РЕГИОНАЛЬНЫЙ ДОКЛАД О ЧЕЛОВЕЧЕСКОМ РАЗВИТИИ 2016

Неравенство и человеческое развитие в Восточной Европе, Турции и Центральной Азии:

Прогресс и риски

Полноправные люди.
Устойчивые страны.

Борьба с гендерным неравенством в политическом участии в Кыргызской Республике

Содержание

СОКРАЩЕНИЯ
ВВЕДЕНИЕ
• Страновой контекст
РАЗДЕЛ 1. ГЕНДЕРНЫЙ КОНТЕКСТ: БАЛАНС ВЫГОД И ПОТЕРЬ
РАЗДЕЛ 2. ГЕНДЕР И ПОЛИТИЧЕСКОЕ УЧАСТИЕ В ПОВЕСТКЕ ПРООН В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ
ПРИЛОЖЕНИЕ
1. Социальные и экономические индикаторы КР
2. Институциональный механизм по гендерному равенству КР
3. Специальные меры поддержки гендерного равенства в сфере политики и управления КР
4. Методология

Список использованных источников

Сокращения

ЖК	Жогорку Кенеш
КР	Кыргызская Республика
МФО	Микрофинансовая организация
НБКР	Национальный Банк Кыргызской Республики
НПД	Национальный План Действий
НПО	Неправительственная организация
НСК	Национальный статистический комитет Кыргызской Республики
ОМСУ	Органы Местного Самоуправления
ПБС	Программа по сокращению бедности
ПРООН	Программа развития ООН
ЦЖИ	Центр Женских Инициатив
ЦРТ	Цели Развития Тысячелетия
ЦУР	Цели устойчивого развития
ЮНИСЕФ	Детский фонд ООН
CEDAW	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
SIDA	Шведское агентство международного сотрудничества в области развития

Введение

Данный отчет представляет результаты тематического обзора (case study) Программы развития ООН (далее ПРООН) по преодолению гендерного неравенства в сфере политического участия в Кыргызской Республике (КР). Исследование проводилось в рамках совместного проекта ПРООН и ЮНИСЕФ «Женщины - мирные избиратели и кандидаты» (2015-2016 гг.) при финансовом содействии Фонда миростроительства ООН и Регионального Центра ПРООН в Стамбуле.

Продвижение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин в сфере политического участия являются ключевым компонентом деятельности ПРООН в Кыргызской Республике. В настоящее время согласно Стратегии гендерного равенства ПРООН на 2014-2017 годы обеспечение равного участия женщин и мужчин в процессах управления, в том числе, в руководстве и принятии решений, рассматривается как неотъемлемая предпосылка демократического управления, усиления потенциала общества и, в целом, справедливого и инклюзивного развития[1] . Реализация конкретных задач в этом направлении, включая 1) достижение гендерно-сбалансированного представительства в органах принятия решений; 2) становление женщин в качестве эффективных субъектов политики; 3) внедрение гендерного равенства во все аспекты государственной политики[2], опирается на развитое гендерное законодательство[3], национальные стратегические документы по гендерной политике, активность гражданского сектора в КР. Однако достижение устойчивых результатов в рамках поставленных задач осложняется высокими рисками уязвимости женщин из-за политической нестабильности, экономического кризиса, роста безработицы, гендерной сегрегации на рынке труда, слабой системы социальной защиты и предоставления государственных услуг, а также повышения влияния в обществе патриархальных традиций и религии[4].

В этих условиях, принимая во внимание ключевой вклад ПРООН в преодолении гендерного неравенства через оказание широкой поддержки национальных партнеров на государственном и гражданском уровнях со времени приобретения КР независимости, представляется важным проведение сфокусированного анализа данного опыта. Актуальность тематического обзора обусловлена также процессами адаптации на национальном уровне в соответствии с принятыми обязательствами КР[5] Повестки Устойчивого развития, предусматривающей, в том числе, обеспечение реального участия женщин и равных для них возможностей для лидерства на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни[6] . Таким образом, основной целью настоящего обзора стал анализ современной гендерной ситуации в КР с точки зрения взаимосвязи экономического, социального и политического неравенства, а также возможностей и трудностей в процессе реализации задач по продвижению гендерного равенства в политическом участии с учетом этих факторов неравенства (подробнее см. приложение 4. Методология).

Страновой контекст

Политические и гражданские права граждан, закрепленные первой Конституцией (1993 год) КР стали основой развития различных форм политического самовыражения. С этого периода стремительно развивались общественные движения, неправительственные организации (НПО), в том числе различные женские объединения, с широким спектром коллективных действий от лоббирования на национальном уровне до низовых инициатив групп самопомощи.

Соглашение о предоставлении помощи между Правительством Кыргызской Республики и ПРООН было подписано 14 сентября 1992 года – почти ровно через год после принятия Декларации о государственной независимости Кыргызстана. Офис ПРООН начал свою деятельность в Кыргызской Республике в 1993 году[7]. В 1995 году открывается Бюро «Женщины в развитии».

К середине 90-х годов, в управлении государством стали отчетливо проявляться авторитарные тенденции. Экспертами отмечалось, что хотя Конституция 1993 года определила форму правления республики как

[1] Гендерное равенство в Государственном Управлении. ПРООН. 2014. Стр. 9 http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Women-s%20Empowerment/GEPA%20Project%20Brief.pdf

[2] Повышение роли и расширение участия женщин в политических процессах: аналитический обзор и рекомендации для стран Центральной и Восточной Европы и Содружества Независимых Государств. – Братислава 2009

[3] Гендерное законодательство - совокупность нормативных правовых актов, определяющих принципы и регулирующих порядок реализации гендерной политики. Включает нормы Конституции Кыргызской Республики (КР), международные конвенции, специальные законы, по вопросам гендерного равенства, а также гендерно-значимые нормы в отраслевыхнормативных правовых актах (в сфере образования, труда, занятости, здравоохранения и т.д.). Материалы Гендерной энциклопедии Кыргызстана "Пекин+ 20", 2015

[4] Стратегия гендерного равенства ПРООН в КР на 2014-2017 годы

[5] Постановление Правительства КР № 887 от 22 декабря 2015 годаhttp://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98266

[6] ЦУР. Цель 5,5. https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300

[7] ПРООН в КР. http://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/ru/home/operations/about_undp.html

[8] Kyrgyz Republic Human Rights Practices, 1995. -U.S. Department of State, March 1996 http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/democracy/1995_hrp_report/95hrp_report_eur/KyrgyzRepublic.html

[9] См. подробнее Национальный отчет по процессу анализа мира и развития. - ПРООН, Бишкек 2011

демократическую, Аскар Акаев (первый президент КР), доминировал в управлении государством[8]. Дисбаланс в распределении власти, отсутствие прозрачности и подотчетности государственного управления, многочисленные нарушения в избирательном процессе обусловили последующую политическую и экономическую нестабильность в стране. Наиболее глубокие кризисы Кыргызская Республика пережила в 2005 и 2010 гг., когда на волне народного недовольства произошли насильственные смены президентов страны, серьезные конфликты на этнической почве[9]. В результате наблюдалось критическое ослабление системы государственного управления. Все это предопределяло возможности, характер и формы политического участия граждан страны, включая женское участие. В частности, организации женского движения, выражая недовольство полным отсутствием женщин-депутатов в Парламенте после выборов в 2005, смогли мобилизоваться и пролоббировать введение специальных мер поддержки женщин в политике (Пост специального представителя Президента по гендерным вопросам в Парламенте, гендерные квоты - квотирование мест для недопредставленного пола на выборах[10]. Подробнее о специальных мерах см. в приложении 3). Знаменательным событием также стало избрание в 2010 году первой женщины - Президента страны.

В то же время женщины активно вовлекались в насильственные формы политического протеста и при этом были очень заметны на передовых линиях протестов - митинги, захват зданий, перекрытие дорог и пр.[11].

Одним из результатов политических кризисов 2010 года стала изменение в КР президентской формы правления на парламентскую, что было закреплено новой редакцией Конституции КР от 27 июля 2010 года[12]. Это создавало возможности для усиления роли политических партий[13]. В 2015 году состоялись парламентские выборы, в которых впервые использовались новые выборные технологии (на основе биометрической регистрации данных). По оценке экспертов выборы прошли без значительных нарушений и прозрачно по сравнению с предыдущими[14]. Между тем на законодательном уровне не регламентируется ответственность партий за несоблюдение принципов составления списков кандидатов, представительства различных социальных групп. В результате поствыборные процессы сопровождались различными конфликтам между кандидатами и лидерами партий, потерями кандидатами депутатских мандатов, в том числе женщинами, прошедшими в Парламент согласно существующим обязательным гендерным квотам.

Говоря о возможностях политического участия, необходимо отметить усиление консервативных движений в КР, что самым негативным образом отразилось на правах женщин. Так, неоднократно на самом высоком уровне выдвигались инициативы о легализации многоженства, запрете права женщин на аборт, отмене школьных программ по сексуальному просвещению, запрете права молодых женщин на передвижение (миграцию без разрешения родителей) и др.[15]. Голоса консерваторов особенно усилились с 2010 года. При обсуждении новой редакции Конституции со стороны представителей религиозных групп была предпринята попытка удалить определение КР как светского государства. Статус светского удалось сохранить благодаря публичным акциям, организованным женскими активистами[16]. Угрозу для прав женщин на политическое участие представляют законопроекты о запрещении так называемой «гей пропаганды» и относительно политической деятельности НПО (закон об иностранных агентах)[17].

Таким образом, в КР можно видеть достаточно широкий и динамичный спектр политического участия с одной стороны, с другой - ограничения возможностей такого участия, особенно для женщин, в связи низким уровнем партийного строительства, неустойчивостью политических альянсов, слабостью демократических институтов в целом, и, как следствие, наступлением консервативных сил. На этом фоне значение факторов экономического и социального развития связанных с проявлениями гендерного неравенства только усиливается. Краткий обзор некоторых тенденций в этой связи представлен в следующем разделе.

[10] О политике и практике применения специальных мер поддержки см. подробнее Zakharchenko, NQuotesonQuotas? Political representation of women in Kyrgyzstan in the 2007and 2010 Convacation https://app.box.com/s/bh3pj8lhap8tfhji9tq778ysmn1bjiow

[11] В последствии, данные женские группы получили название ОБОН (Отряд баб особого назначения). Одна из причин использования ОБОН, заключалась в том, что в правоохранительным органам КР запрещалось применение физической силы и оружия против женщин и детей в период массовых акций, в период чрезвычайных ситуаций и войн. См. подробнее ОБОН «как зеркало...» развитие политического активизма или использование женского ресурса для целей групп интересов в Кыргызстане. Отчет исследования. - Центр помощи женщинам, Бишкек 2012 http://wsc.kg/public/files/library/9d15b2284869da48adcb5d-2d46a43b65.pdf

[12] Конституция КР. http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru

[13] Первые выборы по партийным спискам проходили в 2007 году, тогда же была апробирована система квотирования. Однако по результатам этих выборов подавляющее большинство 71 процент мандатов получила, созданная в канун выборов партия «Ак Жол», что определенно было связанно с нарушениями выборного процесса в пользу тех, кто представлял президентскую власть. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.kenesh.kg/RU/Articles/18165-ZHogorku_Kenesh_Kyrgyzskoj_Respubliki_.aspx

[14] Итоговый отчет по наблюдению за парламентскими выборами 2015. Ассоциация «Таза Шайлоо» http://www.tazashailoo.kg/web/index.php?act=view_material&id=1917

[15] Турсунбай Бакир уулу (депутат парламента КР) вновь выступает за ввод многоженства http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1019076360 18.04.2002; Омбудсмен КР выступает за запрет абортов в отношении замужних женщин http://kg.akipress.org/news:35444 06.01. 2007; Интервью: Почему депутат хочет ограничить выезд молодых кыргызстанок за границу http://kloop.kg/blog/2013/03/04/interv-yu-pochemu-deputat-hochet-ogranichit-vy-ezd-molody-h-ky-rgy-zstanok-za-granitsu/ 04.03.2013; МНОГОЖЕНСТВО В КЫРГЫЗСТАНЕ http://www.current-time.tv/content/article/27242535.html 12.09.2015

РАЗДЕЛ 1.

ГЕНДЕРНЫЙ КОНТЕКСТ: БАЛАНС ВЫГОД И ПОТЕРЬ

Процессы демократизации, как уже отмечалось выше, существенно расширили возможности политического участия женщин. Однако переходный период оказался сопряженным с новыми вызовами в экономической, социальной и культурной сферах, ограничивающими политическую и общественную активность женщин. В данном разделе представляется ряд примеров отражающих этот сложный контекст гендерного развития страны. **Политическое лидерство и представительство женщин заметно на всех уровнях принятия решения и гарантируются специальными законами и мерами. Однако, существующая система гарантий недостаточно сильная, чтобы обеспечить полную реализацию этих прав на практике.**

Продвижение гендерного равенства обеспечивается Конституцией КР. Так, согласно Конституции КР «в Кыргызской Республике мужчины и женщины имеют равные права и свободы, равные возможности для их реализации»[18]. В КР также приняты специальные законы и национальные стратегии по гендерном равенству (подробнее см. приложение 2. «Институциональный механизм по гендерному равенству в КР»).

Вместе с тем, несмотря на развитое гендерное законодательство, достижение фактического равенства остается проблематичным. Показатели политического участия женщин, а именно представительство женщин на уровнях принятия решений являются ярким тому свидетельством. Из таблицы 1 видно, что в период независимости женщины постепенно «вымывались» из органов управления. Так на парламентском уровне к 2005 году состав депутатов Жогорку Кенеша (ЖК) оказался полностью однополым (мужским). Только благодаря принятому механизму квотирования удалось переломить ситуацию. При этом, необходимо отметить, что из-за слабости механизма квотирования, уровень представительства женщин в Парламенте имеет тенденцию к снижению. Также снижается количество женщин-депутаток в местных кенешах (советах депутатов) (Таблица 1)[19].

В исполнительных органах власти в целом также наблюдается снижение уровня представительства женщин, особенно на должностях высокого уровня, связанных с реальным политическим влиянием и принятием решений (Диаграммы 1, 2, 3)[20]. На местном уровне процент женщин среди глав Айыльных округов (более 400 позиций) за рассматриваемый период не доходил до 5%.

[16] Акция женских и молодежных организаций «Мы за светский Кыргызстан!» http://akipress.org/constitution/news:891 12.05.2010

[17] См. подробнее: Понятия о советском. Георгий Мамедов. Иллюзия советского: «консервативный поворот» в Кыргызстане. https://www.youtube.com/watch?v=cDy68lC8PtU; Рабочие материалы проекта «Гендерная (вики) энциклопедия Кыргызстана «Пекин +20»», 2015

[18] Конституция КР. Статья 16, пункт 4. http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru (Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года)

[19] Источники: НСК, www.stat.kg

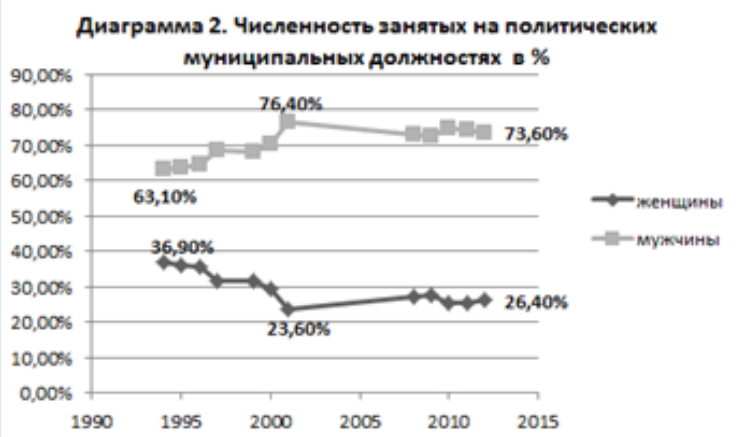
[20] Источники: НСК, Стат данные взяты из первого и второго доклада КР по CEDAW 1998 и 2004 гг. и альтернативного отчета ко второму периодическому докладу КР комитету CEDAW, Национальный Обзор Пекин + 20

Таблица 1. Представленности женщин среди политического руководства КР на период с 1995 по 2015 годы

Парламентские выборы*	Представленность женщин депутатов в парламенте	Местные выборы**	Представленность женщин депутатов на местном уровне
1995	4,7%		
2000	6,8%	1998	14%
2005	0%	2004	16%
2007*	25,5%	2008	14%
2010*	22,3%	2012	13,4%
2015*	20%		

***годы когда парламентские выборы проводились с использованием гендерных квот*

*** данные до 1998 года не были найдены в электр. источн.*



Таким образом, мы видим, что существующие меры поддержки женщин в политике не подкрепленные действенными механизмами мотивации, в частности для политических партий, к соблюдению гендерных квот, а также механизмами контроля за их исполнением (о чем говорилось выше), не позволяют достигать ожидаемых результатов.

Рост политической активности женщин существенно ограничивается недостаточным доступом к экономическим ресурсам. Показательны в этом отношении результаты сравнительного качественного анализа представительства женщин/мужчин среди депутатов ЖК (2008), свидетельствующие о том, что 37% женщин пришли в парламент из органов государственного управления и муниципальных органов власти, 17% женщин-законодателей имели опыт работы в бизнесе или в сфере образования, и 12,5% работали в неправительственном секторе и международных организациях. При этом только 2 женщины (8%) имели опыт в профессиональной партийной деятельности. Тогда как большинство мужчин приходят в партии из бизнеса. Важно отметить, что женщины-депутатки из сферы бизнеса часто являлись женами бизнесменов .[21]

Данные качественного анализа представительства женщин на высшем уровне принятия решений - один из наглядных примеров ограничения доступа женщин к экономическим ресурсам. Данный аргумент также был озвучен в экспертном интервью с представительницей женской организации Форум Женских НПО КР: *"В 2005 году у нас не оказалось ни одной женщины в парламенте, это вообще в мире такого не было, такой печальный, плохой опыт. Но и до сих пор недопредставлены женщины. Я думаю эта проблема будет актуальна еще лет 50, если не больше, конечно этот вопрос связан с ограниченными финансами"*[22]

Согласно отчету Мирового Банка, экономическая активность женщин почти в 1,5 раза ниже, чем среди мужчин. Согласно статистическим данным Национального статистического комитета (НСК) за период 2004-2015 годы, общие

Диаграмма 4. Уровень экономической активности (%)

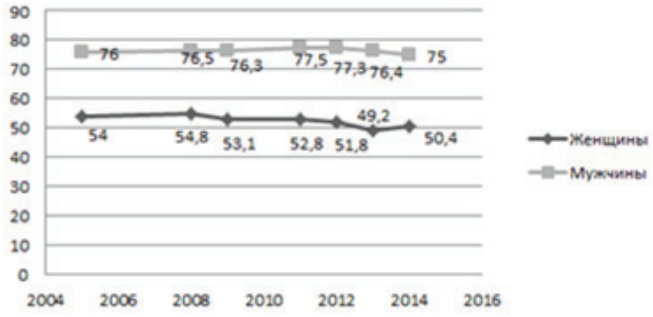
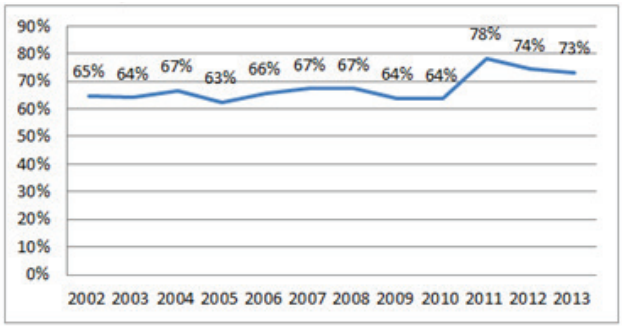


Диаграмма 5. Отношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин (в процентах)



показатели по экономической активности населения свидетельствуют об устойчивой тенденции гендерного неравенства (Диаграмма 4)[24]

Сравнительный анализ данных за 2005 и 2014 годы, свидетельствует о том, что мужчины более активны на рынке труда: по состоянию на 2005 год уровень экономической активности мужчин равнялся 76%, а у женщин - 54 %. Показатели 2014 года не сильно отличаются от предыдущей декады: мужчины так же остаются более активными на рынке труда - 75%, а женщины менее активны – 50,4% . При этом активность женщин снизилась почти на 4%. Наряду с этим, из диаграммы 5 видно, что в 2002 году женщины зарабатывали в целом на 35% меньше мужчин. Хотя к 2011 году данный разрыв снизился в 1,5 раза, в 2013 году мы вновь сталкиваемся с ростом отставания «женских» заработных плат (27%). Скачок в 12% с 2010 на 2011 год был обусловлен существенным повышением заработных плат государственных работников в сфере образования и здравоохранения. (Диаграмма 5).[26]

В то же время анализ бюджета времени показывает что, женщины почти в два раза больше времени тратят на неоплачиваемый труд, связанный с ведением домашнего хозяйства, воспитанием детей, уходом за пожилыми и т.д.[27.] Последние данные по результатам выборочного обследование бюджета времени на 2015 год показали, что самыми загруженными домашними работами оказались женщины, проживающие в сельской местности – 303 минуты в сутки, они в 1,5 раза больше тратят времени на домашний труд, чем женщины в городской местности – 197 минуты в сутки. Тогда как мужчины и в городской (59 минут в сутки) и в сельской местности (87 минут в сутки) уделяют домашнему труду 3,5 раз времени, чем сельские женщины.[28]

Стратегия на расширение доступа женщин к микро кредитам без адекватного вложения ресурсов в повышение потенциала женщин-заемщиц как автономных экономических субъектов (без привязки к традиционным семейным женским ролям) может приводить увеличению женской нагрузки и уязвимости.

С середины 90х годов в КР появились первые международные агентства развития и микрофинансовые компании, которые открыли доступ женщин к микрокредитам. Согласно политике и практике микрофинансовых организаций (МФО) главной целевой группой получателей услуг/заемщиков МФО являются женщины из уязвимых групп – безработные, сельские, не имеющие доступа к другим источникам финансирования.[29] Сектор микрофинансирования как на глобальном, так и на локальном уровне рассматривается как инструмент борьбы с бедностью и вовлечения женщин в активную экономическую деятельность и предпринимательство.[30] [31] Однако, в реальности мы видим другую картину. В 2011 году были зафиксированы максимальные показатели женщин-заемщиц - 430,283 человек (в три раза выше показателей среди мужчин-заемщиков за этот же период).[32] Данные за 2014 год свидетельствуют о значительном снижении числа женщин, получательниц кредитов (Диаграмма 6).[33]

[21] Н. Багдасарова, Г. Горборукова, А. Молдошева. Кыргызская Республика: Гендерная оценка страны в сфере политики 2008. стр. 17.http://www.un.org.kg/

[22] Интервью с Б. Стакеевой. 17 ноября 2015

[23] Всемирный Банк. Краткая характеристика партнерской программы: Кыргызская Республика. 2015. http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Kyrgyzrepublic-Snapshot.pdf

[24] Сборник Женщины и Мужчины Кыргызстана 2010 и 2014. К сожалению, данные НСК по гендерной статистике в электронном формате доступны только с 2005 года.

[25] Источники: Социальные тенденции КР в 2005 годы http://www.stat.kg/rus/old/Rus/Home/analysis.html и отчет О сотоянии рынка труда КР в 2014 году. http://www.stat.kg/media/files/1775bae0-25f0-403e-bed2-996ef4fdbe1b.pdf

[26] Источник: НСК КР. http://www.stat.kg/ru/statistics

[27] См. Таблица. Оплачиваемые и неоплачиваемый труд в КР, с разбивкой по гендеры. Страновоеисследование, 2010. (Table H: Paid versus unpaid work in Kyrgyzstan by gender. Country Survey 2010) http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/KGZ.pdf.Также см. ГЕНДЕРНАЯ СТАТИСТИКА НСК

[28] Национальный статистический комитет КР. Результаты выборочного обследование бюджета времени. 2015. http://stat.kg/media/publication-archive/030bcdc0-e84e-41f4-9205-9bec-c51ffa9f.pdf

[29] https://en.wikipedia.org/wiki/Microfinance

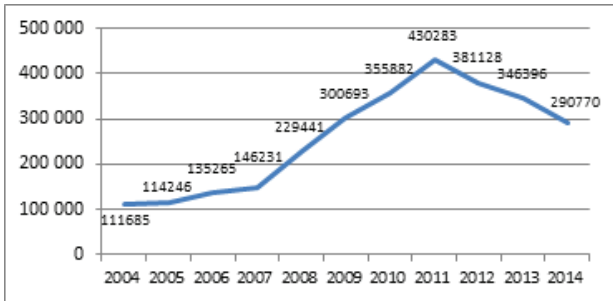
[30] Пекинская платформа действий http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20R.pdf

[31] http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/57156 - accessedat 21.31 «Стратегия развития микрофинансирования в Кыргызской Республике на 2006 – 2010 годы», стр. 2

[32] Statistical bulletin. Women and Men in Kyrgyzstan 2014

[33] см. там же

Диаграмма 6. Число женщин-получателей микрокредитов (человек)



Ссылаясь на комментарии представителей Национального банка КР, опубликованных в СМИ, можно говорить, что одной из причин почти двукратного сокращения числа женщин-заемщиц стала чрезмерная задолженность, перекредитованность или перекрестная задолженность (наложение нескольких кредитов у одного лица).[34] При этом процентные ставки по кредитам являются очень высокими - в 2010 и 2011 годы микрофинансовые организации имели самые высокие процентные ставки, 38,8% и 38,3%, после процентные ставки пошли на спад.[35]

Показательными также являются результаты, полученные «Микрофинансовым Центром», организацией, которая провела исследование в 2011 году по уровню перекредитованности населения в КР.[36] В выборке приняло участие 2603 физических лица, среди них женщины составили 53%, а мужчины - 47%. Согласно данному исследованию женщины составляют 69% клиентов/заемщиков,[37] из них 36% женщин имели более одного кредита, т.к. женщины чаще брали параллельные кредиты, в то время как среди мужчин лишь 18% погашали несколько кредитов одновременно. Согласно данным Национального банка КР первым приоритетным направлением в области микрокредитования на 2013 год были кредиты на развитие сельского хозяйства (14 млрд 443,5 млн сомов), а вторым приоритетным направлением стала сфера торговли и общественного питания, и малый бизнес (6 млрд 311,2 млн сомов), потребительские кредиты были на третьем месте (2 млрд 977,5 млн сомов).[38] Необходимо принимать во внимание тот факт, что в КР МФО часто практикуют методологию группового кредитования через организацию так называемых групп взаимопомощи и формирования, таким образом, коллективной ответственности за возврат кредитов. Данный подход широко используется в работе среди женщин, поскольку женщины, как показывает практика, являются более дисциплинированными клиентами.[39] ТПри этом возникает риск двойного давления на женщин: погашать не только собственные выплаты по кредиту, но и задолженности членов своей группы заемщиков (подробнее о других социально-экономических индикаторах развития КР см. в приложении 1.).

Значительные потери в сфере социального обеспечения и секторе здравоохранения стали барьерами общественной и экономической активности женщин. С приобретением независимости КР потерял многие из достижений, связанных с политикой женской эмансипации советского периода. Особенно это коснулось социальной сферы. Согласно отчету Всемирного Банка, одной из проблем низкой вовлеченности женщин трудоспособного возраста на рынке труда является значительно сократившийся доступ, за годы независимости, к бесплатному уходу за ребенком. Одной из возрастных групп, где наблюдается самый высокий разрыв в доступе к экономическим возможностям наблюдается в возрастной группе женщин от 25 до 34 лет, и связано это связи с родами и уходом за детьми.[40] Детские сады и другие учреждения дошкольного образования могли бы сократить данный гендерный разрыв. За время своей независимости в КР с 1991 (1696 дошкольных учреждений) по 2005 годы количество детских садов и яслей сократилось в 3,8 раза (в 2005 году – 448). С 2009 года (594 дошкольных учреждения) наблюдается положительная тенденция роста дошкольных учреждений.[41]

[34] Начальник управления надзора за небанковским сектором НБ КР Нурлан Ибраев, см. http://www.vb.kg/doc/182032_v_konce_2011_goda_v_kyrgyzstane_bylo_bolee_800_tysiach_zaemshikov.html Также следует добавить, что по стране прошла волна митингов со стороны заемщиков, оказавшихся в критической ситуации, были зафиксированы случаи самоубийств женщин в связи с невозможностью расплатиться с кредитами. www.ferganapews.com 12 марта 2012 г.

[35] Микрофинансовый рынок Кыргызстана и его перспективы. Доклад опубликован Национальным институтом стратегических исследований Кыргызской Республики. http://www.nisi.kg/ru-analytics-533

[36] Исследование уровня задолженности индивидуальных заемщиков и своевременности ее погашения в Кыргызстане. Микрофинансовый Центр, декабрь 2011 http://www.mfc.org.pl/sites/mfc.org.pl/files/Indebtedness%20report%20Kyrgyzstan_RUS.pdf

[37] См. там же

[38] Большие проблемы малого кредитования в Кыргызстане 10 октября 2014. http://www.nbkr.kg/searchout.jsp?item=2008&material=53843&lang=RUS

[39] Galindo, M. A., &Ribeiro, D. (Eds.). (2011). Women's Entrepreneurship and Economics: New Perspectives, Practices, and Policies (Vol. 1000). Springer Science & Business Media.Cm.p 171

[40] Всемирный Банк. Краткая характеристика партнерской программы: Кыргызская Республика. 2015. http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Kyrgyzrepublic-Snapshot.pdf

[41] Источник: Сборник НСК КР «Женщины и мужчины Кыргызской Республики» 2010

[42] Источник: Сборник НСК КР «Женщины и мужчины Кыргызской Республики» 2014. http://www.unfpa.kg/wp-content/uploads/2015/01/Sbornik-ZHM-2014.pdf

Диаграмма 7. Материнская смертность (число женщин умерших от осложнений беременности, родов и послеродового периода на 100 000 живорождений)

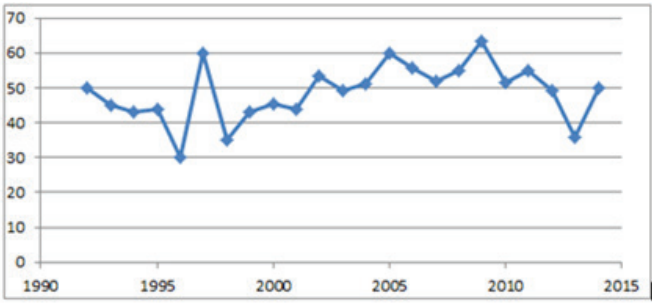
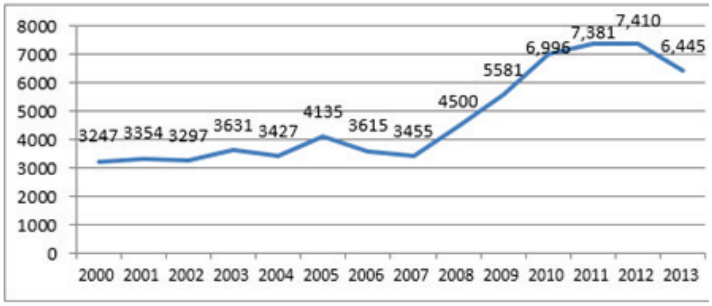


Диаграмма 8. Число зарегистрированных преступлений, совершенных в отношении женщин



В 2013 году в республике уже насчитывалось 927 организаций дошкольного образования, в которых воспитывалось 132,5 тыс. детей, или более 17 % от численности детей соответствующего возраста (1-6 лет). При этом охват детей дошкольным обучением в городских поселениях составляет 31,6 %, в сельской местности 10,8 %.[42] Данная проблематика, связанная с ограниченным доступом к муниципальным услугам, прежде всего ограничивает расширение женской занятости, особенно остро данный вопрос касается молодых женщин и женщин среднего возраста, проживающих в сельской местности. На практике получателями услуг чаще становятся мужчины и пожилые женщины, тогда как нужды наиболее уязвимых групп женщин не являются приоритетом ни в семье, ни в практической деятельности ОМСУ.[43]

Другой важной проблемой, которая является серьезным ограничителем возможностей женщин является ситуация с поддержкой репродуктивного здоровья женщин. Одним из критических показателей данной проблемы является уровень материнской смертности. В КР коэффициент материнской смертности за последнее десятилетие не опускался ниже 30-36 случаев смерти на 100 000 живорождений (Диаграмма 7).[44] показатели уровня материнской смертности в КР являются самыми высокими среди стран Восточной Европы и Центральной Азии.[45]

Ответом на данный вызов было решение Правительства КР совместно со Страновой Командой Организации Объединенных Наций (UNCT), принятое в июле 2012 года, сделать основным фокусом воздействия в Кыргызской Республике ЦРТ 5 «Улучшение охраны материнства». Структура по Ускорению ЦРТ была призвана защищать интересы уязвимых слоев женского населения и расширить доступ этой социальной группы к получению качественных услуг (социальная и медицинская защиты) [46]

Широкая распространённость насилия в отношении женщин и семейного насилия на фоне роста консервативных и религиозных ценностей подавляет публичную активность женщин. Важно отметить, что в Кыргызской Республике в 2003 году был принят Закон КР «О социально-правовой защите от насилия в семье». Данный закон предназначен регулировать отношения в области социально-правовой защиты лиц, пострадавших от насилия в семье.[47] Но, несмотря на принятие закона, ежегодно регистрируются тысячи случаев семейного насилия и насилия в отношении женщин. В2014 году Министерством труда и социального развития Кыргызской Республики был инициирован процесс внесения изменений и дополнений в существующий закон.

Важность данного аспекта так же была озвучена в интервью с представительницей Форума Женских НПО КР, где она делилась опытом программы по продвижению женского политического участия на местном уровне: *«Мы обучаем женщин на местном уровне как правильно читать бюджет, как вводить в бюджет гендерные вопросы, вопросы насилия, вопросы экономической независимости. У нас вся работа строится по нескольким программам: участие женщин в политических вопросах, насилие в отношении женщин, женщины и экономика, национальное и международное лоббирование. Мы стараемся их привлечь ко всем программам, но для женщин на местах, как оказалось, очень важны вопросы политического участия и насилия в отношении женщин».*[48]

По данным НСК на 2013 год было зарегистрировано 2542 факта домашнего насилия и органами внутренних дел было выдано 2327 временных охранных ордеров, и 175 уголовных дел вследствие

[43] Г. Ибраева, А. Ниязова, М. Аблезова, А. Молдошева, А. Ботоева, И.Эратов. Гендерная оценка доступа уязвимых групп к государственным и муниципальным услугам в КР. Инновационное Решение. Проект ЕС и ООН. 2012-2013.

[44] Диаграмма составлена на основе двух источников: НСК КР. http://www.stat.kg/ru/statistics.; Э. Мурругарра, М. Бонилла-Часин, М. Темуров. Здравоохранение в переходном периоде и реформирование систем здравоохранения: Данные по беднейшим странам СНГ. Всемирный Банк. 2003. Стр. 15. http://web.worldbank.org/archive/website00504/WEB/PDF/MURRUG-8.PDF.
Следует отметить, что данные по материнской смертности в разных источниках может различаться , в частности из-за использования разных расчетных методик. Показатели, используемые в настоящем отчете сопоставимы с данными национальных отчетов О прогрессе в достижении Целей развития тысячелетия.www.kg.undp.org

[45] Базарбаев, К. (2014). Третий Национальный Обзор Кыргызской Республики для осуществления Пекинской декларации и Платформы действий. См. также сравнительные данные в региональном разрезе: Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2008. Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA and The World Bank. World Health Organization 2010 and 2012; http://www.unwomen.org/~/media/headquarters/attachments/sections/csw/59/national_reviews/kyrgyzstan_review_beijing20_en.ashx

[46] ООН в Кыргызской Республике (2013). Кыргызская Республика: Третий отчет о прогрессе в достижении Целей развития тысячелетия. Бишкек. (стр. 77) http://www.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/povred/KGZ_Third_MDG_Progress_Report_2014_RUS.pdf

по-семейному (домашнему) насилию направленных в суд, 1302 человек привлеченных к административной ответственности[49] В 2012 году был реализован актуальный проект «Сколько стоит насилие в семье?», который помог сфокусироваться на нарушении прав человека непосредственно в случаях насилия в семье и решить одну из важных задач: «получить наиболее глубокое понимание экономических аспектов нарушения прав человека в случаях насилия в семье, таким образом показать связь между проблемой насилия в семье и политикой инвестиций»[50]. В данном отчете авторы произвели расчеты прямых затрат государства и общества в двух случая насилия в семье: на один случай убийства женщины в результате насилия в семье – около 2 миллионов сом ($ 42 194), на случай сексуального насилия - 232 040 сом ($ 4895)[51].

В целом, несмотря на принятые меры, наблюдается негативная тенденция роста количества зарегистрированных преступлений в отношении женщин. Согласно данным полученным от НСК[52]с 2007 уровень преступлений в отношении женщин вырос с 3455 в 2007 до 7410 в 2012 году (Диаграмма 8). Решение проблемы насилия, принимая во внимание ее масштабы, о чем свидетельствуют приведенные выше примеры, требуют не только усилий со стороны правоохранительных органов, но и комплексного подхода с вовлечением ресурсов на институциональном, общественном и индивидуальном уровнях.

В данном разделе были представлены ключевые статистические данные, зафиксировавшие представленность женщин на высших должностных и исполнительных политических уровнях (уровень принятия решений), уровень их экономической активности и вовлеченности на рынке труда КР, а также уровень их социальной защищенности. Авторы данного исследования постарались осветить некоторые аспекты, отражающие сложность гендерного контекста и вызовы, на которые требуются ответные действия Правительства и международных организаций.

Динамика уровня представительства женщин на уровнях принятия решений, несмотря на принятие специальных мер и относительно высокий процент женщин в органах власти по сравнению с другими странами региона, остается негативной. Особую тревогу вызывает снижение участия женщин в управлении на местном уровне: во-первых, потому что многообразие нужд, связанных с повседневной жизнью женщин, которое наиболее наглядно выражено именно на местном уровне, остается не выраженным в политической повестке местного самоуправления; во-вторых, не формируется необходимый кадровый потенциал для женского политического участия на национальном уровне. При этом, экономическая уязвимость женщин (снижение экономической активности, увеличение масштабов неформальной незащищенной занятости, давление в связи с перекридитованностью), неразвитость социальной поддержки, значительные масштабы гендерного насилия, особенно очевидна на местах - в сельских регионах, на городских окраинах.

Ставка на микрокредитование во многих случаях привела только к увеличению нагрузки на женщин. А ожидания в связи с развитием женского предпринимательства в условиях отсутствия соответствующих программ поддержки, оказались сильно завышенными. Фокус на женщинах в роли менеджеров в низкодоходных (бедных семьях) для удовлетворения базовых интересов семьи, как показывают исследования, и в других регионах мира, проблематичен с той точки зрения, что определяет женские проблемы как семейные. Такое определение, хотя речь шла о поддержке производственной роли женщин, признание их экономического вклада и расширения возможностей женщин в получении дохода, приводит к выбору стратегий поддержки в пользу совмещения женских репродуктивных ролей, чем на прибыльность.[53] В то же время и услуги социальной поддержки остаются малодоступными.

[47] Закон Кыргызской Республики «О социально-правовой защите от насилия в семье» - http://women.soros.kg/index.php/ru/2009-02-11-02-51-51/54-lawofdomesticviolence

[48] Интервью с Б. Стакеевой. 17 Ноября 2015 г.

[49] Женщины и мужчины Кыргызской Республики. 2009-2013. Сборник гендерно-разделенной статистики. Бишкек.2015. С.139

[50] Сколько стоит насилие в семье. Итоговый документ по результатам исследовательского проекта. А. Елиференко, Т. Темирова, А. Молдошева. 2012. Стр. 4. http://www.kg.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/gender/UNDP-kgz-How-much-violence-in-a-family-costs.pdf

[51] См. там же. Стр. 16-17.

[52] НСК КР. http://www.stat.kg/ru/statistics

[53] Kabeer, N.Reversed Realities. Gender hierarchies in development thought. Verso 1994

РАЗДЕЛ 2.

ГЕНДЕР И ПОЛИТИЧЕСКОЕ УЧАСТИЕ В ПОВЕСТКЕ ПРООН В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В данном разделе на основе обзора основных направлений деятельности ПРООН сделана попытка выделить некоторые успешные примеры и уроки реализации задач по преодолению гендерного неравенства в сфере политического участия. На первом этапе (1995-1999 гг.) гендер выделялся как особая область внимания, что институционально закреплялось открытием, как отмечалось выше, в 1995 году Бюро «Женщины в развитии» (с 1997 года «Гендер в развитии» (далее - Бюро)). Деятельность Бюро рассматривалась как катализатор объединений усилий правительственного и неправительственного секторов по продвижению и улучшению положения женщин в республике.[54]

В этот период в качестве приоритета Программы в сфере политического участия, исходя из основных проектов Бюро - «Поддержка в развитии потенциала женских организаций» и «Поддержка женского лидерства»,[55] можно выделить развитие *женского лидерства* как в политической, так и в экономической сферах (с фокусом на поддержку женских предпринимательских инициатив).

Работа Бюро основывалась на тесном сотрудничестве с национальными партнерами от государственных структур и неправительственных организаций. В связи с присоединением Кыргызстана к Пекинской Платформе действий (1995 год),[56] одним из ключевых направлений партнерства являлось формирование национального институционального механизма по улучшению положения женщин, а именно создание уполномоченного органа, разработка государственных планов действий, развитие сети женских организаций и подготовка женщин лидеров. Через Бюро, в рамках вышеназванных проектов, оказывалась техническая и финансовая поддержка созданного в 1996 году Государственного совета по делам женщин, семьи и молодежи при Правительстве КР[57] и Центров женских инициатив (ЦЖИ), организованных в каждой области согласно первому Национальному плану по улучшению положения женщин «Аялзат» (1996-2000).

Ключевая роль ПРООН на данном этапе заключалась, во-первых, в оказании помощи в развитии нормативной правовой базы, особенно в продвижении международных стандартов по правам женщин, а также в развитии лидерского потенциала женщин. С этой целью поддерживались различные школы лидерства, развитие сетевых связей женских организаций на национальном, региональном и глобальном уровнях, включая поддержку участия женщин в международных и региональных конференциях и семинарах, где они могли приобретать опыт лоббирования. Также закладываются основы гендерной экспертизы и гендерной статистики. В частности, НСК при поддержке ПРООН (Программа по социальному управлению) в 1996 году издает первый выпуск сборника гендерно-разделенной статистики. Кроме того, Программой поддерживаются инициативы по проведению гендерной экспертизы законодательства.[58]

Во-вторых, поддержка женских общественных инициатив непосредственно была связана с фокусом ПРООН, в рамках проектов по преодолению бедности и социальной мобилизации, на предоставлении экономических возможностей для женщин. Эта работа, в том числе, проводилась через учрежденные ЦЖИ, предоставлявшие услуги по обучению женщин ведению бизнеса и выдаче им микрокредитов. Идея заключалась в том, что, таким образом, центры с одной стороны обеспечивают доступ

[54] От Пекина до Нью- Йорка: отчет о положении женщин. – Бишкек 1999, с. 86

[55] Мусиси, К. Гендер и государственное управление в Кыргызской Республике: опыт и уроки после Пекинской Конференции и дальнейшие перспективы. Бюро ПРООН «Гендер в развитии» 2000, с. 20

[56] Участие делегации от Кыргызстана в Четвертой Всемирной конференции по положению женщин в Пекине в 1995 году было также организовано при содействии ПРООН.

[57] В областных государственных администрациях также были назначены соответствующие специалисты. В 1998г. был создан межведомственный орган - Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР.

[58] От Пекина до Нью-Йорка: отчет о положении женщин в Кыргызской Республике. 1995-2000 годы. – ПРООН, Бишкек 1999, с. 23-24

[59] Предполагалось развитие других специализированных кредитных институтов. Например, создание при поддержке ПРООН Женского кредитного дома. См. подробнее Комплексный план мероприятий по выполнению основных направлений Национальной программы «Аялзат» на 1997-2000 годы// в отчете Кыргызстан: права женщин права человека.- Бишкек 1997

женщин, преимущественно из отдаленных сельских регионов к ресурсам на развитие доходоприносящей деятельности, с другой - они получают средства для своей работы, в качестве ресурсных центров для развития местных женских неправительственных организаций (НПО).[59]

Стратегия мобилизация женщин основывалась на формировании и поддержке женских групп самопомощи. Результаты изучения вопроса о воздействии программ по сокращению бедности, проведенного в 2011 году, позволяют говорить, что предоставление средств через механизм группы взаимопомощи, облегчало доступ субъектов малого бизнеса к заемным средствам. На сегодня существуют относительно немалые кредитные портфели у Ассоциаций групп взаимопомощи, которые поддерживают не только своих членов, но и предоставляют внешние кредиты.[60]

В целом, можно говорить, что на начальном этапе закладывались институциональные основы женских и гендерных инициатив на основе новых правил, включая международные стандарты прав женщин - Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) и др., взаимодействия государства, неправительственных организаций и международных агентств. Вопросы политического участия в данный период, рассматривались преимущественно через призму лидерства женщин в общественной жизни (поддержка женских НПО, правовое образование женщин, доступ к финансам) для снижения рисков вследствие резкого падения показателей социально-экономического положения женщин после начала рыночных реформ в стране в 1991 году.[61]

Деятельность ПРООН в сфере политического участия на втором этапе (2000-2004) была во многом связана с реализацией в сотрудничестве со Шведским агентством по международному развитию (SIDA) проекта по поддержке гендерного равенства в политике, включавшего несколько стратегических направлений. Проектная деятельность была направлена, во-первых, на усиление потенциала женщин-парламентариев и местных депутаток; во-вторых, на укрепление солидарности между парламентариями и женскими организациями; в–третьих, на поощрение кооперации между мужчинами и женщинами в политике.[62] Вызовы, на которые отвечали данные направления, были обозначены в анализе ситуации, проведённом Бюро в 2000 году, показавшем значительное снижение представительства женщин в органах государственного управления, низкое участие женщин в политических партиях и слабое участие женщин в выборных процессах, а также недооценка в процессах политического участия важности сотрудничества с мужчинами.[63]

В этот период происходят важные изменения в институциональной структуре гендерного равенства самого ПРООН. Согласно принятому бизнес-плану ПРООН (2000-2003 гг.) гендер стал рассматриваться не как отдельный вопрос, а как междисциплинарный аспект всей деятельности ПРООН.[64] Нормативная база в этом направлении укрепляется также и за счет характера Целей развития тысячелетия ООН.[65] Внедрение гендерных подходов (мейнстриминг) становиться одним из главных ключевых направлений деятельности для гендерного компонента ПРООН.

На страновом уровне разрабатывается первая Стратегия гендерного мейнстриминга ПРООН в КР (2003-2004 гг.). В 2004 году учреждается позиция координатора страновых программ по гендеру. Новая позиция координатора обеспечивала, прежде всего, учет гендерных фактора в линейных программах и внутренней деятельности странового офиса. Но не менее важным было то, что, таким образом, было усилено влияние странового офиса на определение общих стратегий ПРООН по гендерному равенству с учетом местного контекста.[66]

Партнерство с национальными структурами осуществлялось на основе второго Национального плана действий по гендерному развитию на 2002-2006 годы (НПД -2). В частности, поддерживалось формирование национального гендерного законодательства. Особое значение имело содействие ПРООН в разработке и принятии Закона КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства», в котором также были предусмотрены нормы, обеспечивающие равенство в управлении государством и при прохождении

[60] «Оценка воздействия Программы ПРООН по сокращению бедности и выявление вклада экосистемных продуктов/услуг в изменение благосостояния домохозяйств и бенефициаров» за программный цикл 2005-2011гг.- ПРООН, 2013

[61] Мусиси, К. и др. Гендер и государственное управление в Кыргызской Республике: опыт и уроки после Пекинской конференции и дальнейшие перспективы. – Бюро ПРООН «Гендер в развитии» 2000, с. 3

[62] Материалыконференции "Genderstan 2004: women and men cooperating for gender equality", 1-3 November. 2004 Bishkek, Kyrgyzstan

[63] Мусиси, К. Указ. отчет, с. 24

[64] В процессе подготовки документа PASD (Стратегия Снижение Уровня Бедности – Poverty Alleviation Strategy Document) in 2000 - 2001 гг. особое внимание было уделено интеграции гендерного аспекта в трех программных документах: Политическое и Административное Управление на центральном уровне, Политическое и Административное Управление на местном уровне и Программа Социального Управления. См. Годовой отчет Программы Социального Управления, ПРООН 2002 - не переведено

[65] ПРООН в КР. Стратегия гендерного мейнстриминга на 2008-2011. Приложение 1. Отчет о гендерном мейнстриминге ПРООН в Кыргызстане

[66] Экспертное интервью А. Дивинская. 7 ноября, 2015 г.

[67] См. подробнее Отчет о положении женщин в Кыргызской Республике 2000-2005 годы. – Бишкек 2004, с.10

[68] Указ Президента КР от 27 августа 2002 года № 240 «О дальнейшем совершенствовании кадровой политики по привлечению женщин-лидеров к государственному управлению» http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/3876

государственной службы. Особенностью закона стало введение квотирования мест с учетом представительства не более 70 процентов лиц одного пола для ряда государственных должностей (например, судей Верховного суда, аудиторов счетной палаты).[67] Здесь заметим также, что ранее был принят Указ Президента КР об обязательном привлечении женщин на должности в исполнительных органах власти на национальном и местном уровнях.[68] Так, в повестке участия женщин в политике и управлении, наряду с образовательными программами для женщин, закрепляется вопрос о специальных мерах поддержки (подробнее о механизме специальных мер поддержки женщин в политике и управлении см. приложение 3).

В целом, деятельность ПРООН, направленная на содействие стране в укреплении правовых и институциональных основ гендерного равенства, продолжает развиваться. Гендерный мейнстриминг получает практическое значение как во внутренней структуре Программы, так и во внешней деятельности через содействие в разработке стратегических документов по гендерному равенству, включая НПД-2, в проведении гендерного обучения и продвижении академического гендера, развитии механизма гендерной экспертизы, усилении аналитической базы (внедрение новых методов гендерного анализа – бюджет времени, гендерное бюджетирование и др.[69]).

Задачи ПРООН в сфере политического участия в данный период предусматривали повышение потенциала государственных служащих, адвокационную работу с парламентариями, вовлечение мужчин в продвижение гендерного равенства на местном и национальном уровнях, активизация участия женщин в 2004 году на местных и в 2005 году на парламентских выборах и др.[70] В этой области также проводился ряд исследований с целью гендерного анализа кадровой политики, систем управления в целом, включая контекст конфликтов.[71]

Следующий этап, охватывающий 2005 -2010 годы, наполненные событиями самых острых политических кризисов, сопряженных с насилием и конфликтами, о чем упоминалось выше, стал одним из самых сложных, но в то же время интересных периодов развития повестки женского политического участия. Полное отсутствие женщин в Парламенте после выборов в 2005 году заставило гражданские организации, преодолевая разногласия,[72] радикально поставить вопрос о безотлагательном принятии специальных мер поддержки женщин. На основе общей платформы действий по всей стране женскими активистами были организованы кампании и акции за квоты.

«По квотам была очень большая кампания – проводили гражданский форум.[73] Была беспрецедентная информационная компания, факсовая атака парламента с требованием специальных мер, ролики, акции. Совместно с другими донорами, все в комплексе это дало очень интересный результат. Удалось ввести специальные меры. Очень успешная кампания, удалось объединить вокруг гражданское общество, это было масштабно. Был учрежден специальный пост представителя в парламенте по гендерному развитию на период, пока не было женщин-депутатов. В критической ситуации гражданское общество смогло сформулировать свои задачи и искать деньги на решение этой задачи, а не наоборот (инициатива изнутри, а не извне)».[74]

В этих условиях особенно проявилась адвокационная роль ПРООН, заключавшаяся в оперативном реагировании на инициативы женских организаций, формировавшиеся снизу и использовании влияния для их публичной поддержки. Поддержка ПРООН опиралась на ресурсы Парламентского проекта Европейского Союза и ПРООН в 2005-2010 годах, на основе которого были усилены механизмы включения гендерной повестки в работу Парламента (парламентские слушания, гендерная экспертиза законов[75]).[76]
С другой стороны, в рамках проекта в сотрудничестве с SIDA «Продвижение женщин в государственной службе и политике» (2007-2011) поддерживался политический и управленческий потенциал женщин: проводились школы лидерства для молодых женщин из политических партий, национальные медийные кампании в поддержку политического лидерства женщин. Параллельно, усиливалось продвижение гендерного подхода в сфере государственной службы, что включало внедрение гендерного анализа, повышение гендерной компетенции

[69] См. например, Гендерные аспекты бедности. ПРООН. Обзорное мини-исследование, 2004

[70] См. подробнее Social Governance programme UNDP. AnnualReport 2002, p.25-32

[71] См. например, Гендерные аспекты местного самоуправления, Гендерные аспекты предотвращения конфликтов (превентивного развития). - ПРООН. Обзорные мини-исследование, 2004

[72] На первых этапах развития повестки женского политического участия отношение многих влиятельных женских организаций было критическим. Считалось, что такие меры являются нарушением принципа равенства и необходимо отходить от представлений о физическом присутствии во власти

[73] Следует отметить, что инициативы опирались на результаты совместной работы разных международных агентств и общественных организаций. Так, Агентством Социальных Технологий и национальной женской сетью «Женщины Могут Всё!» при консультативной и технической поддержке БДИПЧ ОБСЕ была разработана медиа-стратегия лоббирования гендерных квот. В ее рамках планировалось широкое использование символических акций и проведение PR-кампаний. В целом о кампании см. т подробнее Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин в сфере государственного управления. – ПРООН, 2012

[74] Интервью Г. Ибраевой, 8 ноября 2015 г.

[75] Обязательность экспертизы установлена законами «О Регламенте Жогорку Кенеша», «О нормативных правовых актах», «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» и «Об экологической экспертизе». Подробнее см. Стандарты экспертизы законодательства: Руководство по применению. 2-е издание /Жогорку Кенеш КР, Европейский Союз, ПРООН. – Б.: 2012 http://www.kg.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/demgov/DGP_Law_Expertise_Standards_RUS.pdf

государственных и муниципальных служащих и др.

Можно сказать, что этот период борьба с гендерным неравенством в политике и управлении носила характер оперативных рабочих групп на основе широкого представительства разных женских объединений, специалистов и экспертов ПРООН, Практически каждый день было необходимо принимать совместные решения по лоббированию женских интересов, в том числе связанных с проблемами маргинализированных групп женщин (мигранток, сельских женщин, одиноких матерей, женщин - «самозахватчиц» земель (скваттеров)), которые принимали активное участие в политических событиях 2005 года с требованиями работы, социальной поддержки, жилья и т.д.

Законодательное установление механизмов квотирования на выборах, которые обеспечили на выборах 2007 года более чем 25-ти процентное представительство женщин-депутаток в Парламенте, создало новое пространство возможностей для политического участия женщин. Политические партиями, подталкиваемые требованиями квотирования мест для недопредставленных групп, стали проявлять большой интерес к привлечению женщин в свои ряды. Расширились перспективы работы на парламентском уровне и т.д.

Актуальность гендерных вопросов в управлении в связи с принятием Правительством КР Стратегии развития страны на 2007-2010 годы, согласно которой в качестве приоритетов развития ставилась задача реформирования системы государственного управления[77] в данный период только возрастает. Это находит отражение во внутреннем стратегическом документе ПРООН в КР по гендерному мейнстримингу на 2008-2011 годы, где речь конкретно идет о включении усиленной гендерной перспективы в реформу государственной службы.

Здесь следует заметить, что по оценкам экспертов, начиная с 2005 года начинается «настоящий» мейнстриминг ПРООН.[78] За счет мобилизации ресурсов линейных программ расширяются сферы действия по продвижению гендерной повестки в государственном управлении. На базе министерств и ведомств с целью повышения потенциала кадров и качества управления апробируются новые аналитические и оценочные инструменты (например, гендерный режим, гендерный аудит, гендерная оценка, функциональный анализ государственного механизма по гендерному равенству, разрабатываются учебные пособия).[79]

С точки зрения расширения экономических возможностей женщин важно отметить инициативы, предпринятые в рамках Программы ПРООН по сокращению бедности (ПСБ). Исследование воздействия, которое указывалось выше, свидетельствует, что долгосрочное вовлечение в программную деятельность, основанную на опыте мобилизации сельских жителей, апробация инструментов и механизмов воздействия на доходоприносящую деятельность, способствовало не только добиться улучшения экономического статуса бенефициариев, но и установления эгалитарных (равных) отношений в домохозяйствах и сельских сообществах.[80]

Показательными в этом отношении также стали результаты ПРООН в рамках Антикризисного пакета мер в южных регионах после конфликта 2010 года. Тогда сотни девушек и юношей, из уязвимых групп освоили востребованные в сообществах профессиональные знания и навыки на базе местных учебных заведений, получили стартовый грантовый капитал в виде средств на оборудование и ключевые расходные материалы на развитие своих бизнес начинаний.[81]

Посткофликтный контекст явился определяющим фактором развития повестки женского политического участия в деятельности Программы на следующее пятилетие (2011-2015 гг.). В этот период вопросы институализации гендерного мейнстриминга на уровне государственного и муниципального управления в целом продолжают оставаться в зоне активного внимании ПРООН. Поддерживается разработка первой Национальной Стратегии достижения гендерного равенства до 2020 года, также следующих планов действий (НПД – 3 на 2012-2014 годы, НПД - 4 на 2015-2017 годы).

Вместе с тем, отвечая на вызовы постконфликтной ситуации, фокус организации переносится на обеспечение

[76] О роли парламентской и правовой реформ для гендерного равенства в системе управления см. Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин в сфере государственного управления. Тематическое исследование Кыргызстан. ПРООН 2012

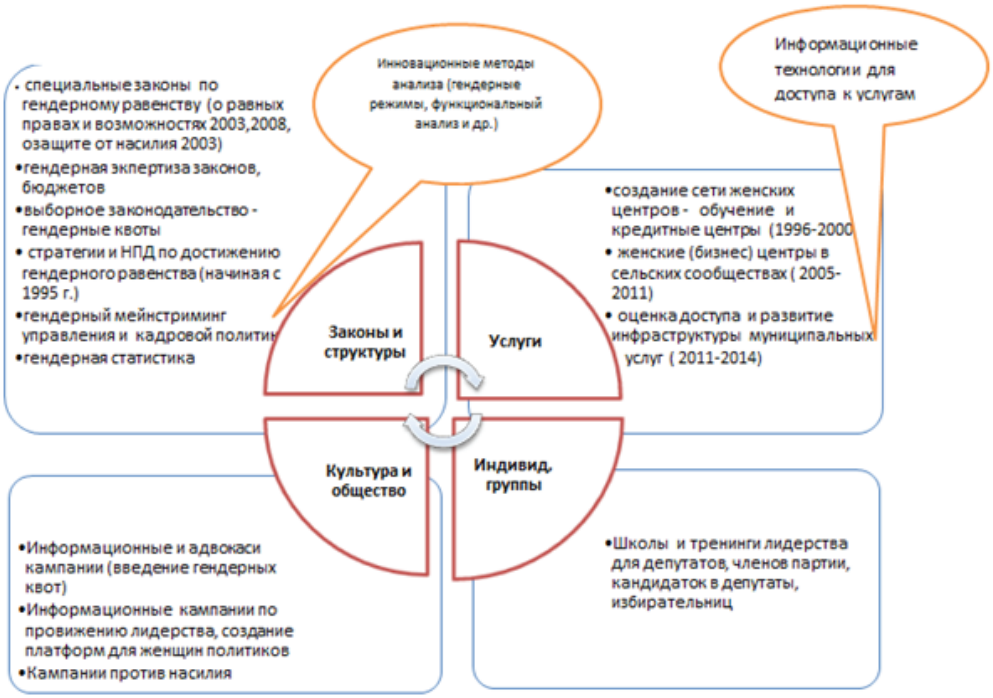
[77] Стратегия развития страны на 2007-2010 годы http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/62531

[78] Интервью с А. Дивинской, 7 ноября, 2015 г.

[79] См. подробнее «Гендерный анализ кадровой политики в Кыргызстане на примере Министерства экономики и финансов КР». – Агентство социальных технологий 2005–2006 гг.; Промежуточная оценка реализации Национального плана действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике. Агентство социальных технологий, 2009 http://soros.kg/wp-content/uploads/2015/11/npd_01.pdf; Гендерный анализ в сфере государственной службы 2008 http://www.kg.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/gender/kgz_Gender%20analysis%20of%20the%20civil%20service_RUS.pdf; Функциональный анализ национального институционального механизма реализации гендерной политики в Кыргызской Республике. ПРООН, 2011 http://www.un.org.kg/en/ilo/article/publications/by-agency/50-united-nations-development-programme-in-kyrgyzstan/4730-funkcionalnyj-analiz-nacionalnogo-institucionalnogo-me-anizma-realizacii-gendernoj-politiki-v-kyrgyzskoj-respublike; Внедрение гендерных подходов в процессы государственного управления и местного самоуправления Кыргызской Республики. Учебное пособие.- Академия управления при Президенте КР 2011 http://www.kg.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/gender/Manual_Gender_Mainstreaming_in_Public_and_Municipal_Administration_RUS.pdf; См. также ООН в КР: От обязательств достижения гендерного равенства к действиям http://www.google.com/url?url=http://www.un.org.kg/index2.php%3Foption%3Dcom_resource%26task%3Dshow_file%26id%3D9138&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKEwj1tqmFqJvLAhVmIpoKHTmJABMQFggrMAQ&usg=AFQjCNGIg1QJaEOh6krmQrV7KDg1ZcAJgg

доступа к услугам наиболее уязвимых слоев, в том числе женщин, молодежи и детей, через улучшение механизмов добросовестного управления на центральном и муниципальном уровнях. С этой целью реализовывался проект «Продвижение добросовестного управления для достижения социальной справедливости» (совместно со Структурой ООН Женщин, ЮНИСЕФ и Европейской комиссией, 2011-2014),[82] в котором решались задачи оценки доступности услуг, развития инфраструктуры для их предоставления, с учетом интересов уязвимых групп. Важным компонентом проекта являлось содействие ПРООН вовлечению женщин и молодежи в процесс принятия решений с целью разработки мер политики, и развития институциональных механизмов, технологий, включая информационные, для улучшения качества услуг.[83]
Женское политическое участие, рассматриваемое в контексте общих подходов обеспечения безопасности и мира на основе Резолюции Совета безопасности ООН №1325 и Национального плана действий по данной резолюции,[84] также получает направление *участия женщин в процессах принятия решения в контексте миротворчества.* Актуальный на сегодня проект -

Рисунок: Матрица стратегий и инструментов Программы[86]



«Женщины - мирные избиратели и кандидаты» (ПРООН и ЮНИСЕФ при поддержке Фонда Миростроительства ООН, 2015-2016 гг.), направленный на активизацию участия женщин в выборах с учетом интересов особенно молодых женщин, женщин из сельских регионов, представительниц из сообществ этнических меньшинств. Специальное внимание к правам женщин как избирательниц (один из редких случаев) объяснялось необходимостью ответить с одной стороны на вызов вовлечения женщин в нетрадиционные, насильственные формы протеста (захват зданий и пр., о чем говорилось выше). С другой стороны – в условиях политической нестабильности, сопряженной с усилением консервативных и этнонационалистических движений стало особенно очевидным, что этнические, возрастные и социальные различия не в меньшей степени, чем различия по полу, определяют политические возможности женщин.
Заключая обзор гендерных повесток в сфере политического участия отметим, что было бы трудно в рамках ограниченного объема настоящего отчета, претендовать на детальный анализ всех важных направлений деятельности ПРООН. Мы остановились только лишь на нескольких примерах, которые, исходя из результатов

[80] *Исследование проводилось на основе сравнительной оценки между бенефициарами и не бенефициарами в пилотных сообществах ПСБ в сельской местности. Подробнее см. отчет http://www.kg.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/povred/Poverty_and_Environment_in_KGZ-UNDP_RUS.pdf*

[81] *Там же, с. 44*

[82] *http://test.undp.kg/ru/component/resource/article/news-list/13-democratic-governance/2011-social-justice-project-meeting*

[83] *Гендерные аспекты доступа к государственным и муниципальным услугам. ПРООН, 2012-2013*

[84] *http://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/ru/home/library/womens_empowerment/follow-your-voice1.html*

изучения документов и экспертных данных, позволяют увидеть, прежде всего, многообразие использованных ПРООН подходов и комплексность охвата с точки зрения разных уровней желаемых изменений. На представленном ниже рисунке на основе матричной структуры сделана попытка обобщить различные примеры стратегий и интервенций на 4-х уровнях изменений: 1) законы и структуры, 2) услуги, 3) изменения на уровне индивидов и групп, и 4) изменения на уровне культуры. Очевидно, что представленная матрица носит условный характер и требует дальнейшего обсуждения.

Так, в плане постановки вопроса, представляется важным зафиксировать следующее:

1.значительные инвестиции сделаны на институциональном уровне, что, безусловно, объясняется включением этих вопросов в центральный мандат ПРООН по оказанию помощи национальным партнерам. В результате стало возможным развитие законодательных норм, поддерживающих гендерное равенство политического участия, формирование потенциала гендерной экспертизы и анализа, отработка практик гендерно-чувствительной кадровой политики. Вместе с тем, экспертные оценки, полученные в ходе исследования, говорят о трудностях достижения здесь устойчивых результатов, в связи с рядом негативных факторов в развитии страны (экономические, политические кризисы, слабость демократических институтов и др.). В результате, нередко приходилось работать с государственными структурами - партнерами, получающими ресурсы, но которые, при этом, сами могут быть нарушителями прав человека (например, парламентскими депутатами, выступающих с репрессивными законодательными инициативами в отношении прав женщин).

2. Соответственно, возникали препятствия на практическом уровне. Мы видим, относительно ограниченный масштаб инициатив по услугам, изменению индивидуальных и общественных практик, поддерживающих гендерно-чувствительное лидерство в политике и управлении. Результаты достаточно эффективных интервенций, например, по продвижению женщин в государственную службу и политику, вне проектных рамок также не получили больших шансов закрепиться в качестве устойчивой практики.
3. В этой ситуации особое значение имело то, что деятельность ПРООН в сфере женского лидерства и политического участия поддерживалась процессами укрепления внутренней институциональной структуры ПРООН по гендерному равенству (включая повышение гендерной чувствительности кадровой политики самой организации). Таким образом, с одной стороны формировалась приверженность, а с другой профессионализация кадрового состава ПРООН по вопросам гендерного равенства. Это в значительной степени определяло, как высокую эффективность взаимодействия с партнерами так и возможности работать на нескольких уровнях на основе мобилизации ресурсов всех программ ПРООН для поддержки равенства в сферах политического участия и управления.

4. Вместе с тем, обращаясь к процессу развития гендерной повестки ПРООН в целом, можно видеть, что борьба с неравенством в политическом участии, как правило, подчинялась целям более широких подходов (устойчивое развитие и сокращение бедности, добросовестное управление и социальная справедливость, миротворчество/ миростроительство). Признавая важность гендерного мэйнстриминга, позволим выразить мнение, что без учета отношений власти здесь возникают риски инструментализации женского участия задачам мобилизации женщин для производства товаров и услуг в пользу государства, рынка, семьи, что согласно критическим исследованиям приводит только к укреплению системы неравенствау.[86]

Одним из ярких свидетельств тому могут служить стратегии женского лидерства через вовлечение их в предпринимательство. В результате, через реализацию этих стратегий женщины укреплялись в роли менеджеров для удовлетворения, прежде всего, базовых семейных интересов (о чем говорилось выше), без того чтобы становиться более автономными политическими субъектами. И, поэтому, не случайно, что после 20 лет женской мобилизации в рамках различных инициатив в целях равенства мы видим необходимость реактуализации проблемы защиты политических прав женщин.

[85] Примеры подходов и инструментов из опыта проектов ПРООН в Кыргызстане

[86] См. например Taylor, V. Marketization of Governance.Critical feminist perpectives from the South. DAWN 2000; Kabeer, N.ReversedRealities.Genderhierarchiesindevelopmentthought. Verso 1994

[87] Окончательный перечень предлагаемых показателей достижения целей в области устойчивого развития

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В качестве выводов, исходя из вышеизложенного, представляется важным отметить несколько моментов.

1. Отвечая на вызовы гендерного неравенства в политическом участии, ПРООН за рассматриваемый период смог успешно реализовать масштабные инициативы, что отчетливо было заметно, прежде всего, в сфере поддержки институциональных изменений для гендерного равенства. Уроки этого опыта показывают, что наиболее успешные примеры определялись несколькими факторами. С одной стороны, были важны: готовность государственных структур к диалогу и активность гражданского сектора в лоббировании изменений (пример продвижения гендерных квот, гендерных законов). С другой стороны, не менее важным был факт наличия у ПРООН отдельных целевых проектов по продвижению гендерного равенства в сфере политики (пример проектов по продвижению лидерства женщин в политике и на государственной службе и др.).

2. Однако в условиях политической и экономической нестабильности, несмотря на значительные достижения ПРООН по поддержке изменений на уровне законов и структур, обеспечение их практической реализации было затруднено. Многочисленные инициативы по институализации гендерного подхода в политике и управлении, кажется, рождали необоснованные ожидания, и требования к государственным структурам, на которые им трудно было адекватно отвечать, учитывая неблагоприятные внутренние и внешние факторы развития страны. При этом доминирование в процессах институализации гендерной политики экспертного подхода, исходя из допущения, что «гендерные знания политиков помогают улучшить качество решений», превращало гендерный вопрос в техническое решение, в котором как-бы не было политических и идеологических разноречий.

3. В сфере расширения экономических прав женщин были успехи, но также остается много вопросов, на которые важно ответить. Ставка на микрокредитование во многих случаях привела к увеличению общей нагрузки на женщин. Ожидания в связи с развитием женского предпринимательства в условиях отсутствия соответствующих программ поддержки, оказались также сильно завышенными. В то же время услуги социальной поддержки женщин и семьи остаются малодоступными, и видно, что новые программы и инициативы крайне нужны.

4. В политической сфере, относительно высокий процент женщин на уровнях принятия решений, достигнутый, в том числе, за счет введения гендерных квот, оказался сложно трансформируемым в реальные изменения в пользу большей гендерной справедливости. На сегодня представительство женщин носит скорее формальный /символический характер и остается открытым для всяческих манипуляций, несмотря на внедренные с помощью ПРООН институциональные реформы. Одним из ярких тому подтверждений являются примеры из практики парламентских выборов, когда женщины, получившие места в списках кандидатов согласно принципу квотирования, выбывают из этого списка, как только партии выигрывают выборы, освобождая места, как правило, для мужчин членов данной партии. Ещё раз новые законодательные и процедурные инициативы нужны.

5. Высока вероятность политического использования женского ресурса и на уровне гражданского участия. Уязвимость

женщин со всей очевидностью проявилась в период политических кризисов 2005 и 2010 годов, когда женщины активно вовлекались в протестные акции, сопряженные с насильственными действиями. Нередко в данных случаях женские группы, без предъявления собственных повесток, рассматривались только в качестве инструмента в интересах определенных политических групп. В этой связи фокус ПРООН на правах женщин – избирателей, особенно из сельских, бедных, этнических сообществ, представляется очень актуальным. До сих пор политическое участие преимущественно рассматривалось с позиции женщин - лидерок, депутаток, управленцев, и таким образом, с одной стороны представители становились важнее чем представляемые, с другой - игнорировались интересы самых разных групп женщин. Настоящий этап развития повестки ПРООН с акцентом на правах избирательниц – это возможность формирования повестки в пользу перераспределения баланса сил в интересах представляемых с учетом их многообразия.

Рекомендации

Принимая во внимание Цели устойчивого развития на период до 2030 года, определяющие в качестве одного из приоритетных пунктов повестки обеспечение всестороннего и реального участия и лидерства женщин на всех уровнях принятия решений, в качестве рекомендаций представляется важным развивать следующие области деятельности:

1. *Содействие развитию критических дискуссий.* Необходимо создание условий многостороннего диалога на различных уровнях с целью углубления понимания вопросов политического участия женщин как самостоятельной ценности/принципа справедливого развития общества. В процессе этих дискуссий, в том числе и внутри ПРООН, должны вырабатываться концепции политического участия женщин применительно для каждого из направлений работы, связанных с правами женщин и таким образом, стараться избегать инструментализации участия женщин. Практической целью этой работы в ближайшей перспективе могла бы стать адаптация индикаторов ЦУР по участию женщин, а именно разработка качественного измерения доли мест, занимаемых женщинами в парламенте и местных органах власти и доли женщин на руководящих должностях.[87]

2. *Альтернативные стратегии и новые партнёрства.* В частности, в области расширения экономических возможностей женщин актуальным представляется развивать партнерства, в частности с профсоюзными объединениями, политическими партиями для выработки инновационных подходов исходя из прав работающих женщин (с учетом высокого уровня вовлеченности женщин неформальные и низкооплачиваемые/неоплачиваемые сектора занятости).

3. Политическое просвещение. На уровне гражданского общества особое значение приобретает работа по широкому политическому просвещению женщин через различные гражданские, неформальные объединения с целью повышения, в том числе политического сознания относительно экономических и социальных факторов гендерного неравенства. Важно развивать эту работу на основе институциональной поддержки женских организаций и сетей, сильный потенциал которых стратегически важен для продвижения повестки политического участия женщин.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Социальные и экономические индикаторы развития КР

Индикатор	Период	Показатель по КР
Население (женщины/мужчины)	2015	2 978 091 / 2 916 971
Индекс человеческого развития[88]	2014	0,655 - Средний показатель, 120 место среди 188 стран
Индекс гендерного неравенства[89]	2014	0.353 - 67 место среди 155 стран
Процентная доля детей возраста поступления в начальную школу, которые посещают первый класс (женщин/мужчин)****	2014	93,7% / 96 %
Удельный вес девушек в общем числе учащихся в основной школе (9 классов)*	2014	49,2%
Удельный вес девушек в общем числе учащихся в средней школе (11 классов)*	2014	52,6%
Удельный вес девушек в общем числе учащихся вобразовательных организаций среднего профессионального образования*	2014	58,6%
Удельный вес девушек в общем числе учащихся образовательных организаций высшего профессионального образования*	2014	54,4%
Уровень экономической активности (женщин/мужчин)*	2014	50% / 75%
Уровень занятости (женщин/мужчин)*	2014	46% / 70%
Уровень безработицы (женщин/мужчин)*	2014	10% / 7%
Доля женщин в общей численности занятого населения*	2014	41%
Удельный вес женщин в общей численности руководителей действующих хозяйствующих субъектов*	Начало 2015	26%
Удельный вес женщин в общей численности руководителей действующих индивидуальных предпринимателей*	Начало 2015	34%
Удельный вес женщин в общей численности руководителей действующих крестьянских (фермерских) хозяйств*	Начало 2015	18%
Уровень бедности населения по полу (женщин/мужчин)*	2014	30% / 32%
Уровень бедности по полу главы домохозяйства (женщин/мужчин)*	2014	15% / 26%

[88] Показатель, рассчитываемый ежегодно для межстранового сравнения и измерения уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия. http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/KGZ.pdf

[89] Индекс измеряет достижения страны с точки зрения достигнутого уровня равноправия полов по трем основным показателям: охрана репродуктивного здоровья, гражданские права и возможности, возможности на рынке труда. http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/KGZ.pdf

Отношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин, в процентах*	2014	71%
Доля женщин в общей численности получателей микрокредитов*	2014	64%
Использование суточного фонда времени работающими лицами на ведение домашнего хозяйства в минутах за сутки (женщин/мужчин)*	2014	243/ 71
Использование суточного фонда времени работающими лицами на учебу, повышение квалификации в минутах за сутки (женщин/мужчин)*	2014	3/4
Процент тех, кто владеет домом единолично или совместно (женщин/мужчин)**	2012	52% / 72%
Процент тех, кто владеет землей единолично или совместно (женщин/мужчин)**	2012	33% /40%

*Источник: НСК КР. Женщины и мужчины кыргызской республики. 2010-2014. Бишкек -2015.
** Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (Нацстатком), Министерство здравоохранения [Кыргызская Республика] и ICF International 2013. Медико-Демографическое Исследование Кыргызской Республики 2012. Бишкек, Кыргызская Республика и Calverton, Maryland, США: Нацстатком, Минздрав и ICF International
*** Источник: Статистика НСК КР онлайн. http://www.stat.kg/ru/statistics/gendernaya-statistika/
**** Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ). Кыргызская Республика. Многоиндикаторное кластерное обследование 2014. Итоговый отчет. Бишкек, Кыргызская Республика: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ).

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

Институциональный механизм по гендерному равенству в КР

В 1995 году Кыргызстан присоединился к Пекинской платформе действий, представляющую собой программу по расширению прав и возможностей женщин. Принятие платформы явилось отправной точкой для разработки национальной политики по улучшению положения женщин и достижению гендерного равенства в Кыргызстане.

С 1995 по 1998 гг. Кыргызстаном были ратифицированы международные конвенции: «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» (CE-DAW), «О политических правах женщин», «О гражданстве замужней женщины» и др. Создается первая Государственная комиссии по делам семьи, женщин и молодежи при Правительстве КР (1996), с вертикальными структурами на областном. Был образован Национальный совет при Президенте КР по гендерной политике (1998), включающий представителей государственных и женских неправительственных организаций. Во всех государственных органах, местных государственных администрациях, органах местного самоуправления для реализации гендерной политики были назначены ответственные по гендерным вопросам.

В последствии Государственная комиссия при Правительстве КР была упразднена (2000), а Национальный совет по гендерной политике при Президенте КР преобразован в Национальной совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР с рабочим органом – секретариатом в структуре администрации Президента КР. В 2004 году был создан специальный сектор по вопросам семьи и женщин в структуре отдела социально культурного развития Аппарата премьер-министра КР. В 2009 году, в связи с изменением структуры Правительства КР, вопросы гендерной политики были переданы из Аппарата Правительства КР в Министерство труда, занятости и миграции КР. В 2010 году функции координации политики гендерного равенства были закреплены за вновь образованным Министерством молодежи, труда и занятости КР, а с 2013 года переданы Министерству социального развития КР, в котором действует отдел по гендерной политике.

Начиная с 1996 года, был принят и реализован ряд Национальных программ, направленных на достижение гендерного равенства: Национальная программа "Аялзат" (1996-2000 гг.), Национальные планы действий (НПД) по достижению гендерного равенства в КР на 2002-2006 гг., 2007-2010 гг., 2012-2014 гг. В 2012 году впервые была разработана долгосрочная стратегия по достижению гендерного равенства до 2020 года. Кроме того, были приняты специализированые программы. В частности, В 2013 году был утвержден Национальный план действий по реализации Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН, подчеркивающий важность обеспечения равноправного, всестороннего и активного участия женщин в предотвращении и урегулировании конфликтов, миростроительстве и поддержании мира. Одним из важных результатов НПД стало развитие при поддержке международных агентств развития и гражданского общества развития национальной гендерной статистики, механизмов гендерной экспертизы и специальных мер для обеспечения женщин в политике и управлении.

В целом, Кыргызстан имеет широкий спектр нормативно-правовой базы по достижению гендерного равенства, который включает в себя нормы Конституции Кыргызской Республики, международные конвенции, специальные законы по вопросам гендерного равенства. Наиболее значимые из них Закон КР «О государственных гарантиях обеспечения равных прав и возможностей для мужчин и женщин» (2008) и Закон КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» (2003).

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

Специальные меры поддержки гендерного равенства в политике и управлении КР (специальные меры)

Достижение гендерного паритета и расширение женского политического участия в процессах принятия решений, развитие гендерно-ориентированной кадровой политики в органах государственной и муниципальной службы является международным и национальным обязательством Кыргызской Республики (КР).

Действующая Конституция КР (статья 16, п. 4) гарантирует равенство полов: *«В Кыргызской Республике мужчины и женщины имеют равные свободы и права, а также равные возможности для их реализации»*. При этом согласно Конституции не являются дискриминацией специальные меры, установленные законом и направленные на обеспечение равных возможностей для различных социальных групп в соответствии с международными обязательствами.[90]

Начало развития механизмов специальных мер после обретения Кыргызстаном независимости положил в 2002 году Указ Президента «О дальнейшем совершенствовании кадровой политики по привлечению женщин-лидеров к государственному управлению Кыргызской Республики»,[91] который предусматривал введение в практику обязательного привлечения на должности

заместителей руководителей областных и районных государственных администраций, в органы местного самоуправления по социальным, культурно-воспитательным и другим вопросам наиболее достойных женщин с целью соблюдения гендерного баланса и дальнейшего усиления роли женщин в общественно-политической и социально-экономической жизни регионов. А также в качестве дополнительной меры ведение изменения в штатное расписание аппаратов ряда областных, районных государственных администраций и органов местного самоуправления городов за счет увеличения численности единиц заместителей глав для назначения на них женщин.

В 2003 году в КР был принят Закон "Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства»,[92] в котором заложены конкретные механизмы обеспечения гендерного равенства в сфере государственного управления. Статья 9 данного закона гласит, что государство *«обеспечивает равное представительство лиц разного пола в законодательной, исполнительной и судебной ветвях государственной власти через правовые, организационные и иные механизмы»*. Как один из механизмов реализации принципа равенства в ст. 6 данного закона признается правомочным принятие *"временных специальных мер направленных на достижение фактического равноправия в гендерных отношениях"*. В самом законе оговаривался механизм квотирования, в частности не более семидесяти процентов лиц одного пола среди судей Конституционного и Верховного судов, состава Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов и аудиторов Счетной палаты Кыргызской Республики.

В 2005 году в условиях полного отсутствия женщин на уровне Парламента Указом Президента КР в структуре президентской администрации учреждается пост Специального Представителя Президента КР по вопросам гендерного развития в Жогорку Кенеше КР.[93] Одним из результатов работы Специального Представителя стало принятие Указом Президента КР мер по совершенствованию гендерной политики, которые включали следующее положение: в целях обеспечения выполнения Кыргызской Республикой международных и национальных обязательств, считать целесообразным обеспечение не менее 30-процентного представительства женщин в государственных органах и органах местного самоуправления, в том числе и на уровне принятия решений. При этом руководителям государственных органов и органов местного самоуправления вменялось при объявлении конкурса на замещение вакантной должности на государственной и муниципальной службе

[90] *Введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года*

[91] *Указ Президента КР от 27 августа 2002 года № 240*

[92] *Закон КР от 12 марта 2003 года № 60*

[93] *Указ Президента от 21 июня 2005 года УП № 245*

[94] *Указ Президента КР от 20.03.2006 года №136*

[95] *Закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша КР» от 2 июля 2011 года № 68*

[96] *Закон «О выборах депутатов местных кенешей Кыргызской Республики» от 14 июля 2011 года № 98*

[97] *Закон КР от 4 августа 2008 года N 184*

[98] *Закон «О Совете по отбору судей Кыргызской Республики» от 13 июня 2011 года N 40*

обеспечить равные условия и равные возможности участия в них лиц разного пола.[94]

Значительным завоеванием в укреплении политического участия женщин стало введение в 2007 году гендерных квот в избирательное право.[95] Действующий принцип квотирования устанавливает, что представленность лиц одного пола не должна превышать 70 процентов, при этом разница очередности в списках кандидатов не должна превышать трех позиций. Механизм специальных мер действует и на местных выборах.[96] Так, при формировании списков кандидатов в районные и городские кенеши политические партии, группы избирателей обязаны учесть представительство не более 70 процентов лиц одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политической партии, группы избирателей, не должна превышать двух позиций.

Важным этапом дальнейшего развития механизма специальных мер стало принятие нового Закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин».[97] Положения данного закона включают недопущение преобладания в составе служащих государственных органов и органов местного самоуправления лиц одного пола. При этом не допускается объявление конкурсов замещение вакантных должностей только для лиц одного пола. В случае если по конкурсу на вакантную должность государственной или муниципальной службы прошли два кандидата разного пола, то при равных условиях должен быть принят кандидат такого пола, который менее представлен в данном органе. Кроме того, в законе (как в и предыдущем от 2003 года) предусматривается избрание с учетом представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола: - судей Конституционного суда; - судей Верховного суда; - всего состава аудиторов Счетной палаты; - половины состава Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов; заместителей Омбудсмена (Акыйкатчы).

Следует также отметить, что механизмы гендерных квот существуют также на уровне судебной власти. В частности, при отборе Совета судей – независимого коллегиального органа для отбора кандидатур на вакантные должности судей Верховного суда, Конституционной палаты и местных судов, представители гражданского общества в состав Совета избираются парламентским большинством и парламентской оппозицией на заседаниях с учетом представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола.[98]

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.

Методология.

В основе исследования лежат данные, собранные через изучение документов и статистических данных (кабинетное исследование), проведение интервью и консультаций с экспертами на национальном уровне. Хронологические рамки тематического исследования охватывали 1995 – 2015 годы (со времен присоединения КР к Пекинской платформе действий).[99] Респонденты исследования представляли две основные категории экспертов: специалисты и координаторы по гендеру ПРООН (разных лет) и представители гражданского общества и государства.[100] Важно отметить, что авторы настоящего отчета также были участниками проектов ПРООН в КР в качестве консультантов, тренеров и исследователей. Соответственно их опыт имел значение в анализе материалов отчета.

Основной сбор данных исследования проходил с сентября по декабрь 2015 года. Подготовка отчета осуществлялась в январе-феврале 2016. Отталкиваясь от полученных данных была определена структура отчета, включающая четыре основных раздела:

1) Введение с описанием странового контекста с точки зрения возможностей политического участия и методологических вопросов исследования;

2) *Раздел 1*. Гендерный контекст: баланс выгод и потерь: с представлением некоторых (в контексте исследования) тенденций в развитии гендерной ситуации;

3) *Раздел 2*. Гендер и политическое участие в повестке ПРООН в Кыргызской Республике с обзором подходов, сфер и примеров интервенций;

4) *Выводы и рекомендации*.
Проект отчета обсуждался на встрече с представителями странового офиса ПРООН в КР. Также по отчету были получены комментарии от Регионального Центра ПРООН в Стамбуле. Данный финальный документ подготовлен с учетом полученных рекомендаций.

[99] Пекинская декларация и Платформа действий принята на 4й Всемирной Конференции по положению женщин, состоявшаяся в Пекине в период с 4-15 сентября 1995 года. http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20R.pdf

[100] В виду неоднократной смены главы гендерного отдела Министерства социального развития (уполномоченный орган) за период исследования запланированные встречи с экспертами данной государственной структуры провести не удалось.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Гендерное равенство в Государственном Управлении. ПРООН 2014, стр. 9 http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Women-s%20Empowerment/GEPA%20Project%20Brief.pdf
2. Пекинская декларация и Платформа действий принята на 4й Всемирной Конференции по положению женщин, состоявшаяся в Пекине в период с 4-15 сентября 1995 года. http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20R.pdf
3. UNDP in Kyrgyzstan. http://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/ru/home/operations/about_undp.html
4. О политике и практике применения специальных мер поддержки см. подробнее Zakharchenko, NQuotesonQuotas? Political representation of women in Kyrgyzstan in the 2007and 2010 Convacationhttps://app.box.com/s/bh3pj8lhap8tfhji9tq778ysmn1bjiow
5. Повышение роли и расширение участия женщин в политических процессах: аналитический обзор и рекомендации для стран Центральной и Восточной Европы и Содружества Независимых Государств. – Братислава 2009
6. Стратегия гендерного равенства ПРООН в КР на 2014-2017 годы
7. Неоднократная смена главы гендерного отдела Министерства социального развития. http://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/ru/home/operations/about_undp.html
8. Национальный отчет по процессу анализа мира и развития. - ПРООН, Бишкек 2011
9. ОБОН «как зеркало...» развитие политического активизма или использование женского ресурса для целей групп интересов в Кыргызстане. Отчет исследования 2012. - Центр помощи женщинам, Бишкек 2012 http://wsc.kg/public/files/library/9d15b-2284869da48adcb5d2d46a43b65.pdf
10. Конституция КР. http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru
11. ЖогоркуКенеш Кыргызской Республики. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.kenesh.kg/RU/Articles/18165-ZHogorku_Kenesh_Kyrgyzskoj_Respubliki_.aspx
12. Итоговый отчет по наблюдению за парламентскими выборами 2015. Ассоциация «Таза Шайлоо» http://www.tazashailoo.kg/web/index.php?act=view_material&id=1917
13. Турсунбай Бакируулу (депутат парламента Киргизии) вновь выступает за ввод многоженства http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1019076360 18.04.2002;
14. Омбудсмен КР выступает за запрет абортов в отношении замужних женщин http://kg.akipress.org/news:35444 06.01. 2007;
15. Интервью: Почему депутат хочет ограничить выезд молодых кыргызстанок за границу http://kloop.kg/blog/2013/03/04/interv-yu-pochemu-deputat-hochet-ogranichit-vy-ezd-molody-h-ky-rgy-zstanok-za-granitsu/ 04.03.2013;
16. МНОГОЖЕНСТВО В КЫРГЫЗСТАНЕ http://www.currenttime.tv/content/article/27242535.html 12.09.201
17. Акция женских и молодежных организаций «Мы за светский Кыргызстан!» http://akipress.org/constitution/news:891 12.05.2010
18. Понятия о советском. Георгий Мамедов. Иллюзия советского: «консервативный поворот» в Кыргызстане. https://www.youtube.com/watch?v=cDy68IC8PtU; Рабочие материалы проекта «Гендерная (вики) энциклопедия Кыргызстана «Пекин +20»», 2015
19. Источники: НСК. www.stat.kg
20. Первый и второй доклада КР по CEDAW 1998 и 2004 гг.
21. Альтернативного отчета ко второму периодическому докладу КР комитету CEDAW,
22. Национальный Обзор Пекин + 20
23. Н. Багдасарова, Г. Горборукова, А. Молдошева. Кыргызская Республика: Гендерная оценка страны в сфере политики 2008. Стр. 17.http://www.un.org.kg/
24. Всемирный Банк. 2015. http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Kyrgyzrepublic-Snapshot.pdf
25. Сборник Женщины и Мужчины Кыргызстана 2010
26. Сборник Женщины и Мужчины Кыргызстана 2014. http://www.unfpa.kg/wp-content/uploads/2015/01/Sbornik-ZHM-2014.pdf
27. Страновое исследование, 2010. http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/KGZ.pdf

28. Национальный статистический комитет КР. Результаты выборочного обследование бюджета времени. 2015. http://stat.kg/media/publicationarchive/030bcdc0-e84e-41f4-9205-9becc51ffa9f.pdf

29. Микрофинансирование. https://en.wikipedia.org/wiki/Microfinance

30. «Стратегия развития микрофинансирования в Кыргызской Республике на 2006 – 2010 годы», стр. 2. http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/57156 - accessed at 21.31

31. Микрофинансовый рынок Кыргызстана и его перспективы. Докланопубликован Национальным институтом стратегических исследований Кыргызской Республики. http://www.nisi.kg/ru-analytics-533

32. В конце 2011 года в Кыргызстане было более 800 тысяч заемщиков. Начальник управления надзора за небанковским сектором НБ КРНурланИбраев. http://www.vb.kg/doc/182032_v_konce_2011_goda_v_kyrgyzstane_bylo_bolee_800_tysiach_zaemshikov.html

33. В Кыргызстане растет число самоубийств среди должников по кредитам. 12 марта 2012 г. www.fergananews.com

34. Исследование уровня задолженности индивидуальных заемщиков и своевременности ее погашения в Кыргызстане. Микрофинансовый Центр, декабрь 2011 http://www.mfc.org.pl/sites/mfc.org.pl/files/Indebtedness%20report%20Kyrgyzstan_RUS.pdf

35. Большие проблемы малого кредитования в Кыргызстане . 10 октября 2014. http://www.nbkr.kg/searchout.jsp?item=2008&material=53843&lang=RUS

36. Galindo, M. A., &Ribeiro, D. (Eds.). (2011). Women's Entrepreneurship and Economics: New Perspectives, Practices, and Policies (Vol. 1000). Springer Science & Business Media. Ст.р 171

37. Г. Ибраева, А. Ниязова, М. Аблезова, А. Молдошева, А. Ботоева, И.Эратов. Гендерная оценка доступа уязвимых групп к государственным и муниципальным услугам в КР. Инновационное Решение. Проект ЕС и ООН. 2012-2013.

38. Э. Муррругарра, М. Бонилла-Часин, М. Темуров. Здравоохранение в переходном периоде и реформирование систем здравоохранения: Данные по беднейшим странам СНГ. Всемирный Банк. 2003. Стр. 15. http://web.worldbank.org/archive/website00504/WEB/PDF/MURRUG-8.PDF

39. Базарбаев, К. (2014). Третий НациональныйОбзор КыргызскойРеспублики для осуществления Пекинскойдекларации иПлатформыдействий.http://www.unwomen.org/~/media/headquarters/attachments/sections/csw/59/national_reviews/kyrgyzstan_review_beijing20_en.ashx

40. Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2008. Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA and The World Bank. WorldHealthOrganization 2010 and 2012

41. ООН в Кыргызской Республике (2013). Кыргызская Республика: Третий отчет о прогрессе в достижении Целей развития тысячелетия. Бишкек. (стр. 77) http://www.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/povred/KGZ_Third_MDG_Progress_Report_2014_RUS.pdf

42. Отдел докладов по человеческому развитию, ПРООН

43. Закон Кыргызской Республики «О социально-правовой защите от насилия в семье» - http://women.soros.kg/index.php/ru/2009-02-11-02-51-51/54-lawofdomesticviolence

44. Сколько стоит насилие в семье. Итоговый документ по результатам исследовательского проекта. А. Елиференко, Т. Темирова, А. Молдошева. 2012. Стр. 4. http://www.kg.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/gender/UNDP-kgz-How-much-violence-in-a-family-costs.pdf

45. От Пекина до Нью- Йорка: отчет о положении женщин. – Бишкек 1999, с. 23-24, 86

46. Мусиси, К. Гендер и государственное управление в Кыргызской Республике: опыт и уроки после Пекинской Конференции и дальнейшие перспективы. Бюро ПРООН «Гендер в развитии» 2000, с. 20

47. Комплексный план мероприятий по выполнению основных направлений Национальной программы «Аялзат» на 1997-2000 годы// в отчете Кыргызстан: права женщин права человека.- Бишкек 1997

48. «Оценка воздействия Программы ПРООН по сокращению бедности и выявление вклада экосистемных продуктов/услуг в изменение благосостояния домохозяйств и бенефициаров» за программный цикл 2005-2011гг.- ПРООН, 2013

49. Материалыконференции "Genderstan 2004: women and men cooperating for gender equality", 1-3 November. 2004

50. ПРООН в КР. Стратегия гендерного мейнстриминга на 2008-2011. Приложение 1. Отчет о гендерном мейнстриминге ПРООН в Кыргызстане. Bishkek, Kyrgyzstan

51. Отчет о положении женщин в Кыргызской Республике 2000-2005 годы. – Бишкек 2004, с.10

52. Указ Президента КР от 27 августа 2002 года № 240 «О дальнейшем совершенствовании кадровой политики по привлечению женщин-лидеров к государственному управлению» http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/3876

53. Гендерные аспекты бедности. ПРООН. Обзорное мини-исследование, 2004

54. Social Governance programme UNDP. Annual Report 2002, p.25-32

55. Гендерные аспекты местного самоуправления, Гендерные аспекты предотвращения конфликтов (превентивного развития). - ПРООН. Обзорные мини-исследование, 2004

56. Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин в сфере государственного управления. – ПРООН, 2012

57. Стандарты экспертизы законодательства: Руководство по применению. 2-е издание /ЖогоркуКенешКР, Европейский Союз, ПРООН. – Б.: 2012 http://www.kg.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/demgov/DGP_Law_Expertise_Standards_RUS.pdf

58. Закон «О Регламенте ЖогоркуКенеша», «О нормативных правовых актах», «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» и «Об экологической экспертизе».

59. Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин в сфере государственного управления. Тематическое исследованиеКыргызстан.- ПРООН 2012

60. Стратегия развития страны на 2007-2010 годы http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/62531

61. «Гендерный анализ кадровой политики в Кыргызстане на примере Министерства экономики и финансов КР». – Агентство социальных технологий 2005–2006 гг.

62. Промежуточная оценка реализации Национального плана действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике. Агентство социальных технологий, 2009 http://soros.kg/wp-content/uploads/2015/11/npd_01.pdf;

63. Гендерный анализ в сфере государственной службы 2008 http://www.kg.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/gender/kgz_Gender%20analysis%20of%20the%20civil%20service_RUS.pdf;

64. Функциональный анализ национального институционального механизма реализации гендерной политики в Кыргызской Республике. ПРООН, 2011 http://www.un.org.kg/en/ilo/article/publications/by-agency/50-united-nations-development-programme-in-kyrgyzstan/4730-funkcionalnyj-analiz-nacionalnogo-institucionalnogo-me-anizma-realizacii-gendernoj-politiki-v-kyrgyzskoj-respublike;

65. 65. Внедрение гендерных подходов в процессы государственного управления и местного самоуправления Кыргызской республики. Учебное пособие.- Академия управления при Президенте КР 2011 http://www.kg.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/gender/Manual_Gender_Mainstreaming_in_Public_and_Municipal_Administration_RUS.pdf;

66. ООН в КР: От обязательств достижения гендерного равенства к действиям http://www.google.com/url?url=http://www.un.org.kg/index2.php%3Foption%3Dcom_resource%26task%3Dshow_file%26id%3D9138&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKEwj1tqmFqJvLAhVmIpoKHTmJABMQFggrMAQ&usg=AFQjCNGIg1QJaEOh6krmQrV7KDg1ZcAJgg

67. Отчет. http://www.kg.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/povred/Poverty_and_Environment_in_KGZ-UNDP_RUS.pdf

68. http://test.undp.kg/ru/component/resource/article/news-list/13-democratic-governance/2011-social-justice-project-meeting

69. Гендерные аспекты доступа к государственным и муниципальным услугам. ПРООН, 2012-2013

70. Национальный план действий по резолюции 1325. http://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/ru/home/library/womens_empowerment/follow-your-voice1.html

71. Taylor, V. Marketization of Governance. Crinical feminist perpectives from the South.DAWN 2000; Kabeer, N. Reversed Realities. Genderhierarchiesindevelopmentthought. Verso 1994

72. Human Development Report. 2015. Briefing note for countries on the 2015 Human Development Report. Kyrgyzstan. http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/KGZ.pdf

Empowered lives.
Resilient nations.

ПРООН в Кыргызстане
160, проспект Чуй 720040 Бишкек

Tel.: +996 312 611213
Fax: +996 611217
вебсайт: www.undp.kg

Copyright 2016, UNDP.
All rights reserved.