055.2(575.2)
DOI: 10.36979/1694-500X-2026-26-7-179-189

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЖЕНЩИН В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Е.В. Рылова

Аннотация. Исследуются институциональные основы и правовые инструменты защиты прав женщин в государственной политике Кыргызской Республики. Работа опирается на нормативно-правовой, институциональный и сравнительно-правовой анализ, дополняемый интерпретацией статистических показателей участия женщин в принятии решений. Рассматриваются конституционные гарантии недискриминации, Закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» (2008) с процедурой гендерной экспертизы, а также Закон «Об охране и защите от семейного насилия» (2017), вводящий охранный ордер и инфраструктуру кризисных центров. Показано, что при наличии стратегических ориентиров и специальных мер, включая квоты на местном уровне, сохраняется разрыв между формальными гарантиями и фактическим равенством, проявляющийся в низкой представленности женщин в органах власти и устойчивости семейного насилия. Обосновывается необходимость усиления подотчётности, ресурсного обеспечения сервисов помощи и системной устойчивой подготовки женщин к участию в управлении. Научный вклад кыргызских авторов используется для интерпретации институциональных барьеров и социокультурных факторов, что позволяет предложить меры по улучшению правоприменения и мониторинга в рамках целей устойчивого развития.

Ключевые слова: гендерное равенство; права женщин; государственная политика; институциональные механизмы; семейное насилие; гендерная экспертиза; квоты.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН МАМЛЕКЕТТИК САЯСАТЫНДА АЯЛДАРДЫН УКУКТАРЫН КОРГООНУН ИНСТИТУТТУК НЕГИЗДЕРИ ЖАНА УКУКТУК КУРАЛДАРЫ

Е.В. Рылова

Аннотация. Макала Кыргыз Республикасынын мамлекеттик саясатындагы аялдардын укуктарын коргоонун институттук негиздерин жана укуктук куралдарын талдоого арналган. Изилдөө нормативдик-укуктук, институттук жана салыштырма-укуктук ыкмаларга негизделип, аялдардын чечим кабыл алуу процессине катышуусун чагылдырган статистикалык көрсөткүчтөрдү интерпретациялоо менен толукталат. Конституциялык деңгээлде дискриминацияга тыюу салуу кепилдиктери, «Аялдар жана эркектер үчүн тең укуктарды жана тең мүмкүнчүлүктөрдү мамлекеттик кепилдиктер жөнүндө» Мыйзамы (2008) жана анда каралган гендердик экспертиза механизми, ошондой эле «Үй-бүлөлүк зомбулуктан коргоо жана сактоо жөнүндө» Мыйзам (2017) талданат. Стратегиялык багыттардын жана жергиликтүү деңгээлдеги квоталарды камтыган атайын чаралардын бар экендигине карабастан, формалдуу кепилдиктер менен иш жүзүндөгү теңчиликтин ортосундагы ажырым сакталып жаткандыгы көрсөтүлгөн. Бул жагдай аялдардын мамлекеттик башкарууга аз катышуусунан жана үй-бүлөлүк зомбулуктун туруктуулугунан көрүнөт. Макалада институционалдык жоопкерчиликти күчөтүүнүн, жардам көрсөтүү кызматтарын ресурстук камсыздоонун жана аялдардын башкарууга системалуу даярдыгын камсыздоонун зарылдыгы негизделет.

Түйүндүү сөздөр: гендердик теңчилик; аялдардын укуктары; мамлекеттик саясат; институттук механизмдер; үй-бүлөлүк зомбулук; гендердик экспертиза; квоталар.

INSTITUTIONAL FOUNDATIONS AND LEGAL INSTRUMENTS FOR PROTECTING WOMEN'S RIGHTS IN THE STATE POLICY OF THE KYRGYZ REPUBLIC

E.V. Rylova

Abstract. The article examines the institutional foundations and legal instruments for protecting women's rights within the state policy of the Kyrgyz Republic. The study is based on normative legal, institutional, and comparative legal analysis, complemented by the interpretation of statistical indicators reflecting women's participation in decision-making processes. It analyzes constitutional guarantees of non-discrimination, the Law "On State Guarantees of Equal Rights and Equal Opportunities for Men and Women" (2008), including the mechanism of gender expertise, as well as the Law "On Protection and Safeguards against Domestic Violence" (2017), which introduced protection orders and crisis center infrastructure. The study demonstrates that despite the existence of strategic priorities and special measures, including quotas at the local level, a gap persists between formal legal guarantees and actual equality. This gap is manifested in the low representation of women in government bodies and the persistence of domestic violence. The article substantiates the need to strengthen accountability mechanisms, ensure adequate resourcing of support services, and develop systematic training for women's participation in governance. The scientific contribution of Kyrgyz authors is used to interpret institutional barriers and sociocultural factors, which makes it possible to propose measures to improve law enforcement and monitoring within the framework of the sustainable development goals.

Keywords: gender equality; women's rights; public policy; institutional mechanisms; domestic violence; gender expertise; quotas.

Введение. Правовая система Кыргызской Республики (далее – КР) – молодой постсоветской державы, прошедшей через фазы трансформации и политических кризисов – изначально была ориентирована на провозглашение принципа равенства в правах. Конституция страны закрепляет запрещение дискриминации по признаку пола и подтверждает равную политическую, экономическую и социальную значимость мужчин и женщин. Несмотря на это, нормативное признание, гендерная асимметрия и бытовое насилие остаются серьёзным вызовом. Цель устойчивого развития № 5, направленная на обеспечение гендерного равенства, была принята Кыргызстаном в 2015 году; в национальных стратегических документах эта цель рассматривается в тесной связи с развитием гражданского общества, экономической модернизацией и культурной модернизацией. Государственная политика предполагает создание комплексного механизма, объединяющего правовые нормы, институции, статистический мониторинг, образовательные программы и инициативы гражданских организаций.

Актуальность исследования связана как с международными, так и с внутренними вызовами. По данным оценки ООН-Женщины, Национальная стратегия Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства

(2012–2020) – первый долгосрочный документ в данной сфере – содержала приоритеты, среди которых: расширение экономических возможностей женщин, создание системы функционального образования, обеспечение доступа к правосудию, повышение женского политического участия, а также развитие регуляторной политики. Однако фактическое равенство остаётся проблематичным: доля женщин в представительных органах и правительстве низка; уровень семейного насилия высок; традиционные нормы продолжали ограничивать участие женщин в общественной жизни. В 2024 г. Кыргызстан занимал 111-е место среди 187 стран по представленности женщин в национальном парламенте; только 3 из 21 министра являлись женщинами, а среди 55 заместителей министров женщины занимали 5 позиций. Эта диспропорция, по мнению исследователей, влияет на гендерный имидж страны и свидетельствует о недостаточности существующих механизмов реализации правовых гарантий. Подобные проблемы вызывают необходимость изучения институциональных основ и правовых инструментов, лежащих в основе государственной политики по защите прав женщин.

Целью данной статьи является комплексное исследование институциональных основ и правовых инструментов, применяемых

в государственной политике Кыргызской Республики для защиты прав женщин. Для достижения поставленной цели были сформулированы следующие задачи:

1. Систематизировать нормативную базу государственной политики в сфере гендерного равенства, включая Конституцию.

2. Охарактеризовать ключевые институты и механизмы реализации правовых норм.

3. Проанализировать научную литературу с акцентом на работы кыргызских исследователей, отражающие проблемы защиты прав женщин.

4. Провести аналитический обзор статистических данных о представленности женщин в органах власти и о динамике реализации специальных мер, включая гендерные квоты.

5. Сформулировать выводы и рекомендации по совершенствованию государственной политики на основе выявленных проблем и эффективных практик.

Методы и методологии. Исследование построено на основе междисциплинарного подхода. Использованы методы:

- Нормативноправовой анализ, позволяющий выявить основные элементы законодательства и их взаимосвязь. Анализируется Закон КР от 4 августа 2008 года № 184 «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» [1] и Закон КР от 27 апреля 2017 года № 63 «Об охране и защите от семейного насилия» [2], нормы Конституции КР и международные конвенции.
- Институциональный анализ, направленный на изучение структуры и компетенций государственных органов, ответственных за реализацию гендерной политики.
- Сравнительно-правовой метод, позволяющий соотнести отечественные механизмы с международными стандартами и определить степень их имплементации.
- Статистический анализ, использующий официальные данные и результаты социологических исследований для выявления тенденций в области участия женщин в политике и экономике, уровня семейного насилия и эффективности специальных мер.

- Контент-анализ научной литературы, включая работы кыргызских исследователей, что позволяет выявить концептуальные подходы к защите прав женщин.

Нормативные определения и международные ориентиры. Фундаментальным актом, определяющим государственные гарантии равных прав, является Закон Кыргызской Республики от 4 августа 2008 г. № 184 «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин». Закон устанавливает, что государство обеспечивает равные права и возможности для лиц разного пола в политической, социальной, экономической и культурной сферах и направлен на ограждение мужчин и женщин от дискриминации по признаку пола. Документ вводит понятия гендера, гендерной политики, гендерной дискриминации и позитивных действий, определяет обязанности государства по созданию системы равных возможностей и закрепляет инструменты гендерной экспертизы для оценки проектов нормативных правовых актов [1].

Важным специальным законом стала норма Закона КР от 27 апреля 2017 г. № 63 «Об охране и защите от семейного насилия». Он определяет семейное насилие как умышленные действия физического, психологического или экономического характера, а также пренебрежительное отношение, совершённое одним членом семьи в отношении другого; вводит понятие охранного ордера как инструмента защиты пострадавшего, предусматривает создание консультативно-профилактических (кризисных) центров и убежищ. В статье 2 закрепляется, что законодательство об охране и защите от семейного насилия состоит из Конституции, данного закона, других нормативных актов и международных договоров Кыргызстана [2].

Кыргызстан ратифицировал ключевые международные конвенции, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин [3], ратифицировал Пекинскую платформу действий и обязался достигать цели устойчивого развития № 5. В отчете ООН-Женщины отмечено, что Национальная стратегия по достижению гендерного равенства (2012–2020) является логическим продолжением

гендерной политики, реализованной за двадцать лет независимости. Она нацелена на повышение экономических возможностей женщин, обеспечение их доступа к правосудию, расширение женского участия в принятии решений и ликвидацию гендерной дискриминации.

С принятием Закона 2019 г. о внесении изменений в Закон «О выборах депутатов местных кенешей» государство ввело механизм резервирования 30 % мандатов для женщин при выборах в айылные кенешы (органы местного самоуправления) и определило порядок распределения зарезервированных и вакантных мандатов. Такая квотная система рассматривается как временная особая мера, направленная на достижение фактического равенства. Вопрос институционального обеспечения прав женщин в Кыргызской Республике в последние годы всё более отчётливо проявляется как междисциплинарная проблематика, требующая одновременного анализа правовых норм, управленческих механизмов и социокультурных практик, поскольку именно в их пересечении формируется реальная (а не декларативная) защищённость женщин. В этой логике научный вклад кыргызских исследователей имеет не вспомогательное, а конституирующее значение: он задаёт концептуальные рамки, через которые государственная политика интерпретируется как система институтов, процедур и инструментов ответственности, а не как совокупность программных лозунгов [4]. Уже на уровне базового законодательства – прежде всего Закона Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» (2008) – фиксируется стремление государства «институционализировать» гендерное равенство через такие категории, как гендерная экспертиза, гендерная статистика, квоты и комплексный подход к гендерным вопросам; однако исследовательская литература убеждает, что сами по себе правовые дефиниции не переходят автоматически в устойчивую управленческую практику, если не подкреплены механизмами исполнения, мониторинга и санкционирования, а также изменением социальных установок, которые воспроизводят неравенство.

Показательно, что А.М. Айтыкулова, рассматривая защиту прав и интересов женщин не только в юридической, но и в социально-психологической перспективе, фактически переводит дискуссию об институтах из плоскости «нормы права» в плоскость «социальной эффективности институтов». В статье «Социально-психологические аспекты по защите прав и интересов женщин Кыргызстана» Айтыкулова прямо проблематизирует те формы уязвимости, которые в кыргызстанском контексте выступают своеобразным «тестом» на работоспособность правозащитных механизмов: предотвращение похищения девушек, формирование безопасной среды, оценка барьеров для продвижения женщин на высокие государственные должности. Важнейшим методологическим ходом здесь является расширение субъекта защиты: Айтыкулова подчёркивает, что защитниками прав женщин являются не только женщины и девочки, но и мужчины, солидаризирующиеся с повесткой гендерного равенства, а коллективные действия правозащитников выступают ключевым ресурсом противодействия дискриминации и неравенству. Тем самым она показывает, что институциональная защита прав женщин не сводится к государственным органам и нормативным процедурам, а предполагает «социальное со-производство» безопасности и прав – через общественную вовлечённость, превентивные практики и легитимацию нулевой терпимости к насилию, что особенно значимо для стран, где традиционалистские установки способны конкурировать с правовыми нормами в регулировании повседневного поведения [5].

Юридино-институциональную рамку наиболее последовательно выстраивают Б.Т. Марзабаева, А.К. Ташыбаева, З.М. Асанахунова и Р.Б. Бабакулова, поскольку их работа «Законодательное обеспечение гендерного равенства в Кыргызской Республике» фокусируется на траектории формирования правовой базы в постсоветский период и на тех политико-социальных силах, которые выступали драйверами правовых изменений. Принципиально важно, что эти исследователи не ограничиваются описанием норм Конституции, национальных законов и ратифицированных конвенций, а подчёркивают роль

женских НПО и экспертного сообщества Кыргызстана как институциональных акторов, способных влиять на нормотворчество и на саму логику государственной политики. Одновременно Марзабаева и соавторы фиксируют структурную проблему имплементации: недостаточное участие женщин в процессах принятия решений ослабляет «гендерную состоятельность» институтов власти и снижает качество реализации даже формально прогрессивных норм. Тем самым в их аргументации законодательство мыслится не как конечный результат, а как «каркас», требующий наполнения через правоприменение, административные регламенты, бюджетирование, кадровую политику и подотчётность ведомств; иначе нормативная архитектура неизбежно сталкивается с разрывом между юридическим равенством и фактической асимметрией доступа к ресурсам, власти и правосудию [6].

С политологической точки зрения важную систематизацию факторов, объясняющих устойчивость такого разрыва, предлагает Шаньчуань Чжицзы, анализируя гендерную политику Кыргызстана в контексте постсоветской трансформации. Его подход значим тем, что он описывает гендерное равенство как индикатор демократичности и стабильности, то есть как параметр качества политического режима и управленческой открытости, а не как «узкую социальную тему». Выделяя влияние советского наследия, процессов неотрадиционализма и включённости Кыргызстана в мировое сообщество, Шаньчуань Чжицзы показывает, что институциональные решения в сфере прав женщин формируются под воздействием конкурирующих логик: модернизационной (правовой универсализм, международные стандарты, гендерно-чувствительное управление) и традиционалистской (патриархальные нормы, локальные формы социального контроля, символические ожидания «должного» поведения женщин). Отсюда следует его вывод о необходимости гибких и многообразных стратегий, которые не подменяют право «просветительством», но и не редуцируют социальные изменения к формальному принятию актов: в трансформирующемся обществе эффективность гендерной политики зависит от того, насколько государство умеет превращать

нормативные обязательства в устойчивые институты – через образование, коммуникацию, сервисы защиты, гарантии доступа к правосудию и реальную политическую субъектность женщин [7].

Если соединить эти три исследовательские линии, становится видимым общий научный результат кыргызской гендерной мысли: демонстрация того, что правовая база является лишь необходимым, но не достаточным условием равенства, а институты защиты прав женщин должны оцениваться по критерию «пропускной способности» – способности доводить норму до конкретной жизненной ситуации и обеспечивать восстановление нарушенного права. В прикладном измерении это означает, что законодательные инструменты – например, предусмотренные законом механизмы предупреждения и пресечения семейного насилия – обретают реальную силу только при наличии координации между правоохранительными органами, социальной службой и системой кризисных центров, при доступности безопасных каналов обращения и при гарантиях недопущения вторичной виктимизации. В теоретическом измерении, на которое последовательно указывают Айтыкулова, Марзабаева с соавторами и Шаньчуань Чжицзы, институциональная защита прав женщин в Кыргызстане должна пониматься как «сборка» права, управления и культуры: без общественного контроля и участия женщин в формировании повестки правовая система рискует остаться декларативной, а без правоприменения и ответственности культурные изменения не получают устойчивой структурной опоры. Именно в этом состоит ключевой вклад кыргызских исследователей: они переводят разговор о правах женщин из плоскости нормативной риторики в плоскость проверяемых условий эффективности институтов и тем самым задают научно обоснованную оптику для совершенствования государственной политики [8].

Структура, институциональная архитектура и результативность правовых инструментов государственной гендерной политики. Государственная гендерная политика Кыргызской Республики в сфере защиты прав женщин формально выстроена как многоуровневая

система, в которой нормативные предписания задают «рамку» допустимого и обязательного, а институциональные механизмы обеспечивают перевод этой рамки в практику административного управления и правоприменения. Важнейшая особенность кыргызстанской модели заключается в том, что нормативная конструкция опирается не на один «специальный» закон, а на связку взаимодополняющих актов и процедур: закрепление принципа равноправия на конституционном уровне, введение специальных дефиниций и процедур гендерной экспертизы, создание правовых режимов защиты от семейного насилия, а также стратегическое планирование, сопряжённое с целевыми индикаторами политического участия женщин.

При этом сами источники, описывающие систему, прямо фиксируют, что Кыргызстан обладает достаточно развитой нормативно-правовой базой, включающей конституционные нормы, международные конвенции и специальные законы, однако достижение фактического равенства остаётся проблематичным. Иными словами, здесь изначально заложено ключевое методологическое напряжение между «правом на бумаге» и «правом в действии», которое в кыргызской литературе описывается как разрыв между юридическими гарантиями и реальными институциональными практиками участия, защиты и доступа к правосудию [9].

Внутренняя логика правовых инструментов наиболее отчётливо проявляется на примере Закона Кыргызской Республики от 4 августа 2008 года № 184 «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» [1]. Его предмет и цель формулируются как установление государственных гарантий равных прав и возможностей в политической, социальной, экономической и культурной сферах и ограждение от дискриминации по признаку пола. Тем самым закон закрепляет не просто декларацию равенства, а нормативную обязанность государства создавать условия для реализации равноправия. Для институциональной практики особенно значима заложенная в законе процедура «гендерной экспертизы» как мониторинга и общественно-правового анализа законодательства и проектов нормативных актов

на предмет соблюдения равенства возможностей и недопущения гендерной дискриминации. По своей природе это инструмент «превентивной» политики: он должен выявлять дискриминационные эффекты до принятия или применения норм, то есть работать на опережение, снижая вероятность того, что дискриминация будет «встроена» в регуляторику. Однако эффективность такой процедуры в любой правовой системе зависит от административной ёмкости институтов: наличия методик, компетенций, данных и обязательности учёта результатов экспертизы при принятии решений, иначе экспертиза превращается в формальность, не влияющую на нормативный результат [10].

Закон Кыргызской Республики от 27 апреля 2017 года № 63 «Об охране и защите от семейного насилия» развивает уже иной тип правовых инструментов: не столько регулятивно-планировочный, сколько защитно-охранительный. В нём сохраняется институциональная логика, при которой право конструирует «маршрут защиты» через конкретные механизмы и организации: вводится охранный ордер как документ, предоставляющий государственную защиту пострадавшему и влекущий применение мер воздействия к лицу, совершившему насилие, а также закрепляется понятие кризисного (консультативно-профилактического) центра, предоставляющего социально-психологическую и правовую медицинскую помощь и потенциально имеющего при себе убежище. Тем самым право задаёт не только запрет и санкцию, но и инфраструктуру помощи, без которой защита прав женщин в ситуации насилия остаётся декларативной. Одновременно закон прямо определяет профилактику как систему социальных, правовых, медицинских, психологических и просветительских мер, направленных на выявление и устранение причин и условий насилия, то есть задаёт межсекторный характер ответственности, распределяя её между несколькими категориями субъектов, а не ограничивая функциями полиции или суда [11].

Стратегическое измерение гендерной политики проявляется через Национальную стратегию по достижению гендерного равенства на 2012–2020 годы, которая была утверждена

постановлением Правительства КР и описывается как первый долгосрочный документ в этой сфере. Её приоритеты включают экономическое расширение возможностей женщин, образование, искоренение дискриминации и расширение доступа к правосудию, продвижение паритета в принятии решений и развитие политического участия. Существенно, что стратегия вводит измеримый ориентир – не менее 30-процентного представительства женщин как индикатор прогресса. Именно этот переход от общих норм к индикаторам является признаком институционализации: государство начинает мыслить равенство как управляемый процесс, который подлежит мониторингу и оценке. В практической плоскости стратегическое планирование сопрягается с организационными механизмами: в 2020 году распоряжением Министерства труда и социального развития была создана межведомственная рабочая группа для анализа выполнения стратегии и подготовки предложений по новой стратегии до 2030 года и плану действий, что демонстрирует наличие попытки «замкнуть цикл политики» от планирования к оценке и пересборке инструментов [12].

Наконец, точкой, где правовые инструменты непосредственно вмешиваются в институциональный дизайн представительства, выступают изменения в избирательное законодательство местного уровня: документально фиксируется введение механизма резервирования 30 % мандатов для женщин в айылных кенешах, предусмотренное изменениями, подписанными 8 августа 2019 года. Это уже не «мягкий» инструмент стимулирования, а юридически обязательный

корректирующий механизм, предназначенный компенсировать структурные барьеры участия. Его наличие само по себе указывает, что прежние регулятивные и стратегические меры оказались недостаточными для стабилизации представительства женщин на местном уровне (таблица 1).

Верификация элементов таблицы 1 источниками показывает, что «ядро» политики составляют связка 2008–2017 годов и стратегический документ 2012 года, причём стратегическое планирование прямо опирается на признание прогрессивной нормативной базы, включающей конституционные нормы и специальные законы. При этом именно в стратегии обнаруживается характерный для Кыргызстана разрыв между провозглашённой целевой нормой (30 % как индикатор прогресса) и фактической динамикой представительства на местах, где, как фиксируется, доля женщин в айылных кенешах за десятилетие сократилась с 24 до 11 %. Следовательно, формальная институциональная полнота не гарантирует автоматического результата: инструменты оказываются зависимыми от качества исполнения, кадровой политики, внутрипартийных правил, ресурсов поддержки кандидаток и реальной способности государства обеспечивать соблюдение квоты и защиту от вытеснения женщин из политических процессов [13].

Эффективность правовых инструментов наиболее наглядно выявляется через сопоставление индикаторов политического участия и представленности женщин на разных уровнях власти. Здесь обнаруживается, что даже при формальных гарантиях и квотах сохраняется

Таблица 1 – Нормативные акты и институциональные механизмы гендерной политики и защиты прав женщин

Документ / механизм	Год	Инструменты и фокус
Конституционные нормы равноправия	–	Запрет дискриминации; рамка прав
Закон о равных правах и возможностях	2008	Гендерная экспертиза; дефиниции
Закон о защите от семейного насилия	2017	Охранный ордер; кризис-центры
Нацстратегия гендерного равенства	2012–2020	Приоритеты; индикатор 30 %
Межведомственная рабочая группа МТСР	2020	Оценка стратегии; предложения
Квота в айылных кенешах	2019	Резерв 30 % мандатов

выраженная вертикальная асимметрия: чем выше уровень полномочий и доступ к ресурсам, тем ниже доля женщин. Так, по состоянию на февраль 2024 года в Кабинете министров женщины составляли лишь 3 из 21 министра, а среди заместителей министров ранее фиксировалось только 5 женщин из 55. На местном уровне ситуация характеризуется ещё более тревожной динамикой: в айылных кенешах насчитывалось 8 384 депутата, из них женщин 928 – 11 %. Эти данные не только подтверждают сохранение диспропорции, но и указывают на то, что институциональные барьеры проявляются не эпизодически, а системно, воспроизводясь в кадровых лифтах и процедурах политического рекрутирования.

Дополнительный аналитический контекст даёт сопоставление национальной ситуации с международными измерителями. По данным Evidence Central Asia, Кыргызстан по состоянию на январь 2024 года занимал 111-е место из 187 стран по представленности женщин в национальном парламенте; одновременно в Глобальном индексе гендерного разрыва страна находилась на 86-м месте из 146, но по компоненту «расширение политических возможностей» занимала 111-е место, что свидетельствует о том, что именно политическое участие остаётся «узким горлышком» гендерной политики. Если же зафиксировать долю женщин в парламенте в процентах, то агрегированные статистические

сводки показывают величину порядка одной пятой: 20 % в 2023 и 21,1 % – в 2024 году (таблица 2). Хотя сам по себе процент близок к «пороговым» значениям, он не транслируется в сопоставимое присутствие в исполнительной власти и на местном уровне, то есть не превращается в устойчивую институциональную норму [14].

Интерпретация этих показателей позволяет сделать вывод о неоднородной результативности правовых инструментов: правовая система создала формальные гарантии и даже корректирующие механизмы (например, квотирование на местном уровне), однако институциональная практика демонстрирует устойчивое воспроизводство мужского доминирования в исполнительной ветви и во «входных точках» принятия решений. Это означает, что правовой инструмент, будучи необходимым, остаётся недостаточным без инфраструктуры реализации: кадровой подготовки и сопровождения женщин-кандидатов, партийных процедур, снижающих эффект «символического» включения, ресурсной поддержки участия, а также административного контроля за соблюдением квот и за недопущением вытеснения женщин после выборов. В этой связи показательно, что даже в документах, описывающих прогрессивную нормативную базу, прямо признаётся проблематичность достижения фактического равенства; следовательно, аналитически корректно рассматривать действующие законы и стратегии как «условие

Таблица 2 – Показатели участия женщин в политике и управлении и их интерпретация через источники (2020–2024 гг.)

Показатель	Значение
Женщины в парламенте	20 % (2023)
Женщины в парламенте	21,11 % (2024)
Женщины-министры	3 из 21
Женщины-замминистры	5 из 55
Айылные кенешы	928 из 8384
Айылные кенешы	24 % → 11 %
Ранг по женщинам в парламенте	111 из 187
Индекс гендерного разрыва	86 из 146
Политическое участие	111 из 146

возможности» равноправия, но не как его гарантированный результат [15].

Тем самым эмпирические индикаторы подтверждают ключевую идею, которую в кыргызском научном дискурсе развивают исследователи: институциональная обеспеченность прав женщин формируется не через единичный акт нормотворчества, а через устойчивую связку «норма – процедура – ресурс – подотчётность». Когда в законодательстве присутствуют определения и инструменты, но отсутствуют сопоставимые по силе управленческие механизмы исполнения, возникает эффект «институциональной неполноты»: правовые возможности существуют, однако социальная и административная реальность ограничивают доступ к ним. Именно поэтому аналитическая оценка гендерной политики Кыргызстана требует смещения фокуса от наличия законов к проверке их работоспособности в конкретных институциональных цепочках – от нормотворчества и бюджетирования до правоприменения и защиты в ситуациях насилия, политического участия и доступа к ресурсам власти.

Обсуждение. Полученные аналитические результаты показывают, что кыргызстанская модель защиты прав женщин действительно обладает разветвлённой нормативной архитектурой, где правовые определения и процедуры формируют основу для институционализации равноправия. Однако эмпирические индикаторы участия женщин в политике и управлении демонстрируют устойчивый разрыв между юридическими гарантиями и фактическими возможностями их реализации: при наличии стратегических ориентиров и даже квотирования на местном уровне сохраняется низкая доля женщин в исполнительной власти и фиксируется падение женского представительства в айылных кенешах до уровня около 11 %. Это означает, что институциональная эффективность инструментов определяется не только качеством законов, но и тем, насколько государственная машина способна превращать нормы в обязательные процедуры, подкреплённые ресурсами, мониторингом и санкциями за невыполнение.

В теоретическом плане данная ситуация подтверждает вывод о том, что правовая база

сама по себе не гарантирует фактического равенства, поскольку формальные институты функционируют внутри социального контекста, где традиционалистские установки и иерархии политического рекрутирования могут воспроизводить неравенство даже при наличии прогрессивного законодательства. Симптоматично, что источники, описывающие нормативную базу Кыргызстана как достаточно прогрессивную, одновременно подчёркивают проблематичность достижения фактического гендерного равенства, тем самым фиксируя «парадокс институционализации»: чем детальнее сформулированы правовые гарантии, тем очевиднее становится потребность в механизмах принуждения к исполнению и в инфраструктуре поддержки женщин как политических субъектов. Следовательно, дальнейшее развитие государственной гендерной политики закономерно смещается от стадии «нормативного накопления» к стадии «управленческой настройки», где ключевыми становятся параметры административной координации, качество данных, доступность сервисов защиты и реальная подотчётность органов власти за результат [16].

Заключение. Таким образом, институциональные основы защиты прав женщин в Кыргызской Республике формируются через комплекс взаимосвязанных правовых инструментов, где закон о равных правах задаёт понятия и процедурные механизмы контроля, закон о семейном насилии проектирует защитную инфраструктуру, а стратегические документы устанавливают цели и индикаторы политического участия, включая ориентир не менее 30 %. Вместе они создают формальные условия для равноправия, однако показатели представленности женщин в органах власти и управления подтверждают, что нормативная полнота пока не трансформировалась в сопоставимую институциональную результативность: сохраняются выраженные диспропорции на уровне кабинета министров и заместителей министров, а на местном уровне фиксируется сокращение женского присутствия до 11 %.

Следовательно, перспективы укрепления защиты прав женщин в рамках государственной политики Кыргызстана связаны прежде

всего с повышением эффективности реализации уже существующих правовых инструментов и с минимизацией разрыва между декларативным и фактическим равенством. Признание того, что достижение фактического равенства остаётся проблематичным, задаёт направление дальнейшей институциональной работы: в центре внимания должны находиться механизмы правоприменения, управленческая координация и устойчивые процедуры подотчётности, без которых даже сильные нормы остаются «слабым правом». В этом смысле гендерная политика выступает индикатором качества государственного управления в целом: её успешность определяется тем, насколько государство способно обеспечивать равный доступ к правосудию, безопасности и политическим ресурсам не формально, а через реально работающие институты.

Поступила: 02.03.2026;

рецензирована: 16.03.2026; принята: 18.03.2026.

Литература

1. Закон Кыргызской Республики от 4 августа 2008 года № 184 «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин». URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1124/edition/267/ru> (дата обращения: 29.01.2026).
2. Закон Кыргызской Республики от 27 апреля 2017 года № 63 «Об охране и защите от семейного насилия». URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1115/edition/51210/ru> (дата обращения: 29.01.2026).
3. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW): текст на рус. яз. URL: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/0360795R.pdf> (дата обращения: 29.01.2026).
4. Закон Кыргызской Республики от 8 августа 2019 года № 117 «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики “О выборах депутатов местных кенешей”». URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1124/edition/97000/ru> (дата обращения: 29.01.2026).
5. Айтыкулова А.М. Социально-психологические аспекты по защите прав и интересов женщин Кыргызстана / А.М. Айтыкулова // Бюллетень науки и практики. 2022. Т. 8. № 12. С. 524–528. DOI: 10.33619/2414-2948/85/68.
6. Марзабаева Б.Т. Законодательное обеспечение гендерного равенства в Кыргызской Республике / Б.Т. Марзабаева, А.К. Ташыбаева, З.М. Асанахунова, Р.Б. Бабакулова // Бюллетень науки и практики. 2022. Т. 8. № 8. С. 430–437. DOI: 10.33619/2414-2948/81/44.
7. Чжицзы Шаньчуань. Гендерная политика Кыргызстана в контексте постсоветской трансформации: традиции, модернизация и вызовы / Шаньчуань Чжицзы // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2024. № 4. С. 223–229.
8. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 27 июня 2012 года № 443 «О Национальной стратегии Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2020 года и Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2012–2014 годы». URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/3130/edition/5842/ru> (дата обращения: 29.01.2026).
9. Специальные меры по обеспечению того, чтобы гендерные квоты привели больше женщин в местную политику Кыргызской Республики / United Nations Kyrgyz Republic. 2 июня 2021 года. URL: <https://kyrgyzstan.un.org/ru/118557> (дата обращения: 29.01.2026).
10. Пекин+25: Национальный обзор Кыргызской Республики по реализации Пекинской декларации и Пекинской платформы действий. Прогресс и вызовы. 15 мая 2019 года. URL: <https://kyrgyzstan.un.org/en/download/2503/15417> (дата обращения: 29.01.2026).
11. Monthly ranking of women in national parliaments // Inter-Parliamentary Union. January 2024. URL: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2024> (дата обращения: 29.01.2026).
12. Охрана и защита от семейного насилия на местном уровне. Основные стандарты работы местных комитетов: руководство для местных комитетов по охране и защите от семейного насилия в Кыргызской Республике / Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики. Бишкек, 2022. URL: <https://mlsp.gov.kg/wp-content/uploads/2022/07/rukovodstvo-dlya-mk-russk.pdf> (дата обращения: 29.01.2026).
13. Насилие в отношении женщин в политике Кыргызской Республики: результаты исследования (ноябрь 2021 – январь 2022 года) / авт.: З. Кочорбаева, Н. Пригода, Б. Исланбекова, М. Тюлегенов. URL: <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/8/9/519387.pdf> (дата обращения: 29.01.2026).
14. Противодействие насилию в отношении женщин и девочек в Кыргызской Республике:

- международные стандарты, законодательство и практика / ОО «Гражданский союз». Бишкек, июнь 2021 г. URL: <https://reforma.kg/media/post/postpdf/220118-0055569706.pdf> (дата обращения: 29.01.2026).
15. Конституция Кыргызской Республики (Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года) (действующая редакция). URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru> (дата обращения: 29.01.2026).
16. Тукубашева А.И. Соблюдение прав женщин в Кыргызской Республике / А.И. Тукубашева, Н.М. Дуйшеналиева // Вестник КРСУ. 2022. Т. 22. № 3. С. 124–128. DOI: 10.36979/1694-500X-2022-22-3-124-128.