

Программа развития Организации Объединенных Наций  
Правительство Кыргызской Республики

**ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО  
по внедрению гендерных подходов  
в деятельность статс-секретарей  
государственных органов  
Кыргызской Республики**

Бишкек-2009

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Правительство Кыргызской Республики прилагают усилия для решения вопросов гендерного равенства посредством продвижения гендерного равенства в системе государственной службы. Шведское Агентство по международному развитию SIDA с 1999 года сотрудничает с ПРООН и дополняет усилия ПРООН по укреплению прав человека и гендерному равенству во всех сферах Кыргызской Республики.

Данное руководство адресовано статс-секретарям Кыргызской Республики, являющиеся целевой группой в рамках компонента проекта повышение потенциала государственных служащих высшего и среднего звена в современном гендерно чувствительном управлении и гендерно сбалансированной государственной службе. Цель руководства вооружить статс-секретарей инструментом, позволяющим повысить уровень знания гендерных проблем, инструментом, который они могли бы использовать при выполнении своих непосредственных профессиональных обязанностей в качестве лиц, принимающих решение.

Руководство подготовлено рабочей группой в составе гендерных экспертов Анары Ниязовой и Гульнары Ибраевой. Рабочая группа выражает благодарность руководству Министерства Юстиции КР и Государственной Кадровой Службы КР за содействие в подготовке данного руководства.

Мнения, выраженные в этой публикации, не обязательно отражают точку зрения ООН, ПРООН, ее программ/проектов или правительств. Употребляемые обозначения не означают выражения какого-либо мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории или района, или их границ.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Нормативные основания и принципы развития института статс-секретарей государственных органов.....	6
История возникновения и развития института статс-секретарей и его функциональное предназначение.....	6
Технологизация деятельности статс-секретарей - веление времен.....	9
Структурные коллизии и вызовы, с которыми сталкивается институт статс-секретарей.....	11
Кейс 1.....	12
Кейс 2.....	13
Гендерное законодательство как нормативное поле деятельности статс-секретарей.....	14
Кейс 3.....	15
Глава 2. Актуальные проблемы внедрения гендерных подходов в деятельность статс-секретарей, осуществляемую в рамках их полномочий.....	16
Функции и полномочия статс-секретарей государственных органов.....	16
Как проводить анализ общего состояния дел в области единой государственной политики в сфере государственной службы?.....	18
Как обеспечить реализацию государственной кадровой политики в государственном органе, единую систему подготовки, подбора, расстановки и повышения квалификации кадров?.....	24
Как организовать и провести функциональный анализ в государственном органе и осуществить выработку предложений по совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности государственного органа, обеспечить реализацию выработанных рекомендаций?.....	27
Как осуществлять подготовку представлений на назначение, перемещение, ротацию и освобождение от должности государственных служащих, занимающих административные государственные должности?.....	28
Как обеспечить законность, права и свободы государственных служащих?.....	30
Как организовать обучение государственных служащих?.....	31
Как организовать электронный документооборот?.....	32
Глава 3. Выбор индикаторов и показателей, позволяющих проводить гендерный анализ и мониторинг.....	33
Индикаторы и показатели эффективности деятельности государственного органа.....	33
Виды анализа в деятельности статс-секретаря государственного органа и их выбор .....	36
Заключение.....	38
Глоссарий основных терминов и понятий.....	39
Приложения.....	41

## ВВЕДЕНИЕ

Реформы в разных сферах жизнедеятельности государства и общества, осуществляемые в Кыргызской Республике со времени обретения независимости, наглядно продемонстрировали исключительную важность для системы управления таких факторов, как:

- преемственность в реализации политик и стратегий государственных институтов;
- компетентность и профессионализм людей, обеспечивающих реализацию реформ на разных уровнях управления;
- использование получивших широкое признание в мире социальных технологий управления, вносящих «человеческое измерение» в процесс изменений;
- наличие сдержек и противовесов в процессах принятия решений, стратегий и политик для обеспечения справедливых изменений в интересах большинства.

В настоящее время руководство Кыргызстана положило начало новому этапу реформирования системы государственных органов. Одну из важнейших ролей в эффективной реализации поставленных задач призваны сыграть статс-секретари (далее СС) государственных органов, которые полномочны соединить эффективные технологии и человеческий подход, способствовать полному раскрытию потенциала государственных служащих путем справедливого, правового регулирования этой сферы и создания рабочей среды, лояльной к семейным ролям работников.

Настоящее руководство ставит своей целью обеспечение статс-секретарей государственных органов Кыргызской Республики (далее КР) методическими рекомендациями по наиболее оптимальной организации их деятельности, основанной на гендерном аспекте управления. Данное руководство позволит углубить понимание и упростить использование инструментов гендерного анализа при осуществлении кадрового и финансового менеджмента.

Руководство включает в себя:

- описание процедур внедрения гендерных подходов в функциональную деятельность статс-секретарей, определяемую законодательством КР;
- примеры и ссылки на релевантный опыт в управленческих процессах в разных странах;
- кейсы успешных и негативных практик деятельности статс-секретарей;
- спектр индикаторов и показателей, которые являются важнейшими составляющими эффективного управления кадровыми и финансовыми процессами.

Целевая группа настоящего руководства — статс-секретари министерств и ведомств. Они найдут в этом руководстве ответы на ключевые вопросы, с которыми они могут столкнуться при исполнении своих ежедневных обязанностей и полномочий. Кроме того, в руководстве описаны технологии решения того или иного вопроса, процедуры того или иного вида аналитической работы. По каждой процедуре, описанной в руководстве, представлены инструменты реализации функциональных обязанностей статс-секретарей в рамках гендерного подхода.

Для расширения понимания функций института статс-секретарей в руководстве представлен обобщенный сравнительный материал об опыте деятельности статс-секретарей (или лиц иных должностных статусов, выполняющих аналогичные функции) в государственных кадровых аппаратах в странах с устоявшейся системой государственной службы и в государствах переходного периода. Также в руководстве приведено несколько наиболее ярких отечественных примеров как эффективной, так и не эффективной деятельности статс-секретарей, что, несомненно, будет полезным в практической интеграции гендерных подходов в работу в рамках компетенции данного института.

## ГЛАВА 1.

### Нормативные основания и принципы развития института статс-секретарей государственных органов

История возникновения и развития института статс-секретарей и его функциональное предназначение

В истории развития административной государственной власти институт статс-секретарей известен давно.

Статс-секретарь (нем. Staatssekretar, англ. Secretary of State, фр. Secrétaire d'Etat — государственный секретарь) — это государственная должность. В разных странах статс-секретарем называется глава общегосударственного органа, центрального ведомства или министерства, член правительства, заместитель или помощник министра (см. таблицу 1).

Знакома должность статс-секретаря и реестрам государственных служащих в некоторых странах ближнего зарубежья. Например, в русской традиции досоветского периода наряду с должностью государственного секретаря существовала и должность статс-секретаря.

Уже после развала Советского Союза должностной институт статс-секретарей возродился вновь в постсоветской административной власти. В настоящее время он существует в Российской Федерации и в Республике Казахстан.

Таблица 1. Краткое описание содержания статуса статс-секретаря (СС) в различных современных государствах

Государство	Содержание статуса СС
Аргентина	В федеральном правительстве СС — высокопоставленное должностное лицо, равное по рангу министру и ответственное непосредственно перед президентом.
Бельгия	Младший министр, подотчетный перед министром или премьер-министром.
Великобритания, Северная Ирландия	Официальный титул некоторых министров кабинета, ответственных за то или иное правительственное ведомство. Реже этот термин переводится как «государственный секретарь». Но не все ведомства возглавляются СС. Например, министерство финансов возглавляет канцлер казначейства. Теоретически, законодательно существует только один пост статс-секретаря, на практике же имеется целый ряд статс-секретарей, каждый из которых имеет титул «главный статс-секретарь ее Величества по вопросам...».
Венгрия	Руководитель общегосударственного органа, подчиненного правительству.
Германия	Должностное лицо в ранге первого заместителя министра или главы специального правительственного ведомства. Высший служащий в аппарате министерства или ведомства, который подчиняется непосредственно лишь министру и является его ближайшим помощником. Это — политический пост, назначение на который осуществляется на основе политических критериев (политическая принадлежность, прежде всего). Таким образом, хотя статс-секретарь представляет административное руководство министерства, этот пост не может занять гражданский служащий в качестве повышения.

Канада	Младшие министры, назначаемые для управления определенными сферами государственной политики в помощь кабинету министров. В отличие от государственных министров не являются членами кабинета.
Люксембург	Члены кабинета рангом ниже министров. СС отвечает за ту же сферу деятельности, что и министр и помогает ему выполнять его функции. Он часто получает в ведение более чем одну сферу или помогает более чем одному министру.
Нидерланды	Члены кабинета министров, работающие в подчинении министров и независимые от парламента. Некоторые СС имеют четко обозначенный круг полномочий (культура, наука, окружающая среда), в то время как полномочия других совпадают с полномочиями их министров. СС почти всегда имеет иную политическую принадлежность, чем его министр.
Норвегия	По сути является заместителем министра.
Россия	Заместитель министра в федеральном министерстве, отвечающий за связи с Федеральным собранием и др. государственными органами и общественными организациями. Ключевая функция СС — представление законопроектов в Государственную думу (парламент страны).
Финляндия	Высшие должностные лица, подчиненные министрам Государственного совета Финляндии. СС назначается на срок полномочий министра и отвечает перед министром.
Франция	Официальный титул руководителя какого-либо ведомства (младшего министра) при премьер-министре. По статусу СС ниже государственного министра, подотчетен ему или премьер-министру.
Швейцария	Старшие из профессиональных государственных служащих. Титул присваивается Федеральным советом Швейцарии руководителям федеральных ведомств, в обязанности которых входит независимое взаимодействие с высокопоставленными иностранными должностными лицами. Функции СС те же, что и во Франции.

Эквивалентные институту статс-секретаря структуры можно обнаружить и в ряде других стран. Например, в Японии командные посты в центральном административном аппарате занимают чиновники первых трех рангов,<sup>1</sup> составляющие элиту японской бюрократии. Среди них одним из ключевых является пост постоянного заместителя министра. Заместители министров совместно с двумя другими категориями высших государственных служащих фактически держат в своих руках рычаги административной власти во всех министерствах и ведомствах Японии. Предназначение постоянного заместителя министра здесь, как и в ряде других стран, заключается в том, чтобы обеспечить институциональную преемственность в управлении и способствовать более эффективной деятельности руководства ведомства.

В Кыргызской Республике институт статс-секретарей существует уже более пяти лет. Нормативной основой функционирования данного института являются:

<sup>1</sup> Кёкүтө, буте, кате.

- Закон Кыргызской Республики «О государственной службе»,<sup>1</sup> заложивший концептуальные основы государственной службы и установивший функциональные границы компетенции и значение статс-секретарей государственных органов;
- Указ Президента КР «Об Агентстве Кыргызской Республики по делам государственной службы» от 18 сентября 2004 года УП № 301, принятый в целях реализации Закона Кыргызской Республики «О государственной службе» и обеспечения преемственности, стабильности и независимости профессиональной государственной службы, в целях привлечения на государственную службу квалифицированных кадров, создания стимулов для более эффективного и добросовестного выполнения государственными служащими своих обязанностей, усиления институциональных мер по управлению государственной службой для осуществления единой государственной политики в сфере государственной службы;
- Положение о порядке присвоения классных чинов государственным служащим КР, устанавливающее порядок присвоения, сохранения, понижения и лишения государственных служащих классных чинов (утверждено Указом Президента КР от 24 октября 2005 года № 485);
- Положение о порядке проведения квалификационного экзамена государственных служащих КР, устанавливающее порядок сдачи квалификационного экзамена государственными служащими КР, занимающими административные государственные должности в государственных органах КР, а также порядок оценки знаний, навыков (профессионального уровня) государственных служащих (утверждено Указом Президента КР от 24 октября 2005 года № 485);
- Указ Президента КР «Об учреждении высшей административной государственной должности статс-секретаря государственного органа» от 3 ноября 2004 года УП № 376 (в ред. от 11. 02.2008 г.);
- Указ Президента КР «О мерах по дальнейшему совершенствованию кадровой политики и системы мониторинга исполнения законодательства КР о государственной службе» от 28 февраля 2007 года УП № 77, определяющий меры ответственности и полномочия руководителей и статс-секретарей государственных органов в проведении транспарентной кадровой политики и повышении эффективности управления человеческими ресурсами;
- Положение «О статс-секретаре государственного органа Кыргызской Республики», определяющее задачи и цели деятельности, четкие границы функциональных обязанностей и полномочий вводимой позиции, а также основные процедуры набора в институт статс-секретарей (утверждено Постановлением Совета по государственной службе от 10 декабря 2004 года № 4);
- Указ Президента КР «Об Агентстве КР по делам государственной службы, Национальном агентстве Кыргызской Республики по предупреждению коррупции и других государственных органах» от 26 октября 2009 года УП № 426, принятый в связи с реформированием системы и органов государственного управления в целях оптимизации деятельности государственных органов, не входящих в систему государственной службы

---

<sup>1</sup> Принят 11 августа 2004 года, известен в восьми редакциях. Все ссылки даются по тексту последней редакции от 19 мая 2009 года № 165.

исполнительной власти. Согласно данному указу, Агентство по делам государственной службы (далее АДГС) преобразовано в Государственную кадровую службу (ГКС) Кыргызской Республики, а Национальное агентство по предупреждению коррупции — в Агентство по предупреждению коррупции при Государственной кадровой службе КР;

- Положение о порядке формирования и функционирования Национального резерва кадров государственной службы Кыргызской Республики, в котором определены правовые основы, порядок формирования и функционирования Национального резерва кадров государственной службы (утверждено приказом Агентства КР по делам государственной службы от 15 мая 2009 года № 46).

Статья 14 Закона КР «О государственной службе» определяет статус статс-секретаря государственного органа как высшую административную государственную должность в министерствах и ведомствах КР. Функциональная значимость института описана в Указе Президента КР следующим образом: «Должность статс-секретаря является постоянной, несменяемой в связи с отставкой или освобождением от должности руководителя государственного органа. Должность статс-секретаря по правовому статусу приравнивается к первому заместителю руководителя государственного органа».

Таким образом, институт статс-секретарей, согласно законодательству, должен обеспечивать институциональную преемственность в управлении государственным органом в случае смены руководства ведомства и команды политического лидера, а также быть своеобразным инструментом сдержек и противовесов в принятии решений по кадровым и финансовым вопросам в ведомстве. Именно поэтому процесс набора кандидатов в статс-секретари, назначение на должность статс-секретаря выведены за пределы компетенции руководства ведомства и осуществляются децентрализованно, несколькими инстанциями государственной власти.

Институциональными предпосылками появления института статс-секретарей можно считать создание специализированного Совета по делам государственной службы — консультативно-совещательного органа, включающего представителей законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти. В компетенцию Совета входит утверждение стратегических документов и принятие решений в целях повышения эффективности управления государственной службой. Данное институциональное образование функционально нуждалось в специальном штатном рабочем органе, который мог бы обеспечивать контроль над реализацией задач в сфере управления государственной службой и организацию процесса мониторинга в данной сфере. Таковым рабочим органом является нынешняя Государственная кадровая служба при Президенте КР (далее ГКС), ранее — Агентство по делам государственной службы (далее АДГС).

## **Технологизация деятельности статс-секретарей — веление времени**

Известный американский экономист и социолог Дж. Гэлбрейт определяет «технологии» как систематизированное применение научного знания для решения практических задач. Исходя из такого концептуального определения технологии, американские специалисты в области менеджмента ввели данное понятие в практику управления, разработав так называемую теорию социальных технологий.

---

1 Например, в книге Житенева В., Майоровой Т. «Резерв кадров государственных служащих: технологии формирования и подготовки» дано следующее определение: «Социальная технология является представленным в проектной форме (т.е. в некотором формализованном и пригодном для практического использования виде) концентрированным выражением научных знаний и практического опыта, позволяющим радикальным образом организовать тот или иной конкретный и часто повторяющийся социальный процесс». Екатеринбург—Ханты-Мансийск: УрАГС, 2007. С. 17.

В науке управления существует множество определений понятия «социальная технология».<sup>1</sup> Суть этих определений заключается в том, что социальная технология в управлении позволяет оказывать целенаправленное и эффективное воздействие на социальные объекты, выявлять в них скрытые потенции и резервы развития и совершенствования, определять пути и способы достижения желаемого социального результата.

Технология социальной деятельности в сфере управления кадровыми процессами в государственных органах исполнительной власти предполагает «создание научно обоснованной социально-технологической модели, направленной как на преобразование существующего кадрового аппарата, так и оптимизацию самой деятельности, придание ей более оптимальной формы, современных средств, эффективных приемов и т.п.»<sup>1</sup>

Как справедливо указывают российские исследователи сферы труда и управленческой деятельности, «объективные потребности развития общества и производства привели к возникновению феномена «технологический человек». Малодейственными и неэффективными оказались призывы «надо», «должны», «давай работай» — нужно было показать, как и каким образом необходимо не просто работать, а результативно, с меньшей затратой сил, но с большей отдачей. А для этого потребовалась разработка инструкций, должностных обязанностей, карт рабочего стола, которые могли быть созданы только на основе научного обобщения практики работы многих профессионально подготовленных работников».<sup>2</sup>

Реформа государственной службы, которая проводится в настоящее время, как раз предполагает переход на профессиональные управленческие позиции в оказании государственных услуг населению и организациям. Изменение процедур подготовки и формирования резерва кадров государственных служащих должно в новых условиях осуществляться на основе социальных технологий, что означает ориентацию на «человеческое измерение» результатов реформы. Само профессиональное знание также должно стать ретранслируемой суммой технологий и технологизированных навыков.

Ряд технологизированных процедур приема на работу и аттестации государственных служащих уже стали составной частью кадровой деятельности государственной службы. Тестирование кандидатов на государственную службу или госслужащих, конкурирующих за право быть продвинутыми на вышестоящие должностные позиции, осуществление мониторинга кадровой политики с использованием специальной компьютерной программы и пр. — это лишь некоторые примеры такой технологизации. Однако для достижения эффекта в реформировании государственного управления важно усилить практическое использование в кадровой политике социальных технологий, включая инструменты гендерного анализа и другие методы.

Необходимость рационализировать и технологизировать управление кадрами и финансами в государственных органах вызвала к жизни институт статс-секретарей и предопределила его функции. Особенно важным представляется функциональное значение данного института в связи с введением нормативных обязательств государственных органов по осуществлению экспертной и аналитической работы, контроля над реализацией социальных политик государства и пр. В частности, включение в новую редакцию Закона КР «О нормативных правовых актах» (июль 2009 года) нормы об обязательном проведении пяти видов экспертиз в отношении, по сути, всех разрабатываемых политик и стратегических документов,<sup>3</sup> а также объективная необходимость проведения функционального анализа структуры с учетом

---

1 Там же. С. 19.

2 См. напр.: Тощенко Ж.Т. Социология труда. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 79.

3 Стратегические, программные документы принимаются, как правило, в виде нормативных правовых актов.

гендерных аспектов, как и многие другие новации законодательной системы последних лет, требуют координации на самом высоком административном уровне — в министерствах и ведомствах. Продвижение гендерной политики, многие виды анализа и экспертиз имеют своей целью повышение эффективности работы государственных органов, что достижимо исключительно за счет улучшения условий труда государственных служащих и учета «человеческого измерения» в управлении в целом. Поскольку такие виды стратегий и политик реализуются в рамках кадровой службы государственных органов, то очевидно и понятно, что данные функции лежат в плоскости должностных обязанностей статс-секретарей.

## **Структурные коллизии и вызовы, с которыми сталкивается институт статс-секретарей**

Значимость института статс-секретарей в его актуальном развитии снижается в силу ряда вызовов, которые препятствуют эффективной реализации полномочий и обязанностей статс-секретарей. В основном проблемный уровень в их деятельности связан с коллизиями или недоработками нормативной системы, хотя возникают и вопросы, обусловленные недоработками в системе функционального обучения.

Можно выделить ряд ключевых «зон напряженности».

1. В ситуации необходимости защиты трудовых прав государственного служащего статс-секретарю недостает независимости от министра, в прямом подчинении которого он находится. Хотя статс-секретарь имеет двойное подчинение — и министру, руководителю госоргана, и Государственной кадровой службе, механизмов защиты позиции и функций самого статс-секретаря недостаточно, что, в свою очередь, лишает его независимости и возможности сосредоточиться на эффективной реализации своих непосредственных функциональных обязанностей. Именно поэтому нередки случаи, когда статс-секретари становятся не защитниками, а первыми нарушителями прав и законных интересов государственных служащих (см. кейс 1).

Процедура назначения статс-секретаря,<sup>1</sup> а также право министра дополнительно определять функциональные обязанности статс-секретаря обуславливают его зависимость от руководителя госоргана. В частности, в истории данной институции в КР были случаи, когда прошедший по конкурсу кандидат на должность статс-секретаря министерства более полугода не мог быть назначен на эту должность и не мог приступить к работе из-за несогласия с данной кандидатурой со стороны руководителя министерства. Только вмешательство депутатов Жогорку Кенеша (парламента), АДГС, СМИ и др. структур позволило преодолеть произвол министра.<sup>2</sup>

Случаев же «переоценки», перекраивания и переписывания функциональных обязанностей статс-секретаря руководителем ведомства — более чем достаточно. Справки о результатах проверки ГКС (АДГС) деятельности того или иного министерства/ведомства по выполнению Закона Кыргызской Республики «О государственной службе» пестрят подобными фактами. Например, координация деятельности по управлению персоналом, которая является прерогативой статс-секретаря, зачастую «узурпируется» министром, очень редко статс-секретарь допускается к финансовому менеджменту, зато часто министры нагружают статс-секретарей

<sup>1</sup> Согласно законодательству КР, статс-секретарь назначается на должность и освобождается от должности премьер-министром Кыргызской Республики по рекомендации Совета по государственной службе и с согласия министра в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке.

<sup>2</sup> Случай, произошедший в Министерстве юстиции, стал известен общественности. Не очевидно, что в других ведомствах таких ситуаций не было или они не могут произойти при существующей системе принятия решений и уровне политической культуры в рядах высших политических чиновников.

несвойственными для этой должности «производственными» функциями. По такой логике статс-секретарь транспортного ведомства должен заниматься дорогами, а не персоналом, а в сельскохозяйственном ведомстве — трудиться над увеличением поголовья скота, улучшением плодородия почв или увеличением количества поливных земель.

## **Кейс 1. Статс-секретарь, нарушающий права и свободы государственных служащих**

В ходе работы над руководством к авторам обратилась за помощью и консультацией молодая специалист — государственная служащая одного из министерств КР. Она считает, что ее трудовые права нарушаются систематически и в отношении нее идет скрытая дискриминация со стороны руководителей. Проблема, со слов обратившейся, заключалась в следующем: в данном министерстве (как, впрочем, и во всех других) неофициально был установлен режим обязательной и неоплачиваемой сверхурочной работы — допоздна после рабочего дня и по выходным. Имея маленького ребенка и нанимая для него няню только на пять дней в неделю, женщина-государственная служащая в выходные дни не может выходить на работу, поскольку должна выполнять свои семейные обязанности, осуществлять уход за ребенком. Поэтому она обратилась с просьбой к руководителю подразделения за разрешением освободить ее от негласно обязательной работы по субботам. Руководитель подразделения, не сочтя такую просьбу обоснованной, обратился к статс-секретарю ведомства с просьбой применить санкции к служащей, отказывающейся работать сверхурочно. Статс-секретарь совместно со специалистами кадровой службы и руководителем подразделения инициировали заседание комиссии по этике, решение которой было явно дискриминационным. Комиссия обвинила женщину-специалиста в «нерадивости», и в качестве дисциплинарного взыскания было предложено объявить госслужащей выговор. Услышав такой вердикт, госслужащая не согласилась с решением комиссии и озвучила свое намерение в судебном порядке опротестовать данное взыскание. Однако ни члены комиссии по этике, ни кадровая служба, ни статс-секретарь не удовлетворили ее просьбу выдать письменно зафиксированное решение о взыскании. Более того, сотрудница не смогла получить доступ к своему «личному делу» в кадровой службе.

Зато, по свидетельству специалиста, после этого случая к ней стала применяться скрытая дискриминация. Например, ей давались поручения, не входившие в ее непосредственные должностные обязанности, а на исполнение поручений отводились сжатые сроки. Каждый раз руководители, и особенно статс-секретарь, грозили ей увольнением «по статье» в случае невыполнения поручения. Например, последнее задание, полученное ею от статс-секретаря, заключалось в необходимости подготовить отчет по функциональному анализу деятельности министерства с учетом гендерных аспектов. На реализацию данного задания специалисту дали три недели, не освободив ее от текущей работы и не предоставив ни методик, ни образцов выполнения такого рода отчетов. Молодой специалист, не имеющая ни опыта гендерного обучения, ни навыков функционального анализа, заведомо была неспособна выполнить порученное дело.

2. Следующая проблема статс-секретарей заключается в том, что они, не имея рычагов финансового менеджмента (поскольку в большинстве случаев министры сами принимают решения о бюджете и финансах госоргана), не могут влиять на принятие решений о выделении средств на обучение государственных служащих. Иногда статс-секретари де-факто не могут реализовать своих полномочий даже по выявлению потребностей в обучении. Именно поэтому важнейшие аспекты функциональных обязанностей статс-секретарей остаются нереализованными в большинстве ведомств (см. Кейс 2). Еще одним вызовом для статс-секретарей в организации обучения государственных служащих является бюджетный дефицит и необеспеченность ведомственных бюджетов по статьям, в которых такие задачи как развитие, обучение кадров не предусматриваются.

### **Кейс 2. Различия в осуществлении полномочий статс-секретарей по финансовому менеджменту и обучению госслужащих**

Статья 21 Закона Кыргызской Республики «О государственной службе» устанавливает выделение финансовых средств из бюджета госоргана (из расчета не менее 1%) для обучения административных государственных служащих (из средств, предусмотренных для финансирования деятельности государственных органов).

Вместе с т с осусле обниа осударственных ос»аноИыргызской Рес

является обязательным основанием для приема на эту должность и пребывания в этой должности, и потому внешних стимулов для прохождения соответствующего обучения нет ни у статс-секретарей, ни у кандидатов на эту должность.

4. Очень серьезным вызовом для статс-секретарей представляется то обстоятельство, что в системе власти институт статс-секретарей, призванный реализовать гендерную (и другие социальные) политику государства, никаким образом не включен в институциональный механизм по продвижению гендерного равенства. В уполномоченном на настоящий момент органе (вопросы гендерного и иного равенства прав и возможностей возложены на Министерство труда, занятости, миграции) нет соответствующих структур, позволяющих через кадровую политику и менеджмент, в т.ч. финансовый, осуществляемые статс-секретарем, оптимизировать реализацию гендерной стратегии.

## Гендерное законодательство как нормативное поле деятельности статс-секретарей

Как справедливо отмечено в исследовании «Гендерный анализ в государственной службе»,<sup>1</sup> «существующая практика [управления] не обеспечивает необходимой преемственности, формирования институциональной памяти по внедрению политики равенства на уровне ведомств. При этом сфера ответственных за проведение гендерной политики, предполагает общую гендеризацию ведомственной деятельности, и практически не затрагивает необходимые вопросы кадрового развития».<sup>10</sup>

Возможность внедрения гендерных подходов в деятельность государственных органов в качестве интегрального принципа (мейнстриминга) связана как раз с деятельностью статс-секретаря, на которого возложены задачи по:

- обеспечению прав государственного служащего;
- созданию в коллективе рабочей атмосферы, исключающей конфликт интересов и нарушение этики государственными служащими;
- выработке и внесению предложений по вопросам совершенствования системы государственной службы и проведению в жизнь единой кадровой политики.

Будучи ответственными за реализацию кадровой политики, статс-секретари обязаны обеспечивать реализацию политики равенства, строгое соблюдение норм гендерного законодательства. В своей деятельности статс-секретари должны обращаться не только к нормам права в области управления кадрами, государственной службы, трудового законодательства, но и к нормативам, позволяющим продвигать гендерное равенство, гарантированное государством.

Ключевыми нормативными правовыми актами, необходимыми для эффективного обеспечения политики равенства в управлении человеческими ресурсами в деятельности статс-секретарей являются следующие:

1. Конституция КР,<sup>3</sup> в частности нормы ст. 12, 13, 23.
2. Закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин».<sup>4</sup>

1 Исследование проведено в рамках проекта ПРООН, Шведского агентства по развитию (СИДА). Авторы: А. Молдошева и М. Глушкова.

2 Там же. С. 16.

3 Принята 5.05.1993 г., в редакции 23.10.2007 г.

4 Принят Жогорку Кенешем 4.08.2008 г.

3. Указ Президента КР «О мерах по совершенствованию гендерной политики».<sup>1</sup>
4. Указ Президента КР «Об утверждении Положения о порядке проведения гендерной экспертизы проектов нормативных правовых актов и подготовки соответствующих заключений».<sup>2</sup>
5. Указ Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства на 2007—2010 гг.»<sup>3</sup>

### **Кейс 3. Невыполнение статс-секретарем полномочий по созданию условий для госслужащих, совмещающих труд и семейные обязанности**

Согласно исследованию «Гендерный анализ кадровой службы Министерства финансов», проведенному в 2006 году, кадровая политика ведомства характеризовалась как нелояльная к выполнению госслужащими их семейных обязанностей. В частности, в ходе исследования были обнаружены многочисленные случаи, когда вопреки нормам Трудового кодекса КР перерывы для кормления детей грудного возраста госслужащим-матерям не предоставлялись. Администрация официально не возражала против права женщин осуществлять кормление детей, но де-факто создавала такие условия, при которых сами женщины-госслужащие не смели заявлять о своем праве, предусмотренном законодательством.

В результате женщины, вынужденные совмещать профессиональную деятельность и выполнение своих материнских ролей, либо прекращали рано кормить детей грудным молоком, либо делали это украдкой в сквере возле министерства, невзирая на время года и погодные условия. В интервью они говорили о своих опасениях, что если они станут бороться за соблюдение норм Трудового кодекса, то могут потерять гораздо больше — работу, нормальную атмосферу на рабочем месте, нейтральный режим отношения руководства. Опасения женщин возникали не на пустом месте. При каждом случае руководители министерства официально заявляли: «В нашем министерстве нет женщин и мужчин, пап и мам. Все мы — финансисты». Поэтому женщины, имеющие маленьких детей, так же, как и другие сотрудники, оставались работать сверхурочно, выходили на работу по выходным дням и не смели просить никаких льгот, даже законодательно предписанных.

Рекомендации исследователей, адресованные руководству государственного органа, о выделении в здании центрального аппарата министерства помещения для оборудования комнаты матери и ребенка вызвали негативную реакцию. С одной стороны, это мотивировалось отсутствием средств, с другой — предлагалось отделять семейные роли госслужащих от их профессиональной деятельности «в интересах государства, для повышения эффективности работы».

Примечание. В течение 2007—2009 гг. большинство министерств КР изыскало средства для оснащения молебных комнат (намазкана) для госслужащих мужчин-мусульман. Комнаты матери и ребенка до сих пор ни в одном министерстве не созданы, несмотря на недавно принятый Закон «О грудном вскармливании», который обязывает всех работодателей обеспечить выделение и оснащение комнат для кормления детей лицами, совмещающими трудовые и семейные обязанности.

1 Указ № 136 от 20.03.2006 г.

2 Указ № 24 от 5.02.2007 г.

3 Указ от 20.08.2007 г.

## ГЛАВА 2.

### Актуальные проблемы внедрения гендерных подходов в деятельность статс-секретарей, осуществляемую в рамках их полномочий

#### Функции и полномочия статс-секретарей государственных органов

Перечень оговоренных законодательством функциональных полномочий и обязанностей статс-секретаря государственного органа включает:<sup>1</sup>

- проведение анализа общего состояния дел в области единой государственной политики в сфере государственной службы;
- обеспечение реализации государственной кадровой политики в государственном органе, единой системы подготовки, подбора, расстановки и повышения квалификации кадров;
- организацию работы по проведению функционального анализа в государственном органе и выработку предложений по совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности государственного органа, обеспечение реализации выработанных рекомендаций;
- подготовку представлений на назначение, перемещение, ротацию и освобождение от должности государственных служащих, занимающих административные государственные должности;
- осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод государственных служащих;
- рассмотрение и одобрение рекомендаций по вопросам служебного продвижения государственных служащих по результатам аттестации и оценки их деятельности в соответствии с Законом «О государственной службе»;
- организацию обучения государственных служащих;
- обеспечение выполнения надлежащих процедур увольнения государственного служащего;
- обжалование решения государственного органа в Совете в случае несогласия статс-секретаря с увольнением государственного служащего;
- подготовку представления на поощрение государственного служащего и др.

Таким образом, основной круг полномочий и ответственности статс-секретаря сфокусирован на управлении кадрами. Управление кадрами — многогранный и исключительно сложный процесс. Система управления кадрами государственной службы — это комплекс целей, задач и основных направлений деятельности, различных форм и методов работы, а также соответствующий механизм управления, направленный на обеспечение постоянного повышения эффективности деятельности, производительности труда и качества работы. Механизм управления персоналом базируется на интеграции функций управления трудом, кадрами и соци-

---

<sup>1</sup> Согласно Закону КР «О государственной службе», проведение государственной политики в сфере государственной службы и кадровой политики ведомства возложено на статс-секретаря государственного органа. Спектр ответственности статс-секретаря детализируется в Положении о статс-секретаре государственного органа КР.

<sup>2</sup> Щёкин Г. В. Основы кадрового менеджмента // <http://in1.com.ua/book/15570/13069/>





Как проводить анализ общего состояния дел в области единой государственной политики в сфере государственной службы?

Ответ

Анализ состояния дел в области единой государственной политики в сфере государственной службы должен выявить, соответствует ли проводимая государственным органом кадровая и финансовая работа основным социальным и экономическим политикам государства: гендерной, антикоррупционной, информационной и др.

Широта спектра обязанностей и полномочий статс-секретаря государственного органа в отношении кадровой политики в министерствах и ведомствах позволяет и предполагает осуществление контроля и реализацию ключевых социально-экономических политик. В частности, именно в рамках кадрового менеджмента необходимо внедрять комплексный гендерный подход, направленный на формирование равного представительства лиц обоих полов в государственном органе, на повышение эффективности деятельности органа, в том числе через учет человеческих потребностей государственных служащих, создание для них условий труда, лояльных к выполнению ими семейных обязанностей. Также статс-секретарь осуществляет контроль соблюдения нормативов трудового законодательства КР, поскольку в идеале именно государство должно выступать в сфере труда образцовым работодателем.

Кадровая составляющая анализа должна быть основана, сфокусирована на следующих ключевых элементах:

- а) на учете динамики качественного и количественного состава кадров государственной службы;
- б) на анализе функциональных обязанностей государственных служащих и, в целом, структурных подразделений.

Анализ динамики количественного и качественного состава кадров государственной службы. В данном аспекте анализа важно учитывать как наличие нормативной базы для изменений в кадровом составе, так и то, следуют ли нормативным предписаниям актуальные практики кадрового менеджмента. Важнейшие элементы анализа в данном аспекте — это процедуры и технологии принятия решений по:

- приему на работу;
- увольнениям, поощрениям, взысканиям с сотрудников;
- переводам, ротации, распределению государственных служащих по должностям;
- повышению квалификации, аттестации.

Все данные должны быть проанализированы в сравнительной временной перспективе (по возможности необходимо отслеживать динамику в течение трех-пяти лет).

Качественный анализ кадров государственной службы представляет развернутые гендерно-дезагрегированные данные об образовательном, семейном статусе государственных служащих, опыте и характере их профессиональной деятельности и т.д. по указанным кадровым процессам.

Наукой управления давно установлено: уровень качественного состава кадров, как руководителей, так и специалистов, во многом определяет и уровень эффективности функционирования той или иной организации, поскольку от личных качеств этих работников, их

общеобразовательного и квалификационного уровня, приверженности добросовестному труду зависит качество принимаемых решений и результаты их реализации.

Анализ качественного состава кадров предполагает анализ работников по полу, возрасту, образованию, квалификации, стажу работы и другим социально-демографическим признакам. Важным фактором качественного состава кадров управления является также оптимальное соотношение численности мужчин и женщин на различных должностях и в профессиональных группах. Анализ качественного состава кадров руководителей и специалистов с точки зрения их образования и квалификации предполагает определение количественного состава работников с высшим образованием, качественного уровня расстановки работников по должностям, степени рационального использования специалистов и др.

В ряде учебников и пособий по кадровому менеджменту можно найти специальные технологии определения качества расстановки кадров. Один из такого рода подходов приведен в таблице 2 ниже.

Таблица 2. Пример показателей для определения качества расстановки кадров по должностям<sup>1</sup>

№ п\п	Показатель	Должности	
		Требующие замещения специалистами	Требующие замещения неспециалистами
1	Количество должностей	800	457
2	Заменено работниками <ul style="list-style-type: none"> <li>• с высшим образованием</li> <li>• со средним специальным образованием</li> </ul>	329	-
		328	199
3	Всего специалистов	657	199
4	Не имеют высшего образования по профилю	54	203
5	Всего работников	711	402

Показатель качества расстановки специалистов по должностям ( $\Pi_2$ ) рассчитывается следующим образом:

$$\Pi_2 = \frac{\Pi(2, I) + \Pi(3, II)}{\Pi(1, I) + \Pi(1, II)} \cdot 100\%$$

где  $\Pi$  — число на пересечении строки (1–5) и графы (I–III) таблицы.

Подставив в формулу числовые значения, получим показатель качества расстановки по должностям:

$$\Pi_2 = \frac{329 + 199}{800 + 437} \cdot 100\% = 42\%$$

1 Щёкин Г. В. Основы кадрового менеджмента // <http://in1.com.ua/book/15570/13069/>

Регулярное проведение анализа, отражающего в динамике показатели качественного состава, расстановки и использования специалистов, является важным условием правильной организации работы с кадрами.

Количественный анализ кадров государственной службы описывает ситуации в процессуальных элементах кадровой работы с точки зрения изменения количества государственных служащих. Например, количественные показатели «утечки» кадров вследствие увольнений, переводов с должности на должность или из структуры в структуру и т.д. должны сопровождаться также количественными данными о причинах и векторах такого изменения состава.

При этом каждый элемент анализа должен демонстрировать гендерные аспекты изменений:

- как повлияло на карьерный рост государственных служащих — мужчин и женщин — принятое кадровое или финансовое решение;
- каким образом складывается гендерный баланс, почему представители одного пола доминируют/отстают в продвижении по должностям/классным чинам на государственной службе;
- почему та или иная оценка трудового вклада государственных служащих складывается в зависимости от их пола и отражается на системе поощрений и наказаний и т.д.

Проведение такого анализа облегчается благодаря систематическому и эффективному отслеживанию кадровой службой изменений в кадровом составе. В то же время, именно данный анализ позволяет произвести ревизию дел в кадровой службе и оптимизировать ее деятельность.

Примечание. Для эффективной реализации государственной политики по усилению транспарентности государственного управления в рамках антикоррупционной и информационной политик развития государства кадровая служба государственного органа под руководством статс-секретаря ведомства обязана тщательно фиксировать показатели динамики по каждому работнику в профайлах госслужащих и способствовать обеспечению доступности «личных дел» самим государственным служащим. Также краткая информация, касающаяся профессиональных качеств государственных служащих и их карьерного продвижения в соответствии с четкими и ясными критериями и процедурами, должна быть доступна и для граждан через Интернет-ресурсы ведомства.

Анализ функциональных обязанностей<sup>1</sup> производится на основе: 1) должностных инструкций госслужащих; 2) положений о деятельности подразделений (отделов, управлений, департаментов).

Общий алгоритм функционального анализа включает в себя четкую ревизию следующих аспектов:

- Наличие письменно составленного документа, в котором определены функциональные обязанности госслужащего или положения о деятельности структурного подразделения государственного органа.
- Наличие в данном документе четко оговоренных зон ответственности, функциональных ниш — деятельностных задач государственного служащего или подразделения в целом. Формулирование обязанностей и полномочий должно отвечать ключевому принципу определенности, ясности, чтобы минимизировать возможность возникновения дискретных (неполных) полномочий.

<sup>1</sup> Детали функционального анализа в виде пошагового алгоритма описаны ниже (см. соответствующие вопрос — ответ в данном руководстве, на стр. 34–35).

- Наличие формализованных процедур и техник реализации функций — задач. Описание этих процедур должно быть жестким, не давая возможности государственному служащему действовать по субъективному усмотрению, многообразно толковать процедурные вопросы.
- Установление соответствия практик деятельности государственного служащего или структурного подразделения формально закрепленным полномочиям и обязательствам.
- Выявление полномочий и практик, не обусловленных функциональными обязанностями государственного служащего/структурного подразделения. Определение причин и источников таких дополнительных полномочий и зон ответственности.
- Выявление задач, предписанных функциональными обязанностями государственного служащего/структурного подразделения, но не выполняемых ими или выполняемых частично. Установление причин дискретности функций.
- Установление процедур контроля (составление схем, матриц соподчинения) за реализацией функциональных обязанностей государственного служащего/структурного подразделения.
- Определение характера взаимодействия государственных служащих разного должностного уровня/структурных подразделений в рамках выполнения ими своих функциональных обязанностей. Установление практических коммуникативных схем, с выделением зон недостаточной/отсутствующей коммуникации, коммуникативными разрывами.

Важнейшим понятием в функциональном анализе ведомства сквозь призму гендерного подхода является понятие «гендерный режим». Для того, чтобы адекватно проанализировать весь комплекс причин формирования того или иного типа гендерного режима в государственном органе, нужно использовать инструменты и методы гендерного анализа. Наиболее адекватным представляется сочетание нескольких методов, например: гендерный анализ по методике Р. Коннелла и анализ практических и стратегических нужд госслужащих государственного органа.<sup>1</sup>

Гендерные аспекты функционального анализа становятся видимыми, если в ходе анализа будут поставлены следующие вопросы (и определены ответы на них):

- Как представлены в разных подразделениях государственного органа женщины и мужчины-государственные служащие?
- Как представлены государственные служащие с учетом пола на ключевых должностях, в позициях, осуществляющих контроль и принимающих ответственные решения? Существует ли разница между официальной иерархией и реальной субординационной структурой? Есть ли лица (и каков их пол), обладающие «неформальным» авторитетом в организации? Какова природа этого авторитета?
- Существует ли негласное разделение на мужской и женский труд внутри структур и между структурами (более или менее рутинная работа, больший/меньший доступ к принятию решений, вовлечение в стратегические общественные комитеты и комиссии)? Соответствует ли такое разделение труда гендерным стереотипам, распространенным в обществе?

<sup>1</sup> Указанная методика гендерного анализа описана и приведена в Приложении.

- Как осуществляется принятие решений (практикуемые процедуры) и существует ли разница в использовании данных процедур мужчинами и женщинами-государственными служащими?
- Отдельное направление функционального анализа должно быть сфокусировано на изучении функциональных обязанностей руководящего состава. Помимо сугубо профессиональных зон ответственности, полномочий по контролю и координации работы госслужащих, важными в деятельности руководства ведомства представляются и другие аспекты. Прежде всего, это — деятельность руководителей в различных общественных органах: комитетах по этике, профессиональных союзах, а также работа по созданию институциональных условий для осуществления госслужащими своих функций (к примеру: условия для кураторства, наставничества для вновь набранных на государственную службу, в т.ч. для женщин, вышедших из отпуска по беременности и родам, уходу за ребенком и т.д.).
- Осуществляется ли обучение специалистов новым технологиям или функциональным знаниям в рамках обучающих модулей, поддерживаемых государственным органом? Как определяются потребности в обучении государственных служащих и какое конкретно обучение пройдено государственными служащими (с разбивкой по полу по всем категориям)? Как обучение повлияло на исполнение государственными служащими своих функциональных обязанностей?
- Насколько релевантно пройденное обучение функциональным обязанностям государственного служащего/структурного подразделения?
- Какова статистика по наградам и наказаниям и существует ли, согласно данным, различие между оценками труда мужчин и женщин-государственных служащих и соответствующими вознаграждением или наказанием?
- Учитываются ли в деятельности государственного органа специальные потребности сотрудников — мужчин и женщин, в том числе, потребности работников, имеющих семьи и семейными обязанностями?
- Какие меры практикуются для поддержки репродуктивной роли женщин-государственных служащих и, в целом, как служба поддерживает семейные обязанности мужчин и женщин-государственных служащих?

Результатом анализа кадровой составляющей должен стать план развития государственного органа, включающий:

- а) предложения по рационализации работы с кадрами и ротации кадров, по оптимизации системы наказаний и поощрений;
- б) выявление потребностей в обучении, с указанием вида обучения и целевых групп;
- в) определение зон коммуникационных разрывов внутри и между структурными подразделениями с разработкой рекомендаций по их преодолению. В каждом элементе ключевым принципом должно стать нормативное требование равной представленности представителей обоих полов в государственном управлении.

Финансовая составляющая анализа общего состояния дел в области единой государственной политики в сфере государственной службы представляет собой анализ расходной политики с точки зрения соответствия ее ключевым стратегиям и политикам государства. По сути, такой анализ представляет собой аудит или ревизию, с той лишь разницей, что все произведенные расходы и сэкономленные средства бюджета государственного органа должны

быть отражены в отчете с точки зрения выгод и издержек, объемов полученных инвестиций государственными служащими с учетом их пола/структурными подразделениями с учетом их гендерного состава.

В частности, предметом финансового анализа будут являться:

1. Показатели уровней заработной платы подразделений (отделов, управлений), должностей.<sup>1</sup> При этом учитывается совокупный доход, включающий доплату за классные чины и другие надбавки и т.д.;
2. Имеющееся в эксплуатации оборудование в разрезе подразделений: компьютеры, принтеры, факсы, ксероксы, сканеры и пр.;
3. Доступ к Интернету и расчеты расходуемых средств на пользование Интернетом по подразделениям;
4. Расходы на библиотеку, на периодическую печать (их виды, насколько подписные издания: журналы, газеты — функционально обоснованны);
5. Объем средств, направляемых на обучение;
6. Виды обучения, количество обучаемых и обученных;
7. Офисные расходы, которые могут показать: кто и в каких целях пользуется транспортными средствами и пр.;
8. Специальные расходы для создания атмосферы, благоприятной для выполнения функций на государственной службе и семейных функций, например, комната матери и ребенка, молебная комната (намазкана), поддержка ведомственных лагерей отдыха, пансионатов, организация коллективного отдыха;
9. Доходная часть госоргана, демонстрирующая вклад разных структур и видов деятельности, приносящих дополнительные ресурсы — денежные средства за оказание услуг (например, за сданные в аренду помещения и пр.).

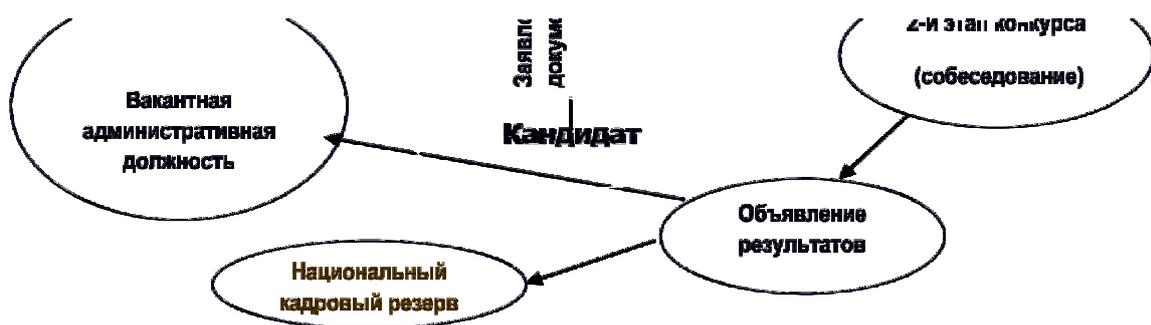
Данные по всем показателям должны быть дезагрегированы по полу, где учитывается как пол всех целевых групп расходной статьи, так и других субъектов расходной и доходной политики.<sup>2</sup>

Рекомендации по финансовому менеджменту могут стать основой для оптимизации офисных расходов, расходов на обучение и др. с целью реализации более экономичной и справедливой (в том числе с точки зрения гендерного распределения) расходной политики. Статс-секретари должны играть ключевую роль в вопросах формулирования статей бюджетных расходов их ведомств и в реализации бюджетного плана. Поскольку для каждого ведомства установлены обобщенные нормативы — лимиты потребляемых ресурсов без учета функциональных потребностей, статс-секретарь в рамках подготовки бюджетных предложений может разработать инициативы по сокращению/корректировке ресурсных потребностей госоргана.

---

1 Согласно актуальной статистике, в целом на государственной службе совокупные показатели наглядно демонстрируют различия в должностных позициях мужчин и женщин-государственных служащих, и, соответственно, это обуславливает различия в среднестатистической заработной плате в зависимости от пола работника.

2 Например, в 2008 году в Министерстве труда и социального развития была открыта столовая для сотрудников министерства. Независимо от характера собственности столовой (в данном случае — частная собственность), тендерный отбор предложений предпринимателей учел интересы и потребности работников ведомства и поддержал при прочих равных условиях предпринимателя из категории мало представленного пола в данном секторе экономики. В результате, предпочтение в тендерном отборе получила женщина-предприниматель, имевшая необходимую квалификацию и опыт организации системы общественного питания, а также были учтены, впервые за много лет, человеческие потребности работников министерства в доступном по цене и качественном общественном питании.



Таким образом, конкурсный отбор предполагает три возможных источника и уровня: внутренний конкурс, конкурс кандидатов из Национального кадрового резерва и открытый конкурс.

Сам конкурсный отбор осуществляется в два этапа: письменный тест и собеседование. Каждый из уровней и этапов проведения конкурса имеют свои издержки и не лишены субъективизма. Даже формализованное тестирование, которое, благодаря усилиям Государственной кадровой службы, может проводиться в обезличенном режиме для обеспечения справедливых и беспристрастных результатов, имеет ряд недостатков.

Во-первых, не разработаны специальные компетентностные тесты, которые позволяли бы выбирать наилучшего кандидата. Во-вторых, поскольку кандидаты не могут отслеживать справедливость оценки тестов, не имеют доступа не только к чужим, но и своим тестовым работам, то возможны фальсификации и злоупотребления и на этом уровне. Тем не менее, компьютерные тесты пока остаются наиболее объективным методом отбора кадров. Все остальные процедурные этапы и уровни (например, собеседование или формирование резервных списков) максимально субъективны, о чем свидетельствует исследование «Гендерный анализ в сфере государственной службы». С учетом выявленных «проблемных зон» статс-секретарь должен обеспечить следующее:

- пересмотр принципов формирования Национального резерва кадров, а также условий отбора, с тем чтобы усилить возможности женщин выступать в качестве кандидатов на государственные должности;
- создание специальных мер поддержки мало представленных полов на тех или иных уровнях, в тех или иных структурных подразделениях государственной службы, в частности, организация «дней открытых дверей» с широким оповещением по разным каналам граждан либо организация системы краткосрочного стажерства на волонтерских основаниях при подразделениях, где существуют/намечаются вакансии. К участию в такого рода стажировках следует привлекать женщин-выпускниц высших учебных заведений, из числа зарегистрированных безработных профессионалов и т.д. При планировании специальных мер поддержки мало представленной категории лиц в системе государственной службы важно учитывать все детали кампаний по их привлечению. Например, в практике набора женщин на государственную службу в ряде стран важное значение имеют различные стратегии привлечения женщин. Так, в Германии, уделяется особое внимание определению каналов, посредством которых распространяется и передается информация о конкурсе, а также содержанию объявлений о конкурсе;
- повышение гендерной сбалансированности состава конкурсных комиссий и их гендерной чувствительности через обучение, четкий инструктаж о недискриминационном поведении и пр. Имеет смысл разработать перечень запрещенных вопросов, которые могут дискриминировать кандидатов по признаку пола, происхождения и других традиционных особенностей биографий;
- обеспечение прозрачности и доступа общественности к процедурам проведения конкурсного отбора. В государственной службе Японии, например, практикуются открытые для общественности собеседования, которые объявляются заранее через СМИ. Также можно предусмотреть аудио/видеозапись процедуры собеседования, тестирования с предоставлением возможности общественности ознакомиться со всеми материалами;
- предоставление членам конкурсной комиссии данных по гендерному составу структурных подразделений, с указанием характера гендерной асимметрии и необходимых

аффирмативных мер по выравниванию представительства полов в государственной службе;<sup>1</sup>

- обеспечение прозрачности процесса формирования конкурсной комиссии, наличие четких критериев компетентностного уровня членов комиссии. Для предотвращения развития коррупционных механизмов в процедурах приема на работу важно предусмотреть и жестко контролировать периодическую ротацию членов конкурсной комиссии;
- обеспечение доступа общественности (через веб-сайт ведомства) к информации о критериях конкурсного отбора, о вакансиях и требованиях к должностной позиции, а также о результатах последних конкурсных отборов. По возможности, в пакете доступных документов должны содержаться протоколы и справки, подготовленные сотрудником Государственной кадровой службы по результатам конкурсного отбора, мнение которого в общем решении в силу того, что он имеет один совещательный голос, может не быть услышанным.<sup>2</sup>

Практика заполнения вакантных позиций в государственной службе отличается от нормативных установлений. Так, зачастую на вакантную должность назначаются лица из числа уже работающих в структуре государственных служащих, без прохождения конкурса, в качестве исполняющих обязанности. Причем, в отдельных случаях, как свидетельствуют материалы справок Государственной кадровой службы (АДГС) о результатах изучения деятельности ведомств/министерств в рамках выполнения Закона КР «О государственной службе», назначенные как «временно исполняющие обязанности» лица, в нарушение законодательства, могут работать в таком качестве гораздо более трех месяцев. Статс-секретарь государственного органа несет ответственность за каждый такой случай нарушения нормативной кадровой политики и за расширение такого рода практик заполнения вакансий в целом. Учитывая сложность работы ведомств и специфические ситуации в кадровом отборе, тем не менее, принципы и критерии назначения лиц в качестве временно исполняющих обязанности из числа работающих в государственной службе также должны быть формализованы, прозрачны и предотвращать развитие фаворитизма на государственной службе.

Обучение кадров и повышение квалификации осуществляются согласно Закону КР «О государственной службе», который предписывает минимальный порог государственного финансирования на цели обучения и устанавливает единого заказчика обучающих программ и учреждений в лице Государственной кадровой службы. Согласно исследованию «Гендерный анализ в сфере государственной службы», есть основания утверждать, что существуют скрытые дискриминационные механизмы по признаку пола государственных служащих, что не позволяет выравнивать гендерный баланс в государственном управлении и преодолевать вертикальную и горизонтальную сегрегацию.

Среди ключевых моментов, которые статс-секретарь государственного органа обязан учесть, выполняя свои функциональные обязанности по организации обучения государственных служащих, можно выделить следующее:

---

1 Речь идет о законодательно утвержденных позитивных мерах, необходимых для обеспечения не менее чем 30%-ного представительства полов в государственном управлении. При конкурсном отборе практически это означает, что при прочих равных условиях кандидаты мало представленного пола должны иметь преимущества.

2 Представители Государственной кадровой службы, участвуя в отборе кандидатов, имеют такие же права, что и другие члены комиссии. Вероятно, целесообразным было бы наделение их полномочиями накладывать вето или отсрочивать принятие решения в случае нарушений нормативных процедур в конкурсном отборе вплоть до принятия коллегиального решения руководством ГКС, после чего решение о приеме на работу может быть принято ведомством.

- Необходимо систематически производить оценку потребностей ведомства или его структур в обучении/повышении квалификации государственных служащих, коллегиально, с участием коллектива государственного органа, определять приоритеты обучения и оптимальные формы обучающих программ (включая места обучения, длительность, полный или частичный отрыв от должностных обязанностей и др.). Обязательно включать в план потребностей в обучении и гендерное обучение государственных служащих, так как гендерные знания и навыки анализа и проектирования с учетом гендерных аспектов — часть функциональной компетенции специалистов всех уровней.
- На основе выявленных потребностей необходимо составлять перспективный план обучения на год вперед, и вместе с информацией о доступе к обучению и порядке представления кандидатов обеспечить доступ всех сотрудников к этим сведениям. Такие меры позволят предотвращать коррупционные и иные механизмы злоупотребления властью и нарушения принципа равенства возможностей и результатов. Особое внимание и контроль необходимо сфокусировать на равенстве возможностей и результатов для государственных служащих — мужчин и женщин — в доступе к обучающим программам за пределами КР.
- Необходимо выявлять квалификационные различия государственных служащих — мужчин и женщин — и разрабатывать систему специальных мер поддержки «отстающего» пола через больший доступ к обучающим программам и создание таких условий для обучения, которые позволяют совмещать профессиональные роли с семейными обязанностями.
- Важно организовать четкую координацию по выполнению плана/графика обучения государственных служащих и осуществлять контроль за эффективностью и добросовестностью обучения государственных служащих. Возможно, необходимо разработать систему стимулов/взысканий для участников обучающих программ.
- Следует разработать четкую измеримую систему оценок/рейтингов эффективности деятельности государственных служащих — мужчин и женщин — в зависимости от прохождения ими курсов повышения квалификации (с учетом тематики, оценки прогресса обучения и пр.). Баллы, получаемые государственными служащими за повышение квалификации, приобретение функциональных знаний и навыков в рамках краткосрочных обучающих программ, должны учитываться в ходе аттестации. Критерии выставления баллов-рейтингов должны быть прозрачными, и все сотрудники государственного органа должны быть извещены о преимуществах такого рода при прохождении аттестации и в других случаях карьерного продвижения.



Как организовать и провести функциональный анализ в государственном органе и осуществить выработку предложений по совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности государственного органа, обеспечить реализацию выработанных рекомендаций?

Ответ

Функциональный анализ — составная часть глубинного анализа.<sup>1</sup> Функциональный анализ должен базироваться на самоотчете (самооценке) каждого госслужащего и анализе состояния дел (status report) каждого подразделения. Для написания такого рода отчетов статс-

<sup>1</sup> Важнейшие элементы функционального анализа и его гендерной составляющей описаны в настоящем руководстве на стр. 25–27.

секретарь и кадровая служба должны распространить среди госслужащих стандартизированный перечень обязательной информации, включающей в числе прочего:

1. Сведения о выполненной работе (обычно за год) в соответствии с функциональными обязанностями, приблизительный расчет затраченного времени на выполнение того или иного вида работ.
2. Вызовы и проблемы, связанные с реализацией функциональных обязанностей.
3. План самопродвижения, саморазвития госслужащего (то есть ответ на вопрос: что государственный служащий планирует/хотел бы реализовать, чтобы достичь повышения своей квалификации и карьерного продвижения?).
4. Услуги, предоставленные госоргану (участие в комитетах, комиссиях и пр.) и приблизительный расчет затраченного на это времени.
5. Вклад отчитывающегося в командную работу подразделения, например, осуществление наставничества (также приблизительный расчет затраченного времени).
6. Вклады и результаты в таких видах работ, которые напрямую не входят в функциональные обязанности государственного служащего (с указанием, кто и почему уполномочил на дополнительные обязанности).

Все сведения в отчете должны быть исчисляемыми или иметь косвенные количественные характеристики и должны быть подтверждены документами — продуктами работы специалиста.

В конце года эти отчеты должны сдаваться/пересылаться статс-секретарю или в кадровую службу. Статс-секретарь обязан контролировать работу по созданию/утверждению приказом рабочей группы по осуществлению функционального анализа деятельности государственного органа. В состав такой рабочей группы, помимо самого статс-секретаря, целесообразно включить не более трех госслужащих, имеющих навыки аналитической работы.

Для повышения эффективности функционального анализа и, в целом, деятельности государственного органа по итогам анализа необходимо проводить общее собрание коллектива государственных служащих. Обсуждение результатов функционального анализа и планов по оптимизации деятельности (на основе рекомендаций) значительно усилит связь между подразделениями и между госслужащими внутри подразделений.



Как осуществлять подготовку представлений на назначение, перемещение, ротацию и освобождение от должности государственных служащих, занимающих административные государственные должности?

Ответ

Статс-секретарь несет ответственность за эффективность контроля деятельности кадровой службы ведомства по подготовке представлений на назначение, перемещение, ротацию и освобождение от должности государственных служащих, занимающих административные государственные должности, по обеспечению выполнения надлежащих процедур увольнения государственного служащего и защиты его трудовых прав.

Ключевыми легальными путями карьерного продвижения государственного служащего являются аттестация и квалификационные экзамены. Однако нормативы процедур карьерного продвижения разработаны недостаточно. Так, согласно исследованию «Гендерный анализ в сфере государственной службы», механизм аттестации поддерживает гендерный дисбаланс на

уровне главных и старших административных должностей, механизм ротации практически мало используется и не направлен на преодоление гендерной асимметрии в разных структурных подразделениях государственного органа.

Несколько нижеизложенных принципов и правил должны стать неотъемлемой частью инструкций и положений по процессуальным компонентам кадровой работы. Эти принципы могут служить для статс-секретарей своеобразным «check list» (то есть листком для сверки) при организации работы кадровой службы и осуществлении соответствующего контроля:

1. Полнота и своевременность занесения всех сведений об изменениях в должностном статусе или квалификационных характеристиках в профайл («личное дело») государственного служащего. Наиболее эффективное решение такой задачи возможно при условии автоматизированной технологии кадрового учета. Кадровая служба под руководством статс-секретаря должна периодически осуществлять ревизию профайлов госслужащих на предмет внесения всех данных о должностных позициях, занимаемых ранее, перемещениях, поощрениях, взысканиях, обучении и прохождении курсов повышения квалификации, работе в общественных комиссиях и комитетах, то есть все подробности прохождения службы государственным служащим — от вступления в должность до прекращения служебных отношений.<sup>1</sup>

2. Недопустимость сбора и внесения в личные дела государственных служащих сведений об их политической и религиозной принадлежности, о частной жизни. Возможность учесть полную информацию и проследить справедливость и недискриминационный характер записи может быть усилена благодаря обеспечению доступа к информации профайла самих государственных служащих. Такой шаг также обеспечит реализацию принципа гласности и будет соответствовать национальной информационной политике.

3. Помимо надлежащего оформления и подготовки документов государственных служащих для карьерного продвижения статс-секретарь должен контролировать четкость и прозрачность разработанных процедур предстоящих мероприятий — аттестации, квалификационных экзаменов и т.д. Приблизительный круг вопросов должен быть составлен заранее и представлен для ознакомления всем государственным служащим. В отдельных случаях проведение аттестации без предварительно организованных обучающих модулей и программ нецелесообразно и даже неправомерно.<sup>2</sup>

4. Руководящим принципом статс-секретаря при подготовке представлений на назначение, перемещение, ротацию кадров должна стать законодательно закрепленная норма равенства возможностей и равенства результатов, особенно в гендерном ее аспекте.

5. Проведение аттестации должно быть стандартизировано, и выставляемые комиссией

---

1 Как быть, если государственный служащий переходит из государственной службы на иной вид службы, например, в муниципальную, частную и т.п.? Пока нормативных установлений на этот счет нет, но возможно решение вопроса таким образом, что по взаимному согласию двух органов профайл государственного служащего остается в архиве по прежнему месту службы, на новую службу могут быть представлены интересующие ее сведения или даже копия личного дела.

2 В одном из госорганов имел место следующий случай, который может оказаться типичным. Одна государственная служащая вернулась на работу после трехлетнего декретного отпуска как раз в момент проведения в ведомстве аттестации. Хотя, согласно законодательству, она имела право получить отсрочку от аттестации, вследствие недостаточной правовой информированности женщина, опасаясь быть уволенной по формальным причинам по окончании аттестации, добровольно изъявила желание со всеми коллегами принять участие в аттестации. В результате женщина не была аттестована комиссией, но, не удовлетворившись таким исходом дела, подала в суд с целью опротестовать результаты аттестации. Такого конфликта можно (и нужно) было бы избежать, если бы кадровая служба, статс-секретарь разъяснили госслужащей предварительно ее трудовые права и гарантии защиты этих прав. Также, если бы женщине были предоставлены возможности для обучения, повышения квалификации как специальная мера поддержки работников, имеющих семейные обязанности, и мера соблюдения принципа равных прав и возможностей, то исход аттестации был бы иным для этой госслужащей.

оценки по возможности должны носить количественные характеристики. Цифровые показатели — рейтинги, обозначающие уровень компетенции каждого госслужащего и его успехи в профессиональной деятельности, будут складываться из разнообразных составляющих. Статс-секретарь ответственен за формализацию и стандартизацию процедур аттестации. Показателями могут быть, например, количество инициатив госслужащего, участие в комиссиях, а также результаты непосредственной работы в виде количества принятых и реализованных рекомендаций, подготовленных аналитических документов и т.д.



Как обеспечить законность, права и свободы государственных служащих?

Ответ

Институциональными опорами в работе статс-секретаря, помимо кадровой службы, являются комиссии по этике, профсоюзные организации. Все эти институты должны осуществлять контроль обеспечения законности, прав и свобод государственных служащих. Ключевыми объектами контроля должны выступать: а) режим и условия труда; б) процедуры принятия решений о поощрениях и наказаниях, карьерных продвижениях, предоставлении доступа к специальным мерам поддержки отдельным группам работников и пр.

В рамках такого контроля осуществляется работа по обеспечению государственным служащим достойных условий труда, позволяющих сочетать профессиональные роли с семейными обязанностями. Важнейшими вопросами защиты трудовых прав госслужащего, за что несет ответственность статс-секретарь, являются следующие:

- обязательная практика реализации прав женщин на грудное вскармливание маленьких детей;
- запрет принудительного (даже и в негласном режиме) привлечения госслужащих, имеющих маленьких детей, к сверхурочной работе — в форме удлинения законного рабочего дня или работы в выходные дни;
- защита прав госслужащих на полноценный трудовой отпуск без риска получить нарекания со стороны руководства или попасть под негласный дискриминационный прессинг.

Обо всех выявленных фактах нарушений трудовых прав работников государственного органа/государственных служащих статс-секретарь должен сообщать в Государственную кадровую службу.

Важным компонентом в реализации указанной функции статс-секретаря является информирование государственных служащих о трудовых и гражданских правах, законных интересах госслужащего и возможностях их реализации в рамках профессиональной деятельности, а также о процедурах и институтах, куда могут обратиться работники, чьи права были нарушены.

Целесообразно аккумулировать такую информацию на веб-сайте ведомства. Поскольку в формате «электронного правительства» каждый госорган имеет информационный портал, то государственный служащий по ссылкам может прояснить для себя и оценить все возможности борьбы за свои права: обращение в ведомственную комиссию по этике, обращение к вышестоящему руководству, в государственную кадровую службу, к Омбудсмену, в суд и

другие органы. Полномочия статс-секретаря позволяют и предписывают ему быть не просто эффективным информатором, но и контролировать законность трудовых отношений, а также быть гарантом соблюдения трудовых прав каждого государственного служащего.



Как организовать обучение государственных служащих?<sup>1</sup>

Ответ

Требования к качеству предоставляемых государственными органами государственных услуг со временем меняются, и государственные служащие должны обладать необходимым потенциалом для адаптации к духу и запросам времени. Актуальная практика административных реформ наглядно продемонстрировала неготовность государственных органов работать в режиме децентрализации власти, выполняя не только функции контроля реализации планов/нормативов, но и анализа и проектирования самих планов развития. Повсеместно, при необходимости проведения нового типа анализа, экспертиз и т.д., руководство государственных органов сталкивается с проблемой отсутствия соответствующей должностной позиции с необходимыми функциями либо с неспособностью имеющихся кадров государственных служащих эффективно решать задачи согласно своим обязанностям. В обоих случаях проблема решается через организацию специального обучения.

Программы обучения могут быть направлены на: а) обучение для повышения компетенции (переподготовка, стажировка, курсы повышения квалификации); б) широкое и функциональное обучение (анализ регулятивного воздействия решений и политик, гендерная экспертиза НПА и т.д.). Статс-секретарь совместно с кадровой службой и руководителями подразделений составляют согласованный перспективный план обучения, с тем чтобы нуждающиеся/желающие могли планировать свое обучение заранее. Прозрачность процедур отбора государственных служащих для обучения по каждой из обучающих программ — непременное условие развития.

При формировании списков госслужащих для обучения следует использовать меры поддержки мужчин и женщин, особенно вышедших из декретного отпуска, отпуска по уходу за ребенком, матерей и отцов-одиночек, многодетных. При составлении списков участников обучающих программ равенство возможностей и результатов достигается путем применения паритетного принципа (50 на 50%) или, по крайней мере, гендерного квотирования не менее 30%-ной представленности служащих одного пола в каждой обучающей программе. При составлении списков участников обучения важно каждый раз обеспечивать приоритет в отношении ключевых специалистов и лиц, принимающих решения в релевантной сфере. Статс-секретари должны отслеживать реальный эффект знаний и навыков, полученных государственным служащим в результате обучения: используются ли приобретенные знания, навыки, умения, инструменты в трудовой деятельности или нет. Отделы, управления кадров должны заносить информацию об обучении в профайлы государственных служащих.

<sup>1</sup> Также см. подробнее по данному вопросу стр. 33–34 настоящего руководства.



Как организовать электронный документооборот?

Ответ

Эффективность деятельности государственного органа зависит от характера коммуникационных связей между структурными подразделениями органа, госслужащими и между разными структурами системы государственной службы. Организация обмена информационными потоками между работниками и структурами обеспечивается с помощью информационных технологий, автоматизированных систем управления (АСУ). Ежедневный деловой документооборот госоргана, кадровый менеджмент должны быть технологизированы.

Распространение организационной культуры широкого использования Интернета или Иннета (внутренней организационной компьютерной сети) для коммуникаций в государственном органе и/или между ведомствами, государственным органом и негосударственными организациями позволит оптимизировать деятельность госоргана. Такой постоянный и полный обмен информацией позволит своевременно вносить экспертные комментарии и оценки в разрабатываемые в ведомстве документы, визуализировать и гармонизировать планы и деятельность структурных подразделений, а также сделает наглядным и прозрачным вклад каждого подразделения и каждого государственного служащего. Кроме того специальные компьютерные программы позволяют отслеживать в автоматизированном порядке реализацию поставленных перед государственными служащими задач и соблюдение сроков исполнения заданий.

Введение электронного документооборота улучшает качество государственных услуг. Система «электронного правительства» устраняет административные барьеры, облегчает доступ граждан к информации, позволяет оперативно получить ответы на интересующие вопросы, осуществить декларирование своих доходов, зарегистрировать бизнес или недвижимость через Интернет, без прямого контакта с чиновниками. Внедрение Интернет-коммуникаций в организационную культуру ведомств позволит сократить затраты (времени, а может быть и иных материальных ресурсов) и в целом повысит качество работы госорганов.

Примечание. Коммуникации крайне важны, так как на практике их отсутствие приводит к неэффективному функционированию госоргана. Например, Министерство экономического развития и торговли КР, ответственное за разработку Национальной программы по развитию предпринимательства (2009 г.), возложило эту задачу на ведомственное Управление развития предпринимательства. Однако в рамки Программы естественно включались задачи, входящие в компетенцию как других структур МЭРТа, так и смежных ведомств, например: вопросы налогового администрирования, лицензирования и пр. И несмотря на это, работа над документом носила закрытый характер, выполнял эту работу уполномоченный государственный служащий при содействии структурного руководства.

Отсутствие надлежащей коммуникации внутри ведомства и неэффективность наработанных каналов межведомственной коммуникации обусловили ряд фактических ошибок в проекте документа, противоречивость некоторых его положений действующим нормативным правовым актам (НПА). Когда в рамках обучающего семинара у представителей разных подразделений министерства появилась возможность обсудить проект Программы, то сотрудниками ведомства были сформулированы весьма конструктивные рекомендации и предложения по содержанию Программы. Таким образом, если бы межструктурная коммуникация была налажена заранее, то можно было бы избежать ошибок при разработке стратегических программы как в этом, так и во всех других случаях.

## ГЛАВА 3.

### Выбор индикаторов и показателей, позволяющих проводить гендерный анализ и мониторинг

#### Индикаторы и показатели эффективности деятельности государственного органа

Деятельность любого предприятия или организации традиционно оценивается с точки зрения экономического развития, и, соответственно, анализ этой деятельности ориентируется на показатели экономического роста. Оценки экономического развития, учитывающие реальный экономический доход, уровень роста производства и т.д., зачастую упускают из виду важнейшие для человека ценности и смыслы — возможность прожить долгую и здоровую жизнь, получить полноценное образование и отвечающую потребностям работу, то есть иметь соответствующие условия для достойной жизни.

В рамках деятельности государственных органов также зачастую теряется «человеческое измерение» и режим таких структур одинаково неэффективен (а иногда и оказывает негативное воздействие) как для самих государственных служащих, так и для всех получателей государственных услуг.

Согласно социальной науке, любой государственный орган, как организация, может быть рассмотрен в трех измерениях. Во-первых, организация развивается как инструмент решения для абстрактную потребность с негативными последствиями для абстрактных

только предстоит включить в статистические формы сбора первичной информации. Среди таких ключевых индикаторов — гендерно-дезагрегированные данные/сведения о:

- количестве госслужащих;
- количестве административных государственных должностей в госоргане (по группам: младшие, старшие, главные и высшие);
- социально-демографических характеристиках госслужащих (образование, семейный статус, возраст, национальность, стаж работы, пол);
- количестве профессиональных инициатив за текущий год;
- количестве предложений и рекомендаций в рамках функциональных обязанностей;
- количестве и качестве произведенных продуктов (документы), оказанных услуг, участия во внефункциональной деятельности (комитеты, комиссии, работа по наставничеству).

Указанные индикаторы и показатели функционального анализа, а также расчет ИРЧП и ИППФ лежат в основе первой модели организации измерения (оценки) государственного органа. Важно, чтобы функциональный анализ включал разные уровни, как индивидуальный — государственных служащих — мужчин и женщин, так и подразделений внутри госоргана, а также характер организации коммуникационных потоков внутри ведомства и информационный обмен со средой.

Ключевым в этом направлении анализа становится анализ должностных инструкций госслужащих. Даже там, где подписываются трудовые контракты с четким указанием функциональных полей, статс-секретарь должен работать над этими контрактами, чтобы в их условия включались измеримые показатели и индикаторы, позволяющие: а) автоматизировать оценку выполнения функций работником; б) оценить должностные инструкции сквозь систему количественных и качественных данных.

Вторая организационная модель в рамках ситуационного анализа позволяет узнать, насколько госорган является образцовым работодателем для коллектива и для отдельного госслужащего. По аналогии с разработанным М.Д. Моррисом в 1970-х годах индексом физического качества жизни (ИФКЖ)<sup>1</sup> в профессиональной государственной службе можно проводить анализ и вычислять индекс физического качества труда (ИФКТ).

Поскольку лояльность к семейным обязанностям сотрудников, создание благоприятной атмосферы труда — все это ключевые показатели эффективности кадрового менеджмента, такой индекс (ИФКТ) мог бы рассчитываться из следующих значений:

- а) количество работников с семейными обязанностями, использующих законодательно закрепленные специальные права (время на грудное вскармливание, гибкие графики работы, случаи применения при сокращениях, аттестациях и др. кадровых процедурах «иммунитета» работника ввиду беременности, статуса кормильца в неполной семье и пр.); б) количество работников со специальными нуждами, в том числе по уровням в административно-должностной иерархии;
- в) количество случаев расследований дискриминационных форм поведения среди государственных служащих и их руководства;
- г) наличие институциональных структур защиты прав и свобод работников государ-

<sup>1</sup> Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса / Под ред. В.П. Колесова. М.: Издательство «Права человека», 2008. С. 27–29.

ственного органа и, соответственно, количество обращений в эти структуры (например, количество обращений в комиссию по этике с заявлениями о нарушении прав госслужащих, неэтичном поведении, включая сексуальные домогательства);

д) наличие специальных ресурсов и инфраструктур в расходной политике для реализации внепрофессиональных статусов: конфессиональных, семейных (в том числе: система «стола заказов» в организации, комната матери и ребенка, комната для отправления служащими религиозных ритуалов, ведомственная столовая, медпункт, туалет со стандартными санитарными условиями и пр.).

Также важнейшими индикаторами степени благоприятности условий труда являются следующие показатели:

- количество нерабочих дней по болезни;
- причины специфических заболеваний;
- количество лиц, получивших инвалидность вследствие «профессиональных» заболеваний (с разбивкой всех данных по полу).

Объем, характер полномочий профсоюзов и статс-секретаря в создании благоприятного режима и условий труда, например, в оказании материальной помощи, предоставлении льгот (беспроцентные ссуды) — это все институциональные элементы, которые могут и должны измеряться для вынесения объективной оценки при анализе организации по второй модели измерения.

Проблемно-ресурсный и финансовый виды анализа направлены на оптимизацию расходов и доходов в рамках бюджетного плана ведомства. Несмотря на то, что большинство лимитов потребления устанавливается и закрепляется вышестоящими структурами или Министерством финансов, статс-секретарь государственного органа должен анализировать практику ресурсопотребления в организации и в ее структурных подразделениях с целью выявления возможностей экономии ресурсов, внедрения ресурсосберегающих подходов. Так, анализ подписки руководства и сотрудников госоргана на периодические издания, помимо функциональной оправданности подписной кампании, позволит выявить наличие или отсутствие доступа к специальной периодике и литературе, а также равенство возможностей разных категорий государственных служащих в доступе к такого рода ресурсам. Ревизия использования Интернет-ресурсов госслужащими может не просто способствовать повышению эффективности потребления информационных ресурсов, но и усилить потенциал отдельных групп государственных служащих через организацию специального обучения их информационным технологиям.

Статс-секретарю важно помнить, что при любом анализе требуется учитывать не только экономические, но и социальные последствия принимаемых решений и стратегий ресурсопользования.

Важным фактором повышения эффективности и качества труда госслужащих, добросовестного исполнения ими должностных обязанностей является создание действенной системы мотивации государственных служащих. Для этого требуется разработка и внедрение рейтинговой системы оценки государственных органов и правил оценки качества работы государственных служащих с обязательным учетом гендерных аспектов.

Не должно быть исключено из мотивационных систем и руководство ведомств. Руководитель госоргана, его заместители и статс-секретарь по итогам рейтинговой оценки и в соответствии с местом, занятым государственным органом в рейтинге по итогам года, должны поощрять-

ся бонусами. Это позволит обеспечить заинтересованность руководителей, статс-секретарей в результатах деятельности возглавляемых ими госорганов, повысить исполнительскую дисциплину и качество работы. Например, в Сингапуре государственные организации борются за звание лучшего госоргана, всячески пропагандируют свою деятельность, выпускают различную рекламную-имиджевую продукцию о своем ведомстве. А в Великобритании лучшему государственному органу на основании решения независимой комиссии при премьер-министре присуждается «Знак качественного обслуживания», вручаемый ежегодно главой правительства.

Внедрение системы оценки качества работы государственных служащих на основе разработки четких и адекватных индикаторов серьезно изменит действующую единую систему оплаты труда. Результаты оценки будут служить основанием для установления должностного оклада, премирования и установления надбавок для государственных служащих. Это будет означать реальный отказ от уравнительного подхода в оплате труда и позволит оценивать работу каждого госслужащего по конечным результатам труда. Кроме того такой подход может помочь преодолеть гендерные асимметрии и разрывы как в профессиональном продвижении, так и в заработной плате женщин и мужчин.

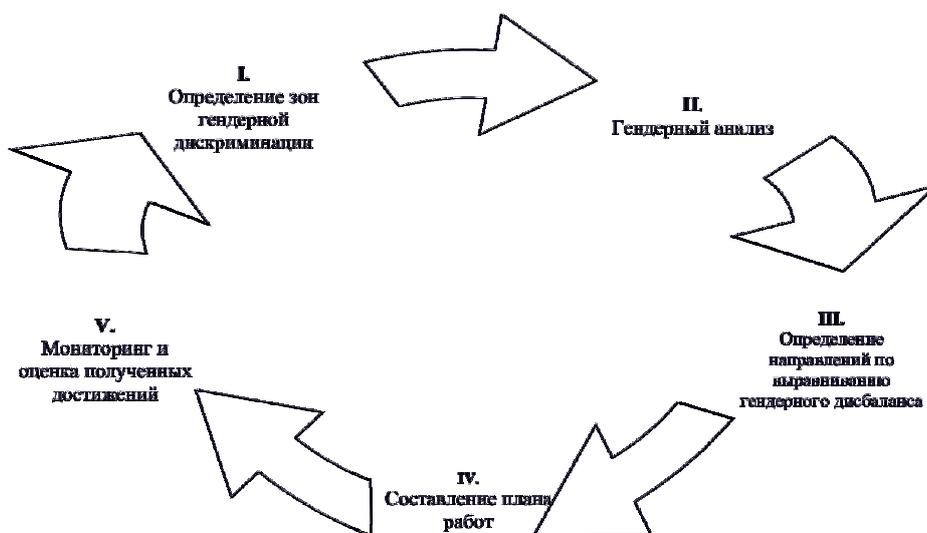
## Виды анализа в деятельности статс-секретаря государственного органа и их выбор

Поскольку деятельность статс-секретарей связана с осуществлением многообразных функций (организационных, информационных, контрольных и др.), реализация поставленных задач сопряжена с такими видами аналитических и исследовательских работ, как мониторинг и оценка.<sup>1</sup>

Для определения степени продвижения политики гендерного равенства в государственном органе важно использовать разные типы анализа.

Различение разных видов аналитических работ позволит более четко использовать данные инструменты.

Схема 3. Виды работ при осуществлении статс-секретарем своих функций



<sup>1</sup> Схема заимствована из руководства А. Кириленко «Учет гендерных подходов в кадровой политике» (на правах рукописи), ПРООН. Бишкек, 2009.

Виды анализа могут быть классифицированы по предмету изучения на: ситуационный, позиционный, проблемно-ресурсный, финансовый и политический,<sup>1</sup> по периодичности и глубине анализа — на разовую оценку и изучение в режиме мониторинга. Суть анализа в том, что он позволяет выделить:

1. Существенные особенности процесса или явления;
2. Причинно-следственные связи между элементами процесса или явления;
3. Иные закономерности.

Оценка представляет собой сопоставление объекта, процесса или субъекта оценивания: а) с некоей наперед заданной шкалой; б) с помощью адекватных инструментов; в) по определенным процедурам; г) в соответствии с системой показателей — индикаторов.

Оценка является ответом на сформулированный заказчиком, оценщиком вопрос. В основании оценки различают первичную (фактологическую) и вторичную (аналитическую) информацию. Вся информация — совокупность индикаторов/ показателей — измеряется, имеет величину (то есть измеряется в часах, штуках и пр.) или уровень (то есть изменяется в рангах и качестве).

Мониторинг отвечает на вопрос: правильно ли реализуется программа, политика? Цель мониторинга заключается в отслеживании изменений качественных индикаторов и количественных показателей в неких пространственно-временных рамках.

Оценка	Мониторинг
Глубокое проникновение в сущность происходящего, направленное на анализ результатов деятельности и/или произведенного эффекта и соотнесения результатов с критериями	Постоянное отслеживание хода работ (программ, организации, для сравнения фактического состояния дел с планом), сканирование ситуации, рутинные процедуры для обнаружения отклонений от намеченных планов
Проводится на ключевых этапах реализации проекта	Проводится постоянно, непрерывно
Модель подвергается анализу с целью оптимизации, улучшения деятельности	Модель принимается в существующем виде, без изменений
Анализируются причины достижений или неуспеха запланированного результата	Запланированные результаты сравниваются с фактическими достижениями
Полученная информация может использоваться для улучшения работы по проекту и для уточнения планов на будущее	Полученная информация используется для улучшения работы по проекту

Таблица 3. Различия оценки и мониторинга как инструментов анализа

Описанные в настоящем руководстве такие виды анализа, как функциональный и финансовый, тяготеют к мониторингу, поскольку и тот, и другой виды анализа направлены на выявление соответствия деятельности разработанным и принятым стратегиям и тактикам.

<sup>1</sup> Оценка программ. Учебное пособие. М., 2001. С. 60.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Управление человеческими и финансовыми ресурсами, лежащее в основе полномочий и компетенции статс-секретарей, требует от данной институции приобретения дополнительных, инновационных знаний и навыков. Таковыми являются гендерные знания и знания в области человеческого развития, а также знания и навыки в области управленческих технологий. В этой связи обучение статс-секретарей государственных органов, всех ключевых министерств и ведомств по вопросам гендерного равенства и развития остается актуальным и востребованным.

При интегрировании гендерного подхода в государственную службу необходимо в качестве первого приоритета работать над повышением чувствительности основных лиц, принимающих решения на высшем уровне, к гендерным вопросам и проблемам, над расширением их знаний и использования ими инструментов гендерного анализа и проектирования.

Комплексный гендерный подход должен стать обязательной практикой в деятельности руководителей всех государственных органов. Владея управленческими технологиями, чувствительными к потребностям и нуждам как лиц, предоставляющих государственные услуги, так и населения, руководители государственных органов придадут собственной деятельности прозрачность, результативность и эффективность, поскольку гендерная составляющая — есть не только вводная, но и исходная любых программ и стратегий развития.

Умение и практика гендерно-чувствительного управления кадрами и финансами государственного органа, создание гендерно-сбалансированной государственной службы, широкое использование механизмов поддержки для равноправного карьерного роста и человеческого развития государственных служащих — мужчин и женщин — таковы основные результаты эффективного функционирования института статс-секретарей.

## ГЛОССАРИЙ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ И ПОНЯТИЙ

**Вертикальная сегрегация** — одна из составляющих конструкции современного рынка труда, в соответствии с которой женщины занимают места на низших уровнях трудовой иерархии.

**Гендер и пол** — обычно термин «пол» используется для обозначения биологического различия между особями мужского и женского пола. «Гендер» же относится к социально-культурным различиям между мужчинами и женщинами. Таким образом, гендер чаще всего описывает роли мужчин и женщин и приписываемые им качества, которые не являются биологической данностью. Представления мужчин и женщин о том, что свойственно представителям того и другого пола, могут меняться (и действительно меняются) с течением времени и в различных культурах.

**Гендерная перспектива, гендерная призма** — рассмотрение того или иного вопроса с точки зрения различных последствий для мужчин и женщин от принятых действий, мер, политики. Призма высвечивает существующие или потенциально возможные различия между мужчинами и женщинами.

**Гендерная система** — многоуровневый феномен, объединяющий в себе социальные, институциональные и символические практики, через посредство которых мужчины и женщины разделяются по половому признаку и оказываются в асимметричных отношениях с обществом и друг другом.

**Гендерная слепота** — игнорирование различных социально предопределенных ролей, обязанностей и способностей мужчин и женщин.

**Гендерное равенство** — концепция, предполагающая, что все люди, и мужчины и женщины, развивают свои личные способности и делают выбор без ограничений, навязываемых стереотипами, жесткими гендерными ролями или предрассудками. Это означает, что различные виды поведения, стремлений и потребностей как женщин, так и мужчин должны учитываться, цениться и наделяться преимуществами равноценно/одинаково.

**Гендерные роли** — роли, отведенные мужчинам и женщинам в соответствии с культурными нормами и традициями, базирующиеся не на биологических и физических свойствах, а на стереотипах и предположениях о том, что могут и должны делать мужчины и женщины

**Гендерные стереотипы, предубеждения** — представления (чаще устаревшие) о ролях, различиях, возможностях мужчин и женщин в семье, производственной сфере, социуме. Эти представления способствуют формированию физических, психологических препятствий, которые исключают свободный выбор мужчин и женщин и пользование своими правами в полной мере.

**Гендерный анализ** — сбор качественной информации для понимания гендерных тенденций в ведомстве, потенциальных проблем и поиска их решений.

**Гендерный баланс** — соотношение числа мужчин и женщин в конкретной ситуации.

**Гендерный порядок** — иерархически организованная система отношений между полами, охватывающая все стороны социальной жизни — приватной и публичной.

**Гендерный режим** — «правила игры», определяющие гендерные взаимодействия в конкретных институтах.

**Горизонтальная сегрегация** — одна из составляющих конструкции современного рынка труда, в соответствии с которой женщины выполняют работу, отличную от той, которую выполняют мужчины.

**Дезагрегированные данные** (данные, разделенные по признаку пола) — информация, чаще в виде статистических данных, сбор и использование которых осуществляется с разделением, детализацией по признаку пола, чтобы показать воздействие той или иной политики, явления, мероприятия на мужчин и женщин в отдельности.

**Дискриминация** [лат. discriminatio — различение] — это последствия воплощения предрасположений и стереотипов в поведении, часто выражающиеся в ущемлении прав и возможностей той или иной группы или человека.

Интегрирование гендерных вопросов — это процесс оценки последствий для женщин и мужчин любых планируемых действий/мер, включая законодательство, политики и программы в любой сфере и на любых уровнях. Это стратегия включения вопросов и проблем, а также опыта мужчин и женщин в проекты, реализацию, мониторинг и оценку политики и программ во всех политических, экономических и социальных сферах.

**Кампания по защите, адвокати** — действия в защиту или поддержку чего-либо, рекомендации образа или направления действий.

**Косвенная дискриминация** — происходит, когда внешне нейтральная инструкция, критерий или практика ставят людей в невыгодное положение по признаку пола (за исключением тех случаев, когда такая практика имеет объективное обоснование/легитимную цель).

**Отчетность** — способность организации, структуры нести ответственность за собственные действия, предписанные нормативными документами.

**Позитивная дискриминация** (компенсационная дискриминация, предоставление преимущественных прав, аффирмативные действия и процедуры) — политика, действия, направленные на создание условий для работы разным людям, имеющим неодинаковые возможности. Подобная практика реализуется посредством такого рода инициатив в кадровой политике, как квотирование при приеме на работу женщин, лиц с ограниченными возможностями, представителей разных этносов и пр.

**Преднамеренная дискриминация** — допущение о том, что женщины не способны выполнять определенные виды работ в связи с их зачастую более слабой физической подготовкой/выносливостью по сравнению с мужчинами или в связи с якобы существующими различиями в их психологических особенностях.

**Прямая дискриминация** — происходит, когда к человеку относятся менее благожелательно, чем к другому человеку в сравнимой ситуации по причине его половой принадлежности.

**Разделение труда по признаку пола/гендерное разделение труда** — сознательное поведение в данном обществе/сообществе, которое признает разделение труда в системе производства, иными словами, в котором деятельность, задачи и ответственность воспринимаются как мужские и женские и осуществляются, соответственно, только мужчинами или женщинами.

**Репродуктивная работа, домашний труд** (социальное воспроизводство) — работа в домашних условиях или работа (чаще выполняемая женщинами) по уходу за детьми, престарелыми, больными членами семьи, а также работа, направленная на поддержание жизнедеятельности социальных и семейных структур, от которых зависит производительный труд. Данный труд не оплачивается и не предполагает вознаграждения, не рассматривается в качестве составляющей совокупного валового внутреннего продукта.

**Системная дискриминация** — может относиться к социальному давлению, оказываемому на девочек и мальчиков, заставляющему их выбирать традиционно женские или мужские профессии; или организационная практика и культура на рабочем месте, не поощряющие женщин и мужчин подавать заявления о приеме на работу в традиционно женских или мужских профессиях или поступать на учебу по данным специализациям.

**Стеклянный потолок** — препятствия (как правило, невидимые), связанные с поддержанием сложившейся в организации структуры в противовес открытой и прозрачной системе возможностей карьерного роста для женщин и мужчин, не позволяющие женщинам занимать высокие позиции в организации (государственной или частной).

**Фактическое и юридическое гендерное равенство** — юридическое равенство (иногда его называют формальным равенством или «равенством на бумаге») означает равенство, закрепленное законом. Фактическим равенством является равенство на практике.

## Методика гендерного анализа

Метод гендерного анализа, предложенный австралийским ученым Р. Коннеллом, предполагает анализ каждой гендерной системы на основе выделения равнозначных и относительно автономных «структурных моделей» гендерных отношений:

- структура профессии, труда;
- структура власти;
- структура катексиса или эмоциональных отношений;
- структура символических репрезентаций (включена автором позднее и не использовалась при проведении гендерного анализа режима организации в постсоветском пространстве).

Чтобы осуществить анализ по данному алгоритму, необходимо ответить на ключевые вопросы, касающиеся каждой структурной модели — сферы жизнедеятельности государственного органа.

Гендерный анализ сферы труда предполагает учет следующих ключевых аспектов:

- наличие разделения на мужской и женский труд и различия в их оценках/вознаграждении;
- связь этих различий с получаемыми выгодами на рабочем месте;
- способ функционирования различий, исключающий (чаще для женщин) возможность овладеть капиталом или возможность карьеры, которая привела бы к овладению/контролю над капиталом значительного размера;
- устойчивость/подвижность разделения труда и разницы в доходах, приводящих к закреплению практики «тройной роли» женщин.

Гендерный анализ сферы власти предполагает изучение следующих аспектов:

- властная иерархия и «правила» (принципы) распределения власти;
- планирование и контроль государственных структур;
- механизмы доступа к ресурсам, в том числе информационным, и к принятию решений;
- системы контроля и исполнения наказаний («двойные стандарты»).

Сфера катексиса анализируется с учетом следующих аспектов взаимодействия мужчин и женщин-государственных служащих в государственном органе:

- наличие предубеждений по признаку пола и их влияние на взаимоотношения в коллективе;
- наличие значимых практик, обуславливающих солидарность по признаку пола;
- неформальные отношения между представителями разных полов как в публичном, так и в приватном пространстве.

## Анализ гендерных нужд

Зачастую программы, политики и стратегии государственных органов важно проанализировать сквозь призму инструмента анализа, различающего практические гендерные нужды (ПГН) и стратегические гендерные нужды (СГН).

Практические нужды связаны с условиями жизни женщин и мужчин и их настоящей нагрузкой. Удовлетворение практических нужд нацелено на улучшение условий труда и условий проживания. Это потребности в обеспечении:

- чистой водой;
- оборудованием для приготовления пищи;
- кредитами или семенами и т.д.

Стратегические нужды связаны с изменением положения женщин. Удовлетворение стратегических нужд нацелено на долгосрочные изменения в системе общественного устройства и предполагает:

- обеспечение доступа к принятию решений;
- устранение институциональной дискриминации в сфере труда;
- обеспечение равенства во владении землей и получении образования;
- разделение ответственности за воспитание детей между мужчинами и женщинами;
- равную заработную плату;
- защиту от домашнего насилия и различных форм сексуальной эксплуатации.

Практические гендерные нужды	Стратегические гендерные нужды
То, что людям нужно получить или иметь для того, чтобы легче и эффективнее реализовать свои традиционные гендерные роли	То, что требуется мужчинам и женщинам для того, чтобы выровнять их статусы и позиции относительно друг друга
Не требуют изменения традиционных гендерных ролей, связывают гендерные роли и культурные образцы. Например, для выполнения роли «хорошей матери» женщина нуждается в доступе к определенным ресурсам (пища, жилье и т.д.), для того чтобы заботиться о своих детях	Опираются на социальные отношения между мужчинами и женщинами: удовлетворение стратегических нужд подразумевает, что мужчины и женщины способны и свободны определять свои роли и меру ответственности, что они признают друг друга в качестве носителей ценностей и прав как в юридическом, так и в социальном смысле
Легко определяются, потому что существует четкое общественное представление о гендерных ролях мужчин и женщин. Например, мужчины, дети, общины требуют, чтобы женщина выполняла роль «хорошей матери»	Менее очевидны и определены, чем практические нужды: для их обеспечения и удовлетворения требуются длительные сроки, потому что необходимы изменения в отношениях, поведении и во властных структурах
Удовлетворение практических гендерных нужд в некоторых случаях может привести к прогрессу в удовлетворении стратегических нужд, однако не гарантирует устойчивого результата	Удовлетворение стратегических нужд способствует более полному удовлетворению практических нужд

## Полезные инструменты разработки, анализа планов и проектов развития организации, включая вопросы гендерного развития<sup>1</sup>

### 1. Контрольные вопросы как инструмент для анализа проектов

При планировании проекта важно, чтобы все, кто вовлечен в предварительную работу, ответили на предлагаемые далее вопросы. Затем необходимо проанализировать ответы и изменить при необходимости планы, чтобы проект соответствовал потребностям его участников.

- Сколько всего женщин и мужчин в организации?
- Какие задачи выполняют женщины и какие, соответственно, выполняют мужчины?
- Какое базовое образование и профессионально-техническое образование имеют женщины и мужчины?
- Какой опыт получают женщины и мужчины от своей деятельности вне работы?
- На каком должностном уровне в организации заняты женщины по сравнению с мужчинами?
- Кто должен участвовать в работе по проекту на подготовительных этапах?
- Какие женщины и мужчины должны участвовать в проекте?
- Каковы цели проекта и какие ресурсы необходимы для женщин и для мужчин?
- Считаете ли Вы, что женщины нуждаются в том, чтобы для них было организовано другое обучение по сравнению с мужчинами, например, чтобы было больше бесед и диалогов, чем лекций?
- Зависят ли участники, например женщины совмещающие две работы, от того, где и когда реализуется обучение или проект?

### 2. Стимулы и условия работы

Меры по улучшению гендерного баланса на рабочем месте могут затрагивать такие сферы, как:

- зарплата;
- формы работы;
- рабочая обстановка;
- карьерные возможности.

Зарплата. Традиционно мужчины получают более высокие зарплаты, чем женщины, даже если выполняемая ими работа и их квалификация одинаковы. Причина такого положения заключается в том, что мужчин издавна считают кормильцами семьи, а доход женщины рассматривается как дополнение к общему семейному доходу и потому не очень важен. В современном обществе среди кормильцев семей столько же женщин, сколько и мужчин. В течение последних сорока лет постоянно растет количество одиноких женщин с детьми.

---

<sup>1</sup> Руководство по продвижению гендерного равенства. Бишкек, ПРООН, 2008 ( на правах рукописи).

Более того, на рынке труда в современном обществе с полностью развитыми социальными услугами и повышением производства и потребления товаров нужны все, как мужчины, так и женщины, и все привлекаются к тому, чтобы начать работать.

Соотношение зарплат женщин и мужчин (Источники: Национальный статистический комитет КР):

	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 <sup>1</sup>	73.7	76.3	76.6	75.5	76.6	77.8		
Швеция <sup>2</sup>	82.3	82.5	82.8	83.8	85.7	86.1		

**Наилучший способ привлечения сотрудников** — это конкурентоспособные зарплаты. Обычно в профессиях, где доминируют женщины, уровень зарплат ниже, чем в тех, где больше мужчин. Как правило, повышение доходов в каком-либо секторе приводит к увеличению числа мужчин, работающих в этом секторе.

*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.*

Из ст. 19 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года № 184

В соответствии с законом, на рабочих местах должна осуществляться политика равных заработных плат за одинаковую работу при одинаковой квалификации независимо от пола сотрудника.

**Формы работы.** Во время различных периодов жизненного цикла работника меняются его потребности: в начале карьеры доминируют личное развитие и возможности для активной жизни; в среднем возрасте самыми важными являются доход и семейная жизнь; в старшем — накопление пенсии и пенсионное обеспечение. Это характерно как для мужчин, так и для женщин, и обычно работодатель адаптирован к этому.

**Забота о детях и пожилых людях.** Женщины все еще остаются главными, кто берет на себя заботу о детях и пожилых родителях. Чтобы женщины могли иметь профессиональную карьеру, им нужна поддержка со стороны государства, которое помогало бы им заботиться о детях и родителях. Хорошо развитые системы заботы о детях и пожилых людях увеличивают возможности для женщин обеспечить свою независимость.

Отцов поощряют разделить бремя семейных забот путем предоставления им «отцовского отпуска» в течение первого года жизни ребенка, когда ребенок болеет, когда ходит в детский сад, а также для ухода за престарелыми родителями. Таким образом, мужчины начинают

<sup>1</sup> Институт исследования женской политики, 2008.

<sup>2</sup> Информационный лист № 15, 2008, Arbetsgivarverket.

разделять домашние обязанности наряду с женами. Все в большем числе стран такое становится возможным по закону для того, чтобы уравнивать условия жизни обоих полов.

Другой способ — адаптировать условия труда для женщин (или, что еще более предпочтительно, для родителей: женщин и мужчин) с учетом конкретной семейной ситуации: гибкий график начала и окончания работы, неполный рабочий день в определенный период жизни и возможность работать дома.

**Рабочая обстановка.** Окружающая среда на работе играет важную роль для большинства сотрудников. Они хотят быть достойно оцененным, чувствовать себя безопасно и комфортно, рассматриваться как равные среди других. Эти и другие факторы играют важную роль в создании духа команды и желания делать все возможное для достижения наилучших результатов на рабочем месте. Поэтому рабочая обстановка и атмосфера в трудовом коллективе должны рассматриваться в одинаковой мере как в отношении создания условий для сотрудников-женщин, так и для сотрудников-мужчин. Должна осуществляться политика, препятствующая сексуальному домогательству и дискриминации по половому признаку; должны быть обеспечены помещения для женщин (такие как женские туалетные комнаты), и мнения женщин должны уважаться также как и мнения мужчин.

**Общественный транспорт.** Исследования показывают, что женщины в большей степени, чем мужчины пользуются общественным транспортом. Таким образом, транспортная система должна быть приспособлена к потребностям женщин — возможность легко подняться матери с коляской, место для колясок и детей, безопасность, графики движения, соответствующие рабочему времени и пр. условия. Так, в метро Индии и Японии есть специальные вагоны только для женщин.

**Безопасная среда.** Создание безопасной среды, включая освещение улиц и парков, велосипедные дорожки и пешеходные улицы, повышает безопасность женщин, идущих на работу и возвращающихся с работы домой. Такие превентивные меры особенно широко применяются в Канаде.

**Возможности карьеры.** С равными зарплатами и условиями труда приходят равные возможности сделать карьеру в пределах учреждения, в котором работает человек. Политика планирования карьеры должна быть адаптирована к конкретным условиям и осуществлена на практике. Декретный отпуск должен рассматриваться как положительный, а не отрицательный момент, а позитивная дискриминация могла бы использоваться как инструмент поддержки баланса полов при доминировании представителей одного пола в организации или подразделении.

3. Какие вопросы и аспекты следует учесть при разработке плана по обеспечению гендерного равенства:

- Число служащих на различных типах работ/заданий.
- Заработная плата, назначенная согласно профессии, заданию и гендеру.
- Отпуск по болезни, профессиональные травмы, досрочный вход на пенсию.
- Планируемые сокращения/отставки, такие как выход на пенсию и долгосрочные запланированные отпуска.
- Физическая и психосоциальная среда на рабочем месте.
- Рабочие часы: полный рабочий день или неполный рабочий день, сверхурочная работа, гибкое время работы, работа в разные смены.

- Использование (родительского) отпуска по уходу/воспитанию ребенка, включая отпуск по уходу за больным ребенком.
- Число дней для образования.
- Нормативная численность работников в течение года.
- Климат на рабочем месте и деловая/бизнес-культура, отношение к сексуальным нарушениям и домогательству, будь это фактические нарушения/домогательства или потенциальные (включая письменные материалы, отдельные действия или оскорбительные изображения).