АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

«ВНЕДРЕНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ПОДХОДОВ В ПРОЦЕССЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ»

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Бишкек – 2011

УДК
Учебное пособие подготовлено в рамках проекта SIDA «Продвижение женщин в государственной службе и политике» программы ПРООН «Демократическое управление» в Кыргызской Республике.

Учебное пособие рекомендовано Ученым советом Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Рецензенты:
Элебаева Айнура Бекуловна, доктор философских наук, профессор
Карыбаева Мира Аскеровна, кандидат философских наук, эксперт по гендерным вопросам

Авторы-составители
Мамытова А.О., Кошоева Ч.М. **Внедрение гендерных подходов в процессы государственного управления и местного самоуправления Кыргызской Республики**. Учебное пособие/Под общей редакцией профессора АУПКР Султанбекова А.Ф. – Бишкек, 2009. - ….

В учебном пособии рассматриваются базовые понятия гендерного подхода, теоретические и практические основы политики гендерного равенства, раскрываются механизмы реализации гендерной политики на национальном и местном уровнях в Кыргызской Республике.
Учебное пособие предназначено для системы подготовки и повышения квалификации кадров государственного управления и местного самоуправления, и способствует реализации комплексного гендерного подхода, заявленного в качестве основы для гендерной политики в Кыргызской Республике.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ……

ТЕМА 1. Гендерные подходы в сфере управления: основные понятия……

Контрольные вопросы……

Литература……

ТЕМА 2. Гендерная политика в Кыргызской Республике: международные обязательства и национальное законодательство……

Контрольные вопросы…….

Литература…….

Приложения……

ТЕМА 3. Гендерный анализ и бюджетирование: подходы и методология …

Контрольные вопросы……

Литература…….

Приложения…….

ТЕМА 4. Внедрение гендерного подхода в государственную и муниципальную службы

Контрольные вопросы……

Литература…….

Приложения…….

ТЕМА 5. Гендерные аспекты секторальных проблем …….

Контрольные вопросы…….

Литература…….

Программа спецкурса…….

ПРЕДИСЛОВИЕ.

Данное учебное пособие подготовлено в соответствии с проводимой государством гендерной политики в Кыргызстане, а также в рамках Национального плана действий по достижению гендерного равенства Кыргызской Республики на 2007-2010 гг. в соответствии со стратегическим приоритетом 4.5 Достижение гендерного равенства в образовании и культуре:

- «введение гендерной составляющей в образовательные стандарты….. в системе высшего и профессионального образования, а также в учебные планы повышения квалификации государственных служащих, специалистов исполнительной власти, депутатов всех уровней».
- «создание учебно-методической базы для преподавания основ гендерных знаний (учебников, учебных пособий для всех звеньев образовательного процесса».

Внедрение гендерных подходов в систему государственного управления и местного самоуправления направлено на достижение гендерного равенства во всех сферах деятельности государства. Гендерное равенство не должно рассматриваться как «отдельный вопрос», он должен стать частью любой государственной программы, стратегии развития, что в конечном итоге ведет к социальной справедливости.

В связи с этим данное учебное пособие преследует цель повысить гендерную чувствительность и компетентность по вопросам внедрения гендерного подхода у государственных и муниципальных служащих.

Предлагаемое учебное пособие составлено на основе многочисленных опубликованных материалов по гендеру в Кыргызстане и за рубежом, исследовательских материалов, предоставленных проектом SIDA «Продвижение женщин в государственной службе и политике» программы ПРООН «Демократическое управление» в Кыргызстане, НПО «Агентство Социальных Технологий», в связи с чем выражаем им большую благодарность за предоставленные материалы.

Особую благодарность авторы-составители выражают Карыбаевой Мире, международному эксперту по гендерных вопросам, а также Глушковой Марине за ценные рекомендации и предложения.

Данное учебное пособие является экспериментальным, любые замечания и предложения, способствующие его улучшению будут с благодарностью приняты составителями

Авторы-составители

ВВЕДЕНИЕ

Внедрение гендерных подходов в процессы государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике уже имеет свою историю и методологию. Достигнутые в последнее время успехи в области политического продвижения женщин должны стать основой для реального продвижения гендерного равенства в различных отраслевых, региональных и местных программ развития, для того чтобы реальную пользу от внедрения новых технологий и инструментов анализа получали потребители государственных услуг. Это на сегодняшний день остается одной из проблемных областей.

Несмотря на то, что существует опыт других стран, при внедрении гендерного подхода он не может быть напрямую использован в Кыргызстане. Существуют различия между странами, и важно учитывать социальные, культурные и экономические особенности при разработке стратегий и программ, направленных на решение гендерных проблем. Более того, препятствия на пути внедрения гендерного подхода также различны в разных странах, поэтому следует продолжить разработку творческих подходов к этому процессу. Именно поэтому, опираясь на примеры других стран, данное учебное пособие ставит целью ознакомить государственных и муниципальных служащих с передовым опытом использования гендерных подходов, существующими на сегодняшний день законодательной базой и опытом в Кыргызстане. В пособии сделана попытка приложить инструменты гендерного анализа к различным региональным и секторальным проблемам.

Настоящее учебное пособие преследует цель помочь государственным и муниципальным служащим, а также всем интересующимся, кто так или иначе сталкивается с гендерными вопросами, в использовании гендерных подходов как неотъемлемой части более широкой государственной политики и стратегий развития.

Это обусловлено также и необходимостью выполнения международных обязательств, таких как Цели развития тысячелетия ООН, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в области гендерного равенства и др.

Выполнение этих обязательств невозможно без ответственного отношения к продвижению гендерного равенства, которые должны найти четкое отражение в национальных планах развития, и получить политическую поддержку, подтвержденной ресурсами. Ключевое значение имеет возложение ответственности на руководителей и лиц принимающих решения, которые должны знать о преимуществах реального воплощения гендерно-чувствительного подхода, и быть способны применять их на практике. При этом важно, чтобы комплексный гендерный подход стал неотъемлемым аспектом всех форм содействия развитию, а не применялся исключительно в рамках специальных «гендерных» проектов.

Именно поэтому данное пособие призвано познакомить с основами гендерных знаний и обеспечить привитие чувствительности для внедрения гендерного подхода в их текущей и будущей деятельности. Обучение на постоянной основе всех руководителей и специалистов, участвующих в разработке и реализации осуществлении государственной политики является настоятельно необходимым сегодня, что в конечном итоге может обеспечить устойчивое развитие Кыргызстана.

Тема 2. ГЕНДЕРНАЯ ПОЛИТИКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Тематические вопросы:

2.1. Права человека и гендерное равенство: история, подходы и политика.

2.2 .Национальные программы и стратегии в рамках международных обязательств Кыргызстана.

2.3. Институциональные механизмы реализации гендерной политики в Кыргызстане

Введение. Гендерная государственная политика основывается на правовой базе, которая состоит из международного и национального законодательств по защите прав женщин и мужчин. Советское, а позже и законодательство суверенной Кыргызской Республики не допускали прямых дискриминационных явлений, все же в обществе, в рамках бытовых, семейных, экономических и трудовых отношений допускалось ущемление прав, в первую очередь, женщин. Для того чтобы решить каким образом достичь равного для мужчин и женщин права пользования всеми экономическими, социальными, культурными, гражданскими и политическими ресурсами, необходимо определить природу и условия функционирования системы равенства в обществе, исключающей все виды дискриминации.

На концептуальном уровне вопрос о том, что же такое «равенство» - «равенство возможностей» или «равенство результата»[1] являлось предметом длительных и серьезных дискуссий. В данном разделе мы рассмотрим, каким образом происходила трансформация данной категории, к каким социальным, политическим и культурным изменениям она привела.

2.1 Права человека и гендерное равенство: история, подходы и политика.

Более чем две сотни лет назад французская Декларация прав человека (1789 г) провозгласила «Все люди рождаются свободными и равными в правах». Революции конца XVIII - XIX веков связаны с разрушением феодально-сословной организации общества и развитием буржуазных отношений, которые привели к формированию новых социальных статусов, интересов, и возможностей вызвавшими к жизни небывалую социальную активность масс. В этих условиях происходит вовлечение женщин в работу по найму и они становятся собственниками своих рабочих рук, и как всякий свободный человек, стремятся получить возможность распоряжаться и результатами своего труда. Так в обществе сложились социальные предпосылки выделения проблемы прав женщин и, как следствие, возникла потребность обосновать отношение женщин к проблеме неравенства и равенств[2]. Этими проблемами определены и претензии феминизма к традиционной социальной науке относительно статуса женщин в обществе. Результатом данных феминистских исследований явилась «Декларация прав женщины и гражданки» (1791 г), опубликованной француженкой Олимпией де Гуж[3].

Феминизм – это теория и социальное движение в защиту прав женщин. Феминистская теория междисциплинарна, включает социально-философские, политические, экономические, психологические, исторические и культурологические подходы. Однако конкретные способы улучшения положения женщин понимаются в феминизме по-разному. Поскольку реальные проблемы, которые встают перед женщинами разных эпох и разных культур, весьма различны, постольку различны решения, которые предлагает феминизм. Ключевой темой всех направлений феминизма является диллема сходства или различий женщин и мужчин.

---

[1] В контексте социальной политики – положение, при котором государственные ресурсы распределяются так, чтобы все были равны после предоставления услуг.

[2] Варданян Е. гендер и политика // Учебное пособие.- Ереван: Асогик, 2008. – с.

[3] Олимпия де Гуж, и не одна она, заплатили жизнью за смелость спорить с главным документом эпохи "Декларацией человека и гражданина", но тем же и вошли в историю. Представленная ими Декларация стала Манифестом феминизма. Вслед за этим возникли женские организации и клубы. И несмотря на то, что вскоре по решению Конвента они были запрещены, а Олимпия де Гуж казнена, начало борьбе за женские права было положено.

Это были дополнения в 17 параграфах, в которых были обоснованы требования предоставить женщинам гражданские и избирательные права, а также возможность занимать государственные посты. Олимпия де Гуж впервые в истории открыто сформулировала требование установить равноправие мужчин и женщин перед законом. "Все гражданки и граждане должны иметь равный доступ ко всем общественным почестям и должностям, ко всем службам для коих не должно быть иных преград, кроме личных способностей и талантов".

Однако история развития социально-философских представлений о равенстве и неравенстве имеет длительную предисторию и насчитывает несколько этапов[4].

В период античности было распространено мнение, которое наиболее ярко выразил Аристотель, считающий, что равенство возможно только между одинаковыми в определенном отношении индивидами, а достижение благ основано на состязательности индивидов, поскольку невозможно найти априорную процедуру выделения достойнейших (данный подход частично воспроизведен в либеральной теории). Отсюда вытекает положение, что прямое равенство между мужчинами и женщинами невозможно, так как женщины традиционно несут большую репродуктивную нагрузку, следовательно, нуждаются в мерах поддержки.

В эпоху Просвещения получили развитие представления о равенстве в философии Жана-Жака Руссо, Джона Локка, в экономической концепции Адама Смита и других мыслителей либерального направления. Равенство из религиозного принципа или этической ценности постепенно превращалось в правовую норму. Либеральная трактовка роли государства в экономической сфере фактически означала акцент на состязательности индивидов.

В XIX веке дискуссии о равенстве получили дальнейшее развитие в рамках различных социально-политических теорий. Классический либерализм продолжал отстаивать принцип правового равенства граждан, но не считал возможным его применение в экономической сфере (либералы выступали за свободную конкуренцию и против государственного перераспределения благ как уничтожающего экономическую инициативу и противоречащего гражданской автономии). Консерваторы выступали против равенства как такового, поскольку были убеждены, что стремление к равенству порождено завистью и эгоизмом, которые могут привести к негативным социальным и экономическим последствиям (Э.Брек, А. де Токвиль). Для социалистов (Г.Б.Мабли, Морелли, Г.Бабеф, Сен-Симон, Ф.М.Ш.Фурье, позднее марксизм) главным было равенство в доступе к материальным благам и в удовлетворении потребностей людей, справедливое распределение (т.е. по потребностям) в ситуации изобилия.

Научная революция, которая перевернула картину мира, открыв новый взгляд на вселенную, мало что изменила в давно сложившемся представлении о женской неполноценности. Более того, некоторые историки считают, что она его усугубила, отстаивая ассоциируемые с мужчинами – или определяемые как мужские – понятия разума, порядка, контроля, закона и продолжая отождествлять женский характер с иррациональностью и неупорядоченностью. Фактически вплоть до XX века наука давала больше "доказательств" сущностного неравенства полов, чем аргументов в пользу их равноправия.

Волна буржуазных революций XIX века и одновременно появление рабочего движения и социалистической идеологии привела к борьбе женщин за право на труд и равную с мужчинами оплату, в связи с чем появляются организованные женские движения и партии. В 30-40-е годы XIX века высокий уровень самосознания, требовавшийся для участия в революционном движении, сделали женской движение – движением образованных женщин. Фактор грамотности и образованности на данном этапе развития общества приобретает особое политическое звучание, так как женщины переходят от абстрактных дискуссий о "женском вопросе" к организованной деятельности. В этой организованной деятельности наряду с благотворительным и образовательным направлениями выделяется стремление женщин добиться права голоса.

СУФРАЖИЗМ – Движение за получение женщинами избирательных прав – как пассивных, так и активных, развивавшееся в рамках либерального феминизма с середины XIX века. Его лидеры полагали, что получение женщинами избирательных прав автоматически приведет к увеличению их численности в структурах власти и, тем самым, к предоставлению женщинам всей полноты прав.

Суфражизм появился в Англии, где социальную основу его составляли женщины среднего класса, но затем получил распространение во многих странах Европы и в США.

В переводе с английского "суфражизм" означает избирательное право вообще, но

[4] Варданян Е. Гендер и политика/учебное пособие. – Ереван: Асогик, 2008.

стало обозначать предоставление избирательных прав женщинам.

Дорогу к женскому равноправию, посредством предоставления избирательных прав, открыли Северная Америка (США), Новая Зеландия, Австралия и Финляндия. Интерес представляет то, что в штате Колорадо (США) в 1899 году парламент, подводя итоги пятилетнего существования нововведения – избирательных прав женщин, – отмечал: "метод выборов улучшился, законодательство усовершенствовалось, всеобщее образование повысилось, политическое чувство ответственности вследствие женского влияния сильно развилось, – нижняя палата постановляет, что ввиду этих результатов политическое равноправие женщин рекомендуется каждому штату и каждой территории Североамериканского союза, как законодательная мера, способная привести к высшему и лучшему порядку".[5]

В это же время сформировались основные течения современного феминизма: либеральное, социалистическое, радикальное, психоаналитическое, постмодернистское, цветное[6]. Ключевой темой всех направлений феминизма являются вопросы *сходства\различия и равенства женщин и мужчин,* при этом по отношению к равенству взгляды далеко не однозначны. В истории феминизма чередуются периоды, когда на первое место выдвигалась проблема равенства ("одинаковости") между мужчинами и женщинами, и проблема различий. Такое подразделение феминизма по отношению к "равенству" условно можно связывать с первой и второй волной феминизма: для первой свойственно обсуждение равенства с позиций тождественности, а для второй – с позиций различий.

Идея гендерного равенства, также как и стратегия его достижения требуют обоснования не только на теоретическом, но и на *политическом уровне*. Это вызывает потребность изучения политических предпосылок гендера и гендерного равенства, которые обусловлены историческими явлениями и фактами, нашедшими воплощение в политической практике в различных типах общества.

Сложившиеся в разные эпохи и существующие теперь гендерные отношения являются результатом конкретной государственной политики. Взаимоотношения женщин и общества регулировались идеологией. Эти идеологические концепции условно делятся на три вида: *консервативно-патриархатная, либерально-демократическая и радикально-демократическая*. В соответствии с ними вырабатываются и государственные политики в отношении женщин: патриархатная, либеральная и социалистическая.[7]

Политику, основанную на признании разделения общественной и приватной сферы между мужчинами и женщинами и предписывающую женщинам деятельность в семейной сфере – воспитание детей и ведение домашнего хозяйства, определяют как *патриархатную*, присущую патриархальному государству. Она характерна для обществ с "традиционной моделью мужчины-кормильца и женщины-домохозяйки"[8].

К данному типу примыкает патерналистский тип государственной политики в отношении женщин, при котором осуществляется государственный протекционизм по отношению к женщине. Для него характерны: признание юридического равноправия, участие женщин в общественном производстве, создание системы социальной защиты для женщин. Этот тип отношений присущ социалистическим режимам. Патриархальный и патерналистский типы основаны на признании приоритета государства в формировании статуса женщин в обществе и отношений между мужчинами и женщинами.

Либеральный тип государственной политики – это политика, затрагивающая интересы женщин в обществе, основанном на либеральной модели взаимоотношения полов. Для него характерны с одной стороны выравнивание положения, прав и возможностей женщин и мужчин в публичной и частной сферах, и, с другой стороны, дискриминация женщин в сфере занятости, политики и управления. Она присуща и индустриальным и постиндустриальным государствам.

В Евросоюзе широкое распространение сегодня получило понятие «государство, дружественное по отношению к женщинам», которое позволяет диагностировать и классифицировать страны по двум основаниям:

---

[5] А.Бебель, указ. произв. с.349

[6] Варданян Е. Гендер и политика/учебное пособие. – Ереван: Асогик, 2008.

[7] См там же.

[8] Словарь гендерных терминов, с.171

– признание государством гендерных различий в обеспечении ресурсами, например, в отношении пособий по безработице, детских пособий, развития сети детских дошкольных учреждений, пенсий (бенефициариев);
– содействие государства по включению женщин в сферу принятия политических решений (полисимейкеров) в качестве активных субъектов политики.

Таким образом, зафиксированы различные роли женщин в обществе: в качестве «бенефициариев» (получателей) социальной политики и в качестве *участников разработки* этой политики, что позволяет принимать меры в двух направлениях.

С установлением советской власти стал складываться *патерналистский тип политических отношений* в обществе и патерналистская политика в отношении женщин. Он проистекал из тоталитарного характера советского государства, а в социальной сфере способствовал формированию особого типа политической культуры, важнейшей составляющей которой представлялся принцип равенства. В реализации этого принципа особое место уделялось достижению равенства между мужчинами и женщинами. В то же время патернализм предполагал государственный протекционизм по отношению к женщине в рамках "женской" государственной политики.

Пример патерналистского отношения государства к женщинам является статья из газеты 20-х годов:

У киргизов есть обычай платить калым за невесту. Это унижает честь и достоинство женщины, препятствует принципам социализма. Возникла необходимость установить равноправие мужчины и киргизской женщины, в связи с этим вышел этот Декрет об отмене на калым (выкуп за невесту).

31 марта 1921г.

Резолюция об отмене калыма у киргизов.

Киргизский центральный исполнительный комитет

и Совет народного комиссариата постановил.

ДЕКРЕТ

Об отмене калыма у киргизов

1. Калым (выкуп за невесту), вносимый по обычаям киргизского народа женихом и его родителями, родственниками и свойственниками родителей скотом, деньгами и др. имуществом устанавливает обязательство выхода невесты замуж за этого жениха – отменить!

2. Сделка, договор и соглашение о калыме признается не действительной во всем их объеме и никаких прав и обязательств ни для кого не порождает и пользуются правом судебной защиты

3. Калым, уплаченный до издания настоящего Декрета, не зависимо от состояния брал или нет, возврату не подлежит.

4. Нарушение настоящего Декрета влечет за собой конфискацию калымного скота и прочего калымного имущества в двойном размере у лица его получившего и лишения свободы для обеих сторон не свыше 1 года.

5. Настоящий Декрет вступает в силу со дня опубликования его на местах.

Опыт женского равноправия в социалистических странах отличается:

- Признанием со стороны государства юридического равноправия полов во всех сферах общественной жизни и семейно-брачных отношениях;
- Широким участием женщин в общественном производстве;
- Развитием сферы услуг и созданием условий для совмещения женщиной репродуктивной, производственной и семейной ролей, включая общественное воспитание детей;
- Созданием государственной системы социальной защиты женщин в виде льгот, пособий, отпусков в связи с рождением ребенка и уходом за ним, ограничением применения женского труда в наиболее трудоемких сферах и т.д.

Политика государства в отношении женщин диктовала правила присутствия женщин и в семье, и в сфере производства и профессиональной деятельности. В этом и заключалась суть советского гендерного контракта.

Подводя итоги сказанному о различных типах государственной политики в отношении женщин, можно отметить, что и патриархальную и патерналистско-протекционистскую политики объединяет применение единого механизма формирования гендерных отношений в обществе – социальное конструирование с приведением в соответствие с интересами государства в целом. Изменение политической системы и формирование новых социальных и политических отношений, осуществляемые под лозунгами демократии должны основываться на новых принципах взаимоотношения полов в обществе. Вот эту новую государственную политику, которую определяют как гендерно-ориентированную и методологию ее формирования нам предстоит рассмотреть далее.

Послевоенная история в сфере прав человека началась с принятия 10 октября 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщей Декларацией прав человека и гражданина. В данной Декларации провозглашено, что каждый человек обладает свободой и правами в независимости от цвета кожи, расы, языка, пола и др. Позже Декларация, была подкреплена двумя международными пактами ООН об экономических, социальных, политических, гражданских и культурных правах. В основе этих международных документах лежит недопустимость дискриминации по половому признаку. Эти документы представляют собой права отдельно взятого человека и гражданина, но жизнь изменяла представления об исключительно индивидуальном характере прав человека. После политических, гражданских, социально-политических прав появляется третье поколение прав человека, которое на международном уровне называется «*правом публичного интереса*», поскольку в реализацию этих прав попадает не только отдельный человек, но и все общество в целом. Он охватывает права тех категорий граждан, которые по социальным, политическим, физиологическим или иным не имеют равных с другими гражданами возможностей осуществления общих для людей прав и свобод и в силу этого нуждаются в определенной поддержке со стороны государства, обязанного выполнять свою социальную функцию.[9]

Какие бы права не рассматривались в этих документах, будь то права ребенка, этнических меньшинств, беженцев и др., права женщин выделяются особо в силу того, что они по физиологическим характеристикам не имеют возможности реализации общих прав и свобод. Поэтому Всемирная конференция по правам человека (Вена, 1993 г.) впервые в истории человечества провозгласила «что права человека, женщин и девочек является неотъемлемой, составной и неделимой частью всеобщих прав человека. И поэтому полное и равное участие женщин в политической, гражданской экономической, общественной и культурной жизни на национальном, региональном и международном уровнях, а также ликвидация всех форм дискриминации по признаку пола становятся первоочередными целями международного сообщества.[10]

Именно теоретические выводы и концептуальная постановка проблемы равноправия женщин, наряду с адекватной оценкой реального вклада женщин в общественное развитие позволили выделить и сформулировать понятие гендер и стратегию гендерного равенства.

В эпоху глобализации возрастает роль международных институтов и организаций на содержание и регулирование внутренней политики государств, в том числе Кыргызстана, в частности по проведению гендерной политики. Далее мы подробнее остановимся на международных обязательствах Кыргызстана, которые явились основой для формирования гендерной политики на национальном уровне.

2.2.Национальные программы и стратегии в рамках международных обязательств Кыргызстана

[9] Пол и гендер. Справочное пособие для государственных служащих. – Мн.: Припилеи – 2005,- 112 с.

[10] Там же, с.32

Из предыдущей темы вытекает, что рассмотрение гендерных отношений как результата политики предполагает учет разнообразия типов государственной политики в отношении женщин, основанного на существовании разных политических режимов, политических систем и, как следствие, разной оценки роли и значения социальных отношений. Сложившиеся в разные эпохи и существующие теперь гендерные отношения являются результатом конкретной государственной политики.

На поддержание этих результатов и достижений направлены усилия ООН по повышению уровня участия женщин в процессе принятия решений. При этом измерение достижений и прогресса отдельных стран основывается на концепции прав человека, в том числе гендерном подходе к анализу социальных процессов и развития человеческого потенциала.

Данный подход находит отражение в системе *международной защиты прав человека*, который мы частично затронули в предыдущем разделе. Например, только в системе ООН на сегодняшний день принято около 100 документов, направленных на достижение гендерного равенства. Особенно важными вехами на пути становления международных норм по обеспечению равенства полов явились:

- 1975 - I Всемирная Конференция по положению женщин, Мехико
- 1976-1985 –Десятилетие женщин ООН
- 1979 – Принятие Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации (CEDAW)
- 1980 – II Всемирная Конференция по положению женщин, Копенгаген
- 1985 – III Всемирная Конференция по положению женщин, Найроби
- 1995 – IV Всемирная Конференция по положению женщин, Пекин

Кыргызстан начал заниматься “решением гендерных вопросов на систематической основе, включая разработку стратегии и ее реализацию”[11] в 1995 году, в результате присоединения к **Пекинской Платформе действий** по улучшению положения женщин (ратифицирована в 1997 г.). Одним из обязательств является «необходимость повысить статус женщин, устранив препятствия к их образованию, здравоохранению и другим услугам. Усилия по повышению участия женщин в экономической, социальной, культурной и политической сферах должны были быть согласованы с деятельностью по преодолению проблем, связанных с насилием против женщин, контролем репродуктивности и бедностью».

Кроме этого, политические обязательства Кыргызстана базируются на международных критериях и нормах прописанных в следующих документах, ратифицированных КР:

- ✓ Всеобщей декларации прав человека
- ✓ Конвенции о политических правах женщин
- ✓ Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW)
- ✓ Конвенциях Международной организации труда (МОТ) и др.

Одним из ключевых документов, предписывающих государствам-участникам выполнение обязательств по достижению фактического гендерного равенства, является **Конвенция** (1979 г) **«О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» (CEDAW).**[12] Для текста Конвенции характерен отказ от идеи равенства как тождественности мужчин и женщин. Различие как таковое не интерпретируется как препятствие для равенства прав. В соответствии с текстом Конвенции различие становится важным с политической точки зрения, когда оно выступает основанием нарушения прав – и это квалифицируется как дискриминация. Одно из основных понятий Конвенции раскрытие понятия «дискриминация в отношении женщин».

Статья1. *« любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление и сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской и любой другой области»*

В Законе КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года N 184 в Главе 1. «Общие положения» дано следующее определение

---

[12] Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года З N 320-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П N 257-1

«гендерной дискриминации»:

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

Гендерная дискриминация (прямая, косвенная) - любое различие, исключение или предпочтение, которое ограничивает права и интересы лиц по признаку пола; направлена на ослабление или лишение признания, пользования или осуществления равноправия мужчин и женщин в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любых других областях общественной жизни.

А также:

Статья 5. Запрет на гендерную дискриминацию

Запрещается прямая и косвенная гендерная дискриминация в любой сфере деятельности по отношению к лицам разного пола.

Включенные в законодательство нашей страны основные требования Конвенции демонстрируют намерение выполнять международные обязательства.

Основными требованиями Конвенции «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» являются:

- ✓ включить принцип равноправия женщин и мужчин в Конституции и добиваться его практической реализации;
- ✓ использовать специальные санкции, запрещающие дискриминацию в отношении женщин;
- ✓ изменить действующие законы, обычаи, практику, дискриминационные в отношении женщин;
- ✓ обеспечить равное для мужчин и женщин право пользоваться всеми экономическими, социальными, культурными, гражданскими и политическими правами.

Конвенция стала одним из основных документов нового подхода к правам женщин.

В 1999, 2004 и 2008 гг. Кыргызстан представил в Комитет ООН по CEDAW соответственно первоначальный, второй и третий периодические доклады о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. При этом первоначальный доклад был рассмотрен на 20-й сессии Комитета ООН в 1999 году, второй – на 30-й сессии в 2004 году. В 2004 году Советом НПО в Комитет ООН был представлен альтернативный отчет по исполнению CEDAW. 23 октября 2008 года в Женеве на Комитете ООН Кыргызстан представил третий периодический национальный отчет по выполнению Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин[13].

Принципиальное значение для стран, ратифицировавших Конвенцию CEDAW имеет **ст.4,** где провозглашается, **что принятые ими специальные меры, направленные на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, к числу которых относятся квоты, не считается дискриминационным.**

Малочисленное представительство женщин на всех уровнях в государственной службе и их отсутствие в Парламенте (Жогорку Кенеше) вплоть до 2007 года наилучшим образом характеризовало ситуацию гендерного неравенства в Кыргызстане.

Благодаря активному и непрекращающемуся лоббированию женщинами активистами неправительственного сектора Кыргызстана в новую редакцию Кодекса о выборах (2007 г.) в качестве специальной меры был включен механизм квотирования кандидатов в депутаты, выдвигаемых по партийным спискам. Согласно чему, “политическая партия обязана обеспечивать представительство не более семидесяти процентов кандидатов одного пола, при этом должна соблюдаться очередность кандидатов-мужчин и кандидатов-женщин в списке от политических партий, которая не должна превышать трех позиций».

Важное значение для Кыргызстана имеют конвенции и рекомендации **Международной организации труда (МОТ).** Конвенции и рекомендации МОТ отличаются от Конвенций и Деклараций ООН. Предмет конвенций и рекомендаций МОТ ограничен рамками компетенций данной организации – вопросами трудовых отношений, в том числе труда женщин. Страны, ратифицировавшие данные

[13] С выводами и рекомендациями по результатам отчетов можете познакомиться из приложений № 3,4,5.

документы, не берут на себя обязательств совершения конкретных действий в рамках конвенций и рекомендаций, их невыполнение не несет в себе международно-правовой ответственности. Они обязуются придерживаться той политики, которая содержится в этих документах, постепенно реализуя пожелания МОТ по определенным вопросам, путем издания соответствующих законов.

После Конвенции ООН особая роль в развитии международной политики защиты прав женщин принадлежит **Найробийским перспективным стратегиям в области улучшения положения женщин до 2000 года (1985г.),** которые и определили основные направления деятельности по улучшению ситуации с правами женщин, исходя из более глубокого понимания самого равенства. В Наробийских перспективных стратегиях отмечается, что равенство де-юро носит ограниченный характер. Подлинное равенство – де-факто – предполагает равенство прав, обязанностей и возможностей для женщин. Найробийские стратегии определяют пути, способы и механизмы достижения гендерного равенства практически во всех сферах жизни, учитывая при этом различия между женщинами по расовой и этнической принадлежности и социальному статусу.

Принятые на IV Всемирной конференции по положению женщин (Пекин 1995) документы, и последующие материалы и стратегии, разрабатываемые в рамках программы «Пекин+5», «Пекин+10» означают постепенный переход от акцентирования необходимости улучшения положения женщин и преодоления дискриминации к идее гендерного равенства. В Пекинской декларации обозначаются проблемные области в реальном положении женщин и описываются самые общие политические, социальные и экономические стратегии улучшения ситуации.

Другой документ – Пекинская платформа действий – оценивая равноправие женщин мужчин как один из аспектов прав человека и условие обеспечения социальной справедливости, «представляет собой повестку дня для расширения возможностей женщин». Делая акцент на равенстве, Платформа, однако не трактует его как схожесть или тождественность женщин с мужчинами. Различия признаются существующими, но понимаются не как биологическая предопределенность, а как следствие социально детерминированных ролей каждого из полов. В тексте Платформы постепенно совершается переход от понятия **«равноправие женщин с мужчинами» к понятию гендерного равенства.**

Одним из последних общественных договоров глобального масштаба является «Декларация тысячелетия», принятая 8 сентября 2000 г на Генеральной ассамблее ООН, который направлен на улучшение качества жизни людей. Кыргызстан подписал данную Декларацию в числе 189 стран-членов ООН.

Международные документы, ратифицированные Кыргызской Республикой послужили основой для принятия ряда национальных программ:

- Национальная программа "Аялзат" (1996-2000 гг.) Созданы основы институционализации гендерной политики.
- Национальная программа "Права человека" на период 2002-2010 гг.
- Национальный план действий по улучшению положения женщин (1999)
- Национальная политика занятости населения КР до 2010 г.
- Национальный план действий по образованию для всех на 2002-2015 гг.
- Государственная программа действий социальных партнеров по искоренению наихудших форм труда несовершеннолетних в КР на 2007-2011 гг. и др.
- Национальный План Действий по достижению гендерного равенства в КР на 2002-2006 гг., который был ориентирован на формирование политики гендерного равенства.
- Национальный План Действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 гг.

Основные направления реализации гендерной политики в КР отображены в Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2007 – 2010 годы (далее – НПД), утвержденного Указом Президента КР от 20 августа 2007 года №369 и направлены на решение следующих задач:

- ✓ совершенствование институционального механизма по достижению гендерного равенства;
- ✓ соблюдение гендерного баланса на всех уровнях принятия решений;
- ✓ гендерный компонент социально-экономической сферы;
- ✓ гендерные аспекты здоровья и здравоохранения;
- ✓ достижение гендерного равенства в образовании и культуре;
- ✓ уменьшение гендерного насилия;

- ✓ расширение информированности общества в вопросах гендерного равенства

В качестве одной из центральных задач в НПД рассмотрено «*Совершенствование национального законодательства*», которая включает три подзадачи «Приведение национального законодательства в соответствие с международными обязательствами», «Совершенствование законодательства КР в части механизмов его реализации» и «Гендерная экспертиза действующих законов и законопроектов и иных НПА».

Кыргызской Республикой в области законодательства с 2005 г было принято значительное количество нормативных правовых актов, направленных на установление в республике гендерного равенства:

- Указ Президента КР «О мерах по совершенствованию гендерной политики» от 20 марта 2006 года УП N 136.
- Постановление Правительства КР от 6 мая 2006 г. № 325 «О реализации Указа Президента КР «О мерах по совершенствованию гендерной политики» от 20 марта 2006 г.».
- Указ Президента КР от 5 февраля 2007 г. № 24 «Об утверждении Положения о порядке проведения гендерной экспертизы проектов нормативных правовых актов и подготовки соответствующих заключений».
- Закон КР «О гражданстве КР» от 21 мая 2007 года N 70 приведен в соответствие с Конвенцией "О гражданстве замужней женщины", Семейный кодекс КР – с Конвенцией "О согласии на вступление в брак", Трудовой Кодекс КР – с Конвенциями МОТ.
- Закон КР «О репродуктивных правах граждан и гарантиях их реализации» в новой редакции 10 августа 2007 г.
- Закон КР «О новой редакции Кодекса КР о выборах в КР» от 23 октября 2007 года N 158 – устанавливающий, что при определении списка кандидатов политическая партия обязана учесть представительство: не более 70% лиц одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политических партий, не должна превышать 3-х позиций.
- Новая редакция Кодекса о выборах в КР 23 октября 2007 г.
- Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года N 184.

2.3. Институциональные механизмы реализации гендерной политики В Кыргызстане

Реализация этой важной миссии осуществляется на основе функционирования специальной системы управленческих механизмов и институтов, объединенных термином Национальный механизм, который включает политические и практические аспекты деятельности в масштабах государства (поэтому механизм имеет название – "национальный").

Национальный механизм имеет идеологическую, правовую, организационно-координирующую, контрольную и финансово-экономическую основы.

Идеологическая основа национального механизма – признание равенства полов как основы современного демократического государства, признание принципа недискриминации по признаку пола и недопущения дискриминационных практик в доступе к ресурсам экономическим и культурным, в отношениях собственности, в доступе к принятию решений, карьере, образованию, медицине, социальному обеспечению и другим общественным благам и социальным услугам. Признание государством задачи преодоления трудовой сегрегации, необходимости совмещения профессиональной и родительской функций, помощи семье с детьми, необходимости защиты от бедности, насилия, сексуальной эксплуатации, вооруженных конфликтов. Поддержка совместных государственно-общественных усилий в деле достижения гендерного равенства с участием женских неправительственных организаций.

Правовая основа национального механизма – запрещение дискриминации по полу в законах

и других нормативных актах, а также введение принципа гендерной экспертизы вновь принимаемых законов и программ.

Организационно-координирующая основа национального механизма.

Институциональный механизм – способ интеграции гендерного подхода в государственную политику с целью достижения равных прав, возможностей и результатов для женщин и мужчин. Это система специальных органов на разных уровнях управления, ответственных за реализацию программ и международных обязательств страны в области гендерного равенства.

В 1988 г. Комитет CEDAW принял Генеральную рекомендацию, предложив правительствам "Создать и/или усилить эффективные национальные механизмы, институции и процедуры на уровне Правительства, обладающие адекватными ресурсами, приверженностью и полномочиями", чтобы содействовать разработке новой политики в отношении женщин, ликвидации дискриминации и продвижению гендерного равенства.

Институциональные механизмы и субъекты реализации гендерного подхода определенные в Пекинской платформе действий (ППД)[14]:

- возложение ответственности за вопросы улучшения положения женщин и достижение гендерного равенства на должностное лицо в правительстве максимально высокого уровня; во многих случаях это мог бы быть *уровень министра-члена кабинета*;
- *наличие такого лица или органа не освобождает* другие государственные структуры, отраслевые министерства и ведомства от необходимости внедрения комплексного гендерного подхода;
- органы *государственного управления и местного самоуправления в регионах* также являются частью механизма с четко определенными мандатами и полномочиями;
- *законодательные органы* (парламенты), выполняющие в рамках своих контрольных функций обязательства по созданию системы регулярных отчетов правительства о прогрессе по гендерным вопросам и принимающие законы для улучшения положения и корректировки политического курса;
- *исследователи и гендерные эксперты*, в том числе из академического сектора, обеспечивающие проведение гендерного анализа и формулирование рекомендаций для принятия политических решений и корректировки государственных программ;
- *неправительственные организации* и *лоббистские группы*, оказывающие влияние на политический процесс;
- *средства массовой информации;*
- *международные организации и институты*.

Именно государственные органы, от воли которых зависит *определение политических приоритетов и инициирование программ развития,* являются главными субъектами интеграции гендерного подхода в государственную политику.

При этом институциональные и национальные механизмы необходимо различать. Первые включают как формальные, так и неформальные структуры, которые прямо или косвенно занимаются проблемами гендерного равенства, но делают это в рамках других своих функций, либо ответственны за какие-то конкретные меры.

Национальный механизм – это *специальный орган*, который несет ответственность за реализацию политики гендерного равенства, учитывает возможные воздействия принимаемых политических курсов и разрабатываемых государственных программ на мужское и женское население страны. Это структура, которая должна оказывать поддержку всем структурам, в качестве которых выступают департаменты, отделы, комитеты в рамках других министерств и ведомств, занимающиеся интеграцией гендерного подхода.

Единой модели идеального институционального механизма не существует. Каждая страна, учитывая сложившуюся систему государственного управления, степень внимания к гендерным вопросам, формирует свой механизм. Мало того, невозможно создать такой механизм раз и навсегда. В зависимости от ситуации, структура органов, их полномочия могут меняться.

В странах с большим опытом построения демократических институтов созданы наиболее действенные структуры – министерства, управления по делам женщин, комитеты экспертов или советников в составе правительственных департаментов. Они существуют на национальном, региональном и местном уровнях.

[14] Четвертая всемирная конференция по положению женщин. Платформа действий. Пакет информационных материалов по пятилетнему обзору выполнения ППД. С. 72-77

Финляндия: Министр по вопросам гендерного равенства
Совет по вопросам равенства
Сеть женщин – членов парламента
ОмбудсИнститут по вопросам равенства
Комиссия по вопросам равного статуса

Швеция: Министр по вопросам гендерного равноправия
Структуры по гендерному равноправию в государственных органах
ОмбудсИнститут по вопросам равных возможностей

Норвегия: Министр по делам ребенка и семьи
ОмбудсИнститут по вопросам гендерного равноправия
Апелляционная комиссия по вопросам равного статуса

Италия: Министр по делам равных возможностей
Комитеты по равноправию в регионах

Австрия: Федеральное министерство здравоохранения и по делам женщин
Управление ОмбудсИнститута по обеспечению равных возможностей

Франция: Министр по вопросам обеспечения паритета и равноправия в сфере труда

Во второй группе стран национальные механизмы и структуры стали создаваться после встречи в Пекине. Довольно успешно процесс создания таких органов прошел в странах Центральной и Восточной Европы:

Словения: Офис равных возможностей (9 сотрудников)
ОмбудсИнститут равных возможностей женщин и мужчин
Координаторы равных возможностей женщин и мужчин в каждом министерстве
Комиссия равных возможностей

Польша: Уполномоченный по равному статусу женщин и мужчин, он является Государственным Секретарем в Аппарате Премьер-министра страны.

Чехия: Правительственный совет по обеспечению равных возможностей женщин и мужчин

Из стран бывшего Советского Союза наиболее действенные органы, ответственные за реализацию гендерного подхода, созданы в странах:

Литва: Государственный советник по международным отношениям и связям с НПО при премьер-министре
ОмбудсИнститут по равным возможностям и его Офис (7 человек)
Отдел по вопросам гендера в департаменте статистики

Азербайджан: Национальная комиссия по делам женщин
Межведомственная комиссия по внедрению гендерного подхода
Межведомственный совет на уровне министров

Узбекистан: Комитет женщин при премьер–министре

Латвия: Госкомитет по правам женщин

Эстония: Госкомитет по правам женщин

Казахстан: Национальная комиссия по делам семьи и женщин при Президенте Республики

Таким образом, Национальные механизмы выступают в качестве инструментов, посредством которых правительства решают гендерные проблемы и проводят гендерную политику с учетом интересов граждан и особенностей развития своих стран.

<u>История развития институционального механизма в Кыргызстане</u>

Институциональные механизмы и субъекты реализации гендерного подхода, определенные Пекинской платформой, заложены в **Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР** на 2002-2006 и 2007-2010 годы.

В Матрице мероприятий первого НПД в разделе **«Совершенствование институционального механизма по достижению гендерного равенства»** были запланированы преимущественно мероприятия, направленные на определение исполнителей, укрепление их потенциала, разработку и внедрение гендерного подхода в деятельность министерств, ведомств, местных государственных администраций и органов самоуправления.

Указом Президента Кыргызской Республики № 369 от 20 августа 2007 года Национальный план действий и Матрица мероприятий по достижению гендерного равенства на 2007-2010 гг. министерствам, государственным комитетам, административным ведомствам, местным государственным администрациям, органам местного самоуправления, центральным органам при участии представителей неправительственных организаций, частного сектора, гражданского общества предписано принять исчерпывающие меры по исполнению НПД по достижению гендерного равенства.

Формирование основ институционализации гендерной политики началось с **1996 г**. В марте 1996 г. была создана **Государственная комиссия при Правительстве по делам семьи и женщин,** которой в 1998 г. были делегированы еще и функции по вопросам **молодежи.** Были созданы **рабочие группы** по направлениям ППД, **Совет по гендерной экспертизе** законопроектов, **Консультативный Совет** из представителей гражданского общества.

В целях обеспечения равного положения женщин в обществе, сохранения сложившейся в Кыргызстане институциональной структуры по делам женщин, придания нового качества вопросам гендерного развития, координации деятельности и обеспечения контроля за реализацией Национальной программы "Аялзат", преодоления бедности среди женщин, координации взаимодействия неправительственных женских объединений и дальнейшего развития сотрудничества с международными организациями, Распоряжением Президента КР от 31 июля 1998г. был образован **Национальный совет при Президенте Кыргызской Республики по гендерной политике.**

В декабре 2000 г. Указом Президента КР N 363 Госкомиссии по делам семьи, женщин и молодежи в составе Правительства была ликвидирована на основании необходимости оптимизации системы государственного управления, сокращения числа ведомств и госслужащих.

Большое значение также имело возрастающее влияние Администрации Президента КР в принятии решений и концентрация политических, административных и символических ресурсов в этом органе. Стремление к расширению полномочий государственного органа, ответственного за реализацию гендерной политики, привело к принятию решения о создании **Совета при Президенте**.

Не менее важна была и содержательная причина, которая обусловлена глобальным изменением подхода – переходом от концепции «Женщины в развитии», при котором политика фокусируется на женщинах как на получателях и потребителях государственных программ, к Комплексному гендерному подходу (gender mainstriming), сформулированному в НПД. Отличием этого подхода является отказ от сегрегирования гендера в социальной сфере и придание институциональным механизмам «всепроникающего» характера.

В **2001 г.** распоряжением Президента от 27 февраля N 96 Национальный совет при Президенте Кыргызской Республики по гендерной политике был трансформирован в **Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР**.

В 2006 г. в полномочия Совета дополнительно к женскому и семейному вопросам, была включена реализация политики в отношении детей. Данное изменение в названии и Положении иллюстрируют характерное смещение фокуса государственной политики от цели достижения гендерного равенства к слиянию гендерной политики с женским вопросом, и закреплению традиционной стереотипной связки «материнство и детство»[15].

Совет имеет статус консультативно-совещательного органа, его деятельность осуществляется на общественных началах. Членами Нацсовета являются руководители министерств и ведомств, представители законодательной и судебной ветвей власти, гражданского общества. Состав совета утверждается распоряжением Президента КР. Председательство в Совете было закреплено специальным Указом Президента за **Государственным секретарем КР**.[16] В свете нового этапа

[15] В условиях господства гендерных стереотипов среди принимающих решение госслужащих, возрастает риск приоритетного решения вопросов семьи и детства, а непосредственно гендерное развитие может подкрепляться ресурсами по остаточному принципу. Опыт ряда стран Восточной Европы, отказавшихся под давлением христианских традиционалистов от идеи гендерного равенства как приоритета, неоднократно подтверждал такой вариант развития событий. См. Ванда Новицкая. Нельзя опускать руки // Диалог женщин. 2005, №2 (27/43), С. 27.

[16] Положение о Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР от 16 февраля 2002 №46; Приложение к распоряжению Президента Кыргызской Республики от 27 февраля 2001г.

реформы государственного управления (октябрь 2009 г.) эта должность упразднена.

С 2002 по 2006 гг. сменилось три состава Нацсовета. В первых двух был заложен «персональный» принцип формирования, в его состав были включены конкретные люди, занимавшие в тот момент государственные посты, однако при их освобождении от должностей их работа в составе Нацсовета становилась невозможной. Доля представителей гражданского общества была небольшой – 5 организаций, в их числе не было гендерных экспертов.

Рабочим органом Нацсовета был **Секретариат** в структуре бывшей **Администрации Президента.** В задачи Секретариата входило обеспечение деятельности Нацсовета, осуществление координации деятельности государственных структур с НПО и международными организациями, обучающая и информационно-аналитическая деятельность, контроль над исполнением и популяризация международных обязательств по положению женщин, защите прав детей и достижению гендерного равенства, организация работы по становлению системы гендерной статистики, контроль за работой министерств, ведомств[17].

В 2007 г. функции Секретариата были переданы в **Сектор социальной и гендерной политики** Отдела Экономической и социальной политики Администрации Президента КР.

В мае 2008 г. в целях повышения ответственности Правительства КР в качестве исполнителя гендерной политики полномочия Секретариата были переданы **Отделу социального развития Аппарата Премьер-министра.**

Следующий уровень институционального механизма составляют **ответственные по гендерным вопросам** (ОГВ) в министерствах и ведомствах (1 человек или группа сотрудников). Их функции закреплены в Положениях «Об ответственных лицах за реализацию гендерной политики», при этом они не являются освобожденными работниками и выполняют работу по гендерным вопросам в дополнение к своим основным обязанностям. Это в реальности приводит к тому, что из-за нехватки времени, слабой мотивации вследствие отсутствия системы материального и морального поощрения, гендерные вопросы остаются без должного внимания.

Единой структуры **ответственных за реализацию гендерной политики в местных государственных органах и местном самоуправлении** не существует, хотя в некоторых областях сохранены освобожденные штатные единицы ответственных по гендерным вопросам. Они дополняются **Координационными советами** по гендерной политике на местном уровне, в них под руководством заместителей глав областных государственных администраций по социальным вопросам пытаются влиять на местную политику представители НПО (см. таблицу).

Таблица 2.1.

Область	**Ответственный по гендерным вопросам в областной государственной администрации**	**Кол-во сотрудников**	**Наличие консультативных органов**
Баткен	Отдел по делам семьи и женщин	2	-
Бишкек	Отдел социальный (в мэрии)	1	-
Джалал-Абад	Ответственный по гендерным вопросам	1	Жен.совет области
Иссык-Куль	Заместитель губернатора по социальным вопросам; Заведующий и специалист Отдела образования, культуры, молодежной политики и спорта	3	Обл. Совет по вопросам женщин, семьи и гендерного развития (11 чел.)

№96; Положение о Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР от 13 февраля 2006 №64; Состав Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики (по должности).

[17] Положение о секретариате Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики от 16 февраля 2002 г.

Нарын	Зам. губернатора по социальным вопросам	1	Комитет по делам семьи (7 чел.)
Ош	Зам. губернатора областной администрации Специалист соц. отдела областной администрации Госкомиссия по делам семьи и женщин	3	Гендерный совет
Талас	Гл. специалист Отдела социальной защиты и здравоохранения - соц. отдел по вопросам семьи, здравоохранению, гендеру	1	Областная комиссия по выполнению НПД (17 чел.)
Чуй	Отдел по социальным вопросам	1	

На уровне органов МСУ (айыл окмоту, ТОСы в городах) ответственными в большинстве случаев являются **женсоветы**, совмещающие эту общественную нагрузку с работой ответственного секретаря в органе МСУ. При этом в каждой областной администрации работают по 3 штатных сотрудника Советов аксакалов, получающие зарплату из местного бюджета, в то время как женсоветы таковой не получают.

Улучшение положения женщин и совершенствование законодательства по правам женщин и гендерному равенству осуществляются через деятельность **Комитетов парламента**. Особенно успешной была работа, когда действовал **Комитет по** молодежной, **гендерной политике,** физической культуре и спорту.

Важным шагом по закреплению гендерной экспертизы и укреплению национального институционального механизма в целом стало учреждение поста **Специального представителя Президента КР по вопросам гендерного развития в Жогорку Кенеше КР**. Роль и значение данного института в разработке стандартов и институционализации гендерной экспертизы, установлении партнерства государственных органов и гражданского общества, лоббировании специальных мер, трудно переоценить. Однако в настоящее время эта позиция преобразована в Заместителя постоянного представителя Президента КР в Жогорку Кенеше, гендерные вопросы исключены из функциональных обязанностей и данный элемент институционального механизма был потерян.

Институт Омбудсмена, созданный в 2002 г., до сих пор не включил вопросы гендерного развития в свою повестку. Мировой опыт показывает, что данный институт мог бы играть более активную роль в этом вопросе, тем более что Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин является одной из 7 ключевых обязательств страны по правам человека и подписанный Кыргызстаном факультативный протокол к ней налагает на страну широкий спектр обязательств.

В реализации гендерной политики, Национального плана по достижению гендерного равенства в решении задачи 1.2. «Совершенствование гендерно дезагрегированных индикаторов, показателей и отчетности» важную роль играет **Национальный статистический комитет:** сбор и анализ гендерно-разделенных показателей развития страны позволяет определить негативные тенденции и прогресс в изменении жизни общества и способствует внесению корректировок в государственную политику.

Приказ Председателя НСК от 36.11.2007 года № 16:

- Отделу социальной и экологической статистики осуществить совместно с отраслевыми отделами мониторинг хода выполнения Плана мероприятий и координация работы созданию базы гендерно-разделенных статистических показателей, а также ответственность за своевременное представление отчета.
- Отделу административного обеспечения провести гендерный анализ кадрового состава в системе органов государственной статистики на соответствие гендерному равенству.
- Заведующим отделами бухгалтерского учета и финансового обеспечение определить финансовое обеспечение Плана мероприятий и представить расчеты бюджетных средств в Министерство финансов КР.

Представленный обзор охватывает не весь спектр институциональных механизмов реализации гендерной политики в Кыргызстане, но фиксирует этапы развития национального механизма по реализации политики гендерного равенства. Не все еще совершенно и требует времени и ресурсов. В 2006 г. участники Гендерного конгресса определили следующую структуру институционального механизма с учетом ответственности всех ветвей власти и гражданского общества за разработку и реализацию гендерной политики: [18]

В настоящее время возникла настоятельная необходимость дальнейшего совершенствования институционального механизма, имея в виду необходимость эффективного выполнения следующих задач:

- Выработка гендерной политики, стратегий, приоритетов, планов и пр.
- Координация планов и действий государственных органов по вопросам гендерного развития.
- Исполнение гендерной политики.
- Контроль за выполнением гендерного законодательства, международных и национальных обязательств страны.

Правовые основы формирования Национального механизма заложены в Главе V. «Механизм обеспечения соблюдения гендерного равенства» новой редакции Закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», принятого ЖК КР 4 августа 2008 г., которая полностью посвящена описанию компетенции разных государственных органов по реализации гендерной политики.

Задача *выработки гендерной политики*, стратегий, приоритетов, планов может быть реализована через сохранение полномочий **Национального Совета по гендерному развитию и семейной политике при Президенте КР**. При этом слово «женщин» из названия предлагается убрать, так как гендерное развитие предполагает разработку и реализацию политики в отношении женщин, но при этом не исключает принятия мер по улучшению положения мужчин.

В целях совершенствования работы Национального Совета, повышения эффективности и прозрачности, предлагается изменить порядок формирования состава и процедуры его деятельности на основании следующих принципов:

- Нацсовет должен формироваться из представителей государственных структур и гражданского общества по принципу 50х50.
- В части государственных органов Нацсовет должен включать членов правительства – руководителей государственных органов, Комитета по молодежной, гендерной политике, физической культуре и спорту Жогорку Кенеша, Заведующих Отделами Экономической и Социальной политики Аппарата Премьер-министра, Руководителя ГТРК, а также руководителей центральных органов – Генеральной прокуратуры, Государственной кадровой службы (бывшее АДГС), Конституционного и Верховного Суда, ЦИК, Социального фонда, Нацстаткомитета и Академия управления.
- От общественных объединений в состав Нацсовета могут входить только представители НПО и гендерные эксперты, имеющие письменные рекомендации не менее чем 10 общественных

[18] Адаптировано из материалов НПО «Агентства социальных технологий», 2008 г.

организаций, работающих в области гендерной экспертизы, защиты прав женщин, мужчин разных возрастов.

Для *координации действий государственных органов* по вопросам гендерного развития и выполнения функций исполнительно-организационного органа Нацсовета предлагается создание (в соответствии с законом) уполномоченного органа в составе Правительства – **Государственного Комитета по гендерному развитию и семейной политике.** Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что на определенных этапах развития такое ведомство является необходимым.[19] Для выполнения возложенных функций статус Уполномоченного органа в соответствии с Законом КР «О Правительстве Кыргызской Республики» (Ст. 21, абзацы 2-3) должен быть не ниже уровня министерства.

Закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»
Статья 25. Компетенция Правительства по обеспечению гендерного равенства

Правительство в пределах своих полномочий:
- участвует в разработке и обеспечивает проведение в Кыргызской Республике единой государственной политики, направленной на достижение гендерного равенства во всех сферах общественной жизни;
- формирует государственные целевые программы по осуществлению гендерного равноправия, обеспечивает их выполнение;
- финансирует мероприятия по реализации государственной политики в области гендерного равенства за счет средств республиканского бюджета, внебюджетных источников и иных, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики, источников;
- направляет и контролирует деятельность исполнительных органов государственной власти по защите и обеспечению гендерного равенства;
- готовит ежегодный отчет о положении дел в Кыргызской Республике в области гендерного равенства.

СРС на 2009-2011 гг. также содержит рекомендацию о создании такого органа: «Реализация комплексного гендерного подхода требует усиления потенциала национального институционального механизма по достижению гендерного равенства. Для обеспечения координации усилий государственных структур и гражданского общества, определения приоритетных направлений гендерной политики необходимо дальнейшее укрепление и повышение эффективности работы Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики. Для осуществления этих функций необходимо создание структурного подразделения по реализации гендерной политики в исполнительной ветви власти».

В СРС включен гендерный компонент, но, не раскрыт механизм его претворения в практику. Гендерные подходы все еще воспринимаются в стратегических документах как составная часть государственной политики (аналогично секторальному подходу), в то время как гендерная чувствительность должна стать регулярным механизмом при разработке любых стратегий и программ и, являясь комплексным критерием, способствовать улучшению качества аналитических документов и реализуемой политики.

Для *исполнения гендерной политики* в каждом Министерстве и ведомстве необходимо создать **Гендерный Совет**, председателем которого должен член Нацсовета, членами его должны быть руководители подразделений. В штате министерств и ведомств должна быть предусмотрена позиция **Ответственного по гендерным вопросам,** с описанием функций в его должностных обязанностях и официальной надбавкой к заработной плате за исполнение именно этих функций. В составе областных государственных администраций необходимо предусмотреть создание **Департаментов по гендерному развитию и семейной политике**. В **районных государственных администрациях** из числа заместителей акимов и в городах – заместителей мэров также назначается **ответственные по гендерным вопросам.**

Закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»

Статья 26. Компетенция уполномоченного государственного органа в области гендерной политики

Уполномоченный государственный орган в области гендерной политики в пределах своих полномочий:

- проводит единую государственную гендерную политику;

[19] Новая реформа государственного управления упразднила все комитеты.

- координирует деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц, независимо от форм собственности, по реализации национальной политики, направленной на достижение гендерного равенства в Кыргызской Республике;

- обеспечивает информационную и просветительскую деятельность в области гендерного развития;

- обеспечивает внедрение гендерных подходов в национальную политику и государственные программы;

- оказывает содействие в проведении гендерной экспертизы законодательства и проектов нормативных правовых актов;

- содействует созданию механизмов, обеспечивающих достижение гендерного равенства и равноправия во всех сферах социально-экономической и общественно-политической жизни;

- осуществляет регистрацию и учет всех фактов нарушения гендерного равенства;

- координирует деятельность органов по разрешению споров о нарушении гендерного равенства;

- осуществляет мониторинг за исполнением настоящего Закона и международных обязательств Кыргызской Республики в области гендерного развития;

- ежегодно составляет и публикует отчеты об исполнении настоящего Закона, направляет рекомендации в государственные органы и органы местного самоуправления.

Ключевую роль по *формированию правовой основы* государственной политики гендерного равенства играет Жогорку Кенеш. Комитеты и аппарат ЖК также несут ответственность по проведению гендерной экспертизы законодательства (постановление ЖК о введении экспертизы) и *контрольным функциям Парламента* (согласно закону о контрольных функциях) за реализацией гендерного законодательства и международных обязательств.

В качестве органа, осуществляющего экспертную поддержку законотворческого процесса по вопросам гендерной политики, предлагается рассматривать **Альянс женских законодательных инициатив**.

В **Институте Омбудсмена (Акыйкатчы) КР** создать **Комиссию по вопросам гендерной дискриминации** на основе Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. В компетенцию этого подразделения должны входить вопросы по фактам гендерной дискриминации и ущемления прав по признаку пола.

Предлагаемые изменения отражены ниже в схеме «Совершенствование национального гендерного механизма»[20].

[20] Данная схема была предложена до реформ государственного управления 2009 г. Возможно наименование комитетов, департаментов и других структур теряют актуальность в настоящее время, но гендерные механизмы должны охватывать все ветви власти и гражданское общество.

Схема 2.1.

Совершенствование национального гендерного механизма Кыргызской Республики

Контрольные вопросы:

1. В чем состоят различия феминизма и гендера?
2. Какие типы государственной политики в отношении женщин существуют и чем обусловлены их отличия?
3. Каким документом ООН предусмотрена задача создания национального механизма по улучшению положения женщин и гендерному равенству?
4. В чем противоречия политики "позитивных действий" и либеральных прав человека?
5. Почему советское государство включило "женский вопрос" в свою политику?
6. Каковы особенности конструирования гендерных отношений в СССР?
7. Какие принципы политики в отношении женщин способствовали установлению равноправия?
8. Какие политические практики в отношении женщин могут быть заимствованы у других стран и почему?
9. Какие основные международные конвенции повлияли на изменение статуса женщин в современном обществе?
10. Определите основные этапы истории развития институционального механизма гендерной политики в Кыргызстане.
11. Какие политические обязательства взял на себя Кыргызстан в целях достижения гендерного равенства?
12. Как должен быть выстроен кыргызстанский национальный механизм по улучшению положения женщин и гендерному равенству, какие его первоочередные задачи?

Литература:

1. Айвазова С. К истории феминизма. // Женщины в обществе: мифы и реалии. Сб.статей. - М.: Информация XXI век, 2000.

2. Бабаян С. Гендер и дискриминация. Права женщин в контексте прав человека. // Гендерные исследования. - N 11. - Ереван, 2002.

3. Варданян Е. Гендер и политка // Учебное пособие. – Ереван: Асогик, 2008.

4. Гендерный анализ кадровой политики в Кыргызстане / На примере Министерства экономики и финансов Кыргызской Республики. – Б., 2006.

5. История политических и правовых учений. Древний мир (под ред. В.С.Нерсесянца). М., 1985.

6. Мирумян К.А. История политической науки. Ч.1. – Изд-во РАУ, Ереван, 2004.

7. Пол и гендер. Справочное пособие для государственных служащих. – Минск: Припилеи – 2005. - 112 с.

8. Положение о Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР от 16 февраля 2002 г.

9. Положение о Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР №64 от 13 февраля 2006.

10. Положение о секретариате Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики от 16 февраля 2002 г.

11. Приложение к распоряжению Президента Кыргызской Республики №96 от 27 февраля 2001 г.

12. Самосознание европейской культуры XX века: Мыслители и писатели Запада о месте культуры в современном обществе. М.: Политиздат, 1991.

13. Словарь гендерных терминов. Под ред. А.А.Денисовой. М.: Информация-XXI век, 2002.

14. Телунц А. Гендерные исследования в философии экзистенциализма и постструктурализме. АЖУО. Гендерные исследования. (Специальный выпуск). Ереван, 2001.

15. Теория и история феминизма. Под ред. И.Жеребкиной. Харьковский центр гендерных исследований. 1996.

16. Функциональный анализ национального институционального механизма реализации гендерной политики в Кыргызской Республике. Аналитический отчет (проект). Программа ПРООН по демократическому управлению. Б., 2009.

17. Хрестоматия феминистских текстов. Пер. под ред. Е.Здравомысловой и А.Темкиной. СПб.: Издательство "Дмитрий Буланин", 2000.

Приложение № 2.1.
г.Бишкек от 4 августа 2008 года N 184

ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

О государственных гарантиях равных прав
и равных возможностей для мужчин и женщин

Глава 1. Общие положения
Глава 2. Гарантии гендерного равенства в управлении государством и прохождении государственной и муниципальной службы
Глава 3. Гарантии гендерного равенства в экономических и социальных отношениях
Глава 4. Гендерное равенство в трудовых отношениях
Глава 5. Механизм обеспечения соблюдения гендерного равенства
Глава 6. Гарантии реализации положений настоящего Закона
Глава 7. Заключительные положения и порядок вступления в силу настоящего Закона

Настоящий Закон устанавливает государственные гарантии по предоставлению равных прав и возможностей лицам разного пола в политической, социальной, экономической, культурной и иных областях жизнедеятельности человека; призван оградить мужчин и женщин от дискриминации по признаку пола; направлен на утверждение прогрессивных демократических отношений между мужчинами и женщинами.

Глава 1
Общие положения

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

Гендер - приобретенное, социально закрепленное поведение лиц разного пола; социальный аспект отношений между мужчинами и женщинами, который проявляется во всех сферах жизни, включая политику, экономику, право, идеологию и культуру, образование и науку.

Гендерная дискриминация (прямая, косвенная) - любое различие, исключение или предпочтение, которое ограничивает права и интересы лиц по признаку пола; направлена на ослабление или лишение признания, пользования или осуществления равноправия мужчин и женщин в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любых других областях общественной жизни.

Гендерная политика - государственная, общественная деятельность, направленная на установление равенства во взаимоотношениях между лицами разного пола.

Гендерная статистика - статистика, отражающая соответствующее положение лиц разного пола во всех сферах социально-политической жизни и освещающая гендерные проблемы и отношения в обществе.

Гендерная экспертиза - мониторинг и общественно-правовой анализ национального законодательства, а также оценка проектов нормативных правовых актов на предмет соблюдения в них равенства возможностей, прав, обязанностей, ответственности, равнопартнерских отношений и равенства результата для женщин и мужчин, недопущения гендерной дискриминации.

Гендерное представительство - наличие в составе какой-либо организации лиц разного пола в установленной пропорции.

Гендерное равенство - равный правовой статус женщин и мужчин и равные возможности для его реализации, позволяющие лицам независимо от пола свободно использовать свои способности для участия в политической, экономической, трудовой, социальной, общественной и культурной сферах жизни.

Гендерное равноправие - равенство прав, обязанностей и ответственности лиц разного пола перед законом, кроме смягчающих обстоятельств, установленных законодательством Кыргызской Республики.

Гендерные индикаторы - это указатели или измерители, использующие количественные и качественные показатели для суммирования гендерно значимых изменений, происходящих в обществе в течение определенного периода времени.

Гендерные отношения - характер поведения и обращения между лицами разного пола в процессе общения или при осуществлении различных видов совместной деятельности.

Гендерные стереотипы - устойчивые для данного общества в данный период представления о различиях между мужчинами и женщинами.

Гендерный анализ - процесс оценки различного воздействия, оказываемого на женщин и мужчин, существующими или предлагаемыми программами, законодательством, государственным политическим курсом во всех сферах общества и государства.

Домашний труд - форма трудовой деятельности, направленная на удовлетворение потребностей семьи. Домашний труд является одним из видов социально-полезного и производительного труда, который закладывает основы человеческого и социального потенциала страны.

Квоты - один из видов временных специальных мер, выражающихся в узаконенном уровне представительства лиц обоего пола в политических институтах, в сфере трудовых отношений и иных сферах, которые могут быть отменены по мере достижения сбалансированного представительства мужчин и женщин в государственных органах и органах местного самоуправления.

Комплексный подход к гендерным вопросам - стратегия, посредством которой интересы и опыт женщин и мужчин становятся неотъемлемым аспектом при составлении, выполнении, мониторинге и оценке законодательства, политики и программ во всех политических, экономических, трудовых, социальных и иных сферах с тем, чтобы устранить неравенство между мужчинами и женщинами.

Косвенная гендерная дискриминация - дискриминация без прямого указания на половую принадлежность.

Нарушение гендерного равноправия - активное или пассивное поведение, которое проявляется в виде унижения, презрения, а также ограничения прав или оказания привилегий в связи с половой принадлежностью лица.

Объекты гендерного равенства - общественные, политические, экономические и иные социальные отношения, подлежащие правовому регулированию.

Позитивные действия - меры, направленные на выравнивание возможностей мужчин и женщин при реализации прав, предоставленных им Конституцией и законами.

Прямая гендерная дискриминация - дискриминация, прямо указывающая на половую принадлежность.

Равные возможности - система средств и условий, необходимых для реального достижения гендерного равноправия.

Равенство результата - концепция равенства, в соответствии с которой признается, что для достижения равных (одинаковых) результатов мужчинами и женщинами необходимо проявить к ним различное отношение, потому что жизненные условия тех и других различны.

Равнопартнерские отношения - сотрудничество или совместное участие в государственной и общественной жизни на равных условиях лиц разного пола.

Сексуальное домогательство - действия сексуального характера, выраженные словесно или физически, унижающие и оскорбляющие лицо, находящееся в трудовой, служебной, материальной, семейной и иной зависимости.

Специальные меры - меры организационного, законодательного, институционального характера, направленные на поддержку лиц одного из полов в наиболее дискриминационной сфере жизнедеятельности. Специальные меры могут носить временный характер.

Статья 2. Цель и задачи настоящего Закона

Целью настоящего Закона является достижение паритетного положения женщин и мужчин во всех сферах жизнедеятельности общества.

Задачами настоящего Закона является создание национальных механизмов обеспечения для лиц разного пола:

- равенства прав, обязанностей и ответственности в политической, социальной, экономической, трудовой и иной деятельности;
- равенства возможностей;
- равнопартнерских отношений во всех сферах жизнедеятельности;
- равенства в семейных отношениях;
- равенства результата.

Статья 3. Принципы настоящего Закона

Настоящий Закон основывается на следующих принципах:

- соблюдения норм международного права в области обеспечения гендерного равенства;
- демократии;
- законности;
- недискриминации;

- ответственности и отчетности каждого ведомства за реализацию гендерной политики;
- содействия и участия гражданского общества в продвижении гендерной политики.

Статья 4. Законодательство Кыргызской Республики в области гендерных отношений

Законодательство Кыргызской Республики в области гендерных отношений основывается на Конституции Кыргызской Республики и на вступивших в установленном законом порядке в силу международных договорах и соглашениях, участником которых является Кыргызская Республика, и состоит из настоящего Закона, принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики.

Настоящий Закон распространяется на граждан Кыргызской Республики, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно или временно пребывающих на территории Кыргызской Республики, юридических лиц и государство в лице государственных органов и органов местного самоуправления.

Если вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами и соглашениями, участником которых является Кыргызская Республика, установлены другие правила, чем предусмотренные настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы гендерного равенства, применяются правила международных договоров и соглашений.

Статья 5. Запрет на гендерную дискриминацию

Запрещается прямая и косвенная гендерная дискриминация в любой сфере деятельности по отношению к лицам разного пола.

К прямой гендерной дискриминации относятся:

- дискриминация по причине семейного положения, беременности, потенциальной беременности и семейных обязанностей;
- сексуальное домогательство;
- разная оплата за равный труд равной квалификации.

К косвенной гендерной дискриминации относятся:

- воспроизводство гендерных стереотипов через средства массовой информации, образование, культуру;
- установление условий, требований, которые повлекли или могут повлечь негативные последствия в виде вреда для лиц определенного пола.

Лица, осуществляющие прямую или косвенную дискриминацию, привлекаются к ответственности в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Не является гендерной дискриминацией:

- установление различий в регулировании отношений, связанных с функциями рождения детей и грудного вскармливания;
- призыв на действительную срочную военную службу исключительно мужчин в случаях, установленных законами Кыргызской Республики;
- принятие на основе настоящего Закона специальных мер, направленных на достижение фактического равенства в политических, экономических, трудовых и иных социальных отношениях;
- особенности охраны труда женщин и мужчин, связанные с охраной их репродуктивного здоровья;
- установление требований к профессиональной квалификации, основанных на возможностях выполнения обязанностей только лицами определенного пола;
- позитивные действия.

Не допускается поведение лиц, основанное на нормах обычного права, традициях и культуре, которое входит в противоречие с требованиями настоящего Закона и нормами международного права в осуществлении гендерного равенства.

Кыргызской Республикой поддерживаются народные обычаи и традиции, не содержащие в себе элементы гендерной дискриминации.

Статья 6. Государственная политика по обеспечению гендерного равенства

Государственная политика по обеспечению гендерного равенства формируется и реализуется в соответствии с демократическими принципами государственными органами и органами местного самоуправления с участием гражданского общества и частного сектора.

Основами государственной политики по обеспечению гендерного равенства являются:
- формирование, совершенствование и развитие нормативной правовой базы для обеспечения гендерного равенства;
- создание институциональных механизмов по реализации гендерной политики;
- разработка и реализация государственных целевых программ, направленных на достижение гендерного равенства;
- принятие специальных мер, направленных на устранение дисбаланса между возможностями женщин и мужчин;
- интеграция гендерного подхода в государственные, региональные и местные программы и стратегии развития;
- защита общества от информации, пропаганды и агитации, направленных на нарушение гендерного равенства;
- воспитание и пропаганда культуры гендерного равенства;
- выполнение общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных обязательств Кыргызской Республики, касающихся вопросов гендерного равенства.

Статья 7. Мониторинг и отчетность исполнения гендерной политики

Мониторинг исполнения гендерной политики и оценка ее реализации осуществляются государственными органами, органами местного самоуправления и гражданским обществом на основе гендерных индикаторов, утвержденных Правительством.

Прозрачность реализации гендерной политики обеспечивается всеми вышеуказанными субъектами.

Государственные органы, органы местного самоуправления представляют ежегодно отчеты по реализации гендерной политики в уполномоченный государственный орган, ответственный за реализацию гендерной политики, в порядке и на основании специальных форм, утвержденных Правительством, и публикуют их в средствах массовой информации.

Статья 8. Гендерная статистика

Руководство сбором информации о гендерных статистических данных в Кыргызской Республике осуществляет Национальный статистический комитет.

Государственные органы, органы местного самоуправления и руководители юридических лиц, независимо от форм собственности, обязаны представлять в Национальный статистический комитет соответствующую информацию по гендерным вопросам.

Глава 2
Гарантии гендерного равенства в управлении государством и прохождении государственной и муниципальной службы

Статья 9. Гарантии гендерного равенства в управлении государством

Государство гарантирует и создает равные возможности лицам разного пола для участия в управлении государством путем обеспечения гендерного представительства лиц во всех ветвях государственной власти через правовые, организационные и иные механизмы и устанавливает ответственность за неисполнение положений настоящего Закона в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Статья 10. Гарантии гендерного равенства при поступлении на государственную и муниципальную службу

Лица разного пола имеют равные права и равные возможности при поступлении на государственную и муниципальную службу и дальнейшем осуществлении деятельности в ее органах.

Руководители государственных органов и органов местного самоуправления обязаны обеспечить равный доступ лицам разного пола к государственной и муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой.

В кадровом составе служащих государственных органов и органов местного самоуправления не должны преобладать служащие одного пола. Система квотирования в государственных органах и органах местного самоуправления (не более семидесяти процентов кадрового состава, в том числе на уровне принятия решений) устанавливается нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Лица разного пола, в течение 3 лет не повышающиеся в должностях и не направленные на

обучение с целью дальнейшего повышения квалификации, имеют право запросить и получить от руководителя государственного органа и органа местного самоуправления письменное обоснование причин таких действий, а также сведения, касающиеся опыта и квалификации лица, назначенного (принятого, повышенного) на претендуемую ими должность или направленного на обучение.

Замещение вакантных должностей государственной и муниципальной службы обеспечивается путем проведения конкурсов, в которых в равной мере и на равных условиях участвуют лица разного пола.

Руководители государственных органов и органов местного самоуправления должны разрабатывать политику карьерного роста работников с учетом гендерной политики.

Не допускается объявление конкурсов только для лиц одного пола.

Нарушение требований, установленных настоящей статьей, влечет за собой отмену незаконных решений или результатов конкурса на замещение вакантных должностей.

В случае если по конкурсу на вакантную должность государственной или муниципальной службы прошли два кандидата разного пола, то при равных условиях должен быть принят кандидат такого пола, который менее представлен в данном органе.

За нарушение положений настоящей статьи, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, виновные лица привлекаются к административной ответственности.

Статья 11. Гарантии равных избирательных прав

Мужчины и женщины имеют равные права на участие в выборах главы государства, высших государственных органов и органов местного самоуправления.

При проведении выборов женщинам, наравне с мужчинами, обеспечиваются справедливые и реальные возможности реализации права избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления.

С целью достижения паритетной демократии государство вправе устанавливать специальные меры, направленные на поддержку кандидатов недопредставленного пола.

Участие политических партий в выборах требует гарантированного паритетного представительства в списках кандидатов лиц обоего пола.

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

Глава 3
Гарантии гендерного равенства в экономических и социальных отношениях

Статья 12. Равный доступ ко всем формам собственности

Государство гарантирует лицам разного пола реализацию права собственности.

Государство обеспечивает лицам разного пола равные условия доступа ко всем формам собственности.

Статья 13. Равный доступ к землепользованию

Права на землю в равной мере защищены для лиц разного пола.

Запрещается гендерная дискриминация при осуществлении прав на землю.

Государство обеспечивает лицам разного пола равные права пользования земельными участками.

Статья 14. Равный доступ к осуществлению предпринимательской деятельности

Государство гарантирует лицам разного пола равный доступ к осуществлению предпринимательской деятельности.

Запрещается гендерная дискриминация при осуществлении предпринимательской деятельности.

Статья 15. Равный доступ к созданию (учреждению) организаций

Государство гарантирует лицам разного пола право учреждать юридические лица либо

выступать в качестве соучредителя юридического лица и создает равные условия для реализации данного права.

Статья 16. Равный доступ к управлению предприятиями

Государство создает лицам разного пола равные условия доступа к управлению предприятиями (хозяйствующими субъектами).

Не допускается гендерная дискриминация в сфере управления предприятиями (хозяйствующими субъектами).

Статья 17. Равный доступ к социальным услугам и социальной защите

Лица разного пола имеют равный доступ к социальным услугам и социальной защите в порядке, установленном законодательством о государственном социальном страховании.

Глава 4
Гендерное равенство в трудовых отношениях

Статья 18. Свобода выбора трудовой деятельности

Работодатель при осуществлении своей деятельности должен обеспечить поэтапное продвижение к гендерному представительству.

Работодатель вправе осуществлять позитивные действия, направленные на достижение сбалансированного соотношения женщин и мужчин в разных сферах трудовой деятельности, а также среди разных категорий работников.

Данное положение не распространяется на предпринимателей, осуществляющих деятельность без применения наемного труда, юридических лиц с численностью менее 10 человек.

Работодатель, независимо от форм собственности, обязан принимать меры, чтобы условия работы были равноценными для лиц разного пола.

Работодателям запрещается в объявлениях (рекламе) о вакансиях предлагать работу лишь женщинам или лишь мужчинам, за исключением специфической работы, которая может выполняться исключительно лицами определенного пола; выдвигать разные условия; требовать от лиц, которые устраиваются на работу, сведений об их личной жизни, планах относительно рождения детей.

Работодатель обязан обеспечить лицам разного пола возможность совмещать свою трудовую деятельность с семейными обязанностями.

Статья 19. Равенство в оплате труда

Лица разного пола конкурируют на равных условиях и имеют равную оплату труда при одинаковой квалификации работника и одних и тех же условиях труда.

Снижение оплаты или ухудшение условий труда по признаку пола не допускается и рассматривается как проявление гендерной дискриминации.

Статья 20. Гарантии равноправия в случаях увольнения работников

В случаях расторжения трудового договора с работодателем (при сокращении численности или штата работников, в том числе в связи с реорганизацией организации) число уволенных лиц одного пола должно быть пропорционально сложившейся численности персонала.

Статья 21. Предупреждение и пресечение домогательств на гендерной основе в трудовой сфере и ответственность за гендерную дискриминацию

Работодатель не имеет права подвергать работающих лиц разного пола давлению или преследованию на основании того, что они отказали работодателю в его сексуальных домогательствах или подали на работодателя жалобу за гендерную дискриминацию.

В случаях оказания давления или преследования работников на основе гендерных стереотипов, включая сексуальные домогательства, работодатель несет ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Работодатель обязан принимать меры по недопущению случаев сексуальных домогательств.

Работодатель привлекается к ответственности, предусмотренной законодательством Кыргызской Республики, в случае, если он своими незаконными действиями вынудил работника уволиться.

При установлении факта гендерной дискриминации работнику в судебном порядке возмещается моральный и материальный вред. Суд вправе обязать работодателя принять на работу лицо, которому по причине гендерной дискриминации было отказано в приеме на работу, и восстановить в должности лицо, уволенное по причине гендерной дискриминации.

Статья 22. Гендерное равенство в домашнем труде

Государство признает домашний труд. Домашний труд формирует, поддерживает и развивает здоровье, трудоспособность и духовные потребности членов семьи.

Домашний труд выполняется членами семьи на добровольной основе и не может служить способом гендерной и других форм дискриминации членов семьи и может осуществляться в равной степени лицами разного пола.

Государство обеспечивает членам семьи, независимо от их половой принадлежности, справедливую компенсацию домашнего труда по уходу за детьми, престарелыми родителями и инвалидами путем выплаты государственного пособия в порядке и на основании законодательства о труде и о государственном социальном страховании.

Государство поощряет и сотрудничает с гражданским обществом и частным сектором в сфере развития услуг по домашнему труду.

Глава 5
Механизм обеспечения соблюдения гендерного равенства

Статья 23. Компетенция Президента Кыргызской Республики по определению гендерной политики

Президент определяет основные направления гендерной политики.

Президент в пределах своих полномочий назначает и представляет кандидатуры в каждый государственный орган с учетом гендерного представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола.

Президент вправе вводить специальные меры по обеспечению реализации гендерной политики.

Статья 24. Компетенция Жогорку Кенеша по обеспечению гендерного равенства

Жогорку Кенеш путем принятия законов формирует правовую основу государственной политики гендерного равенства во всех сферах государственной и общественной жизни.

Жогорку Кенеш в пределах своей компетенции избирает по представлению Президента с учетом представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола:

- судей Конституционного суда;
- судей Верховного суда;
- всего состава аудиторов Счетной палаты.

Жогорку Кенеш в пределах своей компетенции избирает с учетом представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола:

- половину состава Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов;
- заместителей Омбудсмена (Акыйкатчы) по представлению Омбудсмена (Акыйкатчы).

Статья 25. Компетенция Правительства по обеспечению гендерного равенства

Правительство в пределах своих полномочий:

- участвует в разработке и обеспечивает проведение в Кыргызской Республике единой государственной политики, направленной на достижение гендерного равенства во всех сферах общественной жизни;
- формирует государственные целевые программы по осуществлению гендерного равноправия, обеспечивает их выполнение;
- финансирует мероприятия по реализации государственной политики в области гендерного равенства за счет средств республиканского бюджета, внебюджетных источников и иных, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики, источников;
- направляет и контролирует деятельность исполнительных органов государственной власти по защите и обеспечению гендерного равенства;
- готовит ежегодный отчет о положении дел в Кыргызской Республике в области гендерного равенства.

Статья 26. Компетенция уполномоченного государственного органа

в области гендерной политики

Уполномоченный государственный орган в области гендерной политики в пределах своих полномочий:

- проводит единую государственную гендерную политику;
- координирует деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц, независимо от форм собственности, по реализации национальной политики, направленной на достижение гендерного равенства в Кыргызской Республике;
- обеспечивает информационную и просветительскую деятельность в области гендерного развития;
- обеспечивает внедрение гендерных подходов в национальную политику и государственные программы;
- оказывает содействие в проведении гендерной экспертизы законодательства и проектов нормативных правовых актов;
- содействует созданию механизмов, обеспечивающих достижение гендерного равенства и равноправия во всех сферах социально-экономической и общественно-политической жизни;
- осуществляет регистрацию и учет всех фактов нарушения гендерного равенства;
- координирует деятельность органов по разрешению споров о нарушении гендерного равенства;
- осуществляет мониторинг за исполнением настоящего Закона и международных обязательств Кыргызской Республики в области гендерного развития;
- ежегодно составляет и публикует отчеты об исполнении настоящего Закона, направляет рекомендации в государственные органы и органы местного самоуправления.

Статья 27. Деятельность органов местного самоуправления по реализации гендерной политики

Органы местного самоуправления осуществляют мероприятия по разработке и реализации гендерной политики, координируют свои действия с действиями исполнительных органов государственной власти в части поддержки соответствующих государственных, региональных и местных программ.

Статья 28. Участие гражданского общества в содействии продвижению гендерной политики

Организации гражданского общества:

- участвуют в разработке и реализации соответствующих решений, принимаемых государственными органами и органами местного самоуправления по вопросам обеспечения гендерного равенства;
- выдвигают и поддерживают кандидатов, в программу которых входит защита принципов гендерного равенства;
- вправе получать от соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления методическую, информационную и иную помощь в объеме и порядке, установленных государственными, региональными и местными программами, которые направлены на устранение гендерной дискриминации;
- регистрируют факты нарушений гендерного равенства и представляют данные в уполномоченный государственный орган в области гендерного равенства для проведения мониторинга в сфере обеспечения гендерного равенства;
- осуществляют мониторинг исполнения настоящего Закона.

Организации гражданского общества вправе готовить альтернативные публичные отчеты.

Статья 29. Гендерная экспертиза законодательства и проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики

Гендерная экспертиза проводится в целях изучения и выявления фактов нарушения гендерного равенства в законах и иных нормативных правовых актах Кыргызской Республики и их проектах для приведения законодательства Кыргызской Республики в соответствие с нормами вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров и соглашений, участником которых является Кыргызская Республика, в области гендерного равенства и недопущения в разрабатываемых проектах нормативных правовых актов фактов нарушения гендерного равенства, соблюдения принципа предоставления равных прав и возможностей лицам разного пола в политической, социальной, экономической, трудовой, культурной и иных областях жизнедеятельности человека, ограждения мужчин и женщин от дискриминации по признаку пола.

Гендерная экспертиза осуществляется государственными органами, органами местного самоуправления и организациями гражданского общества.

В случае установления несоответствия нормативного правового акта принципу обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин вывод гендерной экспертизы направляется в орган, который принял такой нормативный правовой акт.

Порядок проведения гендерной экспертизы устанавливается нормативными правовыми актами.

Глава 6
Гарантии реализации положений настоящего Закона

Статья 30. Порядок обращения граждан по фактам нарушения гендерного равенства

Лица, подвергающиеся гендерной дискриминации, вправе одновременно обращаться к Омбудсмену (Акыйкатчы), в органы прокуратуры, судебные и иные государственные органы, органы местного самоуправления.

Указанные субъекты осуществляют рассмотрение фактов гендерной дискриминации в порядке и сроки, установленные законодательством Кыргызской Республики.

Статья 31. Обжалование неправомерных действий

Действия государственных органов и органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также юридических лиц, независимо от форм собственности, и их должностных лиц, повлекшие дискриминацию прав и свобод граждан по половому признаку, могут быть обжалованы, а граждане восстановлены в своих правах в судебном порядке.

Статья 32. Осуществление надзора и контроля за исполнениемнастоящего Закона

Надзор за точным и единообразным исполнением настоящего Закона осуществляет Прокуратура Кыргызской Республики.

Организации гражданского общества осуществляют общественный контроль за исполнением настоящего Закона.

Статья 33. Последствия неисполнения настоящего Закона

В случаях выявления фактов нарушения гендерного равенства органы, осуществляющие контроль и надзор за исполнением настоящего Закона, имеют право:

- направлять государственным органам, органам местного самоуправления и руководителям юридических лиц, независимо от форм собственности, письменные предписания по устранению выявленных фактов нарушения гендерного равенства с указанием срока исполнения;
- привлекать к ответственности лиц, виновных в нарушении положений настоящего Закона;
- обнародовать в средствах массовой информации названия юридических лиц, независимо от форм собственности, нарушающих настоящий Закон.

Статья 34. Ответственность должностных лиц за нарушение настоящего Закона

Должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, осуществляющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, а также руководители и другие работники иных организаций, выполняющие аналогичные функции, за нарушение положений настоящего Закона несут ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Глава 7
Заключительные положения и порядок вступления в силу настоящего Закона

Статья 35. Вступление в силу настоящего Закона

Настоящий Закон вступает в силу со дня официального опубликования.

Опубликован в газете "Эркинтоо" от 8 августа 2008 года N 58

Статья 36. Организационные меры, направленные на приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Законом

Правительству со дня вступления в силу настоящего Закона:
- в трехмесячный срок привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Законом;
- решить организационные вопросы, вытекающие из настоящего Закона;
- в шестимесячный срок представить в Жогорку Кенеш предложения по приведению действующего законодательства в соответствие с настоящим Законом.

Признать утратившим силу Закон Кыргызской Республики "Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства" от 12 марта 2003 года N 60.

Президент Кыргызской Республики К.Бакиев

Принят Жогорку Кенешем
Кыргызской Республики 5 июня 2008 года

Приложение №2.2
Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года З N 320-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П N 257-1

от 18 декабря 1979 года

КОНВЕНЦИЯ
о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Государства-участники настоящей Конвенции,
- учитывая что Устав Организации Объединенных Нации вновь утвердил веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин,
- учитывая, что Всеобщая декларация прав человека подтверждает принцип недопущения дискриминации и провозглашает, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах и что каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными в ней, без какого-либо различия, в том числе различия в отношении пола,
- учитывая, что на государства-участники Международных пактов о правах человека возлагается обязанность обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными, культурными, гражданскими и политическими правами, принимая во внимание международные конвенции, заключенные под эгидой Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений в целях содействия равноправию мужчин и женщин, учитывая также резолюции, декларации и рекомендации, принятые Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями в целях содействия равноправию мужчин и женщин, будучи, однако, озабочены тем, что, несмотря на эти различные документы, по-прежнему имеет место значительная дискриминация в отношении женщин,
- напоминая, что дискриминация женщин нарушает принципы равноправия и уважения человеческого достоинства, препятствует участию женщины наравне с мужчиной в политической, социальной, экономической и культурной жизни своей страны, мешает росту благосостояния общества и семьи и еще больше затрудняет полное раскрытие возможностей женщин на благо своих стран и человечества,
- будучи озабочены тем, что в условиях нищеты женщины имеют наименьший доступ к продовольствию, здравоохранению, образованию, профессиональной подготовке и возможностям для трудоустройства, а также к другим потребностям,
- будучи убеждены, что установление нового международного экономического порядка, основанного на равенстве и справедливости, будет значительно способствовать обеспечению равенства между мужчинами и женщинами,
- подчеркивая, что ликвидация апартеида, всех форм расизма, расовой дискриминации, колониализма, неоколониализма, агрессии, иностранной оккупации и господства и вмешательства во внутренние дела государств является необходимой для полного осуществления прав мужчин и женщин,
- подтверждая, что укрепление международного мира и безопасности, ослабление международной напряженности, взаимное сотрудничество между всеми государствами независимо от их социальных и экономических систем, всеобщее и. полное разоружение и в особенности ядерное разоружение под строгим и эффективным международным контролем, утверждение принципов справедливости, равенства и взаимной выгоды в отношениях между

странами и осуществление прав народов, находящихся под иностранным и колониальным господством и иностранной оккупацией, на самоопределение и независимость, а также уважение национального суверенитета и территориальной целостности государств будут содействовать социальному прогрессу и развитию и, как следствие этого, будут способствовать достижению полного равенства между мужчинами и женщинами,

- будучи убеждены в том, что полное развитие страны, благосостояние всего мира и дела мира требуют максимального участия женщин наравне с мужчинами во всех областях,
- учитывая значение вклада женщин в благосостояние семьи и в развитие общества, до сих пор не получившего полного признания, социальное значение материнства и роли обоих родителей в семье и в воспитании детей и сознавая, что роль женщины в продолжении рода не должна быть причиной дискриминации, поскольку воспитание детей требует совместной ответственности мужчин и женщин и всего общества в целом,
- признавая, что для достижения полного равенства между мужчинами и женщинами необходимо изменить традиционную роль как мужчин, так и женщин в обществе и в семье,
- преисполненные решимости осуществить принципы, провозглашенные в Декларации о ликвидации дискриминации в отношении женщин, и для этой цели принять меры, необходимые для ликвидации такой дискриминации во всех ее формах и проявлениях,

Согласились о нижеследующем:

Часть I

Статья 1.

Для целей настоящей Конвенции понятие "дискриминация в отношении женщин" означает любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области.

Статья 2.

Государства-участники осуждают дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах, соглашаются безотлагательно всеми соответствующими способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин и с этой целью обязуются:

a) включить принцип равноправия мужчин и женщин в свои национальные конституции или другое соответствующее законодательство, если это еще не было сделано, и обеспечить с помощью закона и других соответствующих средств практическое осуществление этого принципа;

b) принимать соответствующие законодательные и другие меры, включая санкции, там, где это необходимо, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин;

c) установить юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечить с помощью компетентных национальных судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин против любого акта дискриминации;

d) воздерживаться от совершения каких-либо дискриминационных актов или действий в отношении женщин и гарантировать, что государственные органы и учреждения будут действовать в соответствии с этим обязательством;

e) принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны какого-либо лица, организации или предприятия;

f) принимать все соответствующие меры, включая законодательные, для изменения или отмены действующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин;

g) отменить все положения своего уголовного законодательства, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин.

Статья 3.

Государства-участники принимают во всех областях, и в частности в политической, социальной, экономической и культурной областях, все соответствующие меры, включая законодательные, для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами.

Статья 4.

1. Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и

равноправного отношения.

2. Принятие государствами-участниками специальных мер, направленных на охрану материнства, включая меры, содержащиеся в настоящей Конвенции, не считается дискриминационным.

Статья 5.

Государства-участники принимают все соответствующие меры с целью:

a) изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин с целью достижения искоренения предрассудков и упразднения обычаев и всей прочей практики, которые основаны на идее неполноценности или превосходства одного из полов или стереотипности роли мужчин и женщин;

b) обеспечить, чтобы семейное воспитание включало в себя правильное понимание материнства как социальной функции и признание общей ответственности мужчин и женщин за воспитание и развитие своих детей при условии, что во всех случаях интересы детей являются преобладающими.

Статья 6.

Государства-участники принимают все соответствующие меры, включая законодательные, для пресечения всех видов торговли женщинами и эксплуатации проституции женщин.

Часть II

Статья 7.

Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право:

a) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;

b) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления;

c) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.

Статья 8.

Государства-участники принимают все соответствующие меры, чтобы обеспечить женщинам возможность на равных условиях с мужчинами и без какой-либо дискриминации представлять свои правительства на международном уровне и участвовать в работе международных организаций.

Статья 9.

1. Государства-участники представляют женщинам равные с мужчинами права в отношении приобретения, изменения или сохранения гражданства. Они, в частности, обеспечивают, что ни вступление в брак с иностранцем, ни изменение гражданства мужа во время брака не влекут за собой автоматического изменения гражданства жены, не превращают ее в лицо без гражданства и не могут заставить ее принять гражданство мужа.

2. Государства-участники предоставляют женщинам равные с мужчинами права в отношении гражданства их детей.

Часть III

Статья 10.

Государства-участники принимают все соответствующие меры для того, чтобы ликвидировать дискриминацию в отношении женщин, с тем чтобы обеспечить им равные права с мужчинами в области образования и, в частности, обеспечить на основе равенства мужчин и женщин.

a) одинаковые условия для ориентации и выбора профессии или специальности, для доступа к образованию к получению дипломов в учебных заведениях всех категорий как в сельских, так и в городских районах; это равенство обеспечивается в дошкольном, общем, специальном и высшем техническом образовании, а также во всех видах профессиональной подготовки;

b) доступ к одинаковым программам обучения, одинаковым экзаменам, преподавательскому составу одинаковой квалификации, школьным помещениям и оборудованию равного качества;

c) устранение любой стереотипной концепции роли мужчин и женщин на всех уровнях и во

всех формах обучения путем поощрения совместного обучения и других видов обучения, которые будут содействовать достижению этой цели, и, в частности, путем пересмотра учебных пособий и школьных программ и адаптации методов обучения;

d) одинаковые возможности получения стипендий и других пособий на образование;

e) одинаковые возможности доступа к программам продолжения образования включая программы распространения грамотности среди взрослых и программы функциональной грамотности, направленные, в частности, на сокращение как можно скорее любого разрыва в знаниях мужчин и женщин;

f) сокращение числа девушек, не заканчивающих школы, и разработку программ для девушек и женщин, преждевременно покинувших школу;

g) одинаковые возможности активно участвовать в занятиях спортом и физической подготовкой;

h) доступ к специальной информации образовательного характера с целью содействия обеспечению здоровья и благосостояния семей, включая информацию и консультации о планировании размера семьи.

Статья 11.

1. Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в области занятости, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин равные права, в частности:

a) право на труд как неотъемлемое право всех людей;

b) право на одинаковые возможности при найме на работу, в том числе применение одинаковых критериев отбора при найме;

c) право на свободный выбор профессии или рода работы, на продвижение в должности и гарантию занятости, а также на пользование всеми льготами и условиями работы, на получение профессиональной подготовки и переподготовки, включая ученичество, профессиональную подготовку повышенного уровня и регулярную переподготовку;

d) право на равное вознаграждение, включая получение льгот, на равные условия в отношении труда равной ценности, а также на равный подход к оценке качества работы;

e) право на социальное обеспечение, в частности, в случае ухода на пенсию, безработицы, болезни, инвалидности, по старости и в других случаях потери трудоспособности, а также право на оплачиваемый отпуск;

f) право на охрану здоровья и безопасные условия труда, в том числе по сохранению функции продолжения рода.

2. Для предупреждения дискриминации в отношении женщин по причине замужества или материнства и гарантирования им эффективного права на труд государства-участники принимают соответствующие меры для того, чтобы:

a) запретить, под угрозой применения санкций, увольнение с работы на основании беременности или отпуска по беременности и родам или дискриминацию ввиду семейного положения при увольнении;

b) ввести оплачиваемые отпуска или отпуска с сопоставимыми социальными пособиями по беременности и родам без утраты прежнего места работы, старшинства или социальных пособий;

c) поощрять предоставление необходимых дополнительных социальных услуг, с тем чтобы позволить родителям совмещать выполнение семейных обязанностей с трудовой деятельностью и участием в общественной жизни, в частности посредством создания и расширения сети учреждений по уходу за детьми;

d) обеспечивать женщинам особую защиту в период беременности на тех видах работ, вредность которых для их здоровья доказана.

3. Законодательство, касающееся защиты прав, затрагиваемых в настоящей статье, периодически рассматривается в свете научно-технических знании, а также пересматривается, отменяется или расширяется, насколько это необходимо.

Статья 12.

1. Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в области здравоохранения, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин доступ к медицинскому обслуживанию, в частности в том, что касается планирования размера семьи.

2. Наряду с положениями пункта 1 этой статьи государства-участники обеспечивают женщинам соответствующее обслуживание в период беременности, родов и послеродовой период, предоставляя, когда это необходимо, бесплатные услуги, а также соответствующее питание в период беременности и кормления.

Статья 13.

Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в других областях экономической и социальной жизни, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин равные права, в частности:

a) право на семейные пособия;

b) право на получение займов, ссуд под недвижимость и других форм финансового кредита;

c) право участвовать в мероприятиях, связанных с отдыхом, занятиях спортом и во всех областях культурной жизни.

Статья 14.

1. Государства-участники принимают во внимание особые проблемы, с которыми сталкиваются женщины, проживающие в сельской местности, и значительную роль которую они играют в обеспечении экономического благосостояния своих семей, в том числе их деятельность в нетоварных отраслях хозяйства, и принимают все соответствующие меры для обеспечения применения положений этой Конвенции к женщинам, проживающим в сельской местности.

2. Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в сельских районах, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин их участие в развитии сельских районов и в получении выгод от такого развития, и, в частности, обеспечивают таким женщинам право:

a) участвовать в разработке и осуществлении планов развития на всех уровнях;

b) на доступ к соответствующему медицинскому обслуживанию, включая информацию, консультации и обслуживание по вопросам планирования размера семьи;

c) непосредственно пользоваться благами программ социального страхования;

d) получать все виды подготовки и формального и неформального образования, включая функциональную грамотность, а также пользоваться услугами всех средств общинного обслуживания, консультативных служб по сельскохозяйственным вопросам, в частности для повышения их технического уровня;

e) организовать группы самопомощи и кооперативы, с тем чтобы обеспечить равный доступ к экономическим возможностям посредством работы по найму или независимой трудовой деятельности;

f) участвовать во всех видах коллективной деятельности;

g) на доступ к сельскохозяйственным кредитам и займам, системе сбыта, соответствующей технологии и на равный статус в земельных и аграрных реформах, а также в планах перезаселения земель;

h) пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно жилищными условиями, санитарными услугами, электро- и водоснабжением, а также транспортом и средствами связи.

Часть IV

Статья 15.

1. Государства-участники признают за женщинами равенство с мужчинами перед законом.

2. Государства-участники предоставляют женщинам одинаковую с мужчинами гражданскую правоспособность и одинаковые возможности ее реализации. Они, в частности, обеспечивают им равные права при заключении договоров и управлении имуществом, а также равное отношение к ним на всех этапах разбирательства в судах и трибуналах.

3. Государства-участники соглашаются, что все договоры и все другие частные документы любого рода, имеющие своим правовым последствием ограничение правоспособности женщин, считаются недействительными.

4. Государства-участники предоставляют мужчинам и женщинам одинаковые права в отношении законодательства, касающегося передвижения лиц и свободы выбора места проживания и местожительства.

Статья 16.

1. Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин во всех вопросах, касающихся брака и семейных отношений, и, в частности, обеспечивают на основе равенства мужчин и женщин:

a) одинаковые права на вступление в брак;

b) одинаковые права на свободный выбор супруга и на вступление в брак только со своего свободного и полного согласия;

c) одинаковые права и обязанности в период брака и при его расторжении;

d) одинаковые права и обязанности мужчин и женщин как родителей, независимо от их семейного положения, в вопросах, касающихся их детей; во всех случаях интересы детей являются преобладающими;

e) одинаковые права свободно и ответственно решать вопрос о числе детей и

промежутках между их рождениями и иметь доступ к информации, образованию, а также средствам, которые позволяют им осуществлять это право;

f) одинаковые права и обязанности быть опекунами, попечителями, доверителями и усыновителями детей или осуществлять аналогичные функции, когда они предусмотрены национальным законодательством; во всех случаях интересы детей являются преобладающими;

g) равные личные права мужа и жены, в том числе право выбора фамилии, профессии и занятия;

h) равные права супругов в отношении владения, приобретения, управления, пользования и распоряжения имуществом как бесплатно, так и зарплату.

2. Обручение и брак ребенка не имеют юридической силы, и принимаются все необходимые меры, включая законодательные, с целью определения минимального брачного возраста и обязательной регистрации браков в актах гражданского состояния.

Часть V

Статья 17.

1. Для рассмотрения хода осуществления настоящей Конвенции учреждается Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (далее именуемый "Комитет"), состоящий в момент вступления Конвенции в силу из восемнадцати, а после ее ратификации или присоединения к ней тридцать пятого государства-участника из двадцати трех экспертов, обладающих высокими моральными качествами и компетентностью в области, охватываемой настоящей Конвенцией. Эти эксперты избираются государствами-участниками из числа своих граждан и выступают в своем личном качестве, при этом учитывается справедливое географическое распределение и представительство различных форм цивилизации, а также основных правовых систем.

2. Члены Комитета избираются тайным голосованием из числа внесенных в список лиц, выдвинутых государствами-участниками. Каждое государство-участник может выдвинуть одно лицо из числа своих граждан.

3. Первоначальные выборы проводятся через шесть месяцев со дня вступления в силу настоящей Конвенции. По меньшей мере за три месяца до срока проведения каждых выборов генеральный секретарь Организации Объединенных Наций направляет государствам-участникам письмо с предложением представить свои кандидатуры в течение двух месяцев. Генеральный секретарь готовит список, в котором в алфавитном порядке внесены все выдвинутые таким образом лица с указанием государств-участников, которые выдвинули их, и представляет этот список государствам-участникам.

4. Выборы членов Комитета проводятся на заседании государств-участников, созываемом генеральным секретарем в центральных учреждениях Организации Объединенных Наций. На этом заседании, на котором две трети государств-участников составляют кворум, лицами, выбранными в Комитет, считаются те кандидаты, которые получают наибольшее число голосов и абсолютное большинство голосов представителей государств-участников, присутствующих и принимающих участие в голосовании.

5. Члены Комитета избираются на четырехлетний срок. Однако срок полномочий девяти членов, избранных на первых выборах, истекает по прошествии двух лет; сразу же после проведения первых выборов фамилии этих девяти членов выбираются по жребию председателем Комитета.

6. Избрание пяти дополнительных членов Комитета проводится в соответствии с положениями пунктов 2, 3 и 4 этой статьи после ратификации или присоединения к Конвенции тридцать пятого государства. Срок полномочий двух дополнительных членов, избранных таким образом, истекает по прошествии двух лет; фамилии этих двух членов выбираются по жребию председателем Комитета.

7. Для заполнения непредвиденных вакансий государство-участник, эксперт которого прекратил функционировать в качестве члена Комитета, назначает другого эксперта из числа своих граждан при условии одобрения Комитетом.

8. Члены Комитета получают утверждаемое Генеральной Ассамблеей вознаграждение из средств Организации Объединенных Нации в порядке и на условиях, устанавливаемых Ассамблеей с учетом важности обязанностей Комитета.

9. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций предоставляет необходимый персонал и материальные средства для эффективного осуществления функций Комитета в соответствии с настоящей Конвенцией.

Статья 18.

1. Государства-участники обязуются представлять генеральному секретарю Организации

Объединенных Наций для рассмотрения Комитетом доклад о законодательных, судебных, административных или других мерах, принятых ими для выполнения положений настоящей Конвенции, и о прогрессе, достигнутом в этой связи:

a) в течение одного года со дня вступления настоящей Конвенции в силу для заинтересованного государства; и

b) после этого по крайней мере через каждые четыре года и далее тогда, когда об этом запросит Комитет.

2. В докладах могут указываться факторы и трудности, влияющие на степень выполнения обязательств по настоящей Конвенции.

Статья 19.

1. Комитет утверждает свои собственные правила процедуры.

2. Комитет избирает своих должностных лиц на двухлетний срок.

Статья 20.

1. Комитет ежегодно проводит заседания, как правило, в течение периода, не превышающего двух недель, с целью рассмотрения докладов, представленных в соответствии со статьей 18 настоящей Конвенции.

2. Заседания Комитета, как правило, проводятся в центральных учреждениях Организации Объединенных Наций или в любом ином подходящем месте, определенном Комитетом.

Статья 21.

1. Комитет ежегодно через Экономический и Социальный Совет представляет доклад Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций о своей деятельности и может вносить предложения и рекомендации общего характера, основанные на изучении докладов и информации, полученных от государств-участников. Такие предложения и рекомендации общего характера включаются в доклад Комитета наряду с замечаниями государств-участников, если таковые имеются.

2. Генеральный секретарь препровождает доклады Комитета Комиссии по положению женщин для ее информации.

Статья 22.

Специализированные учреждения имеют право быть представленными при рассмотрении вопросов об осуществлении таких положений настоящей Конвенции которые входят в сферу их деятельности. Комитет может предложить специализированным учреждениям представить доклады об осуществлении Конвенции в областях, входящих в сферу их деятельности.

Часть VI

Статья 23.

Ничто в настоящей Конвенции не затрагивает какие-либо более способствующие достижению равноправия между мужчинами и женщинами положения, которые могут содержаться:

a) в законодательстве государства-участника; или

b) в какой-либо другой международной конвенции, договоре или соглашении, имеющих силу для такого государства.

Статья 24.

Государства участники обязуются принимать все необходимые меры на национальном уровне для достижения полной реализации прав, признанных в настоящей Конвенции.

Статья 25.

1. Настоящая Конвенция открыта для подписания ее всеми государствами.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций назначается депозитарием настоящей Конвенции.

3. Настоящая Конвенция подлежит ратификации. Ратификационные грамоты сдаются на хранение генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

4. Настоящая Конвенция открыта для присоединения к ней всех государств. Присоединение осуществляется путем сдачи документа о присоединении на хранение генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

Статья 26.

1. Просьба о пересмотре настоящей Конвенции может быть представлена в любое время любым государством-участником путем письменного сообщения на имя генерального секретаря

Организации Объединенных Наций.

2. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, если она признает необходимым принятие каких-либо мер, принимает решение о том, какие именно меры необходимо принять в отношении такой просьбы.

Статья 27.

1. Настоящая Конвенция вступает в силу на тридцатый день после сдачи на хранение генеральному секретарю Организации Объединенных Наций двадцатой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящую Конвенцию или присоединяется к ней после сдачи на хранение двадцатой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящая Конвенция вступает в силу на тридцатый день после сдачи на хранение его ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Для Кыргызской Республики вступила в силу 12 марта 1997 года

Статья 28.

1. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций получает и рассылает всем государствам текст оговорок, сделанных государствами в момент ратификации или присоединения.

2. Оговорка, не совместимая с целями и задачами настоящей Конвенции, не допускается.

3. Оговорки могут быть сняты в любое время путем соответствующего уведомления, направленного на имя генерального секретаря, который затем сообщает об этом всем государствам-участникам. Такое уведомление вступает в силу со дня его получения.

Статья 29.

1. Любой спор между двумя или несколькими государствами-участниками относительно толкования или применения настоящей Конвенции, не решенный путем переговоров, передается по просьбе одной из сторон на арбитражное разбирательство. Если в течение шести месяцев с момента подачи заявления об арбитражном разбирательстве сторонам не удалось прийти к согласию относительно организации арбитражного разбирательства, любая из этих сторон может передать данный спор в Международный суд путем подачи заявления в соответствии со Статутом Суда.

2. Каждое государство-участник может во время подписания или ратификации настоящей Конвенции или присоединения к ней заявить о том, что оно не считает себя связанным обязательствами, содержащимися в пункте 1 этой статьи. Другие государства-участники не несут обязательств, вытекающих из указанного пункта данной статьи, в отношении какого-либо государства-участника, сделавшего подобную оговорку.

3. Любое государство-участник, сделавшее оговорку в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, может в любое время снять свою оговорку путем уведомления генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

Статья 30.

Настоящая Конвенция, тексты которой на английском, арабском, испанском, китайском, русском и французском языках являются равно аутентичными, сдается на хранение генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

В удостоверении чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Конвенцию.

United Nations

CEDAW/C/KGZ/CO/3

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

Distr.: General
7 November 2008

Original: English

031108

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин

Сорок вторая сессия

20 октября — 7 ноября 2008 года

Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин

Кыргызстан

1. Комитет рассмотрел третий периодический доклад Кыргызстана (CEDAW/C/KGZ/3) на своих 856-м и 857-мзаседаниях 23 октября 2008 года (см. CEDAW/C/SR.856 и 857). Перечень тем и вопросов Комитета содержится в документе CEDAW/C/KGZ/Q/3, а ответы государства-участника по этим темам и вопросам включены в документ CEDAW/C/KGZ/Q/3/Add.1.

Введение

2. Комитет выражает признательность государству-участнику за его третий периодический доклад. Комитет отмечает, что доклад в целом соответствует руководящим указаниям Комитета в отношении подготовки периодических докладов и содержит ссылки на предыдущие заключительные замечания Комитета, он тем не менее отмечает, что в нем содержатся не полные статистические данные в разбивке по полу. Комитет приветствует информацию, в соответствии с которой после рассмотрения им второго периодического доклада Кыргызстана правительство государства-участника в 2004 году утвердило глобальный план действий по осуществлению заключительных замечаний Комитета, и предлагает государству-участнику сделать то же самое в отношении настоящих заключительных замечаний. Однако Комитет выражает сожаление по поводу отсутствия подробной и всеобъемлющей информации в отношении практических итогов и тех препятствий, с которыми государство-участник столкнулось в ходе осуществления ряда мероприятий, перечисленных в докладе.

3. Комитет выражает признательность государству-участнику за его письменные ответы на перечень тем и вопросов, поднятых предсессионной рабочей группой, однако отмечает, что эти ответы не всегда носили удовлетворительный характер и не содержали ответа на все вопросы.

4. Комитет воздает должное государству-участнику за его делегацию во главе с председателем Комитета по гендерной политике, делам молодежи и спорта парламента и в составе представителей различных ведомств исполнительной власти, включая представителя судебной системы. Он высоко оценивает откровенный конструктивный диалог, который состоялся между делегацией и членами Комитета, хотя ряд конкретных вопросов остался без ответа.

Позитивные аспекты

5. Комитет воздает должное государству-участнику за его приверженность осуществлению положений Конвенции, а также за ряд инициатив, направленных на ликвидацию дискриминации в отношении женщин и достижение равноправия между мужчинами и женщинами, в том числе посредством принятия Закона о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей.

6. Комитет приветствует изменения, внесенные в избирательное законодательство, и внедрение временной системы квот, гарантирующих, что не более 70 процентов списков кандидатов в члены парламента могут состоять из лиц одного и того же пола. Он с удовлетворением отмечает, что в настоящее время представленность женщин в нынешнем составе парламента превышает одну четверть его членов.

Основные проблемные области и рекомендации

7. **Напоминая об обязанности государства-участника систематически и постоянно выполнять все положения Конвенции, Комитет исходит из того, что озабоченность и рекомендации, высказанные в настоящих заключительных замечаниях, требуют, чтобы государство-участник, начиная с сегодняшнего дня и до представления следующего периодического доклада, уделяло им первоочередное внимание. Поэтому Комитет призывает государство-участник в своей работе по выполнению этих положений сосредоточиться на этих областях и в своем следующем периодическом докладе сообщить о принятых мерах, достигнутых результатах и основных препятствиях, с которыми пришлось столкнуться. Он призывает государство-участник ознакомить с настоящими замечаниями все соответствующие министерства и парламент, чтобы обеспечить их**

выполнение в полном объеме.

Парламент

8. **Подтверждая, что правительство несет основную ответственность и, в частности, особо отвечает за полное осуществление обязательств государства-участника в соответствии с Конвенцией, Комитет подчеркивает, что Конвенция имеет обязательный характер для всех ветвей правительства, и предлагает государству-участнику призвать свой национальный парламент в соответствии с его процедурами и, когда это целесообразно, принять необходимые меры в отношении осуществления настоящих заключительных замечаний и подготовки следующего доклада правительства в соответствии с Конвенцией.**

9. Отмечая, что, хотя как Конституция, так и законодательство, включая Закон о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей (2003 год), запрещают дискриминацию и предусматривают право на равенство, из этого не следует, что такие правовые гарантии в отношении равноправия приводят к практической реализации права женщин на равенство.

10. **Комитет призывает государство-участник повысить уровень осведомленности в отношении природы косвенной дискриминации и содержащейся в Конвенции концепции реального равенства среди правительственных должностных лиц, работников судебных органов и общественности. Комитет также призывает государство-участник контролировать при помощи поддающихся измерению показателей последствия законов, политики и программ для женщин, оценивать прогресс, достигнутый в деле практической реализации реального равенства женщин и мужчин, и представить соответствующую информацию Комитету в своем следующем докладе. Государству-участнику также предлагается принять законодательное положение, в соответствии с которым государство будет обязано обеспечить такое положение, при котором женщины смогут на практике осуществлять свое право на равенство.**

11. Комитет озабочен тем, что, хотя Закон о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей предусматривает правовой анализ всех законодательных норм и региональных и местных программ с учетом гендерных факторов, подобный анализ осуществляется весьма редко.

12. **Комитет настоятельно призывает государство-участник принять неотложные меры для проведения правового анализа его законодательства с точки зрения гендерной специфики, с тем чтобы ликвидировать положения об открытой и скрытой дискриминации. Комитет далее настоятельно призывает государство-участник создать механизм для систематического проведения анализа с учетом гендерного фактора для разработки законов и программ в рамках, основанных на нормативных стандартах Конвенции.**

Пропаганда Конвенции

13. Комитет выражает озабоченность по поводу того, что, хотя Конвенция имеет прямое применение и поэтому является неотъемлемой частью законодательства Кыргызстана, с ее положениями, Факультативным протоколом и правовой практикой Комитета по ним, а также с общими рекомендациями Комитета слабо знакомы как судьи, адвокаты и прокуроры, так и сами женщины, о чем свидетельствует отсутствие судебных решений, содержащих ссылку на Конвенцию. Кроме того, государство-участник не смогло объяснить, упоминались ли когда-либо положения Конвенции в судах.

14. **Комитет призывает государство-участник принять более активные и конкретные меры для распространения информации о Конвенции, процедурах по Факультативному протоколу и общих рекомендациях Комитета, а также разработать и осуществить предназначенные для работников органов прокуратуры, судей, уполномоченных по правам человека и адвокатов программы, охватывающие все соответствующие аспекты Конвенции и Факультативного протокола. Он также рекомендует постоянно проводить информационно-разъяснительные кампании и юридические семинары для женщин, в том числе сельских, а также для неправительственных организаций, работающих в области женской тематики, чтобы расширить возможности женщин и научить их пользоваться имеющимися в их распоряжении процедурами и средствами борьбы с нарушениями их прав по Конвенции, а также путем использования процедуры подачи жалоб, предусмотренной в Законе о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей. Комитет просит представить в следующем докладе информацию о жалобах,**

поданных женщинами в соответствии с существующими положениями законодательства, и о связанных с этим результатах.

15. Отмечая, что в своих ответах на перечень тем (стр. 5 письменных ответов) государство-участник приводит примеры случаев, когда министерство образования проводило анализ новых школьных учебников с учетом гендерного фактора, Комитет по-прежнему озабочен тем, что эти вопросы носят ограниченный характер и касаются только начального/элементарного образования.

16. **Государству-участнику предлагается принять все необходимые меры для анализа всех существующих учебников и учебных программ с гендерной точки зрения и на систематической основе проводить обзор всех новых учебников и учебных программ, в частности в сфере среднего образования.**

17. Комитет озабочен случаями браков с участием девушек моложе 18 лет, а также наличием незарегистрированных браков, что является нарушением пункта 2 статьи 16 Конвенции.

18. **Комитет просит государство-участник в полном объеме выполнять законы о браке и семье, в которых законный возраст вступления в брак устанавливается 18 лет для мужчин и женщин, и принять меры для приведения всех браков в соответствие с пунктом 2 статьи 16 Конституции. Он просит государство-участник включить в его следующий доклад информацию о мерах, принятых в этом отношении, а также о последствиях этих мер для практики регистрации браков.**

Насилие в отношении женщин

19. Комитет по-прежнему выражает озабоченность по поводу того факта, что, несмотря на существующее законодательство (закон о социальной и правовой защите от насилия в семье) и другие усилия, по-прежнему широко распространено бытовое насилие. Он также озабочен тем, что полиция не проявляет должного эффективного отношения к подобному насилию и что сотрудники полиции часто предпочитают квалифицировать подобные инциденты как простые акты хулиганства. Кроме того, пострадавшие от такого насилия предпочитают обращаться в кризисные центры, организованные главным образом неправительственными организациями, а не в органы государственной власти. Комитет также выражает озабоченность по поводу отсутствия в докладе государства-участника подробной информации о случаях сексуального насилия в отношении женщин, включая сексуальные домогательства на рабочем месте.

20. **В соответствии со своими предыдущими заключительными замечаниями Комитет рекомендует провести по всей стране массовую общественно-просветительскую кампанию в отношении насилия в семье. Он также рекомендует, чтобы государство-член обеспечило эффективное применение существующих правовых норм в данном контексте, в частности сотрудниками правоохранительных органов; чтобы были усилены программы профессиональной подготовки сотрудников полиции и чтобы судебные органы получили в свое распоряжение существующие механизмы, эффективно использовали и укрепляли их в целях обеспечения надлежащей защиты прав пострадавших от бытового насилия. Комитет далее рекомендует выделить необходимые средства из государственного бюджета на цели программ по борьбе с насилием в отношении женщин. Комитет также просит включить в следующий доклад подробную информацию о сексуальном насилии, включая сексуальные домогательства и меры для их искоренения.**

21. Комитет по-прежнему серьезно озабочен сохранением случаев похищения невест, несмотря на то, что подобная практика запрещена законодательством, и отмечает, что эта проблема также поднималась в его предыдущих заключительных замечаниях. Он также озабочен тем, что подобная практика приводит к случаям насильственного брака в нарушение статьи 16 Конвенции. Комитет также обеспокоен наличием многоженства, несмотря на то, что оно запрещено законодательством государства-участника.

22. **Комитет рекомендует государству-участнику принять незамедлительные меры для обеспечения полного уважения законов, предусматривающих уголовную ответственность за похищение невест, насильственные браки и многоженство. В частности, Комитет настоятельно призывает государство-участник принять надлежащие меры для регистрации, расследования и уголовного преследования всех случаев, связанных с этими явлениями, даже в отсутствие формальных жалоб. Комитет также рекомендует государству-участнику принять срочные и эффективные меры, включая подготовку сотрудников судебных и правоохранительных органов, и проводить на постоянной основе**

крупномасштабные общественно-просветительские кампании с целью ликвидации подобной практики. В этом отношении критическую роль должны сыграть средства массовой информации. Государству-участнику также предлагается провести анализ причин существования и распространения подобных явлений, с тем чтобы лучше понять, какие меры необходимо принять для их искоренения.

Стереотипы и культурная практика

23. Комитет с озабоченностью отмечает наличие стереотипов, в том числе и в средствах массовой информации, в отношении роли женщин в семье и в обществе. Он также озабочен тем, что подобные стереотипы ставят женщин в невыгодное положение в ряде областей, включая их роль на рынке труда, а также отражаются на их доступе на руководящие должности и влияют на выбор женщинами учебы и профессии.

24. **Комитет рекомендует государству-участнику укрепить политику и осуществить программы, включая агитационные и просветительские кампании, предназначенные для женщин и мужчин, в том числе в средствах массовой информации, и направленные на ликвидацию стереотипов в отношении роли женщин и мужчин в обществе и в семье в соответствии со статьями 2(f) и 5(a) Конвенции. Он также рекомендует поощрять средства массовой информации к созданию позитивного имиджа женщин и к поощрению ценности гендерного равноправия для общества в целом. Он далее призывает государство-участник на периодической основе проводить обзор принятых мер с целью оценки их воздействия, принимать надлежащие меры и сообщить о них Комитету в своем следующем докладе.**

Национальный механизм по улучшению положения женщин

25. Отмечая, что государство-участник отметило, что оно рассматривает вопрос о создании специализированного государственного ведомства по гендерным проблемам, Комитет выражает озабоченность по поводу того, что подобный механизм все еще не создан и все еще не определен его четкий мандат, а также финансовые и людские ресурсы.

26. **Комитет рекомендует государству-участнику срочно создать специальный орган, который нес бы особую ответственность за решение гендерных проблем (см. ответ государства-участника на тему №5), который должен быть обеспечен достаточным объемом ресурсов— как людских, так и финансовых — и имел бы четко определенный законодательный мандат, с тем чтобы он мог разрабатывать и координировать эффективные и последовательные мероприятия и программы с учетом гендерного фактора, которые будут эффективно включены в законодательство, и требовать в связи с этим отчетности от всех министерств.**

Неправительственные организации

27. Принимая к сведению намерение государства-участника, изложенное в его ответах на перечень вопросов и проблем, относительно того, что его органы власти начали более активно осуществлять сотрудничество с неправительственными организациями, Комитет испытывает озабоченность в связи с тем, что с неправительственными организациями, как представляется, не проводилось консультаций в течение подготовки или окончательного представления текущего доклада государства-участника.

28. **Принимая во внимание важную роль неправительственных организаций в деле осуществления гарантий, предусмотренных в Конвенции, в частности в силу того, что неправительственные организации осуществляют управление большинством центров регулирования кризисных ситуаций в отношении женщин, ставших жертвами насилия и торговли или сексуальной эксплуатации в Кыргызстане, Комитет настоятельно призывает государство-участник предоставить адекватную поддержку и финансирование для таких организаций. Комитет предлагает государству-участнику более активно и на более постоянной основе взаимодействовать с организациями гражданского общества и привлекать неправительственные организации к подготовке его следующего периодического доклада.**

Торговля людьми

29. Комитет испытывает озабоченность в связи с отсутствием в докладе государства-участника или в его ответах достаточной информации и достаточных статистических данных об явлении торговли людьми в Кыргызстане.

30. **Комитет настоятельно призывает государство-участник представить всеобъемлющее исследование о динамике торговли людьми, с тем чтобы обеспечить понимание этого явления и его факторов, чтобы государство-участник могло лучше понять причины и средства, используемые торговцами людьми, чтобы предотвратить дальнейшее развитие этого явления, чтобы жертвы могли на практике воспользоваться надлежащей защитой и чтобы привлекать к ответственности и осуществлять наказание лиц, виновных в такой практике. Государству-участнику предлагается представить информацию о принятых мерах в этом отношении, в том числе представить подробные статистические данные. Государству-участнику также предлагается осуществлять на систематической основе информационные кампании о связанных с этим опасностях и причинах торговли людьми, и в частности уделять особое внимание осуществлению программ юридической грамотности для сельских женщин в этой связи. Далее государству-участнику предлагается применять системы эффективного мониторинга за рабочими-мигрантами, с тем чтобы определить наличие связей с торговлей людьми.**

Временные специальные меры

31. Комитет испытывает озабоченность в связи с тем, что временные специальные меры, предусмотренные в пункте 1 статьи 4 Конвенции и подробно изложенные в общей рекомендации № 25 Комитета, не применяются в достаточной мере в качестве средства скорейшего достижения де-факто или существенного улучшения положения в области равенства между мужчинами и женщинами во всех областях, охватываемых Конвенцией (в частности, для достижения лучшего представительства женщин на местах, связанных с выполнением руководящих должностей в государственной жизни и в областях, связанных с принятием решения на всех уровнях в области образования, в частности, включая участие в экономической жизни и т.д.).

32. **Комитет рекомендует государству-участнику рассмотреть вопрос о более широком использовании временных специальных мер, в том числе путем выделения ресурсов и создания стимулов, целевого привлечения кадров и установления временных сроков и целей в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Конвенции и общей рекомендацией № 25 Комитета, с тем чтобы ускорить осуществление де-факто равенства женщин с мужчинами на уровне принятия решений, в области экономики, образования и в области принятия решений на уровне политических партий. Он также рекомендует государству-участнику включить в него положения, касающиеся законодательства о равенстве, с тем чтобы поощрить использование временных специальных мер как в деятельности государственного, так и в деятельности частного секторов.**

Участие в политической жизни и участие в государственной жизни

33. Отметив прогресс, достигнутый в деле улучшения представительства женщин в парламенте, а также требование о том, что устанавливается максимальное число для аудиторов одного пола в аудиторной палате, которое не должно превышать 70 процентов, Комитет испытывает озабоченность относительно общей ситуации недопредставленности женщин в государственной и политической жизни, в частности женщин на должностях, связанных с принятием решений, включая самый высокий уровень в политических партиях, органах местной и представительной власти, органах исполнительной власти на правительственном уровне и уровне местного управления, а также на дипломатической службе.

34. **Комитет предлагает государству-участнику принять меры, включая временные специальные меры в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Конвенции и общими рекомендациями № 23 и 25 Комитета, с тем чтобы ускорить обеспечение полного и равноправного участия женщин в избираемых и назначаемых органах, в том числе на международном уровне. Такие меры должны включать обусловленные временными рамками целевые показатели, осуществление программ профессиональной подготовки по вопросам руководящей деятельности и переговорных навыков для нынешних и будущих женщин-руководителей, а также меры регулярного мониторинга в отношении достигнутого прогресса и достигнутых результатов. Он также рекомендует государству-участнику обратить в этой связи внимание на деятельность политических партий. Он настоятельно призывает государство-участник проводить кампании, с тем чтобы повысить осведомленность о важном значении участия женщин в государственной и политической жизни и на уровне принятия политических решений.**

Занятость

35. Комитет испытывает озабоченность в связи с положением женщин на рынке труда, в том числе постоянное наличие большого числа женщин в традиционных сферах трудоустройства, на низкооплачиваемых должностях, в частности в неформальном секторе; наличие различий в заработной плате между мужчинами и женщинами, а также в связи с высокими показателями безработицы среди женщин.

36. **В связи с предыдущими заключительными замечаниями Комитет настоятельно призывает государство-участник принять меры, с тем чтобы обеспечить равные возможности для женщин и мужчин на рынке труда, в частности путем принятия специальных временных мер в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Конвенции и общей рекомендацией Комитета №25. Он настоятельно призывает государство-участник обеспечить, чтобы во всех программах, связанных с созданием рабочих мест, учитывались гендерные факторы и чтобы женщины эффективно получали выгоды от всех программ, связанных с поддержкой предпринимательской деятельности. Комитет рекомендует государству-участнику принять меры, с тем чтобы сократить размер пропасти и ликвидировать существующие различия между мужчинами и женщинами в плане заработной платы. Он также рекомендует усилить существующие меры, позволяющие обеспечить соответствие возможности в области трудоустройства для членов семьи и дополнительные меры, с тем чтобы обеспечить совместное выполнение семейных и бытовых обязанностей мужчинами и женщинами.**

Здравоохранение

37. Комитет в целом испытывает озабоченность в связи с медицинским положением женщин и, в частности, в связи с наличием неравенства в плане доступа к медицинскому обслуживанию между мужчинами и женщинами в сельской и городской областях. Комитет испытывает озабоченность в связи с требованием о том, что отдельные лица должны вносить взносы в системы медицинского страхования, которые могут быть непропорционально высокими в отношении женщин, однако он особенно отмечает, что взносы на покрытие таких расходов не касаются детей в возрасте до пяти лет, беременных женщин, женщин, которые недавно родили детей, и женщин в возрасте старше 75 лет. Комитет также испытывает озабоченность в связи с увеличением показателей материнской и младенческой смертности, анемией среди женщин в период беременности, увеличением числа абортов, в том числе среди женщин в возрасте до 18 лет, девочек, имеющих небольшой вес, большим числом случаев туберкулеза и заболеваний, передаваемых половым путем среди женщин. Он также испытывает озабоченность в связи с проблемой алкоголизма среди женщин и отсутствием статистических данных, дезагрегированных по признаку пола относительно медицинского обслуживания женщин в сельской местности.

38. **Комитет рекомендует, чтобы в соответствии с общей рекомендацией № 24, касающейся женщин и здоровья, государство-участник в полной мере применяло целостный, основанный на жизненном цикле подход к здоровью женщин. Комитет настоятельно призывает государство-участник обеспечить доступное, недорогое и адекватное медицинское обеспечение для всех сегментов населения и, в частности, для сельских женщин. Он рекомендует государству-участнику усилить меры по сокращению показателей материнской и младенческой смертности, а также показатели распространения туберкулеза и других заболеваний среди женщин. Он также настоятельно призывает государство-участник принять эффективные меры, с тем чтобы решить проблему лечения и предотвращения алкоголизма и злоупотребления наркотиками среди женщин. Он рекомендует принять меры, с тем чтобы расширить осведомленность о наличии доступных методов контрацепции и обеспечить доступ к ним, и рекомендует широко пропагандировать половое образование, основным объектом которого являются девочки и мальчики подростки. Комитет предлагает государству-участнику рассмотреть вопрос о распространении широковещательных программ по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья в средствах массовой информации и расширить осведомленность общественности по вопросам репродуктивного здоровья. Он также настоятельно призывает государство-участник осуществлять тщательный контроль за предоставлением медицинских услуг, с тем чтобы убедиться, что они учитывают гендерные факторы и озабоченности всех женщин в отношении здоровья, в том числе женщин в сельских районах. Комитет предлагает государству-участнику использовать свою общую рекомендацию № 24 в качестве основы для действий, с тем чтобы обеспечить учет**

гендерных факторов во всех областях политики и программ в области здравоохранения.

Экономические последствия развода

39. Комитет выражает озабоченность в связи с экономическим положением женщин в результате развода. Он, в частности, испытывает озабоченность в связи с положением женщин в сельских и отдаленных районах, а также в связи с отсутствием конкретных положений, гарантирующих на практике права собственности женщин, состоящих в браке де-факто.

40. **Комитет просит государство-участник осуществить анализ числа случаев браков де-факто, с тем чтобы осуществить оценку экономического положения женщин при раздельном проживании, а также принять законы и положения, защищающие права собственности женщин в случае расторжения брака или союза де-факто. Комитет также просит государство-участник включить в его следующий периодический доклад информацию об осуществленных в этой связи исследованиях, а также о результатах.**

Уязвимые группы женщин

41. Комитет по-прежнему испытывает озабоченность в связи с отсутствием подробной информации в целом по вопросам, касающимся сельских женщин.

42. **Государству-участнику предлагается предоставить всеобъемлющие статистические данные о положении сельских женщин с разбивкой по признакам возраста, пола, профессиональной группы, дохода и т.д. в его четвертом периодическом докладе.**

43. Комитет испытывает озабоченность в связи с сообщениями о дискриминации и домогательствах в отношении женщин по признаку пола, а также в связи с актами домогательств в отношении женщин, занимающихся проституцией, со стороны сотрудников полиции.

44. **Государству-участнику предлагается принять все соответствующие меры, с тем чтобы обеспечить применение Конвенции ко всем женщинам без дискриминации, а также принять все необходимые меры, чтобы защитить их от дискриминации и насилия со стороны должностных и частных лиц.**

Пекинская декларация и Платформа действий

45. **Комитет настоятельно призывает государство-участник при осуществлении его обязательств согласно Конвенции в полной мере использовать Пекинскую декларацию и Платформу действий, которые подкрепляют положения Конвенции, и просит государство-участник включить информацию по этому вопросу в его следующий периодический доклад.**

Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия

46. **Комитет также подчеркивает, что полное и эффективное осуществление Конвенции является непреложным условием для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Он призывает учитывать гендерные факторы и четко отражать положения Конвенции во всех усилиях, направленных на достижение Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и просит государство-участник включить информацию по этому вопросу в его следующий периодический доклад.**

Пункт 1 статьи 20 Конвенции

47. **Что касается своих предыдущих заключительных замечаний1, Комитет призывает государство-участник как можно скорее принять поправку к пункту 1 статьи 20 Конвенции, касающуюся сроков проведения заседаний Комитета, учитывая позитивную оценку, данную государством-участником этой поправке.**

Ратификация других договоров

48. Комитет отмечает, что присоединение государств к девяти основным международным документам в области прав человека**2** усиливает осуществление женщинами своих прав человека и основных свобод во всех аспектах жизни. Поэтому Комитет призывает государство-участник рассмотреть вопрос о ратификации договоров, участником которых оно еще не является, а именно Конвенции о правах инвалидов и Международной конвенции о защите всех лиц от насильственных исчезновений.

Распространение заключительных замечаний

49. **Комитет просит обеспечить широкое распространение в Кыргызстане настоящих замечаний на киргизском и русском языках, с тем чтобы население, в том числе должностные лица правительства, политики, парламентарии и женские и правозащитные организации, знало о мерах, которые были приняты с целью обеспечения равенства женщин де-юре и де-факто, а также о дальнейших мерах, которые необходимо принять в этом направлении. Он просит государство-участник продолжать активно распространять, в частности среди женских и правозащитных организаций, информацию о Конвенции, Факультативном протоколе, общих рекомендациях Комитета, Пекинской декларации и Платформе действий и итоговом документе двадцать третьей специальной сессии Генеральной Ассамблеи под названием: «Женщины в 2000 году: гендерное равенство, развитие и мир в XXI веке».**

Последующие меры в связи с заключительными замечаниями

50. **Комитет просит государство-участник в течение одного года представить письменную информацию о мерах, принятых по осуществлению рекомендаций, содержащихся в пунктах 20 и 22 выше. Комитет также просит государство-участник рассмотреть вопрос о направлении просьбы о техническом сотрудничестве и содействии, включая услуги консультантов, если это будет необходимо и целесообразно, для осуществления вышеупомянутых рекомендаций.**

Сроки представления следующего доклада

51. **Комитет просит государство-участника учесть озабоченности, высказанные в настоящих заключительных замечаниях, в его следующем периодическом докладе в соответствии со статьей 18 Конвенции. Комитет предлагает государству-участнику представить его четвертый периодический доклад в соответствии с графиком в октябре 2012 года.**

---

1 *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение №* 38 (A/59/38), пункт 149.

2 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Международный пакт о гражданских и политических правах; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; Конвенция о правах ребенка; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей; Международная конвенция о защите всех лиц от насильственных исчезновений; и Конвенция о правах инвалидов.

Тема 3. ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ И БЮДЖЕТИРОВАНИЕ: ПОДХОДЫ И МЕТОДОЛОГИЯ

Тематические вопросы:
3.1. Гендерный анализ. Методология гендерного анализа.
3.2 Гендерно-чувствительные индикаторы
3.3 Гендерное бюджетирование: цели, условия применения
3.4 Гендерное бюджетирование: зарубежный и местный опыт

Введение.Государственные и муниципальные служащие ежедневно, так или иначе, проводят различного рода анализ, участвуют в разработке политик, исполняют задачи, направленные на реализацию государственных программ. Поэтому рассматриваемые в данной главе тематические вопросы, являясь актуальными в повседневной работе, помогут раскрыть основные понятия гендерного анализа и бюджетирования, определить зачем нужно их использовать, представят методические подходы, а также опыт их использования на зарубежном и национальном уровнях.

Процесс гендерного анализа предназначен стать одним из аспектов комплексного подхода к разработке политики и программ, улучшить качество современного анализа, для чего необходимо интегрировать гендерный подход в каждый этап процесса разработки политики. Гендерный анализ обеспечивает количественной и качественной информацией, которая дает возможность принимать решения выгодные как для мужчины, так и для женщины. Он уделяет особое внимание различиям в гендерных ролях, деятельности, потребностях и возможностях женщин и мужчин, является отправной точкой рассмотрения гендерных аспектов любого вопроса или мероприятий, направленного на интеграцию гендерного подхода.

Бюджеты выполняют несколько ключевых экономических и социальных функций: они распределяют ресурсы, обеспечивают доступ к основным социальным услугам (социальному обеспечению), балансируют неравенство в доходах и благосостоянии, стабилизируют цены, генерируют экономический рост и занятость. Они отражают приоритеты и ценности правительства, а также подход, избранный представителями власти для реализации социальной и экономической повестки дня. Гендерный подход к рассмотрению бюджета позволяет понять эффективность затрат по отношению к разным группам мужчин и женщин, скорректировать политику в случае дисбаланса, сфокусировать затраты с учетом ограниченности финансовых ресурсов.

3.1. Гендерный анализ

Гендерный анализ обеспечивает необходимую информационную базу для интеграции гендерного подхода. Он использует данные, подразделенные по признаку пола, и анализирует их с точки зрения гендерной перспективы. При осуществлении гендерного анализа необходимо делать выводы о причинах и результатах любого проявления гендерного неравенства.

Существует множество методологий проведения гендерного анализа – начиная с ежедневной аналитической работы и заканчивая проектами по осуществлению углубленного исследования, которое государственный или муниципальный орган может его провести самостоятельно, а может пригласить специалистов в области гендерных исследований, имеющих необходимые знания и навыки.

Гендерный анализ – это систематический сбор и изучение информации относительно гендерных различий и социальных отношений в целях понимания и преодоления гендерной несправедливости.

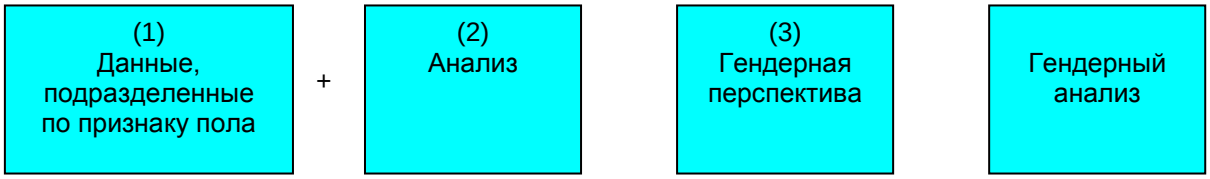
Проявления, причины и последствия гендерного неравенства не всегда очевидны. К сожалению, все настолько привыкли к фактам проявления этого неравенства, что не всегда способны критически исследовать их. Первая задача гендерного анализа – выявить различия между мужчинами и женщинами, затем исследовать причины и следствия этих различий для того, чтобы включить в стратегию мероприятия по борьбе с ними. Поскольку в рамках проведения гендерного анализа создается информационно-аналитическая база, это позволяет достичь его основной цели – обеспечить более объективное, действенное и целенаправленное формулирование стратегии и принятие решений.

Гендерный анализ должен **стать частью *всех* процессов разработки стратегии или программы.** Поскольку все государственные стратегии, так или иначе, затрагивают население, ни одна из них не может быть гендерно-нейтральной. Гендерный анализ необходим для определения, как и в какой степени проект и стратегия оказывают или будут оказывать различное

воздействие на мужчин и женщин. Глубина и уровень гендерного анализа зависят от каждой конкретной ситуации и потребностей стратегии.

Основные компоненты гендерного анализа[21]

Любой вид гендерного анализа состоит из трех компонентов, которые подробно описаны ниже:



(1) Данные, подразделенные по признаку пола – данные, детализированные по признаку пола. Например,

Данные, ***не подразделенные*** по признаку пола	Данные, ***подразделенные*** по признаку пола
240 жителей, проживающих в жилмассиве «Жаны жер», присутствовали на встрече, посвященной вопросам управления водой. Всего в жилмассиве проживает 820 взрослых жителей.	240 жителей, проживающих в жилмассиве «Жаны жер», присутствовали на встрече, посвященной вопросам управления водой. Из них 84 женщин и 156 мужчин. Всего в жилмассиве проживает 820 взрослых жителей. Соотношение между жителями-мужчинами и женщинами приблизительно 50:50

(2) ***Анализ –*** предполагает объяснение данных с помощью ответа на вопрос «Что означает эта информация?».

Анализ: На встрече присутствовал приблизительно каждый 3 житель, что можно рассматривать как достаточно высокий уровень участия. При этом мужчин присутствовало примерно в 2 раза больше, чем женщин.

(3) Гендерная перспектива [22]

Проведенный выше анализ указывает на различие между мужчинами и женщинами, но в нем не рассматриваются причины и последствия данного различия. Применение гендерной перспективы означает, что анализ данных осуществляется в соответствии с современными теориями, объясняющими существующие различия в обществе между мужчинами и женщинами. Традиционный анализ зачастую не замечает фактов гендерного неравенства и различные результаты для мужчин и женщин, поскольку эти явления не всегда очевидны на первый взгляд (или же мы настолько привыкли к ним, что не замечаем). Для формулирования политики, программы, стратегии и принятия решений чрезвычайно важно использовать гендерную перспективу, что помогает отойти от привычных стереотипов и запланировать адекватные действия (см. пример ниже).

Традиционный анализ гендерных различий без учета гендерной	**Анализ, включающий в себя гендерную перспективу**

[21] Практическое руководство по внедрению гендерного подхода. Методология. Обзор по секторам. Сборник примеров из практики. ПРООН, Братислава, 2007.- с 101.

[22] Означает рассмотрение того или иного вопроса с точки зрения различных последствий для мужчин и женщин в зависимости от принятия решения или намеченных мер.

перспективы	
Количество женщин, присутствовавших на встрече, было небольшим потому что: • женщины не интересуются вопросами управления водой; • женщины не обладают знаниями об управлении водой; • по сравнению с женщинами мужчины лучше принимают решения и являются лидерами по вопросам управления. Низкий уровень участия женщин в данной встрече не будет иметь негативных последствий, поскольку они в любом случае ощутят положительное воздействие принятых решений.	Поскольку женщин в значительной степени затрагивают вопросы обеспечения водой, низкий их процент участия во встрече объясняется другими факторами: • могли ли женщины принять участие во встрече в то время, когда она проводилась; • знали ли женщины об этой встрече; • не исключаются ли женщины регулярно из процесса принятия решения на уровне местного сообщества? Низкий процент участия женщин в данной встрече, скорее всего, приведет к принятию недостаточно эффективных решений.

Одним из подходов к анализу данных и информации с точки зрения гендерной перспективы является постановка «гендерных вопросов», которые позволяют сформулировать обоснованные гипотезы о природе, причинах и последствиях гендерного неравенства.

Гендерные вопросы помогают заглянуть за пределы наших предположений и «стандартного» восприятия и могут быть, например, следующими:

- Каково потенциальное гендерное неравенство, не видимое на первый взгляд?
- Каковы могут быть комплексные причины гендерного неравенства?
- Каковы могут быть комплексные последствия гендерного неравенства?

В зависимости от ситуации эти вопросы конкретизируются, например:

Информация	**Соответствующая гендерная теория**	**Конкретные «гендерные вопросы»**
Мужчины и женщины в равной степени имеют доступ к Интернет-ресурсам в сообществе, но пользуются этими услугами в основном мужчины	Ресурсы включают в себя не только материальные затраты, но также и время, знания и информацию. Женщины, выполняя много ролей дома и в сообществе, испытывают недостаток свободного времени.	– Имеют ли мужчины и женщины одинаковые навыки работы в Интернете? – Доступны ли Интернет-ресурсы в то время, которое удобно женщинам? – В равной ли степени информациях об этих службах доступна мужчинам и женщинам?

В результате гендерного анализа должны быть сделаны соответствующие выводы и причинах и следствиях любых проявлений гендерного неравенства, выявленных в ходе анализа. Важно не только описать ситуацию, но и выявить ее причины, проанализировать последствия. Это является основным условием успешного проведения гендерного анализа и эффективного, целенаправленного принятия решений.

<u>Планирование гендерного анализа.</u>

Гендерный анализ может иметь различные формы, но в любом случае включает семь ступеней планирования, которые помогают определить:

- ✓ Когда необходимо проводить гендерный анализ?
- ✓ Какие вопросы необходимо сформулировать для исследования?
- ✓ Кто должен проводить гендерный анализ?
- ✓ Какую методологию следует использовать для проведения гендерного анализа?
- ✓ Что мы хотим получить в результате проведения гендерного анализа? Каким образом мы можем получить эти результаты?
- ✓ Каким образом привлечь к проведению гендерного анализа другие организации?

- ✓ Как интегрировать гендерный анализ в другие действия?

Различные виды гендерного анализа могут применяться на всех этапах работы, но прежде всего на этапах *разработки, мониторинга и оценки* стратегии, программы или проекта.

На этапе **разработки стратегии, программы или проекта** гендерный анализ является, прежде всего, инструментом планирования и помогает использовать полученную информацию для принятия решений, касающихся разработки мероприятий (т.е. каковы будут задачи, цели, целевая аудитория и планируемые действия).

Основные вопросы, которые следует задать на этом этапе гендерного анализа:

- ✓ В каком положении в настоящий момент находятся мужчины и женщины в том секторе, где вы планируете проведение мероприятий?
- ✓ Не усугубит ли предлагаемый проект/стратегия существующее неравенство в положении мужчин и женщин?
- ✓ Направлен ли предлагаемая программа/стратегия на борьбу с существующим неравенством в положении мужчин и женщин?
- ✓ Изменит ли каким-либо образом предлагаемая программа или стратегия восприятие или стереотипы, касающиеся мужчин и женщин, а также их роли в обществе?
- ✓ Какие возможности следует использовать для усиления гендерной перспективы?

Мониторинг процесса осуществления с точки зрения гендерной перспективы предполагает получение ответов на следующие вопросы:

- ✓ В равной ли степени мужчины и женщины вовлечены в процесс реализации программы или стратегии?
- ✓ Проводится ли мониторинг достижения конкретных целей, связанных с улучшением положения мужчин и женщин?
- ✓ Выявлены ли какие-либо новые вопросы, связанные с равенством мужчин и женщин, которые не были замечены на стадии разработки программы/стратегии? Как можно их решить?

Гендерный анализ **на этапе оценки** позволяет увидеть, в какой степени поставленные цели были достигнуты. Отсутствие результатов можно использовать в качестве инструмента для определения, насколько полно программа или политика учли потребности, как мужчин, так и женщин. Эта информация может быть использована при разработке проектов, программ или стратегий на следующем этапе.

Ниже приведены вопросы, которые следует рассмотреть на данном этапе:

- ✓ Изменила ли программа/стратегия положение мужчин и женщин? Если да, то в какую сторону?
- ✓ Изменилось ли в какой-либо степени восприятие ролей мужчин и женщин в обществе (нормы, стереотипы, системы ценностей) в процессе осуществления программы или стратегии?
- ✓ Если во время разработки программы или стратегии были определены цели по устранению гендерного неравенства, в какой степени они реализованы?
- ✓ Были ли получены какие-либо неожиданные и незапланированные результаты, связанные с положением мужчин или женщин, во время выполнения программы или стратегии?

В зависимости от ситуации проведение гендерного анализа может быть проведено с использованием *внутренних ресурсов* (например, ответственный за гендер в организации или подразделении), с использованием *внешних ресурсов* (исследователь в области гендерных исследований, компания, специализирующаяся на проведении исследований, научный центр или другая независимая организация). Кроме того, возможно объединение внешних и внутренних ресурсов. Решение принимается исходя из целей анализа, доступа к необходимой информации, используемой методологии, временных и материальных затрат, квалификации и опыта сотрудников.

Методология проведения гендерного анализа определяется с учетом задач, которые необходимо решить, и потребности в углубленном исследовании.

Аналитическая работа – наименее затратный уровень гендерного анализа, используется по

отношению к уже существующим данным, если информация доступна и сотрудники обладают достаточной квалификацией в учете гендерной перспективы.

Фокус-группа (участие целевой группы) – обеспечивает рассмотрение гендерных вопросов с использованием знаний всех членов группы. Это более сложный анализ, но также малобюджетный. Позволяет получать более детальные знания, привлечь все заинтересованные стороны.

Углубленное исследование (например, социологический опрос) – позволяет собрать недостающие данные или дополнить существующие. Требует больше времени и ресурсов, более глубоких знаний и опыта.

Гендерный анализ позволяет ответить на вопросы разного уровня и, соответственно получить разные результаты: описание или анализ текущей ситуации, предложение вариантов для изменения ситуации, оценку предложенных вариантов с точки зрения их стоимости, полезности, возможных рисков. Уже при планировании исследования важно четко понимать что будет получено на выходе и как результаты можно будет использовать впоследствии.

Главное, гендерный анализ не должен быть «отдельно проводимым мероприятием». Он должен быть интегрирован во все стратегические исследования, что будет повышать их качество и принимать более эффективные меры.

Одной из методологий гендерного анализа является так называемый **Метод 4R[23]. –** используется для облегчения проведения исследования и анализа определенных действий или мер для продвижения гендерного равенства. Он позволяет получить общую картину того, каков механизм принятия решения, как оно профинансировано в настоящее время, какие требуются изменения, чтобы удовлетворить различающие потребности женщин и мужчин.

Работа с использованием Метода 4R позволяет получить:

- ✓ информацию о распределении женщин и мужчин в различных частях организации и на всех уровнях;
- ✓ информацию о доступе к ресурсам у женщин и мужчин;
- ✓ гендерные модели, существующих в организации и их воздействие на взаимодействия между мужчинами и женщинами;
- ✓ план корректирования (исправления) выявленных недостатков.

Таким образом, анализ на основе гендерного подхода означает[24]:

- исследование потенциальных воздействий политического курса на мужчин и женщин, дополнительно, а не вместо других факторов;
- расширяет и углубляет анализ, а не ограничивает его;
- признает, что гендер, также как и социально-экономический статус, раса, способности, географическое положение и др. является важным фактором в социально-экономической структуре.

Гендерный анализ применим к широкому спектру разработок политических курсов, программ и исследований, поскольку важно рассмотреть явления как с точки зрения количественных, так и качественных индикаторов, показателей, которые позволяют обработать данные в свете гендерных различий.

Так называемая «гендерная разбивка» населения, попадающего под воздействие данной меры означает необходимость поиска ответов на следующие вопросы:

- Предпринимаемая мера - более существенна для женщин или мужчин?
- Какова социально-экономическая позиция женщин и мужчин?
- Какое окажет влияние мера на малоимущих или людей со средним достатком?

Лишь только тогда, когда будут поставлены эти вопросы, можно определить, будет ли программа или политический курс иметь одинаковое влияние на мужчин и на женщин.

На самом деле, не всегда со всей очевидностью проявляется гендерная специфика той или

[23] Руководство по продвижению гендерного равенства. Б., 2008.

[24] Адаптировано из: Шведова Н.А. ГЕНДЕР: типичные вопросы и предлагаемые ответы. См www.owl.ru

иной меры. Однако следует помнить: если она не видна сейчас, она может проявиться позже. В этой связи особое значение придается гендерно-чувствительным индикаторам, которым присуща специфическая функция – выявление изменений в обществе, касающихся гендерного положения с течением времени.

3.***2. Гендерно-чувствительные индикаторы.***

Индикаторы как инструменты измерения социальных подвижек находятся в центре внимания политических сил, поэтому все индикаторы имеют свое собственное политическое наследие и пристрастие. Это важно осознавать, поскольку определенные типы индикаторов, особенно количественные, рассматриваются как «объективные» и поэтому обретают легитимность. Отсутствие гендерных данных, индикаторов, которые могут показать положительные или отрицательные тенденции развития, может легко создать почву для слепой в гендерном отношении и даже отрицательной гендерной политики.

Значение индикаторов обусловлено их способностью указывать на перемены в статусе и роли женщин и мужчин во времени и, таким образом, измерять: достигается ли цель гендерной справедливости. С учетом того, что применение индикаторов и других соответствующих оценочных методик способствует более глубокому пониманию путей достижения результатов, использование гендерно-чувствительных индикаторов будет способствовать более эффективному планированию и осуществлению программ в будущем.

Индикатор - единица данных, подводящая итог большому количеству информации в единственной цифре, чтобы указать перемены, происходящие с течением времени и по сравнению с базовым показателем

Гендерно-чувствительный (индикатор) – это указатели или измерители, использующие количественные и качественные показатели для суммирования гендерно значимых изменений, происходящих в обществе в течение определенного периода времени.

Гендерная статистика обеспечивает фактическую информацию относительно статуса женщин и мужчин, в то время как генедерно-чувствительный индикатор обеспечивает прямое свидетельство изменения относительно некоторых согласованных норм или стандартов или некоторой определенной контрольной группы.

Для того чтобы провести гендерный анализ, важно уметь проводить различие между **разукрупненной статистикой по полу**, которая дает непосредственную численность мужчин и женщин в данном населении, и **гендерной статистикой**, которая может показать отношения между женщинами и мужчинами, которые лежат в основе цифр. Гендерная статистика может указать необходимость политического вмешательства, но не то, каким это вмешательство должно быть. Гендерные статистические данные обеспечивают фактическую информацию о статусе женщин, например изменение в их статусе за какое-то время.

Неразкрупненные по полу данные: из 156 человек, посетивших лекцию по интегрированию гендерных вопросов 86 были студенты.

Разрукрупненные по полу данные: среди 86 студентов, посетивших лекцию по «Интегрированию гендерных подходов», были 52 женщины и 34 мужчины.

Гендерная статистика: 60% женщин в X грамотные, в отличие от 30% грамотных
женщин пять лет назад.

Гендерно-чувствительные индикаторы: 60% женщин в X грамотны

по сравнению с 82% грамотных мужчин, и по сравнению с 30% и 52% соответственно,
пять лет назад.

Главная стратегия, базируемая на гендерно-чувствительных индикаторах, состоит в комбинированном применении количественных и качественных методов для измерения перемен в гендерном статусе общества, происходящих во времени.

При использовании гендерно-чувствительных индикаторов важно помнить, что:

Использование гендерно-чувствительных индикаторов предполагает **сравнение с нормой,** например ситуации мужчин в той же самой стране или ситуации мужчин в другой стране. Этим способом индикатор может сосредоточиться на вопросах гендерного равенства и справедливости, а не только на статусе женщин или мужчин. Нормативный характер индикаторов обуславливает необходимость уделять внимание определению стандарта или критерия, заложенных в любом индикаторе. Например, что является нормой при анализе статуса женщин: положение мужчин в той же стране или положение женщин в других странах?

Данные должны быть представлены раздельно по полу. Везде, где возможно, национальные индикаторы уровня должны также:

- быть раздельно представлены по возрасту;
- быть раздельно представлены по социально-экономическим параметрам;
- быть раздельно представлены по этническому и/или региональному признаку.

Данные должны быть удобны и понятны. Индикаторы должны быть сформулированы легко понятным языком, и должны быть разработаны на уровне, соответствующем институциональному потенциалу конкретной страны.

Индикаторы должны быть измеримы. Такие понятия (концепции), как «наделение женщин правами и возможностями» или «гендерное равенство» могут быть трудными для определения и измерения. В таком случае косвенные индикаторы, например касающиеся необходимости большего выбора для женщин в вопросах доступа к услугам здравоохранения или образования, вероятно, могут выступать в качестве замены для менее точных понятий (концепций).

Гендерные индикаторы – необходимая и полезная составляющая, в сочетании с другими оценочными техниками, для измерения результатов деятельности государства, по выполнению международных обязательств, так и в специальных инициативах, осуществляемых в стране, которые нацелены на учет интересов обеих социально-половых групп населения. Польза гендерных индикаторов обусловлена их способностью указывать на перемены в статусе и роли женщин и мужчин во времени и, таким образом, позволять измерять, достигается ли цель гендерной справедливости.

Индикаторы подразделяются на количественные и качественные.

Количественные индикаторы основываются на информации, получаемой в результате проведения переписей, опросов, подсчетов и административных записей и являются мерилом экономических и других аспектов уровня и качества жизни.

Качественные индикаторы связаны с уровнем и качеством жизни и используют информацию об уровне удовлетворенности или неудовлетворенности личными и социально-экономическими условиями. Например, качественный анализ можно использовать для исследования взаимозависимости между численностью женщин-парламентариев и степенью их воздействия на процесс принятия решений.

Гендерные индикаторы играют большую роль и при анализе государственных расходов в таких сферах как здравоохранение, образование и сельское хозяйство, позволяя видеть какую пользу они приносят женщинам и мужчинам девочкам и мальчикам и в какой степени. Для рассмотрения гендерной эффективности государственного бюджета необходимо данные с гендерной разбивкой сравнить с гендерно-чувствительными данными[25].

Бюджетный анализ часто страдает из-за недостатка его разделения по мужчинам и женщинам, а также нет разделенных данных по выделению средств на соответствующие расходы. Недостаток в разделении бюджетных показателей не означает невозможность осуществления

[25] Адаптировано из презентационных материалов Агентства Социальных Технологий, 2008 г.

гендерного анализа. Например, выполнение бюджетирования, включает использование 3-х видов индикаторов по отношению к «деятельности» государства:

- ✓ сведения, отражающие, что было приобретено на бюджетные ассигнования, для того, чтобы предпринять соответствующие действия;
- ✓ результаты, отражающие, то, что было достигнуто по предпринятым действиям
- ✓ итоги, отражающие «результаты» действий;

Последнее важно для оценки гендерного воздействия (ОГВ), которая может предоставить полезную информацию для проведения анализа гендерного бюджетирования.

Оценка гендерного воздействия – это один из главных инструментов, используемых для планирования новой политики и включения в нее гендерных перспектив, учитывающих различные потребности, характеристики и поведение мужчин и женщин, на которых направлена данная политика.
Оценка гендерного воздействия – это и метод интегрирования гендерных подходов.

ОГВ оценивает политику в отношении ее долгосрочного воздействия и принимает во внимание различное реагирование со стороны мужчин и женщин на экономические стимулы. Итак, можно сделать вывод, что гендерные индикаторы – очень важный инструмент для интегрирования гендерных подходов во все политики и программы. Данные индикаторы также необходимы для проведения исследований, изучения или оценки государственных программ и стратегий, чтобы до принятия решения проводить анализ воздействия их на мужчин и женщин.

Ниже дана таблица с примерами основных индикаторов Национального плана действий по гендерному развитию Кыргызской Республики[26]:

Реализация Национального плана действий по гендерному развитию Кыргызской Республики на 2007-2010гг.

1.	Отношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин,	%	НСК	Уполномоченный орган по гендерному развитию
2.	Доля женщин (к экономически активному населению)	% к экономическ и активному населению	НСК	Уполномоченный орган по гендерному развитию
3.	Доля женщин среди депутатов Жогорку Кенеша,	%	НСК	Уполномоченный орган по гендерному развитию
4.	Индекс человеческого развития с учетом гендерного фактора (ИРГФ)] [фактическая динамика]		НСК	Уполномоченный орган по гендерному развитию
5.	Показатель расширения возможностей женщин (ПРВЖ) [фактическая динамика]			Уполномоченный орган по гендерному развитию

3.3. Гендерное бюджетирование: цели, условия применения

В Пекинской Платформе действий (1995) рекомендовано: «Правительства должны приложить все усилия для системного изучения того, каким образом государственный сектор затрат приносит пользу для женщин и корректировать бюджеты для обеспечения равного доступа к ним». Это положение требует включения гендерной составляющей в процесс принятия

[26] Матрица индикаторов мониторинга и оценки реализации Стратегии развития страны (2009-2011 года) // Проект. – с. 6

бюджетных решений на всех уровнях управления, что позволяет интегрировать новый механизм в процесс реализации социальной политики в целях повышения ее эффективности в защите прав женщин и мужчин в сферах, нуждающихся в улучшении[27].

Сфера применения гендерного бюджетирования – государственные механизмы управления, в первую очередь – бюджет, фонды государственного социального страхования, а также государственная поддержка третьего, некоммерческого сектора социальных услуг. Уровни применения «гендерного бюджета» многообразны: от республиканского до местных бюджетов, от общенациональных до муниципальных мероприятий, от макро (экономика в целом) до микрорешений (отдельное предприятие, группа конкретных бенефициариев) и т.п.

Гендерный бюджет (Gender budget) – это применение комплексного гендерного подхода в формировании и исполнении бюджета. Означает проведение гендерного анализа бюджетов, учёт гендерной перспективы на всех этапах бюджетного процесса, а также переформирование доходной и расходной частей бюджета с целью обеспечения продвижения гендерного равенства. Кроме того, гендерно-ориентированное формирование бюджета заключается в рассмотрении того как бюджетные ассигнования сказываются на социально-экономических возможностях женщин и мужчин.

Методологическая основа управленческой модели гендерного бюджета должна включать:

- схему регулирования бюджетных ресурсов и анализ их распределения по полу; оценку социальных последствий проводимых мероприятий для населения в целом, и для женщин, в частности;
- предложения по оптимизации законодательства, включая его гендерную составляющую;
- программу совершенствования бюджетной политики и практики в системе обеспечения гендерного равенства;
- схему участия общественности (неправительственных женских организаций) в социальном оппонировании в поисках оптимального решения.

В методологию системы включаются, помимо определения, также и области применения, характер структурирования, состав участников, порядок конкретных действий, экономические обоснования, правовое и организационное оформление и пр.

К гендерно-чувствительным направлениям бюджетной политики могут быть отнесены:

- заработная плата работников бюджетной сферы;
- минимальный размер оплаты труда;
- трудовые пенсии;
- пособия и государственные услуги женщинам, имеющим детей (проблемные области для подавляющего числа женщин);
- Антиалкогольные меры и др.

В настоящее время ситуация такова, что кроме несомненно «женского» показателя пособий по беременности и родам, и ряда других материнских пособий, а также выплат на детей, что-либо другое напрямую увидеть в бюджете (и страховых фондах) невозможно. Остальное выявляется – по косвенному распределению, исходя из данных, которые измеряют долю, интерес и участие женщин в тех или иных сферах регулируемых бюджетом. Поэтому сейчас основой измерения гендерных индикаторов выступают расходы на государственные социальные услуги и государственные социальные выплаты, которые могут быть систематизированы для целей гендерного мониторинга бюджета.

Основание для постановки такой цели в качестве реальной задачи – имеющиеся исследования зависимости национального, семейного и личного дохода от степени дискриминации женщин в сфере собственности, труда, образования, быта. Отсюда вполне возможно получение большего эффекта в экономике, в связи с перераспределением бюджетных средств на меры по усилению ролевого равенства.

С другой стороны, получение дополнительного эффекта от рационального, адресного расходования государственных ассигнований на социальную сферу, где женщины – и главный объект, и главный субъект. Здесь они – ведущие профессионалы, и знают все, как никто.

[27] Ржаницына Л.С. Гендерное измерение бюджета – российский опыт / Часть 2. – М.: Проспект, 2006 – с. 17-25.

Кыргызстану с его социальными реформами, предполагающими смену привычных формул распределительных отношений, необходимо повышение экономической и социальной эффективности национального развития, для чего надо отойти от гендерно нейтрального бюджета.

Необходимо подчеркнуть, что модели гендерного бюджетирования включают только то, что финансируется государством, и они не могут находиться впрямую в коммерчески организованном секторе. К примеру, при всей важности анализа проблемы равной оплаты за равный труд по всем отраслям экономики, гендерный бюджет интересует вопрос о ситуации с бюджетниками – работниками учреждений образования и здравоохранения, финансируемых из бюджета, а также госслужащими.

Гендерный бюджет в основе своей не столько предполагает конечное увеличение суммы бюджетных средств, сколько их более *целенаправленное* использование, что предполагает ряд решающих условий внедрения рекомендуемой системы:

а) гендерную осведомленность участников бюджетного процесса;

б) признание значимости гендерного подхода в управлении на всех уровнях – национальном и местном;

в) включение в бюджетный процесс дифференцированных по полу и возрасту социальных стандартов и финансовых нормативов услуг (как предполагается ныне – минимальных);

г) максимальное развитие статистической информации в виде гендерно- чувствительных индикаторов.

Практика применения рекомендуемой методологии базируется на специфике структуризации бюджетных статей по гендерному признаку. В теории гендерного бюджета приводятся три категории бюджетных расходов по гендерному признаку.

Категория А. Расходы, нацеленные на конкретные группы женщин и мужчин (призыв в армию, оплата отпуска по беременности и родам и т.п.), а также прямые вложения бюджета в поддержку женских организаций и их социальных инициатив.

Категория Б. Расходы, связанные с предоставлением равных возможностей в общественном секторе (программы занятости для безработных женщин, льготы для повышающих свою квалификацию женщин с маленькими детьми, обучающие менеджменту программы для женщин-предпринимательниц, развитие дешевых дошкольных учреждений и других форм содействия семье в воспитании детей, налоговые льготы предприятиям сферы быта, облегающим домашний труд и т.п.).

Категория В. Гендерно нейтральные бюджетные направления, имеющие фактически различные социальные последствия для мужчин и женщин (ассигнования на текущие государственные функции и инвестиции, регулирование оплаты труда в госсекторе, государственное социальное обеспечение и страхование, пенсии и пособия, государственные минимальные социальные стандарты на услуги, ассигнования на образование и здравоохранение, льготы, компенсации и т.п.).

Методический инструментарий гендерного бюджета включает методы стратегического и текущего планирования в системе государственного, экономического и социального управления. В их числе:

- аналитический (с использованием статистической и иной информации);
- экспертный (оценки специалистов-экспертов);
- балансовый (бюджет есть баланс доходов и расходов);
- нормативный (нормативы и стандарты – база бюджета);
- программно-целевой (основные направления политики правительства сопровождаются разработкой плана действий, программ и прогнозов);
- сравнительный (категория гендера изначально предполагает сравнение по признаку пола);
- эвристический (проведение социологических обследований) модельно-экспериментальны (пилотное апробирование отдельных мер и конструкций), эконометрический (математические расчеты и обоснования) и т.д.

Новые способы бюджетирования:

Бюджеты программной деятельности:

- Акцент делается на «том, какие услуги были обеспечены», а не на том «сколько тратит государство»;

Бюджеты, ориентированные на результаты:

- Акцент делается на том, что «достигнуто», а не на том «сколько было потрачено» или «какие услуги были оказаны».

Программные бюджеты:

- В основе принцип «что делает государство», а не «кто расходует средства» и «какие виды расходов» (напр., заработная плата и т.д.).

Составление бюджета с «нулевого уровня»:

- Каждый год расходы по статьям пересматриваются, а не увеличиваются на прогрессивной основе.

Взаимосвязь Бюджетов программной деятельности с этапами гендерного бюджета

- Анализ существующей ситуации, в которой находятся женщины и мужчины, мальчики и девочки в данном секторе («анализ потребностей»)
- Оценка политик, программ и проектов (раздел бюджета «Мероприятия»)
- Ассигнование бюджетных и прочих ресурсов (раздел бюджета: «ассигнования»)
- Мониторинг фактически оказанных услуг и кто именно израсходовал выделенные средства (раздел бюджета: «фактические итоги/расходы»)
- Оценка воздействия на женщин и мужчин, девочек и мальчиков (раздел бюджета: «результативность»/ «воздействие

Не существует единого способа организации мероприятий, связанных с гендерным бюджетом. Но все же большой успех ожидается там, где существует осведомленность и доступность информации о конституционных правах и гарантиях населению, содержании социальной политики, институтах за нее ответственных (парламент, правительство, суд, министерства, администрация территорий), и, конечно, гендерная образованность и практика гендерно ориентированного управления.

Предполагается пять этапов включения гендерного бюджета в управленческую практику.

Первый этап. *Освоение правовых, экономических и организационных основ бюджетной системы Кыргызстана, общих принципов функционирования бюджета.* Конструируемая модель гендерного бюджета представляет собой специализированную, целевую подсистему в общей системе расходов государства, и, если не знаешь общего, вряд ли что-либо получиться с частным.

Второй этап. *Формулировка задачи* – она вытекает из определения социальных последствий проводимых мероприятий бюджетной политики государства с учетом распределения ресурсов по признаку пола. Требуется просмотреть социальные последствия проводимых реформ и мероприятий, выяснить кто из населения заплатит за преобразования наибольшую цену. К тому же, с самого начала необходимо понять, собирается ли государство участвовать в смягчении ожидаемых сложностей, в каком виде и насколько эффективно.

Третий этап. *Сбор информации*. Постоянное аккумулирование и отслеживание правовой информации, международное законодательство, зарубежные материалы по гендерным проблемам, доклады и отчеты Правительства КР. Нужно располагать самими проектами бюджетов (национального и региональных), отчетами об их исполнении, анализами Счетной палаты Кыргызской Республики.

Четвертый этап. *Гендерная экспертиза*. Изучив законодательство, определив задачу и связанные с нею зоны проблем, необходимо приступить к социальной экспертизе соответствия политики равных прав и равных возможностей ее финансово-ресурсному обеспечению. Цель и предмет экспертизы – насколько целесообразно и эффективно распределены расходы бюджета.

Пятый этап. *Формулировка предложений, обоснование программ*. После проведения экспертизы бюджета и нормативных актов, его сопровождающих, наступает стадия формулирования предложений по изменениям с содержательным и количественным обоснованием. Эти предложения будут убедительнее, если их подкрепить рекомендациями о способах и механизмах осуществления (правовых, организационных, финансово-экономических) и расчетами ресурсов. Определение финансовых источников на планируемые мероприятия вводит нас в систему гендерного бюджета. Вопрос об источниках в теории и на практике решается двумя путями: во-первых, ускорением экономического развития, во-вторых, перераспределением экономических результатов, в пользу социальных мер, направленных на решение наиболее

актуальных задач, - снижение бедности, повышение рождаемости, укрепление здоровья нации, развитие человеческого капитала.

Анализ гендерного бюджета может быть проведен посредством исследования национального, региональных или местных бюджетов на гендерную чувствительность или проведения оценки бюджетных расходов, идущих на приоритетные области, поскольку они оказывают воздействие на женщин и мужчин.

3.4. Гендерное бюджетирование: зарубежный и местный опыт

Зарубежный опыт.[28] В Австралии в 1984 году была сделана первая попытка разработки гендерного бюджета, а в 1995 году с такой же инициативой выступили парламентарии, неправительственные организации и исследователи в Южной Африке. Через два года к ним присоединилось и правительство ЮАР.

В настоящее время разработки по гендерному бюджетированию ведутся в очень разных по уровню экономического развития государствах: Канаде и Танзании, Великобритании и Зимбабве, Нидерландах и Мексике. К этому перечню можно добавить США, Австрию, Финляндию и другие государства Северной Европы, Филиппины, Замбию, Мозамбик, Камбоджу и пр. Отмечаются инициативы по гендерному бюджету в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ (Польше, Литве, Украине, России, Грузии, Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане).

В «Бюджетных руководствах» Министерства финансов Танзании, выпущенных на 2006/07 гг., содержится одностраничный «Раздел по гендеру», в котором

- поясняется, что политика и стратегия в отношении женщин и гендерного развития обеспечивает общую рамочную основу для комплексного внедрения гендерной проблематики;
- описываются как достижения, так и барьеры в отношении выполнения целей политики;
- в конце перечисляются пять стратегических обязательств и четыре приоритетных направления для ассигнования ресурсов, которыми министерствам следует руководствоваться при формировании бюджетов.

Модели, естественно, различаются по странам в зависимости от экономических условий, национально-исторических особенностей и степени развития гражданского общества. Наблюдается разнообразие бюджетных инициатив, состава участников (правительство, парламент, женские общественные организации в любом варианте и сочетании), действий и мероприятий, а также стратегий достижения результата при весьма различной степени завершенности системы. При этом нельзя не отметить фактор международных решений и международных источников финансирования ее продвижения в жизнь (средства ООН, Евросоюза и т.п.).

В меньшинстве стран удалось включить гендерный аспект в общий процесс составления бюджета. Австралия, когда начинала в 80-х годах применять эту технологию, рассматривала ее как дело правительства. В Канаде есть Министерство по делам женщин, которое выступает как орган, побуждающий министерство финансов и другие государственные структуры, предусматривать в своей деятельности гендерно чувствительные мероприятия и расходы на них на основе использования гендерного анализа.

В Южной Африке корни "женского бюджета" – в деятельности неправительственных организаций и парламента. Процесс начался с детального изучения различных секторов и правительственных департаментов командой экспертов, которые работали в тесной координации с Комитетом по качеству жизни и статусу женщин. Сила инициатив "по женскому бюджету" в Южной Африке состояла в том, что основные импульсы исходили от гражданского общества и поддерживались парламентом. Для ЮАР и других развивающихся стран имеет значение и вовлеченность страны в международные проекты, которые заставляют правительство уделять больше внимания идеям включения женской проблематики в бюджет, поскольку это предписывается условиями помощи.

[28] Этот раздел адаптирован из Ржаницыной Л.С. Гендерное измерение бюджета – российский опыт / Часть 2. – М.: Проспект, 2006

Бюджетный циркуляр в Уганде

«Правительство берет на себя обязательство по комплексному внедрению гендерной проблематики и вопросов равноправия в процессы планирования и бюджетирования. Это включает в себя фактический учет потребностей особых групп таких как женщины, сироты, престарелые, молодежь и инвалиды, и включение соответствующих мероприятий в существующие программы в качестве неотъемлемой части бюджетного процесса. «Руководство» было включено в «Техническое задание для отраслевых рабочих групп (ОРГ)». Поэтому просим Вас определить эти потребности и обеспечить, чтобы связанные с ними затраты были учтены в ориентировочных бюджетных оценках на следующий 2005/06 финансовый год и на среднесрочную перспективу»

В «Руководстве по бюджетам гендера и равенства» для отраслевых рабочих групп говорится о необходимости реализации соответствующих мер по выполнению этого обязательства.

В **США** гендерный бюджет – инициатива исключительно гражданского общества. Главный координатор и инициатор всей работы – Институт исследований женской политики. Институт ведет широкую пропаганду гендерного бюджета. Например, издан Путеводитель для женщин по бюджету США, который в популярной форме отвечает на вопросы – куда идут ваши деньги, как вы можете повлиять на их расходование. Путеводитель состоит из трех частей. **В первой части** рассказывается о содержании бюджета, его основных статьях, источниках доходов. Другими словами, раздел дает представление о том, откуда берутся государственные деньги, на что они расходуются, и кто принимает решения относительно их распределения. **Во второй части** раскрываются тайны мифов, окружающих бюджетную политику и влияющих на повседневную жизнь женщин. **В третьей части** приведены конкретные примеры того, что делают женщины разных стран для включения гендерной составляющей в государственные бюджеты.

В **Великобритании** гендерный бюджет инициировался феминистками из академической среды и профсоюзными активистками, они в 1989 году создали "Группу женского бюджета" (ГЖБ). Высокий научно-профессиональный уровень ГЖБ позволил сосредоточиться собственно на анализе бюджета, представленного правительством для обсуждения, на подготовке небольших по формату аналитических материалов с критическим разбором принимаемых бюджетов. Подход ГЖБ, основанный на использовании данных научного анализа, хорошо укладывается в логику правительства, предпочитающего говорить о проблемах только на основе "анализа, подкрепленного свидетельствами и доказательствами". Группа отталкивается от тех целей, которые сформулированы самим правительством, и ставит их на службу гендерной политике. Скажем, правительство заявило о намерении поднять производительность труда и сократить уровень детской бедности. Группа доказывает, что экономическая помощь женщине скорее позволит достичь этих целей. В частности, группа добилась того, что, начиная с 2003 года, пособие, называющееся "детский кредит", выплачивается "тому, кто заботится" (т.е. чаще всего женщинам), а не "тому, кто зарабатывает" (чаще всего это мужчины).

Есть страны, где общественные инициативы не сразу, но побудили правительство приступить к внедрению элементов гендерного бюджета. К примеру, Австрия и Нидерланды.

В **Австрии** в 2001 году несколько женских НПО создали отдельную группу под названием "Женщины и бюджет". На первом этапе основной задачей группы стало ознакомление общественности страны с понятием гендерного бюджета и концепцией механизма его формирования, а также содействие правительственным структурам и общественным организациям в деле внедрения этой концепции в жизнь. Группа подготовила и опубликовала книгу под названием "Женщины и бюджет: анализ государственных финансов с гендерной точки зрения". В свою очередь, правительством сделаны определенные шаги по формированию гендерно-ориентированного бюджета. В 2002 году Министерство финансов опубликовало свой анализ поступлений в доходную часть бюджета от уплаты подоходного налога. Из документа явствует, среди прочего, что мужчины больше и чаще пользуются преимуществами налоговых льгот, чем женщины, но этот вывод не повлиял на ход налоговой реформы. Тем не менее, федеральным правительством Австрии было принято решение начать практическое формирование гендерно- ориентированного бюджета.

В **Нидерландах** (пример типичен для других североевропейских стран – Швеции и др.) вопросы улучшения положения женщин и достижения гендерного равенства – важная часть политики, проводимой правительством. С 1984 г. правительство стало ежегодно публиковать доклады, в которых в качестве методов оценки проводимой политики используются методы, разработанные исследователями женской проблематики. Еще одной темой исследований стал анализ гендерных аспектов отраслевой политики, (в частности - налоговых обзоров, нормативных документов, регулирующих выплату пособий, положений закона о налогах), и был сделан вывод о необходимости работы в этом направлении. В целом, судя по впечатлениям, в модели гендерного бюджета, продвигаемого Советом Министров Северных стран, самое значительное место занимает гендерный анализ конкретных, нередко местных программ (как женщины и мужчины участвовали в медицинских, информационных и т.п. программах, и сколько средств надо было бы направить, исходя из тендерного паритета).

Обобщение имеющегося зарубежного опыта свидетельствует **об отсутствии стандартного подхода к форме гендерного бюджета.** Выбор здесь зависит от степени влияния женщин, их организаций и партий на властные структуры (бюджет – их зона ответственности), степени присутствия в общественном сознании гендерно ориентированной идеологии и политики. Исторически это влияние может быть сформировано активным женским движением, которое способно и умеет организоваться и воздействовать на достижение лозунга равенства прав и возможностей. Если женскому движению или женским активистам партий в той или другой стране удается убедить управляющую элиту, что общественный прогресс и эффективность развития требуют гендерного подхода, и добиться всеми методами (политического давления, просвещения, международного содействия и пр.) включения его в общую парадигму государственного управления, то возникнет объективная потребность в соответствующей трансформации действующей бюджетной системы. Если нет, то идея гендерного бюджета рискует остаться маргинальной, интересующей только научные круги, специалистов и иногда чиновников в их отчетах для международных организаций, включивших цели равенства мужчин и женщин в свои приоритеты[29].

I. Опыт гендерного бюджетирования в Кыргызской Республике[30].

Гендерный анализ и составление бюджета с учетом целей гендерного равенства и расширения полномочий женщин находятся в Кыргызской Республике на начальной фазе становления и проводятся в основном по инициативе гражданского общества. Полномасштабный анализ национального бюджета и отдельных секторальных программ с учетом целей гендерного равенства еще не проводился, однако для этого заложены некоторые институциональные основы, имеется опыт и результаты нескольких исследований в этом направлении.

Инициативы по гендерному анализу бюджетов стали возможными на основе реализации ряда проектов по организации публичных бюджетных слушаний и приданию прозрачности местным бюджетам, поддержанных Фондом «Сорос-Кыргызстан», «Урбан институт» (ЮСАИД) и ДИФИД.

В рамках проекта ЮНИФЕМ группа, состоящая из экспертов-экономистов и гендерных экспертов, провела гендерный анализ республиканского бюджета. Методологический подход к анализу во многом базировался на наработках российских экспертов, внимание в проведенном анализе было сосредоточено на государственных расходах на социальную сферу.

[29] Ржаницына Л.С. Гендерное измерение бюджета – российский опыт / Часть 2. – М.: Проспект, 2006 –

[30] Адаптировано из материалов Агентства социальных технологий. Оценка учета гендерных вопросов при выполнении принципов Парижской декларации в Кыргызской Республике. – Б., 2008. – с.20-26

Другой методологический подход был применен НПО «Агентство социальных технологий» при анализе бюджетов пилотных органов местного самоуправления[31]. Были проанализированы степень эффективности и рациональности политики налогообложения и определения приоритетных расходов местного бюджета с точки зрения учета гендерных нужд и потребностей разных групп населения. В ходе исследования были определены факторы, способствующие или препятствующие реализации политики гендерного равенства в бюджетном планировании и исполнении на местном уровне. При этом позитивным фактором являлось то, что гендерный анализ бюджета территорий способствовал повышению прозрачности и открытости для общественности бюджетных процессов, т.к. результаты экспертизы обсуждались как среди депутатов местных органов самоуправления, так и на общественных публичных слушаниях.

В качестве продолжения подобных инициатив и в связи с включением в НПД специального пункта о необходимости совершенствования методологии гендерного анализа бюджетов, Министерством финансов КР создана Рабочая группа по гендерным бюджетам.

Бюджетный процесс в Кыргызстане в целом демонстрирует нейтральность к гендерным аспектам экономической и социальной политики. При планировании бюджета налицо гендерно-слепой подход, не основанный на анализе гендерных интересов и нужд конкретных групп населения. Реальные эффекты воздействия бюджетной политики на разные группы мужчин и женщин практически не изучаются. В целом, гендерный подход не включен в приоритеты ни в доходной, ни в расходной части бюджетов, ни в бюджетах развития.

Опыт многих стран показывает, что для разработки гендерных бюджетов нужны данные гендерного мониторинга, что позволяет устанавливать непосредственные связи между результатами мониторинга и бюджетным процессом. В настоящий момент гендерное бюджетирование крайне затруднено из-за отсутствия потенциала, методологии и подходов к планированию расходов на программной основе[32].

Несовершенство гендерно-дезагрегированной статистической информации предоставляемой министерствами, ведомствами нашло отражение во втором НПД достижению гендерного равенства, где в разделе 1.2. предусматривается «Совершенствование гендерно-дезагрегированных индикаторов, показателей и отчетности»[33].

Одним из запланированных действий является проведение мер по реформированию социального сектора, в том числе путем внедрения гендерной политики в бюджетный процесс. Однако в бюджетной резолюции на 2008 год, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша КР от 28 июня 2007 года № 1967-Ш, гендерное бюджетирование не упоминается. Вновь о внедрении

[31] Внедрение методологии гендерного анализа социально-экономической политики в пилотных местных кенешах Кыргызской Республики». Отчет по результатам гендерного анализа местных бюджетов по Проекту Агентства Социальных Технологий и Центра ОБСЕ в Бишкеке. Бишкек, 2007.

[32] Функциональный анализ национального институционального механизма реализации гендерной политики в Кыргызской Республики. Аналитический отчет. Программа ПРООН «Демократическое управление», Б.:2009

[33] Из 23 глобальных гендерно-чувствительных индикаторов, утвержденных участниками III Форум высокого уровня j эффективности помощи в сфере развития (Аккра, сентябрь 2008), НСК собирает представляет данные по 16 индикаторам. Сбор и предоставление данных по оставшимся семи индикаторам, характеризующих достижения в тендерном развитии, остаются проблематичным

гендерных подходов в бюджетные процессы для совершенствования бюджетного законодательства и преобразования инструментов финансовой политики говорится в Бюджетной резолюции на 2009 год (Постановление ЖК КР от 26 июня 2008 года № 557-IV).

Налицо недопонимание того факта, что именно учет гендерных аспектов решаемой через государственный бюджет проблемы, может облегчить переход на программный принцип формирования бюджета, так как он является инструментом совершенствования процесса планирования и способствует повышению адресности бюджетных расходов.

Сведения о статьях расходов, направленных на поддержку женщин и/или мужчин, «растворены» в комментариях к проекту бюджета или пояснительных записках к реализации бюджета. В идеале каждый раздел и каждая программа, предусмотренные в бюджете, должны представлять не только получателей услуг и поддержки, но и изучаться с точки зрения тех эффектов, которые будут влиять на разные группы женщин и/или мужчин.

Население включено в качестве получателей программ государственного поддержки, которые координируются через ведомства и министерства, а местные органы самоуправления не имеют доступ не только к принятию решений, но зачастую и к информации о реализации таких программ. При этом очевидно, что гендерный анализ бюджетов не может быть полным и эффективным без и развитой и доступной общественности базы данных по всем аспектам бюджетирования.

Имеющиеся в нормативах налоговые льготы ориентированы на поддержку семьи и семейных ролей мужчин и женщин – физических лиц, но не учитывают гендерного аспекта предпринимательской деятельности. Примеры использования гендерно-чувствительного подхода начали формироваться в ряде министерств и ведомств, таких как Министерство труда и социальной защиты, которое ведет статистику получателей помощи[34] в трудоустройстве, профессиональном обучении, получении микрокредитов с учетом пола и возраста. Гендерно разделенная отраслевая статистика ведется также в Государственном Комитете по миграции и занятости, министерствах здравоохранения и образования.

К тому же созданы некоторые институциональные условия для дальнейшего продвижения в Кыргызстане гендерно-чувствительного бюджетирования.

Так, Ст. 24 Закона КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» возлагает ответственность за финансирование мероприятий по реализации государственной политики в области гендерного равенства на Правительство. Принят Указ Президента КР[35] о необходимости проведения гендерного анализа бюджетов различных уровней, совершенствования методологии гендерного анализа бюджетов и ее внедрение через обучение специалистов.

Проведена оценка потребностей финансирования Национального Плана действий по достижению гендерного равенства на 2007-2010гг., объемы финансирования согласованы со среднесрочным прогнозом бюджета и ежегодным бюджетом. Начато выделение финансовых средств на приоритеты гендерного равенства, отраженные в НПД, контроль за расходами и доходами осуществляется на уровне Министерства финансов КР.

Предполагается финансирование реализации НПД через отраслевые бюджеты, часть мероприятий предполагается реализовать за счет сметных назначений территориальных органов государственного управления и местного самоуправления. Отраслевые бюджеты включают средства на улучшение статистики разделенной по полу и гендерных индикаторов, проведение оценок воздействия и исследований, а также повышение осведомленности о гендерном равенстве.

Формально общественность имеет доступ к информации о выделении финансовых средств и отслеживанию расходов и доходов на сайте Министерства финансов www.minfin.kg. Нацстаткомитетом ежегодно публикуется информация об использовании финансовых средств по различным показателям. Однако пользуются этой информацией лишь единицы из представителей гражданского общества и женских организаций. Сегодня женские организации в принятии решений в сфере бюджетной политики на уровне Министерства финансов, отраслевых министерств или Парламента не участвуют.

В качестве барьеров в процессе внедрения методологии гендерного бюджетирования эксперты Администрации Президента КР и Министерства финансов КР называли слабую

[34] Данные достижения являются во многом результатом гендерных проектов, в частности проекта ПРООН по внедрению гендерных подходов в деятельность министерства.

[35] Указ Президента КР от 20 августа 2007г., № 369

институционализацию гендерных вопросов в министерствах и ведомствах (отсутствие соответствующих подразделений в государственных структурах и подготовленных специалистов), что приводит к невозможности формировать отраслевые и секторальные бюджеты с выделением средств на решение гендерных вопросов.

В последние годы правительством КР делаются попытки совершенствования системы государственного финансового управления, в том числе через переход на программное бюджетирование. Однако препятствием этому является слабый потенциал министерств в разработке и планировании бюджета на программной основе.

Процедуры и содержание бюджетного процесса на уровне местного самоуправления регулируются Конституцией КР, законами «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в КР», «О финансово-экономических основах местного самоуправления», «Об основных принципах бюджетного права в КР», «О неналоговых платежах в КР», «О статусе столицы в КР», «О статусе депутатов местных кенешей», Налоговым кодексом и др.[36]

В то же время, по оценкам экспертов, законодательство в области местных бюджетов характеризуется как гендерно слепое и все еще нуждается в усовершенствовании.

Фискальная политика на государственном уровне стремится учитывать семейные роли граждан-налогоплательщиков и в определенной степени отражает меры, предпринимаемые государством для поддержки семьи и семейных мужчин и женщин. В частности, Налоговый кодекс дает право равные льготы для каждого из супругов в родительских правах на оформление финансовых льгот по иждивению (ст.76 п.2/1). Также согласно ст.76 п.2/2 дополнительное право на вычет одной минимальной месячной заработной платы в течение года предоставляется налогоплательщику, в семье которого «женщина-мать родила и воспитала 4 и более детей».

Для Кыргызстана, исходя из опыта разных стран, можно извлечь следующие уроки:

- необходимо адаптировать гендерный бюджет с учетом специфики страны, внедрение подхода должно проводиться на поэтапной основе;
- необходимо комплексное внедрение гендерного бюджетировния в координации с другими реформами и национальными планами:
- лучшие результаты гендерного бюджета достигаются в тех случаях, когда они увязаны с бюджетами программной деятельности.

Бюджет, принимающий во внимание гендерные вопросы, является более эффективным, так как государственные расходы распределены точнее и есть возможность проводить анализ и мониторинг их воздействия. Для этого необходимо больше прозрачности в процессе разработки бюджета и использовании государственных средств, что приведет к тому, что налогоплательщики более охотно будут увеличивать свой вклад, что, в свою очередь, приведет к росту услуг населению, оплачиваемых правительством.

Бюджеты, как часть макроэкономической политики, отражают ценности и приоритеты тех, кто их составляет. Они оказывают наибольшее воздействие на такие сферы, как здравоохранение, образование, социальное обеспечение и социальная защита, создание новых рабочих мест и экономический рост.

Контрольные вопросы:

1. Объясните зачем нужен гендерный анализ, какова его цель?
2. Какую методологию следует использовать для проведения гендерного анализа, что мы хотим получить в результате проведения гендерного анализа? Каким образом мы можем получить эти результаты?
3. Какую информацию несут в себе гендерно-чувствительные индикаторы?
4. Какие компоненты должны быть включены в гендерный анализ чтобы обеспечить надежную информационную базу для интеграции гендерного подхода?
5. Укажите цели и задачи гендерного бюджета.
6. Опишите категории бюджетных расходов по гендерному признаку.

[36] Подробно анализ законодательной базы местных бюджетов приводится в ряде публикаций и аналитических отчетов, в том числе: «Руководство по бюджету для граждан», Бишкек, 2002, «Опыт оценки государственного и местных бюджетов с учетом гендерного фактора (на примере Кыргызской Республики)», Отчет по результатам гендерного анализа бюджета г.Бишкек. – Б., 2006.

7. Какой зарубежный опыт по гендерному бюджетированию является наиболее подходящим для Кыргызстана? Какие выводы для Кыргызстана можно сделать, изучая международный опыт?
8. Какие существуют проблемы по продвижению гендерного бюджета в современном Кыргызстане?

Литература:

1. Внедрение методологии гендерного анализа социально-экономической политики в пилотных местных кенешах Кыргызской Республики». Отчет по результатам гендерного анализа местных бюджетов по Проекту Агентства социальных технологий и Центра ОБСЕ в Бишкеке. Бишкек, 2007г.
2. Опыт оценки государственного и местных бюджетов с учетом гендерного фактора (на примере Кыргызской Республики) // Исследовательский отчет по заказу офиса ЮНИФЕМ в Кыргызстане. - Бишкек, 2006.
3. Отчет по результатам гендерного анализа бюджета г.Бишкек // Исполнители: эксперты Агентства социальных технологий: Гульнара Ибраева, Мира Карыбаева, Зульфия Кочорбаева. – Б., 2006. – с. 8-10
4. Оценка учета гендерных вопросов при выполнении принципов Парижской декларации в Кыргызской Республике. – Б., 2008.
5. Практическое руководство по внедрению гендерного подхода. Методология. Обзор по секторам. Сборник примеров из практики. - ПРООН, Братислава, 2007.
6. Ржаницына Л.С. Гендерное измерение бюджета – российский опыт / Часть 2. – М.: Проспект, 2006 – 148с.
7. Руководство по бюджету для граждан. - Бишкек, 2002,
8. Указ Президента КР от 20 августа 2007г., № 369
9. World Bank. Country Policy and Institutional Assessment, 2005.

Приложение № 3.1.

Методология гендерного анализа[37].
Одной из последней методологий гендерного анализа является так называемый **Метод 4R. –** используется для облегчения проведения исследования и анализа определенных действий или мер для продвижения гендерного равенства. Он позволяет получить общую картину того, каков механизм принятия решения, как оно профинансировано в настоящее время, какие требуются изменения, чтобы удовлетворить различающие потребности женщин и мужчин.

Работа с использованием Метода 4R позволяет получить:

- информацию о распределении женщин и мужчин в различных частях организации и на всех уровнях;
- информацию о доступе к ресурсам у женщин и мужчин;
- гендерные модели, существующих в организации и их воздействие на взаимодействия между мужчинами и женщинами;
- план корректирования (исправления) выявленных недостатков.

Шаг 1. Представленность – изучение гендерного представительства

На первом шаге, Вы выбираете определенную деятельность и целевые группы, которые предстоит изучить. Начните с ответа на вопрос: сколько женщин или девушек и сколько мужчин или юношей в каждой из данных групп? Полученные ответы дадут Вам картину гендерного представительства на всех уровнях процесса принятия решений и различных частей или этапов деятельности. Например, состав лиц, принимающих решения; кадровый состав организации; клиенты организации; претендентов, подавших заявление о принятии на работу и т.д.

1. **Процесс принятия решения.**

Вы должны определить сначала, кто является участниками процесса принятия решения. На данном этапе цель состоит в том, чтобы выявить степень влияния женщин и мужчин на данный процесс. Необходимо рассмотреть официальный и неофициальный процессы принятия решения. Оба процесса должны быть изучены для того, чтобы исследовать реальные полномочия тех, кто ответственен за принятие решения.

2. **Процесс реализации решения.**

На данном этапе необходимо описать процесс реализации решения – где и кем решения реализуются.

3. **Определение целевой группы.**

Здесь изучается целевая группа по данному виду деятельности. Если целевая группа – все население области (региона), важно знать о том, какова ее гендерная структура. При этом необходимо обратить внимание на профессиональный состав гендерной структуры, как мужчины и женщины представлены в различных общественных и частных сферах, компаниях.

Шаг 2. (R2) Ресурсы – изучение вопроса распределения ресурсов.
Цель исследования заключается в том, чтобы выявить как общие ресурсы, финансы, возможности, время распределены между женщинами и мужчинами.

1. **Время:**

Какие вопросы, прежде всего, необходимо выяснить:

- Кому разрешают выступать и продвигать те или иные проблемы при обсуждении и принятии решений, кому и сколько выделяют на это время?
- Кого в первую очередь затрагивают вопросы, рассматриваемые на собраниях?
- Выявить гендерную модель (образцы) вопросов, рассматриваемых на собраниях, при этом обратить внимание на что и кому предоставляют время в первую очередь.

2. **Место:**

Здесь исследуется как и каким образом используется женщинами и мужчинами предоставляемые общественные ресурсы. Как, например, осуществляется предоставление спортивных, культурных,

[37] Руководство по продвижению гендерного равенства. Б., 2008.

учебных помещений, земельных участков для осуществления новых видов коммерческой деятельности.

3. **Финансы:**

На данном этапе выясняется каким образом происходит распределение или выплата платежей – не только зарплаты, но и другие виды поддержки, такие как кредиты, гранты, операционные затраты (включая затраты на время и место для открытия какого-либо дела или проекта).

4. **Информация:**

Рассматриваются следующие аспекты:

- Какой вид информации является наиболее важной для участника проекта или деятельности?
- Кто получает важную информацию? Где, когда, кто и как обучает этой наиболее важной информации? Как и когда различным группам населения дают информацию? Делается ли это в начале или в конце процесса и в каком формате?
- На сколько встреч приглашались каждая из выбранных групп? Какие гендерные модели Вы можете увидеть в группах? Разрешают ли некоторым группам принимать участие в большем количестве встреч, чем другим? Каково представительство женщин и мужчин в выбранных целевых группах?

5. **Работа в сфере развития:**

Какая работа по развитию осуществляется в проекте или деятельности? Например, в форме обучения, исследований, торговых ярмарок и т.д.

Шаг 3. (R3) Реалии – анализ условий

Цель исследования заключается в том, чтобы выявить механизм распределения и предоставления ресурсов. Реалии – это количественные субстанции деятельности. Идея состоит в том, что гендерные модели станут ясными и очевидными посредством обзора первых двух шагов – R1 и R2, которые затем приведут к вопросам о том, почему дела обстоят именно так, как они есть в реальности. Здесь мы сосредотачиваемся на непосредственной деятельности, т.е. на содержании произведенных услуг, выясняем соответствует ли они поставленным целям. Затем исследуем кто и что получает и на каких условиях.

1. Определение результатов и последствий предпринятых решений.
    - Какие гендерные модели мы видим?
    - Чьи потребности удовлетворяются?
    - Можете ли Вы увидеть, была ли деятельность разработана на основе норм, которые дают преимущества одному полу перед другим?
    - В какой степени удовлетворяются женские и мужские интересы, возможности и пожелания?

2. Выявление продвижения гендерного равенства в результате деятельности.

- Происходит ли столкновение требований и ожиданий женщин и мужчин как индивидуумов и групп в результате предпринятых действий?
- Реализуется ли деятельность на основе гендерной роли пользователя или клиента?
- Происходит ли деятельность по «гендерному контракту»? Под «гендерным контрактом» мы подразумеваем преобладающие нормы и ценности, которые ведут к выделению определенных задач как «женских» или «мужских».

Относительно реалий – норм, управляющих деятельностью, - в них нет простых факторов, которые могут быть измерены. Здесь требуется аналитический подход и открытое обсуждение. Они должны основываться на знании вопросов гендерного равенства и возможно на дальнейших исследованиях, которые проиллюстрируют, почему данная операция или действие осуществляется так, как она осуществляется в настоящее время, например, в плане властных отношений между полами.

Шаг 4. (R4) Реализация – формулирование новых задач и мер.

Когда Вы выполнили анализ и ответили на предыдущие вопросы, то пришло время решать вопрос

о необходимости и целесообразности изменений действий, чтобы соответствовать целям политики гендерного равенства. Здесь Вы можете сформулировать и предложить новое видение для деятельности – видение, основанное на потребностях как женщин, так и мужчин. Для того чтобы претворить это видение на практике, Вы должны рассмотреть текущие операционные задачи, шаги, которые должны быть предприняты для того, чтобы достичь результатов, определенных этими задачами. Воздействие этой работы должно быть измерено при помощи различных индикаторов. Индикаторы используются, чтобы оценить насколько реализованы задачи и достигнуты результаты. Если задача состоит в том, чтобы одинаково разделить ресурсы среди женщин и мужчин, индикатором может стать дезагрегированная (разделенная, разукрупненная) по полу статистика операционных затрат.

1. **Видение.**

Объясните механизм управления деятельностью и чего необходимо достичь, если она будет воплощена в практику.

2. **Новые задачи и меры.**
    - Изучите текущие задачи деятельности. Действительно ли они достаточны или Вы должны сформулировать новые, основанные на гендерных моделях, идентифицированных в анализе?
    - В соответствии с данной гендерной моделью решите какие корректировки необходимо предпринять.
    - Определите дату реализации поставленных задач.

3. **Последующая работа.**

- Решите, как должны измеряться результаты осуществленных мер в отношении достижения новых целей. Какие индикаторы или ключевые пропорции (соотношения) должны использоваться в последующей деятельности?
- Определите когда и каким образом будут проводиться оценка и последующая деятельность.

Тема 4. ВНЕДРЕНИЕ ГЕНДЕРНОГО ПОДХОДА В ГОСУДАРСТВЕННУЮ И МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБЫ

Тематические вопросы:

4.1. Внедрение гендерного подхода в государственное управление и государственную службу

4.2. Внедрение гендерного подхода в местное самоуправление и муниципальную службу

4.2. Равные возможности в рамках государственной службы. Методология внедрения гендерного подхода

Введение. В процессе осуществляемой в настоящее время реформы государственного управления в Кыргызстане невозможно обойтись без реформы государственной службы. Масштабность поставленных перед органами власти задач, требует разработки новых подходов, включающих демократические механизмы государственного управления на основе пересмотра системы функций, полномочий и ответственности между органами власти, общественными структурами и бизнесом.

Внедрение гендерного подхода обеспечивает сбалансированное участие мужчин и женщин в управлении делами государства и общества, а также делает гендерно-чувствительными процессы принятия решений. Гендерный анализ политических процессов и принимаемых решений показывает, что мужчины и женщины имеют разные потребности и не всегда разделяют те же самые взгляды. Поэтому важно, чтобы женщины участвовали в процессах управления и их интересы – как половины всего населения – были в достаточной степени приняты во внимание

Включение гендерной перспективы в процессы управления вызывает необходимость понимания, каким образом представители обоих полов участвуют в процессе принятия решений, как влияют международные обязательства и национальное законодательство на достижение равного участия полов в управлении и прохождении государственной службы, какие существуют проблемы в кадровой политике Кыргызстана и др. Этим и другим вопросам посвящены темы данного раздела.

4.1. Внедрение гендерного подхода в государственное управление и государственную службу

Самым значительным международным заявлением о необходимости обеспечения гендерного баланса в процессе принятия решений на сегодняшний день является **Пекинская платформа действий 1995г**, к которой мы уже неоднократно обращались**.** Сформулированное в ней обязательство по расширению возможностей женщин основано на убеждении, что: *"Расширение возможностей женщин, их всестороннее участие на основе равенства во всех сферах жизни общества, включая участие в процессе принятия решений и доступ к власти, имеют основополагающее значение для достижения целей равенства, развития и мира"*.

Основным положением Платформы является то, что политика должна формироваться при всестороннем участии женщин, а ее результатом должны быть программы, способствующие расширению возможностей женщин и повышению их роли. Сбалансированное участие полов в процессе принятия решений является основным требованием практически всех рекомендаций, содержащихся в Пекинской платформе действий, и она прямо нацелена на достижение 50-ти процентного баланса во всех сферах жизни общества.

В январе 1996 г. Парламентом КР были ратифицированы пять международных конвенций по правам женщин, среди них "Конвенция о политических правах женщин"

(1954г.) и "Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации против женщин" (1981г.). Ниже приведены статьи из последнего документа:

"Ст.3. Государства-участники принимают во всех областях, в частности в политической, социальной, экономической и культурной областях, все соответствующие меры, включая законодательные, для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем, чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами.
Ст.7. Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности обеспечивают женщинам на равных с мужчинами право:
а) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;
б) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а так же осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления"

Без достижения равенства в принятии политических решений реальный учет интересов женщин при формировании государственной политики не возможен. Сегодня в Кыргызстане растет число женщин, понимающих, что социальная и любая иная защищенность женщин в условиях свободного рынка напрямую зависит от величины женской политической элиты, т.е. той части женского населения, которая реально принимает участие в управлении государством[38].

Сегодня женщины недопредставлены на большинстве уровней государственного управления, как в органах исполнительной власти, так и в законодательных органах. Ни одна из сфер управления Кыргызстана не приблизилась к достижению одобренного Экономическим и Социальным Советом ООН целевого показателя, предусматривавшего 30%-ную представленность женщин на руководящих должностях.

После назначений на политические должности по итогам реформы государственных институтов 2009 г. только одно из 14 министерств возглавляет женщина (Министерство труда, занятости и миграции КР), также женщина назначена на пост одного из вице-премьер-министров.

Традиционные методы работы государственных структур и политических партий не способствуют участию женщин в политике. Стремлению женщин к получению политического поста препятствуют так же дискриминационные обычаи и традиции, обязанности в семье и по уходу за детьми.

Из-за ограниченного доступа на уровень руководящих органов политических партий, исполнительной власти и т.д., женщины добиваются доступа к власти через альтернативные структуры, особенно в секторе неправительственных организаций.

Зарубежный опыт показывает, что в результате специальных анти-дискриминационных мер представленность женщин в местных и национальных органах управления достигла 30 и более процентов, что позитивно отразилось на показателях этих стран в области человеческого измерения.

По данным ООН, в 2002г. лучшие показатели в мире в области "человеческого измерения", включающего помимо прочих, индикаторы по продолжительности жизни, доступа к образованию и здравоохранению, социальной защищенности имели скандинавские страны. Число женщин-парламентариев в этих странах превысило

[38] Гендерные аспекты государственного управления в Кыргызской Республике: обзорное мини-исследование. – Б.:2004.

«критическую массу», необходимую для оказания воздействия на государственную политику и социальные технологии, способствующие благосостоянию женского населения.

Представительство женщин в парламентах			
Регион	**Нижняя палата**	**Верхняя палата или сенат**	**Обе палаты**
Скандинавские страны	40.1%	---	**40.1%**
Южная и Северная Америки	17.7%	18.0%	**17.7%**
Европа (исключая Скандинавские страны)	15.4%	14.9%	**15.3%**
Азия	15.4%	13.8%	**15.2%**
Африка	13.6%	13.7%	**13.6%**
Страны тихоокеанского региона	11.4%	25.9%	**12.9%**
Арабские страны	6.4%	3.4%	**6.0%**

Представленность женщин-депутатов в Жогорку Кенеше КР

	до 1995 г	**в 1995 г**	**в 2000 г.**	**в 2005 г.**	**в 2009 г.**
Общее количество депутатов ЖК	325	105	105	75	90
Из них женщин	26	5	7	0	26
доля женщин (в %)	7,4%	4,8%	6,7%	0%	28,8%

ООН считает, что только тогда, когда в составе парламента той или иной страны больше 20% женщин, законодатели всерьез начинают разрабатывать законопроекты в интересах детей. И только тогда, когда доля женщин приближается к 30%[39], появляются законы и государственные программы, отвечающие насущным интересам женщин.

Большинство исследований, посвященных положению женщин в парламентах, показывают, что в странах, имеющих пропорциональную систему политического представительства (особенно по партийным спискам), избирается больше женщин-парламентариев, чем в странах с мажоритарной системой[40] - это подтвердил и опыт Кыргызстана. Многомандатные избирательные округа, где может быть избрано более одного кандидата, способствуют успеху женщин на выборах в отличие от одномандатных, где избирается только один кандидат. Европейские страны с наименьшим числом женщин-парламентариев – Франция и Великобритания – имеют именно одномандатную избирательную систему.

Гендерный баланс предполагает не только продвижение недостаточно представленного пола во все стадии процесса принятии решений, но повышение эффективности групп, в которых баланс достигнут, а так же принятие мер по его сохранению. Предметом рассмотрения с этой точки зрения являются не только официальные должности, замещаемые в результате выборов, но вся система принятия решений по социальным и экономическим вопросам.

Исследования ООН по вопросам управления[41] показали, что:

[39] Платформа действий Четвертой Всемирной Конференции по положению женщин. Стратегическая цель G. "Участие женщин в работе директивных органов и в процессе принятия решений", пункт 182.

[40] Гардинер Ф. Лейенар М. "Решительные и смелые": анализ политики "государства, дружественного женщинам" в Ирландии и Нидерландах // Обеспечение равенства полов: политика стран Западной Европы. – М.: Идея-Пресс, 2000. - С. 105.

[41] Адаптировано из UN Research Institute on Social Development (www.unrisd.org).

- Мужчины, избранные на исполнительные и законодательные должности, большей частью не знают о хозяйственных потребностях и о том, как проблемы домохозяйств связаны с социально-экономическим развитием местного, регионального и национального. Отсутствие такого измерения означает, что политика не является эффективной и действенной.
- Когда один пол (чаще всего женщины) отстранен от уровня принятия решений по причине системных барьеров или прямой дискриминации, участие становится вопросом справедливости. У всех граждан есть право на политическое участие, и обязанностью государства является обеспечение возможности мужчин и женщин использовать такое право.
- Гендерно сбалансированное представительство является также вопросом доверия к правительственным структурам и их легитимности. Женщины представляют, по меньшей мере, половину населения, и их присутствие на государственной службе придает смысл представительной природе демократии, они институционализируют и легитимизируют голоса женщин на уровне власти.
- Если талантливые и квалифицированные члены общества (в данном случае женщины) считают барьеры в их политической карьере непреодолимыми и необъективными, они, скорее всего, покинут страну в поисках возможностей в других странах. Такая «утечка мозгов» не способствует экономическому и социальному развитию потенциала страны.
- Важно понять и то, что женщины – государственные служащие, принимающие решения, являются важными ролевыми моделями, которые могут вдохновить других женщин на работу в государственной сфере.

Поставив цель достижения гендерного баланса в государственном управлении Кыргызстан **в 2008 г. принял Закон "О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин".** Глава вторая данного закона посвящена **гарантиям гендерного равенства в управлении государством и прохождении государственной и муниципальной службы** и включает такие положения как:

Статья 9. Гарантии гендерного равенства в управлении государством

Государство гарантирует и создает равные возможности лицам разного пола для участия в управлении государством путем обеспечения гендерного представительства лиц во всех ветвях государственной власти через правовые, организационные и иные механизмы и устанавливает ответственность за неисполнение положений настоящего Закона в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Статья 10. Гарантии гендерного равенства при поступлении на государственную и муниципальную службу

Лица разного пола имеют равные права и равные возможности при поступлении на государственную и муниципальную службу и дальнейшем осуществлении деятельности в ее органах.

Руководители государственных органов и органов местного самоуправления обязаны обеспечить равный доступ лицам разного пола к государственной и муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой.

В кадровом составе служащих государственных органов и органов местного самоуправления не должны преобладать служащие одного пола. Система квотирования в государственных органах и органах местного самоуправления (не более семидесяти процентов кадрового состава, в том числе на уровне принятия решений) устанавливается нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Лица разного пола, в течение 3 лет не повышающиеся в должностях и не направленные на обучение с целью дальнейшего повышения квалификации, имеют право запросить и получить от руководителя государственного органа и органа местного самоуправления письменное обоснование причин таких действий, а также сведения, касающиеся опыта и квалификации лица, назначенного (принятого, повышенного) на претендуемую ими должность или направленного на обучение.

Замещение вакантных должностей государственной и муниципальной службы обеспечивается путем

проведения конкурсов, в которых в равной мере и на равных условиях участвуют лица разного пола.

Руководители государственных органов и органов местного самоуправления должны разрабатывать политику карьерного роста работников с учетом гендерной политики.

Не допускается объявление конкурсов только для лиц одного пола.

Нарушение требований, установленных настоящей статьей, влечет за собой отмену незаконных решений или результатов конкурса на замещение вакантных должностей.

В случае если по конкурсу на вакантную должность государственной или муниципальной службы прошли два кандидата разного пола, то при равных условиях должен быть принят кандидат такого пола, который менее представлен в данном органе.

За нарушение положений настоящей статьи, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, виновные лица привлекаются к административной ответственности.

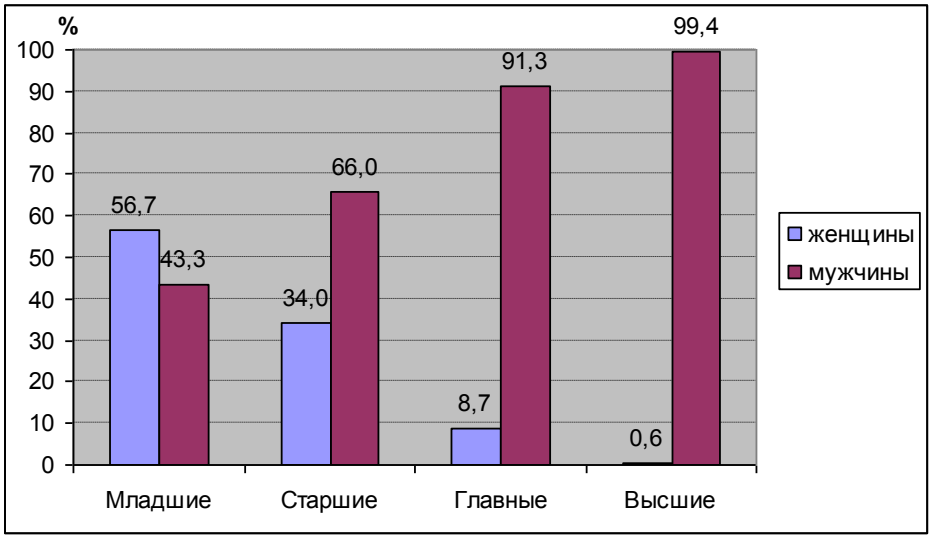
Приверженность идеям гендерного равенства, отраженная в законодательстве, влечет за собой конкретные меры, многие из которых представлены в Стратегии развития страны и Национальном плане действий по достижению гендерного равенства как его составляющей части. Работа в интересах гендерного баланса требует так же изучения внутренней динамики организаций, в которых принимаются решения. Важной составляющей являются и усилия со стороны государства и общества по воздействию на контекст принятия решений.

Каждое направление действий (национальное законодательство, система государственной службы, ситуация гендерного представительством в Парламенте и политических партиях) должна сопровождаться определением перспективных стратегий улучшения ситуации в соответствии с поставленными целями. Для реализации стратегий требуются время, ресурсы, квалифицированные кадры и отчетливая политическая воля – именно из-за их отсутствия сегодня осуществление некоторых стратегий может показаться нереалистичным.

Несмотря на то что, женщины Кыргызстана показали значительные руководящие способности на государственных должностях, сегодня усиливается тенденция, чтобы выработка политических решений оставалась прерогативой мужчин. Равное участие полов в принятии решений по-прежнему остается труднодостижимой целью.

Государственная служба. По данным Государственной кадровой службы КР (ранее Агентство КР по делам государственной службы) на 1 января 2009 г. женщины составляют 40,5% всех государственных служащих, занятых в органах государственной власти и управления, но только 16% женщин занимают самые высокие руководящие посты. В то же время мужчины доминировали как на политических должностях (73,9% – мужчины), так и на высших, а также главных административных должностях (99,4% и 91,3% мужчин, соответственно). Лишь на младших постах женщины несколько преобладают (56,7%).

Представительство женщин и мужчин на административных должностях в органах государственного управления Кыргызской Республики (2009 г.)



Источник: АДГС, 01.10.2009

Эти данные показывают, что на сегодняшний день в Кыргызстане подтверждается общемировая тенденция к сильной вертикальной и горизонтальной сегрегации (характеризуемых терминами "стеклянный потолок" и "стеклянные стены"), при которых женщин мало на высших должностях, а на низших – много, кроме того существуют отраслевые барьеры для женщин.

Термин *«стеклянный потолок»* удачно иллюстрирует следующую картину: когда для отказа в продвижении женщин на высшие посты отсутствуют объективные причины, в организациях и обществе в целом возникает внутренняя дискриминация. Квалифицированные и знающие женщины смотрят сквозь «стеклянный потолок» и видят, чего они могут добиться, однако невидимые барьеры препятствуют их продвижению. «Стеклянный потолок» может существовать на различных уровнях в зависимости от того, насколько успешно женщины продвигаются вверх в организационных структурах; они обычно изображаются в виде пирамиды. В ряде стран и организаций «стеклянный потолок» может располагаться ближе к руководителю, тогда как в других странах и организациях он может находиться на уровне младшего управленческого звена.

На уровне младшего управленческого звена женщинам обычно поручают функции, которые считаются «нестратегическими». Функции руководителей основных подразделений и начальников – посты руководителей основных подразделений, через которые пролегает путь наверх, остаются за мужчинами. Часто это усугубляется отрывом женщин от формальных и неформальных связей, необходимых для продвижения внутри организаций.

Профессиональная сегрегация выражается и в том, что женщины-руководители сосредоточены в определенных секторах. В случаях, когда женщины добиваются министерских постов, чаще всего это министерства здравоохранения, образования, социальной защиты (в этом смысле Кыргызстан сегодня представляет собой типичный пример для иллюстрации этого явления). Занять пост министра в нетрадиционных для женщин отраслях (например, финансы, транспорт, экология и др.) очень сложно.

В тех организациях, где женщины добились высоких управленческих должностей, часто речь идет о менее важных и менее стратегических функциях. Женщинам по-прежнему трудно пробиться в стратегические области, а затем и вверх по основному руслу до главных постов в пирамидальной структуре, характерной для организаций. Именно такие барьеры именуют *«стеклянными стенами»*.

В плане политического лидерства одной из наиболее высоких позиций является

должность в составе правительства. Наличие всего двух женщин в Правительстве КР, занимающих к тому же стереотипно "женские" посты министра труда, занятости и миграции, а так же вице-премьер-министра, курирующего социальный блок, хорошо иллюстрирует картину гендерного дисбаланса в государственном управлении.[42]

Обращаясь к контексту объявленной реформы государственного управления и учитывая результаты анализа ситуации, независимые эксперты, рекомендуют ряд мероприятий по дальнейшему внедрению гендерного подхода в государственную службу Кыргызской Республики.

Первое – включить в положения, регламентирующие работу органов государственного управления и государственных служащих, принципы, недискриминации, и/или позитивной дискриминации, определяющие необходимость сбалансированного представительства мужчин и женщин на всех уровнях, а также обязательное соблюдение гендерного баланса в случае реструктуризации.

Второе – включить в обучение государственных служащих теорию гендерных исследований, подходы и опыт гендерно-чувствительной практики государственного и муниципального управления.

Третье – преобразовать государственную службу таким образом, чтобы она стала более гибкой и политически ориентированной на интеграцию интересов женщин и их позиций.

Четвертое – проводить кампании по продвижению гендерного подхода и изменению отношения к проблеме гендерного равенства, ориентированных на высокопоставленных чиновников, которые отвечают за выработку и реализацию политики.

Пятое – внедрить в практику государственной службы процедуры обязательного анализ результатов для мужчин и женщин (включая анализ бюджета с учетом гендерных факторов).

Возможные действия и инициативы для достижения равенства полов в управлении государством и обществом, могут быть реализованы только в том случае, если все больше людей начнет задумываться над существованием проблемы неравного участия полов в управлении. Люди являются самым важным ресурсом в любом изменении, необходима критическая масса сторонников перемен на всех уровнях. Чем больше потенциальных активистов и лидеров будут готовы встать на сторону необходимости таких изменений, тем сложнее станет положение групп, которые открыто противостоят изменению статус-кво в области гендерного баланса в процессе принятия решений.

1.4. Внедрение гендерного подхода в местное самоуправление и муниципальную службу

Институт местного самоуправления, который уже белее десяти лет существует в Кыргызстане, сегодня играет не менее важную роль, чем другие конституционные основы демократической системы. Отвечая на две общественные потребности — в эффективном управлении и в развитии демократии, местное самоуправление создается не только для лучшей управляемости или приближения общественных услуг к населению, но и для гарантий свободы личности, развития гражданской самостоятельности и ответственности. Оно способствует развитию саморегулирования – основы, придающей устойчивость обществу и государству. Многие вопросы местного управления пересекаются с вопросами, которые обсуждались в предыдущей части по управлению на государственном уровне. Однако некоторые вопросы интеграции гендерного подхода остаются характерными именно для работы на местах.

[42] Информация на декабрь 2009 г.

Децентрализация является одним из таких вопросов. В идеале, децентрализация влечет перевод ресурсов и перераспределение принятия решений на местный уровень в тех вопросах, с которыми наилучшим образом может справиться именно местная власть. Это означает, что местные самоуправления должны быть особенно восприимчивыми к реальным потребностям жителей данной территории, что в свою очередь, естественно означает внимание к особым потребностям как мужчин, так и женщин на местном уровне. Это подчеркивает важность гендерно-сбалансированного представительства в официальных структурах местной власти.

В Законе Кыргызской Республике «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (№99 от 29 мая 2008) в ст.4. написано:

«1. Граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственного, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям».

Органы местного самоуправления можно рассматривать в трех плоскостях, связанных с различными аспектами жизнедеятельности граждан:

- в качестве *социальной системы*, обеспечивающей предоставление гражданам общественных услуг; в рамках этой системы люди выражают свои потребности и запросы как клиенты или потребители;
- в качестве *политической системы*, предоставляющей гражданам возможность участия в демократических процедурах; здесь люди выражают свои потребности, запросы и точки зрения как избиратели, кандидаты или выборные лица;
- в качестве *экономической системы*, обеспечивающей большинству граждан возможности для выбора работы по найму. Здесь в основе взаимоотношений между местными властями и гражданами лежат потребности и запросы последних в качестве наемных работников.[43]

Органы местного самоуправления решают многочисленные вопросы местного значения: управление ресурсами и предоставлением социальных услуг на местном уровне. К сожалению, в этих процессах на местном уровне участие женщин не велико. В нашем регионе процесс реального включения женщин в управление осложняется влиянием традиционных представлений о роли женщины в семье и обществе. До сих пор женщины воспринимаются, прежде всего, в ролях жены и матери. Это проявляется как в статистике представленности женщин в органах власти, где их по-прежнему мало даже на местном уровне, так и в характере деятельности, которую осуществляют женщины и мужчины в экономической сфере.

Гендерная характеристика ОГВ и ОМСУ[44]

Регионы	Общее количество	Количество ОГВ и ОМСУ	
		Жен.	Муж.
По республике	428	310	118
Джалал-Абадская область	35	24	11
Баткенская область	63	44	19

[43] Гендерные аспекты местного самоуправления в Кыргызской Республике: обзорное мини-исследование. – Б.:2004.

[44] Гендерные аспекты кадровой политики органов местного самоуправления // Аналитический отчет. – Б., 2009. – с. 43

Ошская область	115	75	40
Чуйская область	85	71	14
Нарынская область	19	13	6
Иссык-Кульская область	81	68	13
Таласская область	30	15	15

Как видим, общей тенденцией, характеризующей ассиметричный характер представленности полов, сегодня является «пирамидальное» распределение мест во всей системе представительных органов власти.

Количественный состав представителей местных кенешей, избранных в 2008 году[45]:

Регион	**Городские кенеши (%)**		**Районные кенеши (%)**		**Айыльные кенеши (%)**	
	Муж.	Жен.	Муж.	Жен.	Муж.	Жен.
Джалал-Абадская область	100	0	100	0	98,5	1,5
Баткенская область	100	0	100	0	100	0
Ошская область	100	0	100	0	97,4	2,6
Чуйская область	100	0	88	12	84,3	15,7
Нарынская область	100	0	80	20	90,6	9,4
Иссык-Кульская область	100	0	100	0	88,5	11,5
Таласская область	100	0	100	0	91,4	8,6
Всего по республике	100	0	95,4	4,6	92,9	7,1

Из таблицы видно, что число женщин не приблизилось к критической точке, за которой их голоса начинают приниматься во внимание при определении приоритетов развития местной политики

Традиционный авторитет мужской силы и права, утвердившиеся в гендерных отношениях, продолжает воспроизводиться в семье, в системе социализации, а затем выражается в неравном участии людей разного пола в жизни сообщества и управлении делами местного значения.[46]

Формально женщины и мужчины имеют равные юридические права. **Так в Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (№ 99 от 29 мая 2008 г.) написано:**

Статья 2. Муниципальная служба
2. Граждане Кыргызской Республики имеют равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений

Однако необходимо признать, что природа современного гендерного неравенства находится гораздо глубже, в различии женских и мужских социальных ролей,

[45] Гендерные аспекты кадровой политики органов местного самоуправления // Аналитический отчет. – Б., 2009. – с. 13
[46] Гендерные аспекты местного самоуправления в Кыргызской Республике: обзорное мини-исследование. – Б.:2004.

распределении нагрузки и вознаграждения за выполняемую работу. Как было уже отмечено в первой теме данного пособия, работа может быть разделена на три категории: *продуктивная, репродуктивная, работа по ведению дел местного сообщества.*

Женщины, мужчины, девочки и мальчики вовлечены во все три области деятельности. Однако во многих обществах женщины выполняют почти всю репродуктивную и большую часть продуктивной работы. Любые положения и изменения в одной области будут влиять на другие. Рабочая нагрузка женщин может мешать им участвовать в проектах развития, поэтому необходимо ставить вопрос о справедливом перераспределении нагрузки[47]. В этой связи обеспечение гендерного равенства в местном сообществе должно рассматриваться как необходимое условие реализации прав и свобод личности, независимо от пола.

В то же время существует и другая тенденция. Зачастую женщины лучше знают проблемы данной местности, такие как система образования, коммунальные услуги и т.д. Они являются основными пользователями и потребителями этих услуг и, соответственно, могут быть более заинтересованы в местной политике и более подготовлены к решению проблем в этой области. Это подчеркивает потребность в развитии механизмов участия мужчин и женщин, привлечения большего числа жителей в процессы принятия решений и проведения политики на местном уровне, чтобы эти решения и политика наполнялись знаниями и мужчин, и женщин.

Равный доступ к процессу принятия решений на местном уровне и управлению ресурсами – это проблема прав человека. Барьеры на пути к равному участию мужчин и женщин необходимо преодолеть, так как они являются нарушением обязательств по соблюдению прав человека в области продвижения равных возможностей для всех

Как показали исследования ООН, участие женщин на местном уровне является особенно важным ввиду следующего[48]:

• Женщины чаще осуществляют уход за детьми, больными и пожилыми людьми, именно им принадлежит знание наиболее эффективных способов обеспечения услуг **в социальной сфере и области здравоохранения.** Это знание необходимо рассматривать и учитывать при формулировании задач социальной политики на местном уровне.

В некоторых странах убежища для защиты женщин, пострадавших от домашнего насилия и торговли людьми находятся в ведении муниципалитетов. Женщины в местных советах часто просят выделить ресурсы на решение этих проблем и заставляют местные власти открывать такие учреждения. Поощряя участие мужчин в принятии решений, и понимая их нужды и перспективы, можно также достичь большего вовлечения мужчин в сферы жизни, связанные с социальным воспроизводством.

• Растущее число **домохозяйств/семей**, возглавляемых женщинами, как в индустриальных, так и развивающихся странах, а также то, что женщины являются, как правило, более активными в неформальном управлении на местном уровне, подразумевает необходимость учета потребностей и знаний женщин при принятии решений по постройке и реконструкции домов, планировке пространства в зоне проживания.

Возврат к сельскохозяйственному производству, основанному на немеханизированном семейном труде, создает предпосылки для реанимации традиционных установок и ценностей. Вновь приобретает значимость расширенный тип семьи, многодетность и как следствие инструментальная ценность женщины в семье. Это становится почвой для усиления традиций и обычного права мусульман (адата). В такой ситуации женщины рискуют потерять все завоевания в области прав и не получить выгод

[47] Адаптировано из: Oxfam Gender Training Manual, 1994
[48] UN Research Institute on Social Development (www.unrisd.org).

от земельной реформы.

По инициативе женских НПО, работавших в проекте ЮНИФЕМ «Права женщин на землю», были внесены изменения в статью 15 Закона КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения от 2001 г. Теперь статья звучит следующим образом: «Земельная доля может быть продана полностью или ее часть, с выделением в разрезе угодий в самостоятельный участок».[49]

Ранее при распределении земельных участков изначально земля оформлялась на мужа, и при разводе или смерти собственника земли женщина не могла ею распоряжаться. Теперь женщина может выделить свою долю, зарегистрировав ее госрегистре и совершать с ней различные сделки.

Органы местного самоуправления в соответствии **со статьей 27 «Деятельность органов местного самоуправления по реализации гендерной политики» Закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» (2008 г)** осуществляют мероприятия по разработке и реализации гендерной политики, координируют свои действия с действиями исполнительных органов государственной власти в части поддержки соответствующих государственных, региональных и местных программ.

В этой связи рекомендуется руководителям местных государственных администраций, структур местного самоуправления, активистам территориальных объединений местных сообществ, лидерам женских общественных организаций, экспертам международных и неправительственных организаций, работающим в сфере гендерного развития, и местного самоуправления внедрять гендерные подходы через следующие виды работ[50]:

- гармонизировать законодательство в области местного самоуправления с положениями Закона КР "О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин" для реального признания обязательной процедуры гендерной экспертизы законодательства, местных и региональных программ развития, местных бюджетов;
- проводить гендерный анализ на всех этапах процесса управления на местном уровне, осуществления контроля и оценки прогресса представленности женщин в органах местного самоуправления, местных государственных администраций, территориальных объединениях местных сообществ на основе регулярного сбора, анализа и распространения количественных и качественных данных о женщинах и мужчинах на всех уровнях;
- включать в стратегические планы и программы развития территории цели достижения равного представительства женщин и мужчин в органах местного самоуправления, устанавливать конкретные целевые показатели и принимать меры для значительного увеличения числа женщин;
- учитывать мнения и ожидания женщин при разработке местной политики, местного бюджета и их реализации, понимая, что мужчины и женщины воспринимают по-разному приоритеты развития;
- осуществлять меры по формированию из числа женщин "критической массы" лидеров, администраторов и управленцев, формирование резерва кадров, а также обеспечить женщинам равный доступ к источникам подготовки и переподготовки кадров

[49] Закон КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» от 25 июля 2006 г. № 129.

[50] Адаптировано из материалов «Гендерные аспекты местного самоуправления в Кыргызской Республике: обзорное мини-исследование. – Б., 2004

управленческого, руководящего звена, включая подготовку без отрыва от производства;

- обеспечивать прозрачность критериев отбора и процедур назначения на руководящие должности в органах местного самоуправления и местных государственных администрациях для недопущения дискриминации в отношении женщин;
- разработать и внедрить санкции против гендерной дискриминации в структурах местного самоуправления, процедуры подачи и рассмотрения жалоб, меры наказания для руководителей в случае гендерной дискриминации;
- обеспечить равное представительство полов в работе судов аксакалов и других институтов местных сообществ;
- оказывать всестороннюю поддержку деятельности женских советов, а также других общественных организаций, осуществляющих деятельность по обеспечению гендерного равенства;
- распространять в сообществах гендерные ценности и нормы, проводить информационные кампании, образовательные мероприятия в местных сообществах по вопросам гендерного равенства, расширения возможностей женщин;
- поддерживать инициативы НПО и международных организаций по обучению работников МСУ концепции гендерного равенства и повышению гендерной чувствительности;
- включить вопросы, касающиеся гендерной чувствительности в управлении, в перечень обязательных для аттестационно-конкурсных комиссий для государственных и муниципальных служащих.

Гендерный подход в своей основе предполагает обеспечение **равного участия** мужчин и женщин в местном управлении, которое включает **устранение структурных и системных барьеров** на пути к участию женщин, а также обеспечение **интеграции вопросов гендерного равенства** в процессы принятия решений, исполнения, мониторинга и оценки инициатив местного управления.

4.2. Равные возможности в рамках государственной службы. Методология внедрения гендерного подхода

В рамках видения и приоритетных целей СРС 2009–2011 гг. заложено, что *«Реформы системы государственного управления будут направлены на создание компактной исполнительной власти, качественно и эффективно оказывающей услуги населению взамен ныне существующей громоздкой государственной машины. Предполагается полный отказ авторитарных методов государственного управления и переход к новой, подлинно демократической модели управления**, достижение гендерного паритета в управлении,** в партнерстве с гражданским обществом»*.

Целенаправленные действия по выравниванию и расширению возможностей женщин и мужчин, является одним из важных оснований для повышения гендерно-чувствительного управления в органах государственной службы и предполагает системное изменение **содержательного, структурного и институционального характера**.

Преобразование **Национального агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы** в **Государственную кадровую службу со статусом Центрального органа власти** является основой для изменений *структурного характера*. Создание единой системы государственной службы (кадрового центра), способной обеспечить эффективность государственной власти и управления, предполагает создание профессиональной, открытой и подконтрольной обществу системы государственной службы.

Для разработки и успешной реализация политики равенства на *содержательном уровне* важно определить позицию по следующим пунктам:[51]

- Как понимается гендерное равенство и что может считаться дискриминацией на уровне государственной службы;
- Каковы задачи и стандарты гендерно-чувствительного управления в органах государственной службы;
- Какими компетентностями должны обладать сотрудники для принятия решений с учетом соблюдения принципов гендерного равенства в органах государственной службы.

В 1981 Норвежский Закон о гендерном равноправии определяет гендерный баланс в составе коллегиальных органов в пропорции 40% на 60%.

В 1999 году Франция изменила свою Конституцию в целях достижения паритета между женщинами и мужчинами.

В Конституции Португалии заявлено о том, что обеспечение гендерного равенства входит в обязанности государства.

В Дании, Финляндии, Швеции, Нидерландах, Германии, Бельгии приняты правила и нормы о составе правительственных назначаемых органов, устанавливающие уровни от 33 до 50%.[52]

Отчасти, ответы на поставленные вопросы сформулированы в Законе КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин». Определены основные понятия, установлена цель – обеспечить представительство лиц одного пола на уровне **не более 70%** кадрового состава, в том числе на уровне принятия решений и многое другое. Иной вопрос – каковы механизмы, обеспечивающие реализацию положений данного закона.

В качестве основы для реализации стандартов гендерно-чувствительного подхода на государственной и муниципальной службе, гендерные эксперты с учетом консультаций специалистов по государственной и муниципальной службе, преподавателей вузов, предлагают рассматривать четыре основные компетентности:

1. <u>Уметь ориентироваться в национальном и международном законодательстве в гендерной сфере</u>, что предполагает:
   - знание основных понятий и механизмов гендерного подхода в сфере управления;
   - знание и применение международного законодательства и политических обязательств страны в сфере гендерного равенства;
   - знание и применение национального законодательства в сфере гендерного равенства;
   - знание мер ответственности за невыполнение обязательств в гендерной сфере, гендерную дискриминацию и нарушение трудового законодательства.

2. <u>Разделять ценности гендерного равенства</u>, сутью чего является:
   - понимание специфики причин гендерного неравенства и необходимости внедрения механизмов, обеспечивающих выравнивание возможностей для женщин и мужчин;
   - понимание современных подходов обеспечения гендерного равенства (комплексный гендерный подход, расширение полномочий женщин);
   - понимание взаимосвязи вопросов прав человека, гендерного равенства, повышения эффективности государственного управления и социально-экономического развития;

[51] Адаптировано из материалов «Гендерный анализ в сфере государственной службы». – Б., 2008.
[52] Элисон Е. Вудвард. Как достичь гендерного баланса. – Совет Европы, 2003. - С. 48.

- умение выявлять гендерные стереотипы и понимать изменение гендерных ролей в современных условиях.

3. Формировать, реализовать и отслеживать реализацию секторальной, территориальной, межсекторальной политики с учетом гендерного фактора, что предполагает:
   - знание актуальной ситуации и национальных приоритетов в гендерной сфере;
   - умение проводить гендерный анализ, мониторинг ситуации и оценку воздействия политики;
   - умение определять гендерные приоритеты, задачи, планируемые результаты как в стратегических документах, так и планах их реализации на секторальном, территориальном уровнях;
   - знание стандартов проведения гендерной экспертизы;
   - знание подходов гендерно-чувствительного планирования бюджета;
   - навыки гендерно корректной коммуникации.

4. Осуществлять гендерные подходы в практике управления государственными и муниципальными структурами, на основе:
   - знания ситуации в вопросах представленности женщин и мужчин в сфере управления, доступа к ресурсам управления (статистика, анализ);
   - навыков учета гендерных аспектов в кадровой политике и планировании карьеры, повышении потенциала государственных служащих;
   - навыков обеспечения равных условий для женщин и мужчин на государственной службе, с учетом семейных обязанностей сотрудников;
   - навыков продвижения в коллективе гендерно-чувствительной организационной культуры.

Включение данных ориентиров в стандарты государственной службы, стратегию подготовки и повышения квалификации, процедуры приема на работу и аттестации государственных служащих обеспечит *институциональные изменения*, обеспечивающие внедрение гендерно-чувствительного подхода в систему государственного управления.

Методология внедрения гендерного подхода

Исследования показывают, что уже на стадии найма на работу срабатывает, так называемая, *статистическая дискриминация*.[53] При найме на работу и продвижении по службе перед работодателями фактически стоит задача – распознать производительность потенциального работника на основе косвенной информации: образования, опыта, возраста, результатов теста, рекомендаций с предыдущих мест работы и пр. При этом решение, зачастую, формируется на основе подхода, который можно назвать псевдорациональным, когда отдельным представителям той или иной группы приписываются характеристики, связанные с их вероятной производительностью.

Именно использование групповых данных является основой для статистической дискриминации. Например, если работодатели считают, что женщина из-за прерывности трудовой карьеры по причине рождения детей представляет меньшую ценность для

[53] Эрсенберг Р.Дж., Смит Р.С. Теория рыночной дискриминации// Хрестоматия к курсу «Основы гендерной дискриминации». М.: МЦГИ/МВШСЭН, 2000. – с. 107

организации, чем мужчина, то независимо от индивидуальных, профессиональных, семейных характеристик конкретного кандидата на должность, они будут регулярно отдавать предпочтение при найме на работу кандидатам-мужчинам.

В связи с этим предлагается рассмотреть ***методологию внедрения гендерно сбалансированного приема на работу***, учитывающую как требование отдавать предпочтение наиболее профессионально подготовленному кандидату, так и цели достижения гендерного баланса на всех уровнях государственной и муниципальной службы. [54]

Шаг 1 План по достижению гендерного равенства

Гендерно сбалансированный прием на работу базируется на ведомственном или территориальном **Плане действий по достижению гендерного равенства в КР**, который должен разработать каждый орган государственного управления совместными усилиями руководства, профсоюзов, ответственных сотрудников по гендерным вопросам (ОГВ). В плане указываются цели, планируемые результаты, индикаторы, долгосрочные и актуальные мероприятия, предназначенные для достижения поставленных целей. **Минимальная цель** в вопросе соблюдения гендерного баланса на всех уровнях принятия решений в соответствии с современным законодательством – обеспечить представительство лиц одного пола на уровне **не более 70%** кадрового состава, в том числе на уровне принятия решений.[55]

В плане действий должен быть четко заявлен **принцип позитивных действий** при приеме на работу и зафиксирована **приоритетность представителей недостаточно представленного пола**, несмотря на то, что могут быть другие претенденты с равными достоинствами. Позитивные действия нацелены на снижение числа ситуаций неравенства и достижение гендерного баланса на разных уровнях должностей.

Принципы позитивных действий:

- Недостаточно представленный пол нельзя поддерживать автоматически. Все заявления должны оцениваться объективно, независимо от пола.
- Оценка достоинств должна проводиться таким образом, чтобы все участники понимали критерии и систему оценки.
- Различия в достоинствах между претендентами разного пола не должны быть значительными.
- Позитивные действия должны влиять на достижение баланса и помогать в создании гендерно сбалансированных требований к рабочему месту.

Подход, принципы и цели позитивных действий должны быть **представлены всем сотрудникам государственного органа**, а сформированный ведомственный или территориальный План действий **обсужден** и **утвержден на коллегии** соответствующих органов государственного управления (центральные органы, министерства, государственные комитеты, агентства, областные и районные государственные администрации).

[54] Адаптировано для Кыргызской Республики на основе Руководства по гендерному равенству. – Б., март 2008 (Материалы ПРООН в Кыргызстане и Шведского института государственного упраления).

[55] Данная цель определена Законом КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года N 184.

Шаг 2 Аттестационно-конкурсная комиссия

Гендерно сбалансированный состав комиссии будет способствовать разносторонней оценке достоинств кандидатов. Целесообразно также включать в работу комиссии (выбрать членом комиссии или приглашать на заседания) госслужащих, ответственных за реализацию гендерной политики в органах государственного управления, которые помогут в реализации гендерно-чувствительной подхода при проведении процедур собеседования и отбора кандидатов.

Члены комиссии должны пройти подготовку по вопросам гендерного равенства. Они должны хорошо знать: 1**) национальное законодательство**, обеспечивающее женщинам и мужчинам равные возможности при приеме на работу; 2) другие **антидискриминационные законы**, включая международные обязательства Кыргызской Республики по гендерному равенству; 3) цели, приоритеты и мероприятия **Национального и ведомственного планов действий** по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике. Важной темой в подготовке членов комиссии также должна стать **разработка гендерно нейтральных формулировок** требований к кандидатам, вопросов для проведения интервью и тестов.

Перечисленные выше вопросы должны войти в качестве дополнительных квалификационных требований к высшей и главной группам административных государственных должностей (в первую очередь это касается статс-секретарей, руководителей аппарата, сотрудников кадровые службы).[56]

Необходимые знания могут быть получены посредством обучения в рамках повышения квалификации, проведения консультаций с гендерными экспертами, обсуждения на заседаниях аттестационно-конкурсной комиссии и др.

Шаг 3 Объявление о вакансии

Закон требует, чтобы каждая вакансия была открытой как для мужчин, так и для женщин. Необходимо проверять все формулировки, которые используются в объявлении, и удалять все, что может быть понято как приоритет для одного из полов. Это означает, что все формальные требования, касающиеся особенностей/способностей претендента, должны быть сформулированы нейтрально.

Например, требование «наличие опыта военной службы» может привести к косвенной дискриминации, а такие формулировки, как «социальная компетентность» и «гибкость», могут быть неоднозначно истолкованы как преимущества для представителей определенного пола.

В объявлении о конкурсе на вакантную должность (и/или сайте государственной организации) целесообразно сообщить, что в цели организации входит создание гендерно сбалансированной/равноправной рабочей среды и что государственный орган поощряет претендентов недостаточно представленного пола (т.е. при приеме на работу будут использованы позитивные меры).

Шаг 4 Привлечение соискателей вакантной должности

[56] В действующем документе «Типовые квалификационные требования к административным государственным должностям» заложено требование знать Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» для высшей, главной и старшей групп административных государственных должностей.

Информационная работа. Выбор каналов информирования о найме государственных служащих и проводимой политике гендерного равенства может быть решающим для поиска квалифицированных претендентов из недостаточно представленного пола, особенно на главные и высшие административные должности.

Помимо обязательных каналов (публикация объявления в республиканской газете, на сайте Государственной кадровой службы, сайтах органов государственного управления), нужно использовать пути информирования, доступные для широкого круга женщин и мужчин. Размещение информационных плакатов о конкурсах и проводимой политике гендерного равенства в министерствах и ведомствах, государственных администрациях будет способствовать большей информированности и активизации лиц недопредставленного пола. Сотрудничество с вузами может стать дополнительным каналом привлечения потенциальных сотрудников в долгосрочной перспективе.

Использование внутренних возможностей органов государственного управления для повышения компетентности сотрудников может быть полезным для улучшения гендерного баланса. В качестве эффективных действий могут рассматриваться наставничество, ротация рабочих обязанностей, индивидуально подобранные планы повышение квалификации, направление по результатам конкурса и аттестации в «кадровый резерв», которые предлагаются лицам недостаточно представленного пола.

Сотрудники государственного органа, которые отвечают за «Национальный резерв кадров государственной службы» так же, как и все остальные, реализующие кадровую политику в органах государственного управления (статс-секретари, руководители аппарата, кадровые службы), должны обладать знанием гендерных вопросов.

Шаг 5 Проведение тестирования

В соответствии с действующим законодательством, в целях снижения риска возможного воздействия существующих предубеждений, личность претендентов во время первого тура конкурса (тестирования) кодируется (убирают имя, пол, возраст).

Используемые тесты должны быть проанализированы на предмет гендерной нейтральности и далее корректироваться\разрабатываться с учетом гендерной экспертизы. При анализе важен ответ на вопрос: отражают ли тестовые вопросы опыт и компетентность мужчин и женщин в одинаковой мере?

При проведении компьютерного тестирования следует учесть, что навык владения компьютером может оказаться разным у мужчин и женщин, особенно ярко эти различия могут проявляться при проведении тестирования в регионах.[57]

Компетентность в вопросах реализации гендерной политики должна стать одним из факторов оценки государственных служащих, и особенно на уровне принятия решений. В связи с этим необходимо в процедуру тестирования во время приема на работу и в процессе аттестации ввести блок вопросов, помогающий оценить гендерные знания, выявить негативные гендерные стереотипы и установки претендентов.

Шаг 6 Собеседование или интервью

Собеседование и интервью с кандидатами – ключевой этап отбора претендентов,

[57] При проведении компьютерного тестирования Центр тестирования проводит предварительное разъяснение и обучение всех конкурсантов, в процессе тестирования предоставляются технические консультации. В то же время было бы целесообразно сотрудникам Центра провести анкетирование или опрос для выявления трудностей, которые испытывают конкурсанты при выполнении тестов, определить, какие категории соискателей нуждаются в дополнительной помощи и подготовке. Возможно, нужно ввести такой блок обучения на курсах повышения квалификации.

особенно в случае использования позитивных мер. В процессе выбора соискателей, обладающих нужными достоинствами, членам комиссии необходимо следить за тем, чтобы среди претендентов, успешно прошедших тестирование на первом этапе отбора, были лица недостаточно представленного пола.

Комиссии следует **заранее подготовить вопросы** и обсудить со всей группой, какую информацию они хотели бы получить, задавая эти вопросы. Необходимо **проверить описание должностных обязанностей** и **квалификационных требований** к претендентам, согласовать понимание используемых терминов и соответственно уточнить формулировки вопросов.

Члены комиссии должны **задавать одни и те же вопросы претендентам женщинам и претендентам мужчинам**. Дисквалификация женщины-претендента вследствие ее семейного статуса, беременности, необходимости выполнять семейные обязанности является нарушением законодательства, действующего в Кыргызской Республике.

В целом, необходимо избегать вопросов личного характера. В личных вопросах кроется риск не только дискриминации по причине пола, но также и по причине этнической принадлежности, инвалидности и др.

Шаг 7 Принятие решения

Отбор кандидатов на вакантную должность необходимо осуществлять в соответствии с профилем работы, изложенном в конкурсном объявлении, и представлять серьезные основания в случае их замены или расширения оснований для оценки.

Аттестационно-конкурсной комиссии следует учитывать, что женщины и мужчины часто имеют неодинаковый опыт работы и участия в конкурсах, разные способы представления собственной квалификации. Эти факты могут стать источником искаженного представления о достоинствах кандидатов.

Прежде чем принять решение о приеме на работу, члены комиссии еще раз должны ознакомиться с информацией о гендерной ситуации в данном государственном органе и его подразделениях[58] и планом действий по достижению гендерного равенства, направленном на получение более гендерно-сбалансированного штата.

В случае если по конкурсу на вакантную должность прошли два кандидата разного пола, то при равных условиях должен быть принят кандидат такого пола, который менее представлен в данном органе.[59] Обязательными условиями при этом служат:

- документальное отражение применения позитивных мер в плане действий государственного органа по достижению гендерного равенства или/и в другом нормативно-правовом акте;
- предварительное информирование претендентов о том, что в данной организации используются позитивные меры по отношению к недостаточно представленному полу;
- объективная и квалифицированная оценка достоинств всех других претендентов;
- не слишком большие различия в достоинствах претендентов.

Шаг 8 Оценка ситуации и прогресса

Аттестационно-конкурсной комиссии необходимо проводить обзор всех поданных

[58] Представленная информация поможет аттестационно-конкурсной комиссии зафиксировать: существует ли гендерный баланс в организации и ее подразделениях; относительно какого пола существует дисбаланс; на каких должностях (группах должностей) наблюдается сосредоточение лиц недостаточно представленного пола и какого высшего уровня достигают представители данного пола.

[59] Ст.10 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин».

на конкурс документов, чтобы определить, нанимались ли на работу представители недостаточно представленного пола. Если представитель недостаточно представленного пола при наличии требуемой квалификации и опыта не был принят на работу, то комиссии необходимо предоставить серьезные причины для такого действия. Аргументированное решение о приеме на работу того или иного соискателя нужно сообщить руководству и профсоюзу, которые планировали цели приема на работу, а также тем, кого не отобрали для данной работы.

Ежегодный анализ случаев приема на работу позволяет оценить процесс действий по достижению гендерного равенства, служит важным основанием уточнения действий на следующий год. Если при приеме на работу выполняются все изложенные выше шаги, тогда обязательно будут достигнуты цели – реализация равных возможностей мужчин и женщин, гендерно сбалансированное представительство на государственной службе. Каждый успех в достижении гендерного баланса в кадровом составе, особенно на высших и главных должностях, способствует преодолению сложившихся традиционных образцов, а также созданию новых ролевых моделей для молодежи, что помогает им сделать выбор профессии, расширяющий их возможности.

Другим важным направлением кадровой политики, направленной на повышение участия женщин в процессах принятия решений, является развитие и реализация государственных программ карьерного роста, обеспечивающих равные возможности мужчинам и женщинам. Программы по переподготовке женщин-претенденток на более высокие посты, подкрепленные государственными средствами, реализуются в Великобритании, Швеции, Филиппинах, Канаде, Израиле, Афганистане, Корее и других странах (см. Приложение к главе 4). Все эти программы направлены на устранение барьеров для карьерного роста женщин и работают на развитие их лидерских и профессиональных качеств.

Таким образом, политика обеспечения равенства полов охватывает более широкую сферу, чем просто достижение формального равенства, и требует разработки различных «поддерживающих стратегий достижения реальной равной представленности женщин и мужчин в управлении государством и обществом. Перспективные стратегии достижения равенства полов в государственной службе включают:[60]

- *Систематический сбор данных о реальном представительстве женщин и мужчин на различных уровнях.* Необходимо продолжать усилия по сбору статистических данных о гендерном балансе по большинству должностей, связанных с принятием решений на регулярной основе.
- *Совершенствование законодательства.* Ключевым инструментом достижения быстрых перемен является законодательство. Об этом свидетельствует опыт большинства западных стран, в которых законодательство стало использоваться все большим числом правительств для достижения гендерного баланса или даже паритета.
- *Гармонизация государственного управления: переход от управления кадрами к управлению человеческими ресурсами.* Реформа государственного управления должна поощрять индивидуальный подход к кадрам и иметь гибкую политику (с учетом ситуации) в отношении правил приема на работу, системы должностной оценки квалификации, стандартов заработной платы. Такой тип управления требует целостного подхода к качествам служащих и концентрации внимания на вопросах разнообразия и баланса в группах служащих и управления.

[60] Адаптировано из материалов НПО Агентства социальных технологий.

Контрольные вопросы:

1. Может ли проводимая реформа в государственного управления приблизить нас к выполнению в полной мере взятых на себя международных обязательств?
2. В чем проявляется социальное неравенство между мужчинами и женщинами на государственной и муниципальной службах? Каковы причины его существования?
3. Определите цели гендерного равенства в управлении государством и поступлении на работу.
4. Какие существуют гендерные подходы в сфере государственного управления?
5. Какие существуют гендерные подходы в сфере местного самоуправления?

Литература:

1. Айвазова С. Гендерное равенство в контексте прав человека: Пособие. – М., 2001.
2. Варданян Е. Гендер и политка // Учебное пособие. – Ереван: Асогик, 2008.
3. Воронина О.А. // Глоссарий. – М.: Московский центр гендерных исследований http://www.gender.ru/russian/glossary/index.shtml
4. Гендер в развитии. Обучающий и информационный пакет. 2000. Квиннофорум (Kvinnoforum – Форум женщин), Программа ПРООН Годовой отчет, 2007 год.
5. Молдошева А., Глушкова М., Филиппова О., Айтиева З. Гендерный анализ в сфере государственной службы Кыргызской Республики. – Б.: 2008.
6. Гендерное равенство. Взгляд на политику и методы Sida. 2005.
7. Гендерные аспекты государственного управления в Кыргызской Республике: обзорное мини-исследование. – Б.: 2004.
8. Гендерные аспекты местного самоуправления в Кыргызской Республике: обзорное мини-исследование. – Б., 2004.
9. Гендерные аспекты кадровой политики органов местного самоуправления // Аналитический отчет / Разработчики: Давлетова Ч., Мамасалиева Т. – Б., 2009.
10. Ибраева Г., Карыбаева М., Кочорбаева З. Гендерный анализ кадровой политики в Кыргызстане (на примере Министерства экономики и финансов Кыргызской Республики). – Бишкек, 2006.
11. Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Сборник гендерно-разделенной статистики. – Б.: 2008.
12. Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» от 11 августа 2004 г № 114.
13. Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» № 184 от 4 августа 2008 года.
14. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» № 99 от 29 мая 2008 года.
15. Практическое руководство по внедрению гендерного подхода. Подготовлено по заказу Регионального Центра ПРООН для Европы и СНГ. 3-е издание, 2007 г.
16. Руководство по продвижению гендерного равенства – Б., 2008.
17. Теория и методология гендерных исследований. – М.,
18. Хрестоматия к курсу «Основы гендерных исследований». – М: Московский центр гендерных исследований, 2000.
19. The Report the Economic and Social Council for 1997. United Nations, 1997

Приложение № 4.1

Обзор действий по достижению равенства и возможностей женщин на государственной службе и программ карьерного роста для женщин на государственной службе [61]

Специальные усилия для увеличения числа женщин в государственной администрации были предприняты в **Швеции**. В 1988 году был принят поэтапный План действий, который содержал целевые установки женского участия в назначаемых комитетах и комиссиях - 30% на 1992 год, 40% на 1995 год, 50% на 1998 год. Эти нормы женского участия распространяются также на назначаемых от Швеции представителей в правления институтов, комиссий и комитетов Европейского Союза[62].

Начиная с 1988г. руководство административных органов центрального и регионального уровня обязано представлять в Риксдаг (Парламент) ежегодные отчеты о гендерном составе этих органов. Принятие целевых установок и систематическая проверка их выполнения значительно увеличили присутствие женщин в органах, принимающих решения.

Меры, которые предпринимает правительство Швеции для осуществления поставленных целей, подразделяются на три типа: процедурные, статистические и поощрительные.

1. Согласно *процедуре* назначений должностных лиц кандидатуры, выдвинутые министерствами, должны быть зарегистрированы подразделением по гендерному равенству прежде, чем попасть в правительство для утверждения. От организаций, в которых происходит назначение, просят представить две кандидатуры - мужчину и женщину, чтобы правительство могло выбрать недостаточно представленный пол.
2. К *статистическим* мерам относится представление парламенту ежегодных отчетов о гендерном составе правлений административных органов, введенное в 1988 году.
3. *Поощрительные* меры в первую очередь принимают форму финансовой поддержки организаций, правлений и т.д. за их проекты и другие инициативы по увеличению представительства женщин. Эти фонды распределяются через национальный бюджет и имеют целью стимулировать политические партии, их женские федерации и социальных партнеров к тому, чтобы находить новые и неординарные методы увеличения числа женщин в органах, принимающих решения.

Программа карьерного роста для женщин на государственной службе Швеции[63]

Цель программы состоит в том, чтобы увеличить долю женщин на руководящих должностях государственной службы, а также сократить разрыв в заработной плате между мужчинами и женщинами. Эта цель достигается путем реализации инициатив на трех уровнях:

1. За счет участия десяти государственных ведомств, которые включили программу в свою работу.
2. Руководство этих ведомств занимается вопросами развития потенциала в части гендерного равенства на государственной службе.
3. Отдельные государственные служащие получают доступ к программам развития лидерства, сетям и другим инициативам, направленным на расширение карьерного роста женщин.

На основе индекса гендерного равенства проводится сравнение правительственных структур. В каждом ведомстве назначается должностное лицо, отвечающее за реализацию программы. Руководство каждого правительственного ведомства также назначает двух должностных лиц, которые отвечают за реализацию процесса перемен (Лидер перемен), а также будущих руководителей (Лидеры будущего). Руководитель кадровой службы также принимает

[61] Обзор подготовлен на основе материалов Пера Ларсена, Sipu International, март 2009 г. и Ибраева Г., Карыбаева М., Кочорбаева З. Гендерный анализ кадровой политики в Кыргызстане (на примере Министерства экономики и финансов Кыргызской Республики). – Бишкек, 2006.

[62] Н.СТЕПАНОВА. Политика гендерного равенства в Скандинавских странах. В кн. Гендерная реконструкция политических систем. СПб.: «Алетея», 2003, с.991.

[63] http://www.krus.nu/staten-leder-jamt/fakta-om-programmet/

участие в программе. Два лидера перемен – это мужчина и женщина, занимающие высокопоставленные должности в ведомстве, которые имеют право принятия решений. В обязанности лидеров перемен входит разработка предложений относительно продвижения женщин на высшие руководящие должности в ведомстве после проведения анализа текущей гендерной ситуации. Лидеры будущего – это два молодых менеджера или эксперта – мужчина и женщина – которые соответствуют требованиям для продвижения на руководящие должности. Они подвергают критическому анализу возможности и условия карьерного роста для руководителей с точки зрения гендерной перспективы, а затем представляют свои предложения Лидерам перемен. Руководитель кадрового ведомства затем занимается разработкой политики и процедур, направленных на обеспечение карьерного роста для женщин на таких же условиях, как и для мужчин в ведомстве.

В **Великобритании**[64] действует программа «Возможность-2000», которая направлена на то, чтобы заполнить разрыв между политическим обязательством и реальными действиями. Этот подход, названный премьер-министром Джоном Мейджором «самой смелой корпоративной инициативой в области равных возможностей, которую мы когда-либо видели» преследует цель изменить корпоративную и рабочую культуру организаций, чтобы позволить женщинам достигать самых высших постов.

В частности, для нас имеет значение изучение британской системы подготовки женщин, входящих в резерв кадров и имеющих опыт управленческой работы: выработка гласных критериев отбора для сбалансированного состава руководящих должностей, формы морального и материального стимулирования руководителей, осуществляющих гендерный паритет в работе с персоналом управления, содержащиеся в «Программе действий по достижению равенства и возможностей женщин на государственной службе».

В Программу включены следующие ориентиры по осуществлению поставленной цели:

- Усиление прав женщин при конкурсном приеме на государственную службу;
- Создание наименьших предпосылок для осознания женщинами бесперспективности ее карьеры;
- Пропорциональное представительство мужчин и женщин в высших управленческих кругах на административных государственных должностях;
- Предоставление широких прав государственным учреждениям в использовании мобильных моделей рабочего дня;
- Создание условий по уходу за детьми, а также использование других видов отпусков.

Существует также специальный механизм реализации Программы в отношении карьеры женщины, а именно:

- увеличение числа претенденток на отдельные должности;
- четкое и прозрачное определение количества и качества работ при неполном рабочем дне;
- утверждение новых штатных должностей в ключевых развивающихся службах и пропорциональное представительство лиц женского пола;
- мониторинг процесса продвижения женщин по службе;
- развитие новых форм трудовых взаимоотношений на государственной службе.

Все конфликты и споры по поводу незаконных дискриминационных действий по отношению к семье со стороны любого работодателя рассматривает Комиссия равных возможностей. Она имеет право вмешиваться, рассматривать причины при подозрении на дискриминацию в действиях работодателей, работников прессы, организаторов рекламы по вопросам служебного продвижения женщины, оплаты ее труда и т.д.

Карьерный рост для женщин – менеджеров высшего звена в Великобритании[65]

В Великобритании действует специальная программа карьерного роста для мужчин и женщин «Fast Stream», содержащая специальный компонент для женщин.

---

[64] КАНАПЬЯНОВА Р.М.. Философия гендерного соотношения в структуре административно-управленческой элиты. – Алматы: Жибек Жодлы, 1998.

[65] http://www.nationalschool.gov.uk/programmes/programme.asp?id=17765

Программа «Fast Stream» адресована лицам, заинтересованным в интенсивной подготовке к занятию руководящих должностей высшего уровня. Участники программы получают возможность достаточно быстро перемещаться между проектами и отделами своих департаментов, прохождения стажировки в другом департаменте или ведомстве, иногда они даже работают в бизнес-структурах или странах Европы. Развитие карьеры также возможно осуществить за счет участия в конкурсе Fast Stream, победа в котором предполагает возможность обучения для получения профессиональной финансовой квалификации.

Обучение по программе в основном учитывает непосредственные потребности для развития и те навыки, которые могут потребоваться для занятия должностей на высшем уровне руководства. Сначала предлагается короткий вводный курс, в рамах которого участники знакомятся с государственной службой, а также ролью и обязанностями участника программы Fast Stream.

Компонент «Карьерный рост для женщин» разработан для женщин, занимающих высокие руководящие должности, и тех, кто стремится занять должности высшего уровня государственной службы.

По завершении модуля, участники Программы получают следующие навыки:

- Применение передовых подходов к вопросам собственного карьерного роста и карьерного роста других женщин на государственной службе.
- Определение факторов, которые могут затруднить дальнейшее продвижение по служебной лестнице, включая сильные стороны и потребности развития в соответствии с требованиями для должностей высшего уровня государственной службы.
- Разработка плана действий по удовлетворению выявленных потребностей и устранению ограничивающих факторов в мышлении.

Программа в первую очередь сфокусирована на вопросе, каким образом женщины на старших должностях могут увеличить свой вклад в деятельность организации путем принятия информированных решений относительно собственного развития и развития своего карьерного роста.

Двухдневный курс дает участникам возможность понять контекст карьерного роста женщин на государственной службе и в государственном секторе в целом. Участников просят заполнить анкету по оценке собственных возможностей в соответствии с основными требованиями к высшим должностям на государственной службе – это делается для того, чтобы обратить особое внимание на сильные стороны и области, которые требуют особого внимания. В соответствии с задачами курса, участники – путем комбинации интерактивных сессий, дискуссий, работы в малых группах и индивидуальных упражнений – получают возможность проанализировать свой карьерный рост, еще раз определить свои ценности, оценить, в каких областях и насколько они влиятельны, а также выработать различные подходы к ведению сбалансированной жизни.

Программа женского лидерства в Канаде[66]

В 2006–2007 годах Программа Женского Лидерства успешно завершила пилотный проект с 30 участниками и приступила к процессу постоянной реализации. В 2007-2008 годах количество участников было удвоено, и программа стала доступной для госслужащих из регионов. Цель программы состоит в том, чтобы оказать женщинам на государственной службе помощь в полной реализации их лидерского потенциала. Кроме того, в рамках программы оказывается поддержка цели политики занятости, которая состоит в увеличении количества квалифицированных женщин на высокопоставленных должностях. Любая сотрудница имеет право участвовать в программе при условии, что она стремится играть роль лидера и в настоящее время не занимает руководящую должность. Программа включает в себя пять компонентов – ориентация, налаживание контактов, коучинг, планирование и развитие навыков.

[66] http://www.gov.mb.ca/csc/annrpt/highlights.html

Равные возможности для женщин на государственной службе в Израиле[67]

Принятие Резолюции о равных возможностях для женщин на государственной службе и на должностях в ведомствах, подчиненных структуре правительства, стало первой мерой правительства по содействию продвижению женщин на государственной службе. В резолюции содержится установка "обеспечить большую сбалансированность в представительстве женщин на руководящих должностях, в правительственных комитетах и консультативных советах".

Специальные меры по обеспечению равного представительства женщин на государственной службе включают: - обучающие программы по карьерному росту, - большее количество женщин в тендерных комиссиях и профессиональных комитетах, - а также процесс мониторинга в целях предоставления Премьер-министру и министру по финансовым делам отчетности о представленности женщин в каждом правительственном ведомстве. Оба указанных должностных лица несут ответственность за реализацию положений резолюции. Временные меры по ликвидации фактической гендерной дискриминации в резолюции не указаны.

Развитие лидерства в государственной службе Афганистана[68]

Программа развития лидерства в государственной службе (CSLD) представляет собой программу длительностью *два с половиной года*. Программа была начата в мае 2005 года, она реализуется совместно ПРООН и Независимой Комиссией по административной реформе и государственной службе страны. Цель программы заключается в укреплении потенциала ключевых должностных лиц на государственной службе (преимущественно в правительственных ведомствах центрального уровня, но также и в провинциях) в целях внесения вклада в процесс создания компетентной и эффективной государственной службы. Программа является частью более широкой инициативы ПРООН по воссозданию компетентной и эффективной государственной службы.

Программа развития лидерства в государственной службе охватывает 500 сотрудников государственной службы высшего уровня, как в столице, так и в провинциях на трех различных уровнях; i) программа для высшего руководства, включающая заместителей министров и губернаторов, ii) программа для руководителей департаментов, государственных служащих высшего и среднего звена и iii) программа развития молодых профессиональных сотрудников.

Участникам программы предоставляется возможность работать и параллельно обучаться вопросам лидерства и руководства, а также разработать план работы в целях проведения реформ и изменений в государственной службе. Программа развития лидерства состоит из следующих компонентов: i) комплекса программ обучения и коучинга в целях обеспечения постоянного обучения на рабочем месте и ii) компонента по развитию контактов с привлечением выпускников.

План продвижения женщин в Корее[69]

Правительство Республики Корея разработало план обеспечения большей занятости женщин на государственной службе "Ежеквартальная система обеспечения большей занятости женщин в государственном секторе". Однако несмотря на постоянное увеличение количества женщин, работающих в правительственных структурах, доля женщин на руководящих должностях все еще незначительна. Женщины – высшие должностные лица (5 категории и выше) составляли около 5%. Поэтому правительство приступило к реализации второго проекта по конкретному продвижению женщин на «высшие» руководящие должности.

В частности, правительство поставило перед собой задачу – назначить женщин на 10% и более высокопоставленных руководящих должностей; а также назначить как минимум по одной женщине на должность директора или генерального директора в каждом департаменте к 2006 году.

Для того, чтобы добиться более эффективной реализации указанной инициативы, предпринимались следующие меры:

---

[67] http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/eeo/law/israel/eovc.htm
[68] http://www.sdc.org.af/en/Home/Development_Cooperation/Civil_Service_Leadership_Development
[69] http://www.csc.go.kr/eng/csR/csr02-04_01.asp

Во-первых, обеспечение гендерного равенства в процессе назначения на должность, т.е. доля женщин в списке кандидатов на должность постоянно поддерживается при окончательном принятии решения о назначении. Например, при наличии списка из 20 кандидатов на пять вакансий, отборочный комитет будет оценивать, сколько женщин находится в числе лучших пяти из кандидатов. Это число впоследствии и будет определять количество позиций, открытых только для кандидатов-женщин в процессе окончательного отбора.

Во-вторых, каждое министерство разрабатывает и реализует «Пятилетний план продвижения женщин на руководящие должности», с учетом размера ведомства и перспектив для подбора и сохранения рабочей силы.

В-третьих, государственные служащие-женщины в большей степени поощряются в выборе и подаче заявок на занятие должностей, которые соответствуют их навыкам и возможностям. Кроме того, в подразделениях и комитетах, занимающихся кадровыми и некадровыми вопросами, поощряется большая вовлеченность женщин-сотрудников в принятие решений по подбору персонала.

В-четвертых, правительство принимает меры, направленные на предотвращение случаев недолжного исключения женщин из проводимых без отрыва от работы программ обучения в сфере государственной службы высшего уровня. Введена объективная и строгая система критериев отбора участников для того, чтобы обеспечить сотрудникам-женщинам широкие возможности развивать навыки лидерства и умение качественно выполнять стоящие перед ними задачи.

Правительство также прилагает усилия по созданию обстановки на рабочем месте, которая была бы более дружественной для материнства. С одной стороны, предоставляются альтернативные трудовые ресурсы и дополнительные бюджеты для ведомств, в которых есть сотрудники, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком и сходных отпусках. Такие меры позволяют сократить нагрузку, связанную с необходимостью покидать рабочее место на определенное время и снизить потенциальную проблему снижения эффективности при исполнении возложенных на ведомство задач. Кроме того, для тех сотрудников, которые желают проводить больше времени со своими детьми, разрабатывается более гибкий рабочий график. Все эти меры касаются как мужчин, так и женщин.

Наконец, правительство Кореи стремится быть более «гендерно-сознательным» в вопросах сбора и использования различной информации и статистики, касающихся сотрудников. Собранные конкретные данные о количестве работников – женщин, находят активное отражение в разработке и реализации политик в сфере обеспечения занятости женщин. Такие меры повышают эффективность кадровых мер, предпринимаемых правительством.

Тема 5. ГЕНДЕРНЫЕ АСПЕКТЫ СЕКТОРАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ

Тематические вопросы:
5.1. Гендерные аспекты социально-экономической сферы
5.2. Гендерные аспекты в образовании
5.3. Гендерные аспекты в здравоохранении

Введение. Гендерное равенство, равные права и возможности для мужчин и женщин являются не только основными требованиями социальной справедливости, но и основными условиями для устойчивого развития любой страны. И Кыргызстан в этом – не исключение**.** В Среднесрочной стратегии развития страны на 2009-2011 гг., Национальный план действий по достижению гендерного равенства включен как часть механизма ее реализации, а среди приоритетных направлений подчеркивается необходимость учитывать гендерные аспекты в секторальных политиках.

В данном разделе пособия представлены материалы, которые позволяют раскрыть гендерные аспекты социально-экономической политики в сферах занятости и распространения бедности, образования и здравоохранения.

5.1. Гендерные аспекты социально-экономической сферы

Бедность.

По определению Лауреата Нобелевской премии индийского ученого Амартия Сена, исследователя проблем нищеты и неравенства в мире: бедность может рассматриваться как отсутствие базисных способностей (возможностей) достичь определенных минимально приемлемых уровней жизни", которые "могут варьировать от элементарных физических, таких, как хорошие питание, одежда и жилье, возможность избежать поддающихся устранению болезней и т.п., до более комплексных социальных, таких, как участие в жизни общества, возможность появляться на людях без чувства стыда и т.п. Это скорее "общие" функции, но их специфические формы различны и разных обществах".

Гендерная природа бедности относительно разнообразна в регионах и странах, а также в разных социальных слоях общества и на разных отрезках жизненного цикла мужчин и женщин — именно поэтому так сложно делать обобщения в вопросе какие поло-возрастные группы являются наиболее уязвимыми.

Хотя для трудности переходного периода сказываются и на мужчинах, и на женщинах, однако, зачастую именно женщины несут наибольшие социальные, политические и экономические потери. Кроме того, в силу распределения гендерных ролей, женская бедность влечет за собой дополнительные социальные издержки, поскольку воздействует на детей и пожилых людей.

За годы независимости современного Кыргызстана были достигнуты немаловажные успехи на пути к совершенствованию гендерного равенства, однако, женщины по-прежнему составляют значительную долю бедных и обездоленных.

Ряд социально-экономических и политических стратегий, реализованных в поддержку женщин на этапе переходного периода, не сумели в полной мере устранить неблагоприятные условия жизни женщин:

- неравенство в оплате труда и неравные возможности при получении работы;
- «двойную нагрузку», которая предполагает, что женщина должна одновременно зарабатывать на жизнь и заботиться о детях и других членах семьи;
- недостаток доступа к уровням принятия решений.

Некоторые стратегии либерализации и приватизации, в том числе демонтаж системы социального обеспечения, ликвидация социальных гарантий по уходу за ребенком, получению доступа к качественным услугам образования и здравоохранения, по сути обострили социальное неравенство[70].

Проблемы, с которыми сталкиваются женщины, не всегда в должной мере учитываются при проведении экономического анализа и планирования. Более того, несмотря на то, что гендерное равенство и обеспечение прав женщин является одной из Целей развития тысячелетия, гендерный аспект бедности не всегда находит отражение, в документах, определяющих основы развития или стратегии на уровне страны.

Опыт других стран показывает, что успешное сокращение бедности невозможно без расширения экономических возможностей женщин и обеспечения их широкого участия в экономических преобразованиях.

Одной из основных проблем анализа бедности на основе гендерных факторов является недостаток надежных и дезагрегированных данных, особенно сопоставимых во времени социальных и экономических показателей. Кроме того, гендерный анализ микро и макроэкономических процессов, которые ведут к бедности, а также стратегий борьбы и преодоления бедности, требуют не только количественных, но и качественных показателей, которые практически отсутствуют.

При сборе данных, необходимых для гендерного анализа бедности, рекомендуется уделять особое внимание следующим вопросам[71]:

- **предмет анализа (аспекты бедности):** причины и последствия бедности различны, а мужчины и женщины по-разному переживают и по-разному справляются с последствиями бедности;
- **частота проявлений бедности**;
- **интенсивность бедности;**
- **скорость роста бедности.**

Приведенные в сборнике гендерно-разделенной статистики «Женщины и мужчины Кыргызской Республики. 2003-2007» данные об уровне бедности по полу главы домашнего хозяйства в 2007 г.,[72] показываю, что в домохозяйствах, возглавляемых женщинами, экономическая ситуация выглядит несколько лучше чем в домохозяйствах, возглавляемых мужчинами (22.5% бедных, по сравнению с 28.5% в домохозяйствах, возглавляемых мужчинами). Однако в ситуации неполной семьи картина меняется, эта категория домохозяйств демонстрирует большую уязвимость.

	Всего	В том числе	
		Полная семья	Неполная семья
Глава домашнего хозяйства – мужчина			
небедные	71,5	80,1	66,8
бедные	28,5	19,9	33,2
Из них крайне бедные	4,4	3,9	4,6
Глава домашнего хозяйства – женщина			
небедные	77,5	80,1	61,3
бедные	22,5	19,9	38,7

[70] Практическое руководство по внедрению гендерного подхода. Методология. Обзор по секторам. Сборник примеров из практики. ПРООН.2007. Интернет www.undp.org/europeandcis

[71] Там же.

[72] По данным интегрированного обследования 5016 домашних хозяйств.

Из них крайне бедные	3,6	3,9	2,9

При этом использование домохозяйства, как единицы измерения, не отражает реального распределения доходов между мужчинами и женщинами внутри домохозяйства. Тогда как распределение средств и обеспечение доступа к ресурсам внутри семьи могут оказывать серьезное влияние на гендерное неравенство, но получение таких данных требует разработки новых подходов к сбору и анализу информации. Иллюстрацией неравномерного распределения ресурсов в семье может служить тот факт, что до 80% семейной земельной доли и недвижимости традиционно оформляется на мужа или родителей мужа.[73] При возникновении проблем в семье женщина лишается контроля над собственностью, а ее права и возможности оказываются ограниченными.

В 2004 г. в Кыргызстане было проведено исследование по борьбе с бедностью, где впервые были предприняты шаги по внедрению гендерных подходов, а также базовых принципов и методов гендерно взвешенной политики преодоления бедности. Эти исследования показали, что в реализации политики сокращения бедности в Кыргызстане должны быть объединены усилия как госструктур, так и инициатив гражданского сектора, бизнес-институтов. Только аккумуляция всех потенциалов общества для борьбы с бедностью и сочетание как экономических, так и социальных и культурных стратегий способны остановить процесс углубления бедности и достичь успеха в ее сокращении.[74]

В зависимости от того, как измеряется бедность (национальная черта бедности, универсальные международные индикаторы), будут выбираться параметры показателей бедности, задачи и цели. Выбранный подход к измерению бедности влияет на понимание границ бедности, ее определение, а также на политику воздействия и результаты.

Девять шагов по внедрению гендерных подходов в стратегии по сокращению бедности[75]

1. Гарантии рассмотрения гендерных аспектов по четырем измерениям бедности (*возможности, способности, безопасность, полномочия*).
2. Документальные свидетельства бедности у мужчин и женщин по всем четырем измерениям.
3. Проведение гендерного анализа данных и использование результатов исследования при постановке диагноза бедности.
4.Определение последствий при проведении гендерного анализа в стране для выработки политики.
5. Определение гендерно-чувствительных приоритетных задач в стратегии по борьбе с бедностью.
6. Включение гендерно-чувствительных приоритетных задач в меры экономической политики и приоритетные действия по сокращению бедности.
7. Включение гендерного измерения в мониторинг результатов реализации стратегии.
8. Включение гендерного измерения в стратегии оценки итогов в стратегии сокращения бедности.

[73] Доступ сельских женщин к экономическим ресурсам». – Центр изучения общественного мнения «Эль-Пикир», Общественное объединение «Институт оценки развития». – ЮНИФЕМ, 2005. - 55 с.; Гендер и раннее предупреждение конфликтов в Ферганской долине – ЮНИФЕМ, 2005.
[74] Гендерные аспекты бедности в Кыргызской Республике / Обзорное мини-исследование – Б., 2004 – с. 1-10
[75] Рекомендации Organization for Economic Cooperation and Development

9. Формирование институционального потенциала для проведения гендерно-чувствительного мониторинга и оценки.

Рассмотрение вопросов бедности касается улучшения качества жизни (третье направление СРС 2009-2011 гг), а не только уровня дохода бедных. По этой причине чрезвычайно важно при определении бедности использовать гендерный анализ, который дает возможность затронуть такие вопросы как властные отношения и перераспределение ресурсов внутри семьи, культурные и общественные барьеры на пути самостоятельности, доступ к процессам принятия решения.

Таким образом, бедность и гендерное неравенство должны пониматься как «замкнутый круг». Если не принимается во внимание гендерное неравенство, проблема бедности не может быть полностью решена. Если бедность не включена в план мероприятий по достижению гендерного равенства, то невозможно достичь полного понимания и решения проблемы. Подход к гендеру и бедности как комплексу взаимосвязанных проблем поможет не только преодолеть бедность, но достичь гендерного баланса.

Занятость и гендерное разделение труда

Экономика труда связана с вопросами гендера множеством различных способов. Это и вопросы продуктивного и репродуктивного (неоплачиваемого) труда, и причины безработицы в гендерном контексте и способы борьбы с ними, и конкретные гендерные аспекты стратегии по трудоустройству, включая профессиональную сегрегацию и внедрение политики защиты семьи. Главное выявить взаимосвязи и выделить возможные способы формирования политики в области труда и занятости, которая действовала бы в интересах упрочения гендерных позиций.

Основные принципы правового регулирования трудовых отношений изложены в Трудовом Кодексе КР. В целом Трудовой Кодекс КР направлен на защиту трудовых интересов всех граждан КР, в нем большое внимание уделено охране труда и защите трудовых прав граждан. Одной из статей, которая касается нашей темы, является статья о запрещении дискриминации в сфере труда, в которой отмечено, что «каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав и свобод» и статья, гласящая, что «не допускается неравная оплата за равный труд». При этом подчеркивается, что *«не является дискриминацией установлений различий, исключений, предпочтений и ограничений, которые определяются свойственными конкретному виду труда требованиями»,* так как это все обусловлено заботой государства об отдельных категориях граждан.

В условиях перехода к рыночным отношениям в области трудовых отношений, тем не менее необходимо сохранять регулирующую роль государства как гаранта прав человека, усовершенствования системы государственного управления и местного самоуправления в целях реального достижения гендерного равенства.

Кыргызстан, как было уже указано в теме 2, подписал и ратифицировал основные международные документы, касающиеся обеспечения реального равноправия женщин и мужчин во всех сферах общественной жизни. Женщины и мужчины имеют равный доступ ко многим ресурсам общества, включая образование, здравоохранение, социальную защиту. Отдельно стоит отметить статью Конвенцию МОТ № 156 и Рекомендацию № 165 (1981 г) «О трудящихся с семейными обязанностями». В соответствии с Конвенцией, каждое государство, член МОТ должно поставить одной из целей своей национальной политики проведение мер, которые **гарантировали бы права лиц с семейными обязанностями на занятость и социальную защиту, обращая особое внимание на организацию государственных или частных служб быта, детских учреждений и**

оказание помощи семье.

Женская рабочая сила менее привлекательный для работодателя объект найма в силу совмещения работницей разных ролей – профессиональных и репродуктивных. Поэтому законодательная поддержка государством трудящихся женщин особенно в период деторождения и воспитания детей – объективный фактор реализации признанного обществом их естественного права на труд и доход. Целая глава Трудового Кодекса КР посвящена особенностям регулирования труда женщин и других лиц с семейными обязанностями.

Следует обратить внимание на появление нового для нашего законодательства понятия – «лица с семейными обязанностями», т.е. теперь гарантии по уходу за детьми предоставляются не только матерям, но отцам и другим ближайшим родственникам. Данный подход свидетельствует об изменении подходов к вопросу о том, кто ответственен за выполнение семейных обязанностей, и снимает исключительную ответственность женщины за эту сферу, что, в конечном итоге, должно выравнивать шансы женщин и мужчин на рынке труда.

Немаловажный фактор, обеспечивающий возможность женщине (и другим лицам с семейными обязанностями) реализовать профессиональную активность – развитая сеть дошкольных учреждений. К сожалению, постсоветская история Кыргызстана характеризуется неуклонным сокращением числа дошкольных учреждений. Данная проблема в среднесрочной Стратегии развития страны на 2009-2011 гг. признана в качестве одной из важнейших, последствия которой отражаются как на занятости родителей, на возможностях развития детей, так и в целом на развитии Кыргызстана[76].

В начале 1990-х в Кыргызстане насчитывалось 1 696 детских садов. В настоящее время в республике работают 448 учреждений дошкольного образования, в которых воспитываются 54,4 тыс. детей. Это составляет только 11% от всей численности детей соответствующего возраста. Охват детей дошкольными учреждениями в городской местности составляет 27%, в сельской - всего 4,7%.[77]
Очевидно, что даже в городах детских дошкольных учреждений недостаточно. Например, в Бишкеке в настоящий момент функционирует 75 детских садов, причем 10 из них специализированные, для детей с теми или иными отклонениями в развитии. Рассчитаны эти заведения на 10 тысяч малышей, в реальности в них воспитываются более 16 тысяч детей. В муниципальных детских садах в каждой группе по 45-50 человек. Частные заведения, плата в которых не ниже 200 долларов в месяц, большинству родителей не по карману.[78]

Для выявления гендерного баланса под эгидой Международной организацией труда (МОТ) были разработаны **к**лючевые индикаторы рынка труда (КИРТ). Этот набор индикаторов применяется с целью мониторинга новых направлений на рынке труда для страны в целом. Однако, несмотря на стремление внедрить гендерное измерение в каждый индикатор[79], данные с разбивкой по полу не всегда в полном объеме есть в наличии или являются доступными на любом уровне. Таким образом, существует поле деятельности для внедрения гендерных подходов к решению данной проблемы.

[76] Гендерная оценка страны – Б., 2008 – с. 69-75.
[77] Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Сборник гендерно-разделенной статистики. Бишкек 2007, С.29.
[78] Адаптировано из аналитических материалов Агентства социальных технологий / Работа и семейные обязанности: Кыргызская Республика.
[79] Elderand Johnson (1999) стр. 448.

Ключевые индикаторы рынка труда
(разработано Международной организацией труда)

1. Уровень занятости работоспособного населения
2. Доля занятых из общей численности населения
3. Статус занятости
4. Занятость по секторам и отраслям
5. Работники, занятые неполный рабочий день
6. Часы работы (отработанное время)
7. Городской неформальный сектор занятости
8. Безработица
9. Безработица среди молодежи
10. Длительная безработица
11. Незанятость, вызванная получением образования
12. Неполная занятость, с разбивкой по фактически отработанному времени
13. Уровень незанятости
14. Уровень образования и неграмотность
15. Реальные индексы заработной платы на производстве
16. Почасовая оплата труда
17. Производительность труда и затраты на единицу труда
18. Бедность и распределение доходов

Уровень экономической активности. Одним из ведущих показателей гендерного равенства или неравенства является уровень экономической активности (доля участия в рабочей силе)[80], который показывает степень вовлеченности женщин на рынке труда. Повышение доли экономической активности говорит о более высоком уровне вовлеченности женщин в оплачиваемую занятость, что, в свою очередь, в основном зависит от получения женщинами более высокого образования. В разных странах мира доля участия женской рабочей силы различается, что частично отражает существующий уровень гендерного неравенства в разных частях мира.

В 2007 году в Кыргызстане доля женщин в экономически активном населении составило 42,2%, однако надо отметить, что данный показатель имеет тенденцию к снижению, каждый год примерно на 0,5%. Низкий уровень экономической активности женщин обычно свидетельствует о культурных стереотипах в отношении гендерных ролей, которые не дают возможность женщинам работать, или о регрессивных институциональных мерах, которые не допускают женщин на рынки труда и к участию в них. Например, доля экономической активности женщин, равная 30%, может служить признаком распространения гендерной модели, в которой женщины играют роль домохозяек, а мужчины кормильцев семьи, несмотря на то, что потенциально женщины имеют лучшее образование.

Конечно, так бывает не всегда. В Европе и СНГ тенденция снижения доли участия как мужской, так и женской рабочей силы может отражать другие явления. Среди них можно назвать приватизацию (и следующее за ней увольнение рабочих), которая становится причиной раннего ухода на пенсию, наличие большой доли «серой» экономики, скрытой безработицы,[81] изменения в системе пенсий и пособий.

Тем не менее, низкая доля экономической активности женщин не означает, что

[80] Уровень экономической активности рассчитывается следующим образом: процентное отношение работающих и неработающих людей (рабочая сила) ко всему населению рабочего возраста (население, достигшее трудоспособного возраста)

[81] Данный эффект может возникнуть из-за недостатка профессионализма человека, дискриминации на рынке труда или высокого уровня безработицы на местном уровне» Van Ham, Mulder and Hooimeijer (2001)

женщины являются незанятыми, поскольку они часто вовлечены в другие виды деятельности, которые не оплачивается. К этим видам деятельности относятся учеба и репродуктивная работа. В большинстве стран больше половины такой работы выполняют женщины. Очень часто женщины старше 24 лет выполняют репродуктивную работу, которая требует временных и энергетических вложений больше, чем продуктивная работа, но показатели занятости ее не учитывают.

Вот почему усилия по повышению доли женской рабочей силы на рынке труда должны чаще принимать во внимание различия в использовании времени мужчинами и женщинами. Необходимо также, чтобы эти усилия были направлены на то, чтобы время, используемое на продуктивную и репродуктивную работу мужчинами и женщинами, было более сбалансированным.

Одновременно количественное равенство уровней экономической активности мужчин и женщин, которое свидетельствует о наличии гендерного баланса, не обязательно означает, что с ними одинаково обращаются на рынке труда. Следовательно, внедрение гендерного подхода на рынке труда должно происходить за пределами *простых* количественных параметров (уровня экономической активности). Необходимо изучить как, где, кем и при каких условиях женщины и мужчины заняты (или не заняты) в репродуктивном и продуктивном труде. Следовательно, внедрение гендерных подходов в долгосрочной перспективе должно быть направлено на изменение этой ситуации путем достижения ***двух целей***:[82]

- предоставление женщинам и мужчинам равных возможностей быть участниками **продуктивной рабочей силы**;
- равное разделение **репродуктивной работы** между мужчинами и женщинами.

Наряду с инициативой, направленной на увеличение количества показателей для мониторинга формального сектора, нужны показатели, которые бы в достаточной мере характеризовали также неформальный сектор, и особенно показатели с разбивкой по полу. Поскольку большое количество женщин заняты в неформальном секторе экономики, особенно в странах Содружества независимых государств (СНГ), одной из целей внедрения гендерных подходов является оказание помощи в разработке ряда новых показателей для мониторинга ситуации в секторе неформальной занятости.

Неоплачиваемая работа. Другим не менее важным индикатором является время, затрачиваемое на неоплачиваемую работу по дому. Как только количество времени, затрачиваемого на эти виды деятельности, подсчитано, это время можно оценить. Основные виды неоплачиваемой работы следующие[83]:

- **Работа по дому**, включая подготовку пищи; уборку дома; уход за одеждой (стирка, глажение, ремонт одежды и обуви); ремонт и поддержание чистоты (ремонт дома, озеленение, садоводство); уборку придомового участка и др.
- **Помощь и уход за детьми**, включая физическую работу по уходу за детьми, обучение и медицинский уход за детьми; а также за взрослыми, включая персональный и медицинский уход.
- **Управление и покупки,** включая управление домашним хозяйством и посещение магазина для приобретения товаров и услуг.
- **Транспортирование и поездки**.

[82] Практическое руководство по внедрению гендерного подхода / Часть 2. Обзор по секторам. Братислава, 2007

[83] Тони Бек. Применение гендерно-чувствительных индикаторов: Руководство-справочник для Правительств и заинтересованных сторон), 1999.

- **Добровольная (волонтерская) работа**, включая сбор денег, посещение встреч и участие в исследованиях.

Женщины, выполняющие основную часть неоплачиваемой работы, в первую очередь репродуктивную работу, сталкиваются с некоторыми серьезными трудностями:

- их **время** на участие в оплачиваемом рынке труда ограничено;
- их **личный доход** ограничен;
- их **возможности выбора** (как, например, участие в политической жизни, самосовершенствование или досуг и отдых) ограничены как результат нехватки времени и денег.

Репродуктивная работа является важным элементом при разработке и анализе политики, относящейся к рынку труда, а гендерное равенство на рынке труда может быть достигнуто, только если будет уделяться достаточно внимания снижению различий в выполнении гендерных ролей в секторе неоплачиваемой репродуктивной работы. Обращение к данной проблеме также поможет избежать неэффективной реализации конкретных стратегий, касающихся рынка труда (т.е. обучение, услуги по трудоустройству и непосредственное создание рабочих мест как часть активной политики, на рынке труда). На более широком макроэкономическом уровне это повысит эффективность, если мы говорим о налогах и выплатах как ключевых элементах планирования бюджета.

В КР работающие мужчины затрачивают в среднем примерно 1 час в день на работу по домохозяйству (примерно 5%), в то время как работающие женщины затрачивают на работу по дому 3 часа 40 минут в день (18%). Данный показатель не меняется для мужчин независимо от места жительства, в то время как у работающих женщин ситуация совершенно другая. В сельской местности работающие женщины затрачивают на работу по дому в среднем 4 часа 40 минут, в то время как в городской местности – около 3 часов.[84]

В результате, женщины в 3,6 раза больше тратят времени на домашний труд и в 2 раза больше – на воспитание детей по сравнению с мужчинами. У мужчин свободное время составляет почти четверть суток, что в 1,2 раза больше, чем у женщин.[85]

В Матрицу мероприятий НПД включены **«поддержка существующей сети дошкольных образовательных организаций» и «нормативно-правовая и методическая поддержка домашних центров, общинных детских садов».**

Расширение государственного социального обслуживания в виде частичной помощи на дому за счет местного бюджета для беременных женщин, одиноких матерей с детьми и т.п., организация других форм присмотра (прогулочные группы, внешкольные занятия с детьми, досуговая деятельность с подростками, спорт), явилось бы действительным облегчением роли женщины в "экономике заботы" – в домашних обязанностях по уходу за членами семьи.

<u>Оплата труда</u>. В рыночной экономике действует категория **цена труда или издержек предпринимателя на наем работника.** Она включает:

- денежную заработную плату (основную и дополнительную),

[84] Женщины и мужчины Кыргызской Республики. 2002-2006. Сборник гендерно-разделенной статистики. – Бишкек.- НСК, 2007.
[85] Там же, С. 107

- затраты на социальное страхование и социальное обеспечение (пенсии, пособия), натуральные поступления за счет дохода предприятия (питание, жилье, транспорт и другие блага работникам).

Все составляющие цены труда регулируются законом как гендерно нейтральные, но фактически являются гендерно чувствительными и нередко дискриминационными.

Признавая этот общий для экономики посыл, в гендерном бюджете нас интересует то, что связано с оплатой труда в сферах, которые регулируются и финансируются бюджетом и которые в наибольшей степени влияют на положение женщин. Это – минимальная заработная плата, ставки и оклады в бюджетных отраслях, условия обязательного страхования работающих от рисков рыночной экономики и выплаты через бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов, прежде независимых, а ныне включенных в бюджетную систему.[86]

Экономический кризис, усугубленный изменением отношений собственности, сокращением и приватизацией числа объектов социального обеспечения, усилением влияния традиционных норм отразились на всем трудоспособном населении Кыргызстана, но, в первую очередь, на экономическом положении женщин. Это выразилось, в частности, в увеличении разрыва между средней заработной платой женщин по отношению к средней заработной плате мужчин (в 1999 г. она составляла 72%, в 2006г. – 65,8%);[87] высоких показателях материнской и детской смертности, возросшей профессиональной сегрегации в образовании и на рынке труда.

СООТНОШЕНИЕ ЗАРПЛАТ ЖЕНЩИН И МУЖЧИН

	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Кыргызская Республика	67.6	63.1	64.9	64.1	66.6	62.5	65.8	67.3
США	73.7	76.3	76.6	75.5	76.6	77.8		
Швеция	82.3	82.5	82.8	83.8	85.7	86.1		

Источники: Национальный статистический комитет КР, Институт исследования женской политики, 2008 г., Информационный лист № 15, 2008, Arbetsgivarverket

СРЕДНЕМЕСЯЧНАЯ ЗАРПЛАТА В СОМАХ

	2001	**2005**	**2007**
МУЖЧИНЫ	1619.8	3057.2	4667.8
ЖЕНЩИНЫ	1022.3	1909.5	3139.7

Источники: Женщины и мужчины в Кыргызской Республике (2002-2008). Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

Подавляющее большинство занятых в сфере социально-культурных услуг (образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание и т.п.) – женщины, и продолжает действовать классическая схема гендерного неравенства, когда государство – собственник имущества и активов учреждений и монопольный работодатель в этой сфере услуг, уплачивает учителям, медикам и пр. монопольно низкую цену труда.

[86] Ржаницына Л.С. Гендерное измерение бюджета – российский опыт/ Часть 2 – М., 2006 – с. 49

[87] Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Сборник гендерно-разделенной статистики. Бишкек 2007, С.25

Доказательство этому является – сравнение размера прожиточного минимума со средней заработной платой в образовании, здравоохранении, культуре с учетом коэффициента иждивения и качества труда, отражающего уровень квалификации (знания и умения) и опыт (стаж работы).

Получили распространение различные формы самозанятости женщин и использование их труда в теневой экономике, тогда как в этих сферах практически не существует системы социальной поддержки и учета семейных обязанностей. Хотя согласно статье 19 закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года N 184.

Ст.19. «Лица разного пола конкурируют на равных условиях и имеют равную оплату труда при одинаковой квалификации работника и одних и тех же условиях труда.

Снижение оплаты или ухудшение условий труда по признаку пола не допускается и рассматривается как проявление гендерной дискриминации».

Мужчины также испытали на себе негативные последствия экономических реформ, господства гендерных стереотипов о ролях «кормильца» и «настоящего» мужчины. Сегодня в Кыргызстане смертность мужчин от самоубийств в 4 раза превышает число женских самоубийств, средняя продолжительность жизни мужчин на 8,6 лет короче чем у женщин (63,5 и 72,1 года, соответственно). [88]

Доступ к ресурсам. Кыргызстан является преимущественно агарной страной. Женщины в сельской местности сталкиваются с теми проблемами, о которых мы уже говорили выше. Кроме того необходимо отметить проблему доступа сельских женщин к оборудованию и земле. Женщинам намного труднее получить доступ к основным средствам сельскохозяйственного производства, материально-техническим ресурсам (семена и удобрения) и другим ресурсам (обучение и кредиты), которые помогли бы им создать собственное предприятие.

Из общей площади пашни, на хозяйства, возглавляемые женщинами, приходилось лишь 9%. Аналогичное распределение наблюдалось и по размеру посевной площади сельскохозяйственных культур. Женщины обладают более ограниченным доступом к таким экономическим ресурсам как кредиты, сельскохозяйственные материально-технические ресурсы и т.д. «Ограниченный доступ к источникам финансирования, включая кредиты, является основным препятствием, с которым сталкиваются многие женщины при создании собственных предприятий. Также многие женщины чувствуют недостаток информации, необходимой для открытия малых и средних предприятий. В КР в высшей степени не хватает консультационных услуг в сфере бизнеса для женщин, так что при создании своей фирмы для них усложняется процесс понимания и введение переговоров в условиях бюрократии. Женщинам необходимо развивать навыки, такие как создание бизнеса, составление планов финансирования и предложений».[89]

В этих условиях необходимо повышать уровень деловой компетентности женщин, предоставлять им техническую, консультационную и финансовую помощь, способствующую развитию женского предпринимательства. Необходимо, чтобы законы и политика государства поддерживали и продвигали гендерное равенство во владении и управлении бизнесом.

Безработица. Помимо проблемы занятости, оплаты труда и доступности ресурсов

[88] Там же, С. 53, 44

[89] Гендерная оценка по стране / Сводный отчет АБР – 2006 – август.

существует другая не менее болезненная проблема для Кыргызстана – это безработица. Поскольку большинство зарегистрированных безработных – женщины, то этот раздел бюджета может рассматриваться как часть гендерного бюджета, и технология последнего требует постоянного отслеживания женских проблем в этой сфере, хотя внешне нормы, устанавливаемые здесь, прямо не строятся по признаку пола.

Численность официально зарегистрированных безработных по территории

	Удельный вес в %			
	2003		2007	
	жен	муж	жен	муж
Кыргызская Республика	53,8	46,2	50,2	49,8
Баткенская область	33,9	66,1	34,8	65,2
Джалал-Абадская область	58,7	41,3	51,6	48,4
Иссык-Кульская область	59,2	40,8	56,0	44,0
Нарынская область	44,0	56,0	45,9	54,1
Ошская область	38,7	61,3	36,2	63,8
Таласская область	61,1	38,9	63,6	36,4
Чуйская область	69,0	31,0	69,3	30,7
г. Бишкек	68,8	31,2	69,8	30,2
г. Ош	55,6	44,4	25,0	75,0

Источник: Женщины и мужчины Кыргызской Республики //
Сборник гендерно-разделенной статистики 2003-2007 – Б., 2008.

Отсюда важно в системе гендерного бюджета проследить за состоянием финансирования в этой части: каковы размеры пособий по безработице, и как они обеспечивают средства на жизнь. В настоящее время минимальное пособие по безработице приравнивается к минимальной заработной плате, а максимальное фиксируется Правительством Кыргызской Республики на уровне, близком к прожиточному минимуму. Судя по статистике, типичный размер пособия по безработице помещает человека (прежде всего, женщину) в категорию малообеспеченных, что прямо способствует феминизации бедности. Уровень официально зарегистрированной безработицы в Кыргызстане составил в 2003 году среди мужчин 2,2%, среди женщин 3,3%, на начало 2007 года – среди мужчин 2,6%, среди женщин 3,6%.[90]

Исследования, проведенные недавно Всемирным банком и Европейским Союзом[91], показывают, что существует связь между растущим гендерным равенством и экономическим ростом как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе. Одним из таких индикаторов является уровень экономической активности женщин,[92] который показывает, что снятие барьеров, препятствующих женщинам выходить на рынок труда, означает более высокие темпы экономического роста и развития. Данный аргумент основан не на «использовании незанятого ресурса», а на ликвидации препятствий, мешающих полному и равному экономическому участию, которое, служит катализатором для лучшего развития и экономического роста путем повышения уровня конкуренции на рынке труда. Ликвидация барьеров и устранение нерационального использования ресурсов, которые из-за низкого качества труда снижают производительность, будет

[90] Там же
[91] Серия рабочих документов Всемирного банка по вопросам гендера и развития: Löfström (2001): Mörtvik and Späntt /ОЭСР (2005)
[92] См. Всемирный банк

способствовать экономическому росту и развитию.

5.2. Гендерные аспекты в образовании

В последние годы в системе образования страны произошли существенные изменения, реформирование оплаты труда работников образования, несовершенство управления системой, привело к многочисленным проблемам. К числу наиболее значительных из них относятся: возрастающий разрыв в доступности и качестве образования между городом и селом, недостаточном обеспечении учебниками, в ограниченном доступе к средствам массовой информации, в нехватке квалифицированных учителей по основным предметам и др.[93]

Гендерное неравенство в области образования оказывает значительное влияние на занятость населения, а также на существование профессиональной сегрегации по признаку пола и социальное расслоение, на разницу в оплате труда мужчин и женщин (как групп), формирование специфических моделей поведения для мужчин и женщин, участие в политической жизни и на стили жизни мужчин и женщин. Образование является центральным элементом продвижения женщин и усиления их роли в обществе, а также изменения традиционных гендерных стереотипов. Таким образом, образование само по себе является самой важной точкой воздействия в деле достижения гендерного равенства в долгосрочной перспективе. Успехи в этой области можно измерить соответствующими количественными и качественными показателями[94]:

- Равенство при приеме в учебные заведения и статистические данные об окончивших обучение
- Структурное равенство в преподавательской профессии
- Гендерные роли и стереотипы: школьная программа и подготовка учителей
- Вовлечение родителей в процесс образования

Суть проблемы. Цели

Основным показателем гендерного равенства в сфере обучения во всем мире признается процент девочек, поступивших в начальную школу по сравнению с процентом мальчиков[95]. Другим важным показателем является процентное соотношение между мужчинами и женщинами на разных уровнях образования. Для всего мужского и женского населения значимым показателем является уровень грамотности,[96] обычно он бывает разным для мужчин и женщин. Высокий показатель неграмотности более характерен для старшего поколения. В то же время усиливающаяся тенденция увеличения числа детей, не посещающих школу в КР, может через некоторое время проявиться именно через рост данного показателя.

Наименование показателей

	2005	**2006**	**2007**
Мальчики			
Численность учащихся, принятых	52 737	50 965	50 547

[93] Стратегия развития страны (2009-2011) – Б., 2009 – с. 96-97

[94] Практическое руководство по внедрению гендерного подхода // Часть 2. – с.119

[95] Процент рассчитывается на основании соотношения количества девочек и мальчиков, посещающих школу, из расчета на 1000 детей данной возрастной группы.

[96] Уровень неграмотности рассчитывается на основании данных о неграмотных среди представителей каждого пола в по отношению к общему количеству людей данного пола.

в первый класс			
Всего детей в общеобразовательных школах	562 774	551 339	544 753
Девочки			
Численность учащихся, принятых в первый класс	52 024	48 887	47 940
Всего детей в общеобразовательных школах	553 939	543 903	535 308

Удельный вес в общей численности учащихся в КР на 2007 г. девочек составил 48,7%, мальчиков – 51,3%.[97] Существует некоторые отличия между девочками и мальчиками в охвате на разных ступенях образования. Девочек в неполную среднюю школу (1-9 классы) поступает меньше, чем мальчиков. Однако девочки чаще получают образование в рамках полной средней школы (10-11 классы), в то время как мальчики выбывают из системы обучения после 9 класса более быстрыми темпами. Это связано с увеличением числа молодежи, вынужденной по материальным соображениям получать профессию в более раннем возрасте. Часть молодежи переходит на учебу в профессиональные лицеи (училища), средние профессиональные учебные заведения или на краткосрочные курсы, подготавливающие к скорейшему выходу на рынок труда.

Неграмотность и посещение начальной школы являются двумя основными показателями гендерного неравенства в образовании. Некоторые негативные тенденции последних лет даже на уровне начальной школы являются результатом воздействия различных факторов, в том числе возвращения старых традиций (возврат к патриархальным ценностям и, как следствие, ранние замужества), финансовых проблем семей, общего высокого уровня небезопасности. Успешные программы и проекты, направленные на решение проблем незаконченного образования, должны учитывать конкретные причины, по которым мальчики и девочки бросают школу.

Особенностью КР является высокий уровень образования женщин, значительно превышающий образовательный уровень мужчин. Высшее образование имеют 21,2% работающих женщин и 15,2% работающих мужчин.[98] Можно было бы ожидать, что преимущество в образовании позволит женщинам на равных конкурировать с мужчинами на рынке труда, однако в действительности этого не происходит. Более того, высокий образовательный уровень молодых женщин в сравнении с молодыми мужчинами не является ни гарантией занятости, ни достойного вознаграждения за труд.

Высокие показатели учащихся женского пола среди студентов часто скрывают высокий уровень концентрации женщин в определенных отраслях, закрепляя, таким образом, профессиональную сегрегацию по признаку пола. Например, девочки по-прежнему в значительной мере отстают от мальчиков в освоении информационных технологий, в то время как мальчиков значительно меньше, чем девочек на гуманитарных факультетах, в области педагогики и культуры.

Распределение студентов высших профессиональных учебных заведений по группам специальностей (удельный вес в процентах)[99].

	Женщины	Мужчины
Гуманитарные науки	55,9	44,1

[97] Женщины и мужчины Кыргызской Республики 2003-2007. – Б., 2008. – с. 75
[98] Женщины и мужчины Кыргызской Республики. 2003-2007. Сборник гендерно-разделенной статистики. – Бишкек.- НСК, 2008 – с. 89.
[99] Там же – с. 81

Образование	85,5	14,5
Социальные и поведенческие науки	64,2	35,8
Право	34	66
Транспорт	5,6	94,4
Компьютерное дело	42,6	57,4
Сельскохозяйственные науки	29.3	70.7

Даже тогда, когда количество закончивших обучение девочек и мальчиков приблизительно равное, необходимо детально проанализировать ситуацию для выявления конкретных проблем, обусловленных гендерными факторами:

- Какое количество девочек и мальчиков выпало из процесса по ходу обучения в связи с поступлением на работу или сколько тех и других оказались вовлеченными в полу-криминальную и криминальную деятельность?
- Какая существует связь между низким уровнем оплаты квалифицированного труда и более широким участием женщин в образовании?
- Каким образом крайне низкий уровень образования в ряде стран воздействует на гендерное неравенство?
- Увеличивает ли наличие образования возможность получения хорошей работы? Если это так, то какого рода образование способствует получению более высокооплачиваемой работы?
- Бросают ли девочки школу по причине ранней беременности?
- Больше ли мальчиков, чем девочек из бедных семей пропускают занятия?

Успешные программы и проекты, направленные на решение проблем незаконченного образования, должны учитывать конкретные причины, по которым мальчики и девочки бросают школу.

Цели *внедрения гендерного подхода в образование должны фокусироваться на достижении следующих показателей:*

- **Равный набор** представителей обоих полов на все факультеты и учебные программы на всех уровнях образования (от дошкольного до докторантуры) с учетом численности мужчин и женщин в каждом поколении.[100]
- **Равный выпуск** в процентном соотношении между девочками и мальчиками, мужчинами и женщинами на всех факультетах, учебных программах и уровнях образования.[101]
- Ликвидация **сегрегации** по признаку пола в различных отраслях обучения.
- Устранение **гендерных стереотипов**, **предвзятого отношения** к тому или иному полу в учебных программах и учебниках.
- Внедрение **гендерно-чувствительного подхода в преподавании** и обучении, что одинаково стимулирует представителей обоих полов и обеспечивает наиболее эффективное использование человеческих ресурсов в обществе.
- Содействие **равному участию** мужчин и женщин в работе на **всех уровнях** и **во всех областях** педагогической профессии.

[100] Например, данные о том, что девочки составляют менее 50% от общего числа учащихся в начальной школе, могут быть неправильно истолкованы, как признак неравенства, в то время как это может быть просто следствием разного соотношения между количеством мальчиков и девочек в разных поколениях. Более точным показателем гендерного неравенства на разных уровнях образования являются реальные данные о зачислении в школу, которые учитывают количество зачисленных с подразделением по признаку пола по отношению к общей численности представителей каждого пола по каждому поколению.

[101] Если предлагается использовать показатель о количестве выпускников, использование данных о приеме на учебу можно рассматривать как вполне адекватный показатель.

- Содействие равному присутствию мужчин и женщин на **руководящих позициях** в образовании.
- Выявление и **искоренение косвенной дискриминации** и неравного отношения.
- Содействие **равному участию** отцов и матерей во всех аспектах образования ребенка.

Исследования показывают,[102] что “гендерное неравенство негативно влияет на экономический рост”, поскольку государства не смогут превратить в капитал производственный и творческий потенциал своего населения, если мужчины и женщины не получают хорошего образования. Более того, сегрегация по признаку пола в ряде отдельных областей приводит к сегрегации по признаку пола на рынке наемного труда.

Это означает, что при выборе той или иной профессии люди руководствуются не своими устремлениями, талантами и способностями, а гендерным стереотипами. Женщины чаще мужчин получают образование в “типичных” для женщин сферах; аналогично они чаще исполняют менее оплачиваемые виды работ – особенно в теневом секторе экономики, который получил масштабное развитие в пост-социалистических странах.

Помимо экономической цены, существует и социальная цена этого дисбаланса, поскольку важные формы трудовой деятельности, связанные с “уходом и воспитанием”, такие как преподавание, работа воспитателя в детских дошкольных учреждениях, медсестер и санитарок, в значительной мере недооцениваются.

Другим аспектом значимости образования в достижении гендерного равенства является тот факт, что образование и мужчин, и женщин самым тесным образом связано с их здоровьем, качеством жизни и с отношением к разным вопросам. Образование повышает жизненные шансы и способствует развитию новых культурных норм. Однако в пост-социалистическом обществе наметилась тенденция возрождения традиционных ценностей, и молодое поколение рискует стать консервативнее старшего. Образование в контексте пост-социалистического общества часто отражает двойственный подход государства: с одной стороны, целью является передача модернистских ценностей, с другой стороны, существует стремление укрепить национальное самосознание посредством возрождения различных патриархальных ценностей, укрепления традиционных гендерных ролей. В результате формируется смещение ценностей, с которым сталкивается молодое поколение.

Важную роль в решении такого рода проблем помогут решить изменения в школьной программе и подготовке учителей, а также вовлечение родителей в процесс образования. На всех этапах школьного образования и в ходе преподавания различных предметов нужно формально включить в программы изучение гендерных аспектов различных сторон социальной жизни. Следует особенно обратить внимание на целевое и глубокое освещение различных ролей мужчин и женщин и отношений между ними в следующих областях:

- История, язык и литература.
- Биология и экология, наука о жизни в целом.
- Гендерное равенство на уровне межличностных отношений, в семье, дома, вопросы, связанные с насилием по признаку пола.
- Гражданское образование: политическое участие и гендерное равенство; роль гражданского общества и НПО в обеспечении гендерного равенства.

[102] Dollar, Fisman , Gatti (1999).

- Просвещение в области прав человека: социальная справедливость, борьба с дискриминацией на основании принадлежности к тому или иному полу или в силу других отличий.

В то же время, школа представляет собой важную площадку для социальной адаптации и взаимодействия молодежи. Те модели поведения, которые складываются в этот период, будут воспроизводиться и во взрослой жизни. Поэтому необходимо проводить гендерный анализ работы школьных советов и внеклассной работы, содействовать установлению одинаковых возможностей для мальчиков и девочек участвовать в мероприятиях “традиционных” и “нетрадиционных” для представителей их пола.

Рекомендуемые мероприятия

***Целевой прием на работу и поощрение*:** высокий уровень сегрегации по признаку пола, следует регулировать через введение специальных мер для поощрения более сбалансированного найма. Например, если вовлеченность женщин в учебные программы по информационным технологиям намного ниже, следует поощрять личную заинтересованность консультантов, преподавателей, директоров школ в том, чтобы молодые женщины поступали на эти курсы.

Образцы для подражания (так называемые «ролевые модели») – успешно работающие женщины – должны выступать на ярмарках профессий или принимать участие в других мероприятиях. Аналогичного типа мероприятия должны организовываться для мальчиков, чтобы ориентировать их на преподавательскую или социальную работу или другие “нетрадиционные” для мужчин сферы. Еще одной возможностью являются квоты для представителей менее представленного пола (30%, например).

Кампании и повышение осведомленности – Поскольку сегрегация по признаку пола в различных областях обучения теоретически является результатом “выбора” самих студентов, важно сделать так, чтобы девочки и мальчики были хорошо информированы о возможностях выбора. Информационно-просветительные кампании о возможностях выбора открывают молодежи такие варианты решений, которые могут расширить их горизонты. Такие кампании можно проводить, опираясь на привлечение широкого спектра заинтересованных сторон.

***Руководства и методические материалы*:** Высшие должностные лица и/или механизмы обеспечения гендерного равенства должны гарантировать наличие полномочий по включению гендерной перспективы в программу обучения в начальной, средней и высшей школе. За этим должно последовать создание руководств и конкретных методических материалов, способных помочь учителям в реализации поставленной задачи. Далее следует подготовить руководства и методические материалы по гендерно-чувствительному преподаванию для включения их в программу педагогических институтов и училищ.

***Изменения в учебной программе и учебниках*:** Следует принять меры по ликвидации сегрегации по признаку пола в общеобразовательных предметах Изменения должны охватывать все стадии учебного процесса: от детского сада до университета. Отправной точкой для такого рода изменений должно быть экспертиза учебников и учебных программ для выявления гендерных искажений, разъяснительно-пропагандистская кампания, создание альтернативных учебников и т.д.

***Сотрудничество с местными органами власти и школьными советами*:** Конкретное осуществление гендерной политики ложится на местные органы власти и школы. Поэтому очень важно обеспечить подготовку представителей местных органов власти, ответственных за сферу образования и предоставить им помощь в осуществлении инициатив по внедрению гендерных подходов.

***Учебные семинары без отрыва от производства*:** Хотя учителя должны проходить тренинги по развитию гендерной чувствительности и получать знание в области гендерных исследований в процессе своей основной профессиональной подготовки в институтах, наиболее экономичным способом ликвидации пробелов в этой области является проведение обучения (семинаров, конференций) без отрыва от работы.

***Руководство и обучение для преподавателей*:** Можно обеспечить преподавателей пособиями для учителей, подготовленными школьными советами или Министерством образования (возможно совместно с другими заинтересованными сторонами), которые содержат информацию о важности привлечения отцов и практические советы о том, как это можно сделать.

Исследования роли родителей в разных контекстах для понимания различных схем разделения обязанностей и ответственности отцов и матерей и выявления конкретных отправных точек для разного культурного окружения.

Измерение прогресса (рекомендуемые показатели)[103]

ПОКАЗАТЕЛЬ	**Уровень измерения**	**Что именно измеряется?**	**Что не измеряется?**	**Источник информации**
1. Равенство при приеме в учебные заведения и статистические данные об окончивших обучение				
Соотношение мужчин и женщин при зачислении в учебное заведение любого уровня (на-чального, среднего, профессионального, высшего)	Районный, областной, национальный	Гендерный баланс/ дисбаланс при зачислении; различия, которые могут существовать по районам, школам, областям	Причины существования разницы в количестве зачисленных/отчисл ен-ных/прогуливающих и т.д. мальчиков и девочек Тенденции зачисления девочек и мальчиков из отдельных социальных и	Статистика приема

[103] Практическое руководство по внедрению гендерного подхода // Часть 2

			этнических групп	
Соотношение мужчин и женщин, обучающихся по разным предметам (среднее, профессии-ональное, высшее образование)	Районный, областной, национальный	Гендерный баланс/ дисбаланс по различным областям обучения; будущие причины для сегрега-ции по профессии на гендерной основе		Журнал посещения занятий Ведомственная статистики приема
Соотношение мужчин и женщин при завершении обучения на всех уровнях	Районный, областной, национальный	Гендерный баланс/ дисбаланс в данных об окончании учебных заведений	Причины выбывания из школы (разница между девочками и мальчиками)	Школьные журналы
2. Структурное равенство в преподавательской профессии				
Соотношение мужчин и женщин в преподава-тельском составе	Районный, областной, национальный	Гендерный баланс/ дисбаланс в преподавательском составе		Обзор рынка труда
Соотношение мужчин и женщин среди руково-дящих работников/ц в сфере образования (директора школ и институтов, ректоры, деканы)	Районный, областной, национальный	Гендерный баланс/ дисбаланс в более высокооплачиваемых и более престижных педагогических профессиях		Обзор рынка
3. Гендерные роли и стереотипы: школьная программа и подготовка учителей				
Процентное отношение учителей, прошедших обучение по вопросам гендерной чувствительности	Национальный, районный	Охват обучения по вопросам гендерной чув-ствительности	Качество обучения; Каким образом положе-ния, с которыми преподаватели зна-комятся в ходе обуче-ния, находят практи-ческое применение в классе	Отчеты или результаты обучения

Наличие программ по гендерным иссле-дованиям в высшем образовании	Национальн ый	Наличие выбора для студентов ВУЗов, заинтересо-ванных в гендерных исследованиях	Качество программы	Исследовани е справочнико в по высшим учебным за-ведениям
Наличие программ-ного заявления о необходимости про-движения принципов гендерного равенства в школе (например, в положении об обяза-тельной школьной программе)	Национальн ый (или районный)	Политическая воля продвигать гендерное равенство в содержании школьной программы	Практическое испол-нение этого обяза-тельства	Политика в области образо-вания
4. Вовлечение родителей в процесс образования				
Соотношение мужчин и женщин среди членов школьных советов, родительских комитетов	Областной, районный, национальны й	Гендерный баланс/ дисбаланс в официальном во-влечении родителей в управление процессом образования	Различие в неофи-циальном участии мужчин и женщин	Протоколы школьного совета
Соотношение мужчин и женщин, посещающих родительские собрания	Школьный, областной, районный, национальны й	Гендерный баланс/ дисбаланс в неофициальном вовлечении родителей в управление процес-сом образования	Причины разницы соотношения мужичин и женщин, посещающих собрания; Разделение участия родителей в семье	Журнал учителя

5.3. Гендерные аспекты здоровья

Здоровье является состоянием полного физического, душевного и социального благополучия, а не только отсутствием болезней и физических дефектов[104]. Обладание наивысшим достижимым уровнем здоровья является одним из основных прав каждого человека независимо от его/ее расы, религии, политических убеждений, экономического или социального положения. Таким образом, конечной целью политики здравоохранения является достижение и поддержание хорошего уровня здоровья и благополучия. Поэтому система здравоохранения является только одним из многих необходимых компонентов. Здоровье и благополучие зависит от множества факторов: экономического положения, государственной политики, системы медицинского страхования, социальных и культурных факторов, образа жизни, состояния окружающей среды, а также доступа к услугам, продуктам потребления и образованию.

Основные документы, в которых были рассмотрены вопросы, снижения социального неравенства в получении медицинских услуг, улучшения доступа к качественной медицинской помощи, исключения дискриминации, сокращения материнской и младенческой смерти и др.

Международные:

- Всеобщая декларация прав человека;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Резолюция 2200 А XXIГенеральной Ассамблеи 1966 г, вступил в силу в 1976 г.);
- Общий комментарий № 14 «О праве на здоровье» (Комитет ООН, 2000 г)
- Конвенция ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW);
- Пекинская Платформа Действий (1995 г)
- Цели развития Тысячелетия (ООН, 2000 г).

Национальные:

- Закон КР «О репродуктивных правах граждан и гарантии их реализации» (2007);
- Закон КР «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике» (2005);
- Семейный Кодекс КР (2003);
- Национальные Планы Действия по достижению гендерного равенства;
- Национальная программа реформы здравоохранения КР «Манас таалими на 2006-2010 гг»;
- Программа государственных гарантий по обеспечению граждан КР медико-санитарной помощью (2007 г);
- Национальная стратегия охраны репродуктивного здоровья населения КР до 2015 г.;
- Государственная программа по предупреждению эпидемии ВИЧ/СПИДА и ее социально-экономических последствий на 2006-2010 гг. и др.

Включение гендерного подхода в области здоровья направлено на выявление, анализ и воздействие на неравенство, возникающее по причине принадлежности к тому или иному полу, и особенно в связи с неравным распределением власти между полами. Такого рода неравенство может создавать, поддерживать или обострять факторы риска для здоровья и благополучия. Оно также влияет на доступ к ресурсам и контроль над ними, процесс принятия решений и образование, которые способствуют защите и укреплению здоровья, а также определяют характер ответственности и размер получаемого вознаграждения.[105]

В данном разделе будут рассмотрены следующие вопросы, требующие гендерно-чувствительного подхода:

- Политика в области здравоохранения и гендерного равенства
- Доступ к здравоохранению
- Реформа сектора здравоохранения
- Репродуктивное и сексуальное здоровье

[104] Устав (Конституция) Всемирной Организации здравоохранения.
[105] ВОЗ, 1998.

5.3.1. Политика в области здравоохранения и гендерного равенства

Суть проблемы. Цели

При рассмотрении причин возникновения заболеваний или состояние здоровья учитывается в первую очередь биологические различия между мужчинами и женщинами. Как правило, политика и программы по охране здоровья так же уделяют особое внимание биологическим аспектам диагностики, лечения и профилактики. Гендерный подход к вопросам здравоохранения, не исключая биологию, все же подчеркивает решающую роль социальных и культурных факторов, наряду с распределением власти между полами[106].

Социокультурные факторы: Количество документальных свидетельств существования сложных связей между половой принадлежностью и здоровьем человека быстро растет. Например, было доказано, что мужчины и женщины совершенно по-разному реагируют на стресс и симптомы психического расстройства. Мужчины, под влиянием традиционных представлений о настоящей мужественности, неохотно обращаются за профессиональной помощью в случае депрессии или тревоги, вместо этого они прибегают к таким антисоциальным методам борьбы со стрессами как алкоголь или даже самоубийство[107]. Женщины, как правило, принимают профилактические меры, в то время как мужчины обращаются за медицинской помощью только в случае болезни. Социальные и экономические факторы, такие как насилие, урбанизация, разрушение определенных культурных навыков и традиционного распределения ролей в семье, также вносят свою лепту в повышение заболеваемости психическими расстройствами[108]. Гендерный анализ проблемы женского здоровья подчеркивает необходимость целостного подхода, включающего самоуважение, личную независимость, свободу от насилия и возможность сексуального выбора.

Экономические факторы: Экономические факторы – включая, безусловно, и бедность – так же оказывают воздействие на благополучие. Гендерные роли и гендерное неравенство взаимодействуют с прочими социальными и экономическими переменными, что определяет различия в уровне заболеваемости и в доступе к информации о здоровье, уходе и услугах. Поскольку женщины чаще чем мужчины сталкиваются с угрозой нищеты, это негативно сказывается на их здоровье и может привести к повышению заболеваемости. Воздействие на здоровье факторов, основанных на взаимозависимости между бедностью и различием в социальном положении мужчин и женщин, наиболее очевидно в таких вопросах как сверхурочная работа и вредные условия работы, а также недоедание. Бедность и гендерное неравенство теснейшим образом связаны с психическим здоровьем, уязвимостью перед насилием и общественным осуждением, вызванным тем или иным заболеванием. Питание является той областью, в которой воздействие гендерного неравенства и бедности усиливает друг друга, обуславливая нездоровье женщин и девочек. Более того, определенные формы недомоганий могут привести женщину к социальной изоляции и последующей нищете, таким образом, важно понимать, что слабое здоровье и бедность образуют замкнутый круг.[109]

Экологические факторы: Гендерное различие в социальных ролях и ответственности часто означает, что мужчины и женщины проводят свою профессиональную и личную жизнь в разных условиях, что в свою очередь приводит к

[106] ВОЗ, 1998.
[107] ВОЗ, 2007.
[108] Обзор репродуктивного здоровья, 2000.
[109] Oxaal and Cook (1998).

столкновению с разного рода рисками, связанными с окружающей средой. Например, женщины, которые большую часть времени проводят на кухне, в которой отсутствует соответствующей вентиляции и используется газ, органическое топливо (типа кизяка) или дрова, могут страдать респираторными заболеваниями. С другой стороны, мужчины в целом испытывают большее воздействие канцерогенных факторов на рабочем месте.

Сочетание факторов: Очень часто комбинация приведенных выше факторов оказывает воздействие на благополучие и здоровье людей. Например, гендерные различия в заболеваемости ВИЧ/СПИДом могут быть отнесены к физиологическим, социо-культурным и экономическим факторам.[110] Аналогично, женщины больше чем мужчины подвержены заболеваниям, передаваемым половым путем, в силу сочетания физиологических и социальных факторов.[111] Причины психических расстройств и депрессий, которые представляют очень серьезную проблему как для мужчин, так и для женщин, также различны. Среди них, генетическая предрасположенность, состояние окружающей среды и социальные факторы.

У мужчин показатели продолжительности жизни на 7–10 лет меньше. В число важных факторов, обуславливающих низкую продолжительность жизни мужчин, входят:

- Смерть в вооруженных конфликтах и в результате насилия на улицах.[112]
- Высокие показатели смертности в результате несчастных случаев, особенно дорожно-транспортных происшествий.
- Более высокий уровень профессиональных рисков и несчастных случаев.
- Более высокий уровень самоубийств.
- Большее количество сердечно-сосудистых и прочих заболеваний, прямо или косвенно связанных с употреблением алкоголя и табакокурением.

Биологические и физиологические факторы: Биологические причины заболевания могут быть различными для мужчин и женщин; общество может по-разному реагировать на нездоровье мужчин и женщин; женщины и мужчины могут по-разному реагировать на лечение; у них может быть различный доступ к услугам здравоохранения и/или к ним по-разному могут относиться те, кто оказывает услуги здравоохранения. Некоторые заболевания характерны только для мужчин или только для женщин, например, заболевания, связанные с репродуктивной функцией и половыми органами. Другие заболевания, такие как заболевания сердечнососудистой системы и остеопорозы, в разной степени воздействуют на мужчин и женщин в силу биологических и физиологических факторов[113]. Если мужчины чаще умирают преждевременно, для женщин более характерны хронические заболевания и инвалидность, особенно в старшем возрасте.

Таким образом, целями гендерно-чувствительного подхода к вопросам здоровья и благополучия ***являются***:

- Выявление гендерных аспектов в области здоровья и благополучия.

[110] В связи со спецификой женских половых органов женщины чаще заражаются ВИЧ в результате полового акта, чем мужчины, в то же время социально-культурные факторы подчас предоставляют женщинам меньше возможностей для осуществления контроля в выборе партнеров и использовании защиты против ВИЧ. И, наконец, вовлечение женщин в оказание коммерческих сексуальных услуг, связанное с экономическими факторами, увеличивает угрозу их заражения..

[111] Обзор репродуктивного здоровья, 2000.

[112] Pace (2002).

[113] Гормональные изменения после менопаузы в два или три раза повышают риск сердечнососудистых заболеваний у женщин и способствуют развитию остеопороза, который поражает около 10 процентов женщин во всем мире.

- Гендерный анализ причинно-следственных связей.
- Сбор гендерной статистики (данных, распределенных по полу, возрасту, социальному положению) по заболеваемости.
- Разработка гендерно-чувствительной политики в области здравоохранения.
- Разработка программ профилактики и лечения с учетом гендерных различий, борьба за искоренение препятствий, которые ставят представителей одного пола в более уязвимое положение по отношению к другому.
- Гендерно-чувствительные образовательные программы в школах и для молодежи, нацеленные на профилактику заболеваний и здоровый образ жизни.

Рекомендуемые мероприятия

Упор на гендерно сбалансированную профилактику заболеваний, учитывающую различия гендерных ролей и характерные для заболеваний, специфичных для того или иного пола.
Сокращение внешних рисков, которые в разной мере воздействуют на здоровье мужчин и женщин (например, опасные условия труда, несчастные случаи в результате ДТП, алкоголизм и курение).
Разработка целевых программ в области здравоохранения: Там, где есть возможность предупредить заболевание путем профилактики, следует соответствующим образом адресовать основные идеи и меры по охране здоровья мужчинам и женщинам. Следует учитывать тот факт, что они могут доверять различным печатным изданиям, получать информацию из разных источников и знакомиться с прессой и информационными программами в разное время суток.
Кампании по информированию общественности о важности профилактических мер, организованные на основе гендерно-чувствительных подходов.
Обучающие и просветительские кампании в школах и среди молодежи, направленные на пропаганду здорового образа жизни и профилактику заболеваний.

Измерение прогресса[114]

Показатель	**Уровень измерения**	**Что именно измеряется?**	**Что не измеряется?**	**Источник информации**
Различие продолжительности жизни при рождении у мужчин и женщин	Национальный	Различие в продолжительности жизни мужчин и женщин	Причины гендерных различий. Разница в продолжительности жизни среди разных групп мужчин и женщин (молодые и старшего возраста, проживающие в городской и сельской	Статистичекие данные по демографической ситуации (рождаемость, смертность, заключение браков и др.)

[114] Практическое руководство по внедрению гендерного подхода // Часть 2

			местности, принадлежащие к разным этническим группам, и проч.). Подобное подразделение следует проводить для получения более конкретных данных.	
Различие показателей заболеваемости среди мужчин и женщин (на 100 000), например: - сердечно-сосудистые заболевания - онкологические заболевания - ВИЧ - депрессия проч.	Национальный	Различия в уровне заболеваемости и инвалидности среди мужчин и женщин.	Причины гендерных различий.	Управление медицинской статистики
Детализированные по признаку пола (возраста и социальной принадлежности) данные и исследования в области медицины	Национальный Местный	Существуют ли данные и фактическая информация для обоснования стратегических решений.	До какой степени стратегические решения основаны на фактах	
Гендерная корректность информации и просветительской работы с общественностью для повышения уровня профилактических осмотров	Национальный	Прогресс политики в области охраны здоровья и гендерно-чувствительного подхода	Эффективность профилактических программ	Государственная политика

5.3.2. Доступ к здравоохранению

Суть вопроса. Цели

Сам факт существования служб здравоохранения еще не означает, что все, кто

нуждается в их услугах, имеют к ним свободный доступ. Исследования показали, что существуют различия в возможностях и ресурсах, доступных мужчинам и женщинам, и в их способности принимать решения и пользоваться своими правами, включая и права на защиту здоровья и лечение в случае болезни.

Исследование бедности с позиции женского здоровья позволяет расширить спектр потребностей женщин в области охраны здоровья и отойти от вопросов репродуктивного здоровья как предмета исключительного внимания. Следует признать, что на проблемы женского здоровья и их доступа к услугам здравоохранения влияет не только бедность, но и гендерное неравенство.

Исследования свидетельствуют о том, что препятствия, связанные с бедностью и принадлежностью к женскому полу, ограничивают возможности бедных женщин (и девочек) пользоваться соответствующими медицинскими услугами и получать необходимое лечение. Политика в области охраны здоровья, финансирование и предоставление услуг также не являются гендерно-нейтральными, особенно в вопросах бюджетного финансирования, воздействия платных услуг на бедных женщин и качество медицинского ухода.

Следует учитывать гендерный анализ таких аспектов проблемы доступа к возможностям здравоохранения, как:

***Доступность и расположение учреждений, предоставляющих медицинские услуги*:** Услуги, которые предоставляются только в рабочее время, не дают возможности воспользоваться ими тем, кто работает на полную ставку, или родителям, которые в дневное время ухаживают за маленькими детьми. Местоположение учреждения, предоставляющего услуги, может сделать менее доступными для отдельных групп населения. Люди, проживающие в сельской местности, зачастую сталкиваются с большими препятствиями, в виде временных и финансовых затрат, необходимых для поездки. В силу разных ролей, которые играют мужчины и женщины дома и на работе, часто мобильность женщины ограничена, по сравнению с мужчиной, поэтому у тех и других формируются разного рода потребности в отношении доступности и расположения учреждений, предоставляющих услуги.

Качество ухода и отношение медперсонала: Качество получаемых пациентами услуг также играет роль в определении их доступности: если пациенты не довольны тем, как и в какой мере удовлетворяются их потребности, они могут перестать обращаться за услугами. Женщины неохотно жалуются на качество лечения, за исключением тех случаев, когда это касается правильности лечения их детей. Гендерная нечувствительность медицинских работников в этом отношении является решающим фактором.

Экономические факторы: Бедность (которая по-разному воздействует на мужчин и женщин) самым непосредственным образом связана с плохим состоянием здоровья. Очевидно, что бедность ухудшает доступ к медицинским услугам. Но что менее очевидно, плохое состояние здоровья может привести к бедности, по причине дополнительных расходов и/или недостаточной занятости. В число факторов, определяющих доступ к услугам здравоохранения для бедных женщин, входят: отсутствие свободного времени, распределение ресурсов в домашнем хозяйстве и специфика принятия решений относительно охраны здоровья, а также правовые и социально-культурные ограничения. Даже те женщины, которых фактически нельзя отнести к категории “бедных”, в целом, не располагают таким же доступом к экономическим ресурсам, как и мужчины, что может оказать воздействие и на их доступ к услугам здравоохранения.

Социальные и культурные модели поведения: Социальные роли мужчин и женщин определяют возможности их доступа к услугам. Если женщины перегружены производственным и репродуктивным трудом, они могут не иметь свободного времени

для обращения за необходимыми им услугами здравоохранения. В то же время, мужчины, которые находятся под воздействием типичного образа “сильного или настоящего мужчины”, могут испытывать психологические сложности при необходимости обратиться за медицинской помощью – особенно в профилактических целях.

***Возраст и возможности*:** Взаимодействие факторов возраста и пола также оказывает влияние на доступ к услугам. Например, молодые женщины могут столкнуться с препятствиями при получении услуг здравоохранения, включая доступ к средствам контрацепции, безопасным и легальным абортам, в частности, под угрозой может оказаться их право на конфиденциальность. В то же время службы здравоохранения зачастую не учитывают потребности молодых мужчин. В результате они могут столкнуться с трудностями в поисках соответствующих услуг, способных удовлетворить их потребности. Государственные медицинские учреждения традиционно ориентированы на женщин и детей, а мужчины, особенно молодые, могут чувствовать себя неуютно, когда им приходится обращаться за медицинской помощью в том же месте.

Целью *включения гендерного подхода в вопросы доступа к медицинским услугам является:*

• Обеспечение **полного и равного доступа** ко всем аспектам медицинских услуг и системы здравоохранения.

• **Внимание лиц, ответственных за принятие решений,** к личным и семейным потребностям в области охраны здоровья и учет факторов, определяющие эти потребности.

• Повышение **качества медицинского ухода**, с учетом женского восприятия и опыта, для того, чтобы повысить уровень спроса на услуги.

• **Гендерно-чувствительный подход в своей работе** со стороны руководителей и работников здравоохранения.

Рекомендуемые мероприятия

***Исследования*:** Для более полного понимания гендерных аспектов проблемы доступа к услугам здравоохранения, следует проводить исследования, включая:

- *Сравнительные социологические исследовани*я, которые выявляют особенности использования услуг здравоохранения мужчинами и женщинами, препятствия, с которыми они сталкиваются при обращении за медицинскими услугами, их мнение о качестве полученных услуг, и прочее.
- *Анонимные опросы клиентов:* В проведении таких опросов в качестве респондентов могут принимать участие добровольцы (отвечать устно или заполнить анкету на выходе из медицинского учреждения). Вопросы могут касаться качества полученных медицинских услуг. Кроме того, исследователи могут опрашивать сотрудников медицинских учреждений и оценивать качество медицинских услуг самостоятельно.
- *Проведение исследований и презентация данных с разбивкой по признаку пола:* Как правило, статистические данные не позволяют выявить причины гендерных различий в заболеваемости, поэтому очень важно обеспечить проведение более глубокого исследования, основанного на методологии гендерной теории, Уже проведено значительное количество исследований причин заболеваемости. Эти данные следует разбить по признаку пола и провести их гендерный анализ.

Целенаправленный мониторинг: Политика в области здравоохранения должна включать проведение целенаправленных проверок (целевой мониторинг) на основании итогов

указанного выше исследования. Особое внимание следует уделять мониторингу общих психических заболеваний, таких как депрессия или тревожность. За мониторингом должна следовать выдача направлений к врачу и проведение соответствующего лечения.

Гендерное обучение медицинских специалистов: Для обеспечения высокого качества медицинского обслуживания, важно оказать поддержку специалистам-медикам в повышении квалификации по данному направлению. Для этого можно использовать такие формы работы, как проведение обучающих семинаров без отрыва от производства или включение в программу обучения в медицинских институтах специальных курсов по внедрению гендерного подхода в лечение пациентов. Хорошей отправной точкой при разработке стандартов в этой области является сотрудничество с профессиональными медицинскими ассоциациями.

Измерение прогресса

Показатель	**Уровень измерения**	**Что именно измеряется?**	**Что не измеряется?**	**Источник информации**
Соотношение мужчин и женщин, регулярно (ежегодно) проходящих профилактический медосмотр	Национальный	Различия в количестве принявших профилактические меры мужчин и женщин. Сокращение различий может быть показателем эффективности принятых мер.	Причины не обращения к врачу	Опросы/обзоры
Время (кол-во часов в месяц), которое мужчины, по сравнению с женщинами, тратят на визиты в врачу, в том числе сопровождая детей или престарелых.	Национальный	Гендерные различия во временных затратах на медицинский уход	Причины роста или сокращения временных затрат	Изучение временных затрат
Качество услуг, включая гендерную чувствительность работников здравоохранения	Национальный	Измерение гендерной чувствительности работников здравоохранения		Анонимные опросы клиентов

5.3.3. Реформа сектора здравоохранения

Суть проблемы. Цели.

Реформа здравоохранения направлена на обеспечение равного доступа к

медицинским услугам, а также на повышение качества лечения. Это значит, что лица, ответственные за принятие решений, должны заняться такими проблемами, как определение приоритетов в основных услугах, окупаемость затрат, реструктуризация человеческих ресурсов, децентрализация и участие общества.

Поскольку подобные реформы в основном готовят экономисты и руководители системы здравоохранения, их недостаточная гендерная осведомленность может привести к тому, что при распределении ресурсов приоритет отдается мужчинам (что рассматривается как норма). Часто это происходит неосознанно. “Гендерная слепота” приводит к игнорированию гендерных факторов (различного опыта мужчин и женщин, гендерных различий в заболеваемости и т.д.) как ключевых детерминант социального неравенства. Эту проблему можно решить лишь путем разработки гендерно-чувствительной политики, которая признает реальность и нежелательность неравенства между женщинами и мужчинами, включая неравное разделение труда и власти.

В этом отношении заслуживают внимания следующие гендерные аспекты:

Приоритет первичному звену здравоохранения и профилактике: Многие реформы предусматривают смещение предпочтений от специализированных услуг к услугам широкого профиля, оказываемым первичным звеном медицинских учреждений (то есть регулярные консультации терапевта – врача общей практики, который при необходимости направляет пациента к специалистам). Такое смещение, вероятно, по-разному повлияет на мужчин и женщин. Например, исследования показали, что во многих странах мужчины редко обращаются за профилактической помощью и начинают заботиться о здоровье только тогда, когда “что-то не так”. Таким образом, есть опасность, что мужчины не будут охвачены системой, ориентированной на профилактику. С другой стороны, женщинам может не нравиться, что семейный врач становится обязательным посредником в их отношениях с гинекологом.

Введение платы за лечение и финансовая реформа: Одной из основных причин проведения реформы сектора здравоохранения в странах с переходной экономикой является финансовое бремя старой системы, которое раньше полностью ложилось на плечи государства. Многие реформы здравоохранения предусматривают переход от полного государственного финансирования системы здравоохранения к введению платы за услуги. Этот переход по-разному влияет на мужчин и женщин, так как мужчины и женщины обычно имеют разный уровень доходов и по-разному пользуются услугами здравоохранения. Помимо этого, семьи могут оплачивать только лечение и не оплачивать профилактику, которую выбирают, как правило, женщины.

***Реструктуризация человеческих ресурсов*:** В странах переходного периода большинство медиков, как правило, – женщины, а уровень зарплат в этой сфере низок. Этот факт имеет большое значение для включения гендерного подхода и реформ в здравоохранении:

• Увеличение роли врача общей практики может создать “переизбыток” специалистов, в результате чего, реформы могут быть направлены на достижение эффективного соотношения числа врачей и пациентов. Важно понять, как планируемые действия повлияют на число рабочих мест для женщин, а также гарантировать то, что женщины не будут нести на себе всю тяжесть этих преобразований.

• Необходимость управления новой системой здравоохранения влечет за собой увеличение числа рабочих мест для руководящих работников, поэтому важно обеспечить соблюдение принципа равенства полов при их найме. В противном случае возможна такая ситуация, когда здравоохранением будут управлять мужчины, а реализовывать решения будут женщины, что приведет к вертикальной профессиональной сегрегации по признаку пола. По тем же причинам следует проанализировать роль медсестер в новой системе с точки зрения гендерного равенства. Реформа здравоохранения, помимо всего прочего,

должна быть направлена на поиск путей повышения престижа и заработной планы медиков, а не на простую передачу контроля над профессией в руки мужчин.

Таким образом, ***целью*** *включения гендерного подхода в реформу здравоохранения является:*

• Включить оценку гендерного воздействия и **принципы гендерного равенства** в реформу здравоохранения **и применить гендерный подход** при **планировании, проведении и мониторинге** реформы с целью удовлетворения конкретных потребностей мужчин и женщин.

Рекомендуемые мероприятия

Оценка последствий реформы для каждого пола: существует весьма незначительное количество исследований, касающихся воздействия этих реформы на мужчин и женщин. Причина этого – недостаточный систематический мониторинг реформ с позиции гендерного подхода. Очень важно отслеживать последствия любой реформы для каждого пола, как с точки зрения экономики, так и здравоохранения.

Гендерный анализ семейных бюджетов: Одно из возможных направлений исследования – анализ семейных расходов на здравоохранение, определение различий в ресурсах, доступных мужчинам и женщинам для лечения и профилактики, в приоритетах их использования.

Гендерный анализ государственного бюджета. Гендерный анализ средств государственного бюджета, выделенных на сферу здравоохранения, может показать насколько учитываются потребности различных социальных групп в области здравоохранения как в отношении обеспечения рабочими местами, так и с точки зрения удовлетворения потребностей пациентов.

Измерение прогресса

Показатель	**Уровень измерения**	**Что именно измеряется?**	**Что не измеряется?**	**Источник информации**
Доля мужчин и женщин, занятых в системе здравоохранения на следующих уровнях: - руководители и администраторы - прочий административный персонал - участковые врачи (врачи общей практики) - специалисты - медсестры	Национальный	Гендерный баланс в различных областях здравоохранения. Уделите внимание соотношению мужчин и женщин в высокооплачиваемых и престижных профессиях и низкооплачиваемых и мало престижных	Каким образом реформа здравоохранения воздействует (или будет воздействовать) на сегрегацию на рынке труда по признаку пола	Статистика занятости

Наличие детских учреждений и прочих услуг для работников сектора здравоохранения	Местный		Качество услуг	
Финансовое измерение (стоимость услуг) здравоохранения и посредничества до и после реформы	Национальный Местный	Указывает на финансовое бремя для бедных семей, особенно для матерей-одиночек, многодетных семьи и пожилых женщин		Регулирование платы за медицинские и посреднические услуги

5.3.4. Репродуктивное и сексуальное здоровье

Суть проблемы. Цели

Репродуктивное здоровье можно определить как состояние полного физического, психического и социального благополучия во всем, что касается репродуктивной системы, ее функций и процессов. Это предполагает право на принятие свободных и ответственных решений по планированию семьи и получение всей необходимой информации и необходимых для этого средств. Сексуальное и репродуктивное здоровье являются той самой областью, где половые различия играют наиболее важную роль. Хотя репродуктивное и сексуальное здоровье часто считаются «женскими проблемами», при работе в данной области редко используется гендерный подход. Гендерные роли и отношения - неотъемлемый аспект репродуктивного здоровья и сексуальности, которые можно анализировать и рассматривать в разных контекстах:

Половые и гендерные роли: Социально приемлемые модели поведения часто предоставляют право принятия решений в области сексуального поведения и репродуктивного здоровья мужчинам, одновременно с этим лишая женщин возможности использовать современные контрацептивы или предложить использование презервативов. В результате женщины часто не могут защитить себя от нежелательной беременности, болезней, передающихся половым путем. Более того, общепринятые нормы мужского поведения могут удерживать мужчин от использования презервативов или от использования услуг здравоохранения в профилактических или лечебных целях. Это влияет не только на их собственное здоровье, но и на здоровье их партнерш/ов.

Материнское здоровье и здоровье женщин: Безопасное материнство должно быть главным приоритетом здравоохранения. Беременным женщинам необходимо качественное медицинское обслуживание, в том числе доступ к консультациям по здоровому образу жизни, к психологической и акушерской помощи. Они также должны иметь возможность выбора места и характера помощи при родах. В то же время, женщины должны рассматриваться, прежде всего, *как женщины*, а не как средство для производства нового поколения. Женщины, которые не могут или не хотят иметь детей, должны обеспечиваться таким же качественным лечением, иметь доступ к услугам, относящимся к сексуальному здоровью, и сами принимать решения относительно количества детей.

Более того, женщинам следует обеспечить высокое качество услуг здравоохранения на протяжении всей жизни, а не только в репродуктивном возрасте.

Здоровье мужчин: репродуктивное здравоохранение не уделяет должного внимания сексуальному здоровью мужчин. Здоровье отцов часто недооценивается как фактор бесплодия пары или плохого репродуктивного здоровья женщины. Специфические потребности мужчин и их здоровье на протяжении всей жизни должно быть приоритетом здравоохранения.

Молодежь: Большинство мужчин и женщин (состоящих и не состоящих в браке) становятся сексуально активными в подростковом возрасте. Как и взрослые, молодые люди имеют право на информацию об их репродуктивном и сексуальном здоровье, на качественные медицинские услуги и консультации, в том числе и о противозачаточных средствах. Молодежь сталкивается с дискриминацией в системе здравоохранения, выраженной в нарушении их права на конфиденциальность и в отсутствии доступа к информации и услугам. Сексуальное здоровье молодежи в значительной мере определяется гендерными моделями поведения принятыми в обществе, что может приводить к нежелательным половым актам, насилию, ранним беременностям и заболеваниям, передающимся половым путем.

Неравные отношения между мужчиной и женщиной ограничивают способность женщин контролировать свою фертильность, возможность защитить себя от болезней, передаваемых половым путем, в том числе ВИЧ/СПИДа.
На конец 2007 г. на учете состояло ВИЧ-инфицированных 1156 человек, из них больных СПИДом – 23 человека. Из числа состоящих на учете ВИЧ-инфицированных, 75,2% заражены инъекционным путем, 23,4% - половым путем, 1,1% - по вертикальном пути заражения, т.е. передачи от матери к ребенку. На конец 2007 г. антиретровирусную терапию получают 84 человека, из них 64 мужчин и 20 женщины.
Выявлено в 2007г. 409 ВИЧ-инфицированных лица, из них 338 – граждане республики, в том числе в Ошской области – 103 человека, Чуйской области – 95, г.Ош – 88, г.Бишкек – 45, Жалал-Абатской области – 44, Баткенской – 8, Таласской области – 3, Ыссык-Кульской области – 2 человека.
Следует обратить внимание на то, что проблема ВИЧ/СПИДа в нашем обществе имеет ярко выраженное гендерное измерение. Так, женщина заболевшая СПИДом, зачастую рассматривается либо как источник инфекции для мужчин, либо как посредники в передаче болезни другим поколениям и почти никогда не рассматривается с точки зрения нужд самой женщины. Женщина, заболевшая СПИДом, до сих пор вызывает скорее подозрение, чем сострадание.

Таким образом, ***целями гендерного подхода*** *в отношении репродуктивного и сексуального здоровья являются:*

• **Не рассматривать** репродуктивное и сексуальное здоровье **только как** женскую проблему и гарантировать предоставление полной информации и услуг всем женщинам и мужчинам на протяжении всей жизни;

• Обеспечить чувствительный по отношению к гендерным вопросам подход в работе всех соответствующих **служб**.

• Предоставить больше прав женщинам в осуществлении **контроля над их сексуальной и репродуктивной жизнью**.

Для достижения ***конечной цели*** *необходимо****:***

Обеспечение максимально высокого уровня репродуктивного и сексуального здоровья всех мужчин и женщин и гарантированного полного использования ими своих репродуктивных и сексуальных прав.

Рекомендуемые мероприятия

***Расширение понятия "Материнское и детское здоровье"*:** Необходим пересмотр политики в области „материнского и детского здоровья". Данная политика не должна проводиться в ущерб более широкому подходу к обеспечению репродуктивного здоровья, который включает и здоровье отцов. Расширение понятия „материнское и детское здоровье" до "репродуктивное здоровье" обеспечит учет здоровья отцов как важного фактора, и в то же время побудит мужчин быть отцами, более активно участвующими в уходе за ребенком.
Более того, такой пересмотр должен быть направлен на то, чтобы государственная политика в области здравоохранения в достаточной мере учитывала другие аспекты здоровья женщин на протяжении всей их жизни, и здоровье женщин ценилось не только как здоровье матери.
Устранение законодательных и политических препятствий для полной реализации репродуктивных прав: Юридические ограничения прав женщин на свободный и осознанный выбор во всем, что касается их репродуктивной и сексуальной жизни, существуют еще во многих странах, в том числе ограничения в праве на безопасный аборт и на доступ к некоторым противозачаточным средствам. Молодежь особенно часто сталкивается с ограничениями репродуктивных прав. Следует принять меры для обеспечения гарантии полной реализации сексуальных и репродуктивных прав. Эти меры могут включать:
• Пересмотр политики и законодательства в целях выявления всех барьеров, препятствующих полной реализации сексуальных и репродуктивных прав.
• Устранение всех барьеров посредством внесения поправок в законодательство, либо изменения политики в данной области.
Широкий доступ к услугам по обеспечению сексуального и репродуктивного здоровья независимо от половой принадлежности, возраста, социального и материального положения или религиозной принадлежности. Необходимо осуществить следующие мероприятия:
• Предоставить субсидии на использование современных средств контрацепции по крайней мере для социально незащищенных групп населения и молодежи.
• Содействовать распространению услуг там, где этому препятствует бедность, культурные или религиозные традиции, например, в сельских районах или среди отдельных этнических групп.
***Обучение молодежи практическим навыкам*:** Предоставление информации само по себе не обеспечивает развития навыков, необходимых молодежи для достижения полного репродуктивного здоровья. Эти навыки включают в себя: принятие решений, обсуждение, разрешение конфликтов, самоутверждение - все это тесно связано со спецификой гендерных ролей и отношений. Все образовательные программы по обучению практическим навыкам должны иметь гендерную составляющую.
***Обучение сотрудников/иц*:** Обучение сотрудников/иц может способствовать развитию в них гендерной чувствительности и понимания значимости гендерных аспектов репродуктивного и сексуального здоровья. В сочетании с новой клинической практикой, которая ориентирована на формирование адекватного представления о безопасности и эффективности современных средств контрацепции, обучение также дает знания и навыки, необходимые для предоставления более широкого спектра услуг и непредвзятого

отношения к сексуальным проблемам клиентов. Таким образом, важно развивать гендерно-чувствительный подход к вопросам просвещения в области охраны здоровья. ***Информирование и просвещение общественности по профилактике заболеваний, передающихся половым путем (ЗППП).*** Реализация гендерно-чувствительного подхода при разработке планов мероприятий кампаний по применению существующих/новых лекарственных препаратов, вакцин, методам профилактики, способным ликвидировать ЗППП.

Уровни материнской, младенческой и детской смертности являются наиболее чувствительными показателями в оценке, как качества оказываемых медицинских услуг, так и социально-экономического уровня развития страны. Так в Кыргызстане в 2007 г. на 100 тыс. детей, родившихся живыми, приходились 51,9 случая смертности среди матерей, тогда как в 2004 г. она составляла 50,9 случая. Почти 80% случаев материнской смертности регистрируется в сельской местности. Из общего числа женщин, закончивших беременность, страдали: поздним токсикозом 3,9% (против 4,6% в 2006г.), анемией – 52,2% (52%), болезнями системы кровообращения – 2% (1,9%).

В СРС (2009-2011гг) определены меры действия по *внедрению комплекса мер по охране материнства и детства и борьбе с ВИЧ/СПИД, туберкулезом и другими опасными инфекционными заболеваниями*. Для этого существует система индикаторов:

- заболеваемость туберкулезом и смертность (на 100 000 населения);
- смертность от сердечно-сосудистых заболеваний в возрасте 30-39 лет, 40-59 лет (на 100 000 населения);
- доля беременных женщин, добровольно получивших консультацию и прошедших тестирование на ВИЧ-инфекцию(%);
- доля ВИЧ-инфицированных взрослых и детей, которые, по имеющейся информации, продолжают получать антиретровирусное лечение спустя 12 месяцев после его начала (%);
- младенческая смертность[115] (на 10 000 родившихся живыми);
- детская смертность (до 5 лет) (на 10 000 родившихся живыми);;
- материнская смертность[2] (на 10 000 родившихся живыми); .

Измерение прогресса

Показатель	Уровень измерения	Что именно измеряется?	Что не измеряется?	Источник информации

[115] Цифры официальной статистики за 2007 г. не отражают реальную ситуацию по материнской и детской смертности. В связи с этим в течение следующих 2,5 лет будет проводиться работа по повышению достоверности регистрации данных показателей. Ожидается, что в результате эти показатели увеличатся в связи с комплексом мероприятий Минздрава: внедрением регистра новорожденных, критериев живорождения, материнского и младенческого аудита, введения моратория на наказание за материнскую смертность, продолжение моратория на наказание за детскую смертность и другие. Рост данных показателей и максимальное их приближение к аналогичным данным, полученным в исследованиях, будет отражать улучшения в регистрации случаев смерти детей и матерей. В 2009-2010 гг. планируется проведение исследования МИКС при поддержке ЮНИСЕФ и ЮНФПА, согласно которому можно будет отслеживать разницу между данными официальной статистики и исследований. Необходимо отметить, что показатель младенческой смертности в ближайшие годы может иметь тенденцию к росту и в связи с социально-экономическим положением широких слоев населения.

Наличие комплексной национальной политики по репродуктивному и сексуальному здоровью, которая адресована в равной степени мужчинам и женщинам	Национальный	Обязательства правительства включить вопросы репродуктивного и сексуального здоровья в программу действий и признание роли обоих полов в этом вопросе	Качество такой политики и адекватность ее исполнения	Обзор политики
Использование методов планирования семьи: - количество абортов (безопасных и небезопасных) - показатели связанной с абортами смертности - уровень использования современных средств контрацепции	Национальный	Доступ к современным методам планирования семьи, качество и доступность служб охраны репродуктивного и сексуального здоровья	Гендерное равенство при принятии решений по планированию семьи	Статистические данные
Наличие регулируемого государством сексуального просвещения и информационной политики	Национальный	Государственный подход к вопросам ответственного и идеологически свободного поведения для предотвращения нежелательной беременности и ЗППП	Качество просветительской работы на индивидуальном уровне	Обзоры политики в области образования
Программы профилактики заболеваний, характерных только для мужчин или женщин (рак яичников или молочной железы у женщин, рак	Национальный	Ответственность государства за организацию профилактики заболеваний, характерных для мужчин или женщин	Доступность такого рода лечения	Обзор политики министерства здравоохранения

простаты у мужчин), основанные на гендерном подходе, профилактика ВИЧ				

Итак, если не учитываются гендерные факторы, политика развития здравоохранения может оказаться неэффективной. В соответствии с мнением ВОЗ, включение гендерного подхода является наиболее эффективной стратегией решения проблем здравоохранения. Повышение благосостояния мужчин и женщин не только сокращает расходы общества на медицинское обслуживание и социальное обеспечение для людей со слабым здоровьем. Оно также способствует повышению работоспособности населения в целом. Хорошее здоровье людей является основой устойчивого экономического развития. Инвестиции в здравоохранение не только открывают новые перспективы, но также приносят много благ, поскольку они являются вложением в долгосрочное экономическое и социальное развитие в целом.

Контрольные вопросы:

1. Опишите, как Вы понимаете «замкнутый круг воспроизводства бедности»?
2. Анализ гендерно-дезагрегированных данных показывает, что в домохозяйствах, возглавляемых женщинами, экономическая ситуация выглядит несколько лучше чем в домохозяйствах, возглавляемых мужчинами, как вы думаете, почему?
3. Обсудите, являются ли разработанные МОТ ключевые индикаторы рынка труда (КИРТ) доступными и реализуемыми в системе управления КР на разных уровнях (национальном, региональном, местном).
4. Влияет ли гендерное неравенство в области образования на занятость населения?
5. Какие факторы влияют на внедрение гендерного подход к вопросам здравоохранения?

Литература

1. Гендер и раннее предупреждение конфликтов в Ферганской долине – ЮНИФЕМ, 2005.
2. Гендерный анализ кадровой политики в Кыргызстане на примере Министерства экономики и финансов Кыргызской Республики, Агентство социальных технологий при поддержке ПРООН, Бишкек, 2006
3. Доступ сельских женщин к экономическим ресурсам». – Центр изучения общественного мнения «Эль-Пикир», Общественное объединение «Институт оценки развития». – ЮНИФЕМ, 2005. - 55 с.
4. Женщины и бедность в странах третьего мира. Майра Бувинич, Маргарет А. Лисетт и Вильям Пол МакГриви. Университет Джона Хопкинса.
5. Женщины и мужчины Кыргызской Республики // Сборник гендерно-разделенной статистики 2003-2007 – Б., 2008 – 123 с.
6. Национальный План Действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 гг.
7. Планы действий Центральных органов, министерств госкомитетов, областных государственных администраций КР, разработанные во исполнение Указа

Президента КР «О Национальный План Действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 гг.».
8. Пол. Гендер / Справочное пособие для государственных служащих – Минск, 2005 – с. 50.
9. Практическое руководство по внедрению гендерного подхода. – Братислава, 2007. – с. 14-15.
10. Ржаницына Л.С. Гендерное измерение бюджета – российский опыт/ Часть 2 – М., 2006 – с. Институт исследования женской политики, 2008.
11. Стратегия развития страны (2009-2011) – Б., 2009 – с. 96-97
12. Тони Бек. Применение гендерно-чувствительных индикаторов: Руководство-справочник для Правительств и заинтересованных сторон, 1999.

Спецкурс «Внедрение гендерных подходов в процессы государственного управления и местного самоуправления Кыргызской Республики»
для слушателей магистерских программа по направлению «Менеджмент» со специализациями «Государственное управление», «Местное государственное управление и самоуправление» и курсов повышения квалификации для государственных и муниципальных служащих.

ВВЕДЕНИЕ

Программа специального курса «Внедрение гендерных подходов в процессы государственного управления и местного самоуправления Кыргызской Республики» предназначена для государственных и муниципальных служащих магистерских программ, обучающихся по направлению «менеджмент» со специализациями «Государственное управление» и «Местное государственное управление и самоуправление», а также курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Общий объем курса составляет 28 часов, согласно действующим образовательным стандартам магистерских программ. Более половины времени приходится на аудиторные занятия (лекции, семинарские и практические занятия), а некоторые вопросы изучаются самостоятельно.

Учебная программа составлена таким образом, чтобы соответствовать не только основным требованиям образовательного стандарта, но и учитывать изменения в области гендерной политики, которые произошли в последние годы в Кыргызстане, а также достижения в данной области в зарубежных странах.

Основная цель изучения спецкурса – формирование у государственных и муниципальных служащих гендерно-чувствительного подхода к вопросам управления, повышения информированности и осведомленности в гендерных вопросах, законодательстве, формирования и реализации стратегий, программ, планов и проектов.

Для достижения цели необходимо решить следующие **задачи**:

- ознакомить с основными понятиями и инструментами гендерного подхода в сфере государственного управления и местного самоуправления;
- дать общее представление об актуальной ситуации и состоянии внедрения гендерных подходов;
- раскрыть институциональные механизмы реализации гендерной политики на международном и национальном уровнях;
- дать информацию о международном и национальном законодательствах в сфере гендерной политики;
- ознакомить с гендерными аспектами региональных и секторальных проблем;
- сформировать у слушателей умения и навыки гендерного анализа и гендерного бюджетирования.

Статус специального курса «Внедрение гендерных подходов в процессы государственного управления и местного самоуправления Кыргызской Республики» позволяет каждому учебному учреждению с учетом своей специфики самостоятельно определять не только примерную тематику курса, но и объем часов, необходимых для его изучения.

Учебное пособие, входящее в учебно-методический комплекс, также может быть использовано для самостоятельного изучения государственными и муниципальными служащими.

Формы проведения занятия: лекции, семинары, практические занятия с применением интерактивных методов обучения

ПРИМЕРНЫЙ ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН
спецкурса «Внедрение гендерных подходов в процессы государственного управления и местного самоуправления Кыргызской Республики» для слушателей магистерских программа по направлению «Менеджмент» со специализациями «Государственное управление», «Местное государственное управление и самоуправление» и курсов повышения квалификации для государственных и муниципальных служащих.

№ п/п	**Наименование темы**	**Лекции,** ***часы***	**Семинарские Занятия** ***часы***	**Самостоятельная работа слушателя,** ***часы***
1	Гендерные подходы в сфере управлении	2		4
2	Гендерная политика в Кыргызской Республике: международные обязательства и национальное законодательство	2	2	4
3	Гендерный анализ и бюджетирование: подходы и методология	4	4	6
4	Внедрение гендерного подхода в государственную и муниципальную службы	4	4	6
5	Гендерные аспекты секторальных проблем в Кыргызской Республике	2	4	6
	ИТОГО	**14**	**14**	**26**

ПРОГРАММА СПЕЦКУРСА
«Внедрение гендерных подходов в процессы государственного управления и местного самоуправления Кыргызской Республики» для слушателей программы «Менеджмент» со специализациями «Государственное управление», «Местное государственное управление и самоуправление» и курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.
(28 часов)

Тема 1. Гендерные подходы в сфере управления: основные понятия

Предмет курса. Гендерные подходы: основные понятия. Комплексный гендерный подход. Гендерные отношения и равенство. Гендерная социализация, идентичность.

Гендерные роли: замкнутый круг воспроизводства гендерных ролей. Субъекты воспроизводства.

Дискриминация: дискриминация на уровне предпочтений, статистическая дискриминация. Объективный и субъективный характер дискриминации. Предубеждения.

Гендерное разделение труда: горизонтальная и вертикальная сегрегация труда. Стратегические и практические потребности. Гендерные стереотипы.

Тема 2. Гендерная политика в Кыргызской Республике: международные обязательства и национальное законодательство

Права человека и гендерное равенство: история, подходы и политика. Феминизм. История развития социально-философских представлений о равенстве и неравенстве. Суфражизм.

Идеологические концепции: консервативно-патриархатная, либерально-демократическая и радикально-демократическая или социалистическая. Типы государственных политик в отношении женщин.

Международные конвенции и соглашения: Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации (CEDAW), Пекинской Платформе действий, Конвенциях Международной организации труда (МОТ), Цели развития тысячелетия (ЦРТ) и др.

Национальные программы и стратегии в рамках международных обязательств Кыргызстана: Стратегия развития страны на 2009-2011 гг., Национальный План Действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 гг. и др. Нормативная правовая база гендерной политики в Кыргызстане.

Институциональные механизмы реализации гендерной политики – мировой опыт. История развития институционального механизма реализации гендерной политики в Кыргызстане.

Тема 3. Гендерный анализ и бюджетирование: подходы и методология

Гендерный анализ. Планирование гендерного анализа. Основные компоненты гендерного анализа. Методология проведения гендерного анализа проекта.

Индикаторы: статистика, гендерно-чувствительные индикаторы. Индикаторы мониторинга и оценки реализации СРС (20098-2011 гг).

Гендерное бюджетирование: условия, цели применения. Категории бюджетных расходов. Гендерно-дезагрегированный анализ государственных расходов. Оценка гендерного воздействия. Методы стратегического и текущего планирования. Этапы включения гендерного бюджета в управленческую практику.

Гендерное бюджетирование: зарубежный и местный опыт.

Тема 4. Внедрение гендерного подхода в государственную и муниципальную службы

Гендерные подходы в сфере государственного управления и местного самоуправления. Гендерное представительство в органах государственного управления и местного самоуправления.

Национальное законодательство и международные обязательства по достижению

равного участия полов в управлении.

Гендерный анализ государственной и муниципальной службы: прием на работу, повышение квалификации, продвижение по службе, совмещение семейных и служебных обязанностей. Равные возможности на государственной службе. Стимулы и условия труда. Институциональная и правовые основы. Основные компетенции государственных служащих

Шаги внедрения гендерного подхода в государственную и муниципальную службы.

Тема 5. Гендерные аспекты секторальных проблем в Кыргызской Республике

Внедрение гендерного подхода в стратегии и принятия решений по секторам. Цели, действия, индикаторы.

Гендерные аспекты социально-экономической сферы: Бедность. Труд. Занятость. Безработица. Основные определения. Роль гендерного фактора в социально-экономической сфере.

Гендерные аспекты в образовании. Равенство при приеме в учебные заведения. Структурное равенство в преподавательской профессии. Образование как инструмент изменения традиционных гендерных стереотипов. Вовлечение родителей в процесс образования.

Гендерные аспекты в здравоохранении. Роль гендерного фактора: социальные, культурные экономические, экологические факторы. Доступ к медицинским услугам. Реформа сектора здравоохранения. Репродуктивное и сексуальное здоровье.