



UN
DP

Полноправные люди.
Устойчивые страны.



Программа развития Организации Объединенных Наций

ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО И РАСШИРЕНИЕ ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ ЖЕНЩИН В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ



ТЕМАТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ: КЫРГЫЗСТАН



ОСНОВНЫЕ ФАКТЫ	2
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	3
РЕЗЮМЕ	4
МЕТОДОЛОГИЯ	6
СИТУАЦИЯ В СТРАНЕ	7
Социально-экономическая и политическая ситуация	7
Ситуация в области гендерного равенства	7
Ситуация в системе государственного управления	8
УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	9
Гендерная сегрегация по уровню занимаемой должности и по профессии.....	10
Участие женщин в политической жизни	11
ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ	12
Конституция.....	12
Национальные планы развития	12
Законодательство о гендерном равенстве	12
Законодательство и политика в области государственного управления	17
Резюме	33
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО	35
ПРООН и работа по линии международных организаций	35
Гражданское общество.....	36
РЕКОМЕНДАЦИИ	37
ВЫВОДЫ	42
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ОСНОВНЫЕ РЕСПОНДЕНТЫ И ВОПРОСЫ	44
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ВЫБОРОЧНЫЕ ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ	46
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ	50
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. БИБЛИОГРАФИЯ	51



ОСНОВНЫЕ ФАКТЫ

ОСНОВНЫЕ ФАКТЫ

РЕЙТИНГ ПО ИНДЕКСУ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА	126 из 187 стран в 2011 году ¹
РЕЙТИНГ ПО ИНДЕКСУ ГЕНДЕРНОГО НЕРАВЕНСТВА	66 из 146 стран в 2011 году ²
РЕЙТИНГ TRANSPARENCY INTERNATIONAL	164 из 183 стран в 2011 году ³
% МУЖЧИН И ЖЕНЩИН В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	42,4 процента в 2010 году в области государственного управления и 27,4 процента в 2010 году на "политических и специальных должностях" ⁴
ПОЛИТИКА ГАРАНТИРОВАНИЯ КВОТ	<ul style="list-style-type: none">• Политика гарантирования квот при наборе, продвижении по службе и подготовке кадров в сфере государственного управления• 30-процентная квота для женщин в органах государственного управления
ВАЖНЫЕ ФАКТЫ	<ul style="list-style-type: none">✓ Хорошо развитая законодательная база, но существуют расхождения между законами и их применением✓ Изменение тенденций среди активистов и профессиональных организаций гражданского общества

1 <http://hdr.undp.org/en/statistics>

2 http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Table4.pdf

3 <http://www.transparency.org/cpi2011/results>

4 "Женщины и мужчины Кыргызской Республики" (Национальный статистический комитет, 2010 год).



ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

ПРООН хотела бы поблагодарить всех коллег, основных респондентов и интервьюеров, органы государственной власти и международных партнеров, которые поделились своими знаниями и временем при подготовке этого документа.

Ведущий автор – Гульнара Ибраева. Суки Биверс (ПРООН), Патрик Кёлерс (ПРООН), Ноэлла Ришар (ПРООН) и Сома Чакрабартти Фецарди (Инициатива ГЕПА ПРООН) осуществляли методическое руководство и внесли вклад содержательного и технического характера.

Большую поддержку и полезные замечания предоставили Сара Лайзенби и Эмили Сюи.

Искренняя благодарность коллегам из Регионального центра ПРООН, в частности Кох Мияой и Луизе Сперл, а также из странового отделения ПРООН в Кыргызстане, и в частности Нургуль Асылбековой, за их неоценимую помощь – практическую и техническую – в проведении данного тематического исследования.

Хотим также поблагодарить эксперт-рецензентов доклада за их ценные отзывы. Это Прадип Шарма (ПРООН), Айнуру Алтыбаева (член парламента, заместитель председателя Совета по государственной службе) и Анара Ниязова (Кыргызско-Российский Славянский университет, бывший Специальный представитель Президента по гендерным вопросам).

Настоящее тематическое исследование подготовлено в рамках первого этапа глобальной многопрофильной межтематической инициативы ПРООН по Гендерному равенству в сфере государственного управления (ГЕПА), запущенной в 2011 году под руководством Винни Бьяньима и Джеральдин Фрейзер-Молекети.



РЕЗЮМЕ

В Кыргызстане участие женщин в государственном управлении превышает 40 процентов, при этом женщины сконцентрированы на более низких административных должностях и в традиционных секторах – здравоохранение, образование и социальное обеспечение. Женщины составляют более половины населения страны, однако в 2005 году Кыргызстан был единственной страной в мире, где женщины не были представлены в национальном парламенте.

Женское движение в Кыргызстане, организованное в сеть НПО, достигло выдающихся успехов в деле гендерного равенства и остается его ведущей силой. Женское движение начало общенациональную информационно-пропагандистскую кампанию за введение гендерных квот, в результате которой в 2007 году, несмотря на сопротивление со стороны большинства политиков, в Кодекс о выборах было внесено положение о 30-процентной гендерной квоте. Как следствие, в Кыргызстане 22 процента членов парламента – женщины; две женщины занимают должность заместителя спикера парламента, четыре – главы парламентских комитетов и шесть – заместители глав комитетов (всего в парламенте 16 комитетов); еще одна женщина – губернатор одной из территорий местного самоуправления (МСУ).

Благодаря сочетанию квалифицированной информационной деятельности и технических знаний по гендерным вопросам женское движение стало признанным партнером правительства и международных организаций. Хотя деятельность женских организаций в первую очередь направлена на обеспечение участия женщин в политической жизни, они также способствовали включению положений о соблюдении гендерного баланса в сфере государственного управления в Закон «О гендерном равенстве» и Национальный план действий, в результате чего установлен 30-процентный минимум представительства женщин, в том числе на уровне принятия решений.

В Кыргызстане также существуют относительно прочные политические рамки в таких смежных областях, как закон о сексуальных домогательствах и надежная поддержка материнства, хотя туда еще необходимо внести требования к отчетности.

После распада Советского Союза ослабленная система государственного управления претерпела разного рода потрясения, в том числе экономические, а также - отдельные межэтнические конфликты с применением силы. Она с трудом пытается восстановить стабильность и функционировать эффективно. Хроническая коррупция и большая текучесть кадров приводят к высокой политизации исполнительной ветви власти и затрудняют внедрение реформ. Это свидетельствует о существовании значительного разрыва между политикой и практикой в достижении целевого 30-процентного минимального уровня представительства женщин, в особенности на уровне принятия решений, а также во многих смежных областях, в том числе в осуществлении международных обязательств и национальной политики в отношении беременных женщин и кормящих матерей.

Даже специальные инициативы по набору женщин, например в полицию, тормозятся на организационном уровне из-за слабой реализации таких вспомогательных мер. Фрагментарность информационных систем внутри организаций также затрудняет отслеживание хода их осуществления.

Несмотря на более высокий уровень образования, чем у мужчин, молодые женщины сталкиваются с препятствиями в своих карьерных устремлениях из-за нехватки времени в связи с домашними обязанностями, которые даже возрастают в результате все большего распространения традиционного подхода к семье и в условиях минимальной и нестабильной социальной защиты. Отсутствие поддержки и существующие в семье



гендерные стереотипы тиражируются на работе при отсутствии даже базовых законодательных требований, когда, например, нередко отсутствуют комнаты для кормления грудных детей, при этом многие женщины боятся воспользоваться правами, связанными с материнством.

Техническая поддержка со стороны международного сообщества должна концентрироваться на трех направлениях:

- Укрепление гендерной политики, в том числе как собственно содержания, так и практики применения нового устава государственной службы, разрабатываемого в настоящее время
- Усиление контроля за применением действующего законодательства, в том числе в вопросе соблюдения баланса между работой и личной жизнью; предоставление поддержки основным органам государственного и регионального управления, соответствующим парламентским комитетам, генеральному прокурору в области осуществления надзора и т. д.
- Поддержка механизмов развития потенциала, реально доступных для женщин.



МЕТОДОЛОГИЯ

В основе данного тематического исследования лежит кабинетное исследование и серия консультативных совещаний с ключевыми учреждениями, включая правительственные органы и ведомства, органы местного самоуправления (ОМСУ) и институты гражданского общества.

Основными респондентами в правительстве были представители органов, ответственных за вопросы как гендерного равенства, так и государственного управления. В соответствии с Законом “О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин” вопросами гендерного равенства занимаются следующие органы:

- Президент страны (определяет основные направления политики гендерного равенства)
- Парламент (отвечает за правовые основы политики гендерного равенства)
- Правительство, и уполномоченное правительственное учреждение в частности (осуществляют гендерную политику)
- Органы местного самоуправления (осуществляют гендерную политику)
- Институты гражданского общества (содействуют гендерному равенству)⁵.

Генеральная прокуратура является главным учреждением, ответственным за осуществление надзора и контроля над применением законодательства и принятие решений в отношении случаев дискриминации по признаку пола.

При выборе учреждений и органов власти для проведения консультаций учитывались также данные последних исследований в этой области, в особенности “Функционального анализа национального механизма реализации гендерной политики в Кыргызской Республике” (ПРООН, 2010 год), гендерной оценки страны (АзБР, 2005 год) и гендерной оценки проектов и программ ЮСАИД (2009 год).

Консультации были направлены на:

- выявление прогресса по основным проблемным (и прочим возникшим) вопросам в области гендерной политики за период, прошедший после проведения функционального анализа;
- оценку того, как соотносятся политика и практика, каковы основные причины, лежащие в основе проблем, и успешного опыта их разрешения;
- определение возможностей для сотрудничества между правительством, гражданским обществом и международными организациями.

См. список основных респондентов и краткое содержание интервью в Приложении 1

⁵ Раздел 5, статьи 23–26.



СИТУАЦИЯ В СТРАНЕ

В данном разделе представлен краткий обзор ситуации в стране с точки зрения гендерного равенства, государственного управления и реформ, а также социально-политической и экономической ситуации.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

Распад СССР и обретение независимости Кыргызстаном в 1991 году вызвали глубокие изменения в политической, административной и экономической системах, совершивших переход от авторитарной плановой экономики к демократическому обществу и рыночной экономике. Экономика Кыргызстана претерпела резкий спад деловой активности и ухудшение уровня жизни, а также развал производства, прежде базировавшегося на разделении труда между советскими республиками. Появление новых границ в торговле привело к нарушению спроса и предложения, за которым последовал крах промышленности и сельского хозяйства Кыргызстана. В «Докладе о развитии человека в Центральной Азии» за 2005 год приведен пример закрытия сельскохозяйственного предприятия в Бишкеке, которое прежде снабжало своей продукцией весь Советский Союз⁶.

Непрозрачная и нередко несправедливая приватизация государственной собственности усугубляла трудности и без того проблемной экономики с высокими уровнями безработицы и бедности. Многие социальные группы были «вытеснены на обочину» и лишены доступа к основным общественным благам и удовлетворению базовых потребностей, например, жители отдаленных горных местностей, пожилые люди, инвалиды, этнические меньшинства, молодежь, дети и женщины. Одновременно с этим рост поляризации населения по уровню доходов привел к массовым волнениям и в конечном итоге к революции 2005 и 2010 годов^{7,8}.

СИТУАЦИЯ В ОБЛАСТИ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА

Гендерное равенство является конституционным правом и входит в состав общих условий запрета всех форм дискриминации по признаку пола, всеобщего избирательного права и других гражданских прав и свобод. Однако новейшая история Кыргызстана как независимой республики характеризуется некоторыми негативными изменениями в области гендерного равенства. В стране наблюдается рост дискриминации и насилия в отношении женщин в социальной, экономической и культурной жизни в результате усиления влияния традиций и религии.

Для постсоветского периода в Кыргызской Республике характерно усиление гендерного неравенства. Ситуация усугубляется в результате несправедливого распределения ресурсов, патриархальных норм и ценностей, сокращения возможностей для трудоустройства женщин, закрытия детских садов, дошкольных учреждений и учреждений социальной поддержки населения, а также снижения уровня медицинского обслуживания. Усилилась феминизация бедности, повысился уровень гендерного насилия, возросли маргинализация женщин и их отстранение от принятия решений^{9, 10}.

6 «В будущее без барьеров. Региональное сотрудничество в области человеческого развития и обеспечения безопасности человека», ПРООН (2005 год).

7 В 1998 году коэффициент Джини равнялся 36 – чем выше показатель, тем больше неравенство. Источник: веб-сайт коэффициента Джини <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?page=2> World Bank.

8 http://www.igpn.net/download/kyrgyzstan-is-fighting-for-gender-quotes%20_nurgul-asyzbekova.pdf

9 Веб-сайт странового офиса ПРООН <http://www.undp.kg/en/what-we-do/cross-cutting-themes/gender>

10 Тематическое исследование по Кыргызстану. Справочный документ для Доклада о мировом развитии за 2012 год, Всемирный банк (2011 год).



СИТУАЦИЯ В СТРАНЕ

Среди выпускников высших учебных заведений женщин больше, чем мужчин, но тем не менее на рынке труда действуют гендерные предрассудки и женщины сконцентрированы на нижестоящих и низкооплачиваемых должностях, а также в неформальном секторе экономики с присущими ей рисками и отсутствием социальной защиты¹¹.

Патриархальные традиции затрудняют доступ женщин к земле и управлению домашним хозяйством¹². Существует проблема домашнего насилия, широко распространены похищения невест – в сельских районах таким образом заключается 60 процентов браков¹³.

СИТУАЦИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление в Кыргызстане неоднократно подвергалось реформированию, а наличие эффективной, нацеленной на результаты административной системы было определено в Стратегии развития страны (2009–2011 годы) в качестве одного из главных приоритетов в обеспечении надлежащего управления¹⁴.

В целях оптимизации реформы государственного управления и обеспечения институциональной преемственности в области государственного управления (ГУ) в 2000 году был образован Национальный совет по реформе государственного управления и государственной службы¹⁵. Аналогичным образом в 2007 году в Аппарате Премьер-министра был создан специальный отдел по вопросам государственного управления на местах и местного самоуправления. Впоследствии, в 2004 году, наряду с другими вопросами в целях обеспечения реализации политики, в том числе политики в области человеческих ресурсов и гендерного равенства в в министерствах и ведомствах были введены новые должности статс-секретарей.

Реформа государственного управления была несколько непоследовательной и несогласованной. Например, национальные местные структуры управления (республиканские, областные, районные, муниципальные/местные органы власти) взаимодействовали скорее в духе соперничества, чем взаимопомощи с трехуровневой системой государственного управления, то есть правительством, министерствами/ведомствами и местными представительствами министерств/ведомств.

Систему государственного управления преследуют большая текучесть кадров на всех уровнях и повальная коррупция¹⁶. Судя по статьям и репортажам в национальных средствах массовой информации, на сегодняшний день она не оправдывает ожиданий населения относительно деполитизации государственной службы. Несмотря на многочисленные попытки реформирования системы государственного управления, она вызывает общественное негодование и воспринимается как неспособная обеспечить женщин, мужчин и детей адекватными государственными услугами. Широко распространено мнение о существовании в области государственного управления значительного разрыва между политикой и практикой.

11 “Женщины и мужчины Кыргызской Республики” (Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 2010 год).

12 http://usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_Land_Tenure_Kyrgyzstan_Profile.pdf

13 Тематическое исследование по странам, Кыргызстан. Справочный документ для Доклада о мировом развитии за 2012 год. Всемирный банк (2011 год).

14 Стратегия развития страны на период 2009–2011 годов (сводная информация). Кыргызская Республика (2009 год).

15 Эти функции в настоящее время выполняет Совет по государственной службе с новой структурой, включающей в себя семь членов, одна из них - женщина – депутат парламента г-жа А. Алтыбаева.

16 По данным исследования “Трансперенси Интернешнл” в 2011 году Кыргызстан занимал 164-е место из 183 стран с показателем 2,1/10.



УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В исполнительной ветви власти, как отмечалось выше, в сфере государственной службы действует 30-процентная квота для женщин, в том числе в отношении политических государственных должностей и административных должностей высшего уровня¹⁷. Теперь посмотрим на фактическое представительство женщин по сравнению с национальным целевым показателем.

Исторически сложилось, что на высших административных и политических государственных должностях очень мало женщин, и эта ситуация более или менее сохраняется на протяжении периода независимости Кыргызстана. Например, в 2003 году женщины занимали лишь 21,8 процента руководящих должностей в правительстве на министерском уровне (министр/заместитель министра), и это должности в традиционно «женских» министерствах, то есть в министерствах образования и культуры, здравоохранения, труда и социальной защиты. Из 44 министерств и ведомств в 2003 году в 26 из них (59 процентов) не было женщин на руководящих должностях¹⁸.

В 2010 году женщины составляли 42,4 процента общей численности сотрудников, 39,1 процента являлись государственными служащими¹⁹ и 27,4 процента занимали «политические и специальные должности. Это свидетельствует о том, что представительство женщин на высших политических должностях ниже 30 процентов, хотя в последнее время женщины занимали высшие посты в стране, такие как президент, генеральный прокурор и губернатор Таласской области²⁰. Однако в остальной части государственно-административной системы за последние годы ситуация существенно не изменилась. Даже количество женщин, назначенных на политические должности в высшем руководстве страны, достаточно нестабильно. Иногда оно достигало критически низкого уровня – две-три женщины, например, в последнем кабинете президента Курманбека Бакиева.

Таким образом, несмотря на то что женщины составляют свыше 40 процентов в государственно-административной системе в целом, они занимают значительно меньше постов на руководящем уровне и еще меньше – на высшем уровне политических государственных должностей. Аналогичная модель участия в «пирамиде» наблюдается во многих странах.

Количество женщин, назначенных на политические должности в высшем руководстве государственной службы (министры, заместители министров), достаточно нестабильно. Иногда оно достигало критически низкого уровня – лишь две-три женщины, как, например, в последнем кабинете президента Бакиева.

17 В соответствии с Законом «О государственной службе» различают политические и административные должности. «Политическая государственная должность – государственный пост, назначение (избрание) и освобождение от которого производится Президентом, Жогорку Кенешем, Премьер-министром Кыргызской Республики в установленном законодательством порядке, предусмотренная реестром политических и специальных государственных должностей Кыргызской Республики и с определением круга полномочий, установленных для них Конституцией, законами Кыргызской Республики, указами Президента, постановлениями Правительства Кыргызской Республики. Административные государственные должности (то есть должности в аппарате государственного органа законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти, а также в Аппарате Президента Кыргызской Республики с определенным кругом полномочий и ответственности для осуществления задач и функций государственного органа, установленных Конституцией и другими нормативно-законодательными актами Кыргызской Республики». Порядок выдвижения списков кандидатов в депутаты, статья 72, пункт 3 Кодекса о выборах Кыргызской Республики, неофициальный перевод, предоставленный ОБСЕ/БДИПЧ, на [LegislatiONline](http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/15276). <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/15276>

18 Гендерная оценка страны, АзБР, 2005 год, с. 63.

19 «Женщины и мужчины Кыргызской Республики. 2005–2009 годы» (Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 2010 год), с. 104.

20 «Женщины и мужчины Кыргызской Республики. 2000–2004 годы» (Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 2005 год), с. 88.

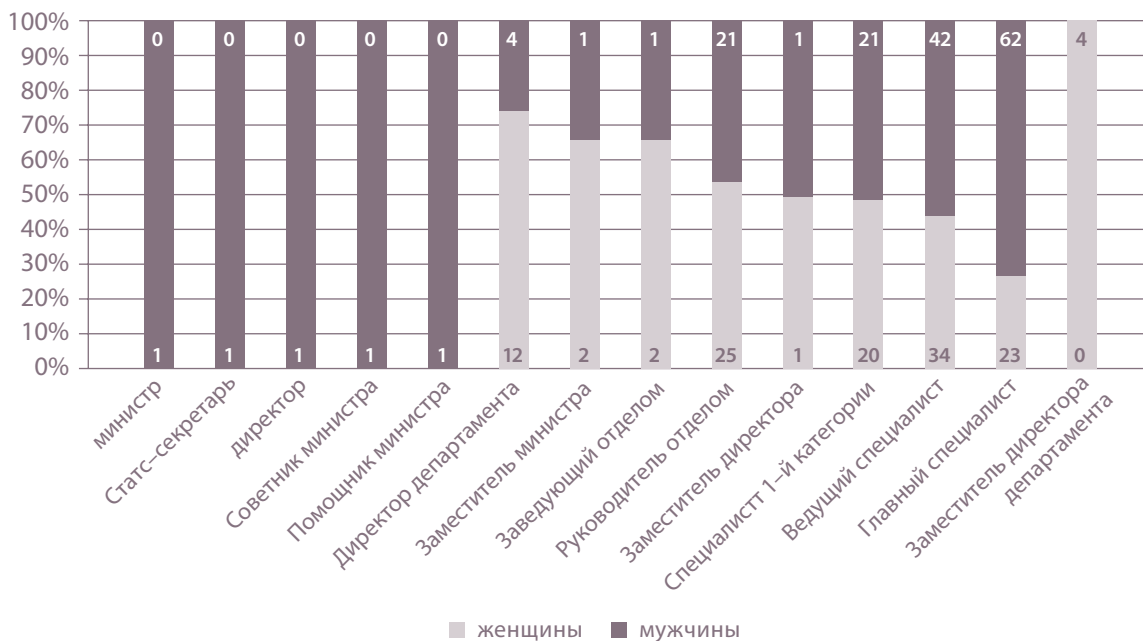


УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ГЕНДЕРНАЯ СЕГРЕГАЦИЯ ПО УРОВНЮ ЗАНИМАЕМОЙ ДОЛЖНОСТИ И ПО ПРОФЕССИИ

Наблюдается концентрация мужчин на профессиональных, высших административных и руководящих должностях, а женщин – на административных должностях младшего/среднего звена. Гендерный дисбаланс на различных уровнях организационной иерархии государственного управления находит отражение в результатах исследования, проведенного в 2006 году Министерством экономики и финансов, согласно которому в том году высшие посты были заняты мужчинами.

Таблица. Представительство женщин и мужчин по типу должностей, Министерство экономики и финансов, 2006 год



Источник: Данные Министерства финансов, 2006 год.

Ситуация в Министерстве финансов типична для многих государственно-административных организаций, когда высшие и стратегические посты, как правило, занимают мужчины.

Как будет показано ниже, женщины занимают преимущественно более низкооплачиваемые должности в системе государственного управления, что сказывается на их экономических возможностях.

По данным на январь 2010 года, женщины занимали “высокие должности”, в частности, в Министерствах финансов и юстиции, в Государственном агентстве по физической культуре и спорту, делам молодежи и защите детей, Центральной избирательной комиссии, Счетной палате, Верховном суде и Конституционном суде, Государственной кадровой службе. Как видно, женщины присутствуют в секторах с традиционно высоким уровнем феминизации²¹.

21 “Женщины и мужчины Кыргызской Республики. 2005–2009 годы” (Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 2010 год), с. 106–108.



Ситуация на субнациональном уровне рассматривается далее в настоящем докладе с учетом консультаций, проведенных в Таласской области в мае 2011 года.

УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

В конце января 2009 года в парламенте было 23 женщины, которые составляли 25,6 процента от общего числа депутатов, – прежде их доля равнялась 0 процентов²². Такой огромный скачок в представительстве женщин стал результатом серьезных усилий со стороны гражданского общества и международных организаций.

22 “Женщины и мужчины Кыргызской Республики” (Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 2010 год), с. 27.



ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Представив общий обзор ситуации и участия женщин в системе государственного управления, обратимся теперь к обзору основных законодательных актов и политических мер, воздействующих на систему государственного управления, а также их осуществления.

КОНСТИТУЦИЯ

Первая Конституция была принята 5 мая 1993 года, в ней нашли отражение все основополагающие принципы Всеобщей декларации прав человека, а также законодательные и институциональные основы для их защиты, в том числе, права женщин.

В Конституции 2010 года принцип равенства получил дальнейшее развитие, в том числе в пункте 4 статьи 16, в которой говорится не только о равных правах и свободах для мужчин и женщин в Кыргызстане, но и о равных возможностях для их реализации – это важное указание на механизм содействия и осуществления. В той же статье запрещается дискриминация по признаку пола наряду с другими факторами²³.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПЛАНЫ РАЗВИТИЯ

Стратегия развития страны (СРС) на 2007–2010 и 2009–2011 годы

Принцип учета гендерного аспекта впервые был включен в Кыргызстане в «Стратегию развития страны на период 2007–2010 годов», что открыло новые перспективы для разработки государственной гендерной политики. Были также предприняты серьезные шаги для отражения гендерного фактора в следующей «Стратегии» – на период 2009–2011 годов. Обе стратегии включали целый ряд мер политики гарантирования квот в целях достижения 30-процентного представительства женщин в сфере государственной службы на местном и национальном уровнях, в муниципалитетах и местных органах власти.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГЕНДЕРНОМ РАВЕНСТВЕ

В данном разделе рассматриваются политика и законодательство, влияющие на участие женщин в государственном управлении²⁴.

Международный уровень

Пекинская платформа действий (ППД), 1995 год

По итогам четвертой Всемирной конференции Организации Объединенных Наций по положению женщин, состоявшейся в 1995 году в Пекине, была принята Пекинская платформа действий. Этот важный международный документ базируется на КЛДЖ и содержит четкие рекомендации относительно действий по улучшению доступа женщин и обеспечению их полноценного участия во властных структурах и в процессе принятия решений, а также по усилению потенциала женщин для участия в принятии решений и руководстве. Правительствам рекомендуются «действия, которые следует предпринять»²⁵.

23 См. раздел по Кыргызской Республике на <http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>.

24 См. ссылки на основные документы на веб-сайте Тематической группы по гендерным вопросам Организации Объединенных Наций <http://www.un.org/kg/en/publications/list/Publications/6-UN%20Gender%20Theme%20Group>.

25 См. <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/decision.htm>.



В Кыргызстане Пекинская платформа действий (ППД) содействовала осознанию правительством и гражданским обществом идеи прав человека посредством гендерного равенства. Это в свою очередь привело к признанию на национальном уровне взаимосвязи между положением женщин, демократическим обществом, верховенством закона и экономическим развитием. ППД послужила одним из главных стимулов для разработки и осуществления национальных программ содействия гендерному равенству, таких как изложены ниже.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)

Последующая ратификация в Кыргызстане различных международных соглашений в 1996–1997 годах в значительной мере содействовала разработке национальной программы действий по достижению гендерного равенства и среди них особое значение имеет КЛДЖ (ратифицированная в 1997 году) как основной “билль о правах” для женщин²⁶. КЛДЖ представляет собой добровольную рамочную программу и содержит требование к государствам-участникам аннулировать дискриминационное законодательство и содействовать расширению доступа женщин к принятию решений, в том числе путем введения временных мер, таких как установление квот (статьи 4, 7). Правительство Кыргызстана уже подготовило четыре периодических доклада и неофициальные доклады, представленные организациями гражданского общества, которые послужили эффективным механизмом для обмена информацией.

Вопрос о представительстве женщин неоднократно выдвигался Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин. В 1999 году Комитет выступил со следующими рекомендациями на основе периодического обзора и неофициального доклада о выполнении КЛДЖ:

- пункт 36. Комитет с серьезной обеспокоенностью отмечает слабое представительство женщин в руководящих органах, а также в нетрадиционных для них областях;
- пункт 37. Комитет рекомендует правительству рассмотреть вопрос о принятии широкого спектра мер, включая установление квот, по увеличению представительства женщин в политической и других нетрадиционных для них областях²⁷.

В КЛДЖ используется формулировка «выборные руководящие органы», при этом «органы государственного управления» или «государственная служба» отдельно не упоминаются.

После рассмотрения «Доклада Кыргызстана за 2004 год» в Рекомендации Комитета Организации Объединенных Наций по ликвидации дискриминации был включен следующий пункт:

- пункт 166. Комитет призывает государство-член усилить и осуществить меры, направленные на повышение уровня представительства женщин в структуре выборных и назначаемых органов на основе временных специальных мер в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Конвенции, в частности²⁸.

На этот раз область осуществления расширена, но основной орган государственной службы снова не включен в сферу действия рекомендаций.

²⁶ <http://www2.ohchr.org/english/law/cedaw.htm>

²⁷ Доклад Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, двадцатая сессия (4 мая 1999 года).

²⁸ Там же.



ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Цели развития тысячелетия

Цели развития тысячелетия были адаптированы применительно к условиям Кыргызской Республики, страна присоединилась к «Пилотной программе достижения Целей развития тысячелетия»^{29, 30}. Национальные индикаторы прогресса в достижении цели под номером 3 не включают прямые показатели увеличения представительства женщин в сфере государственного управления, хотя они касаются доли женщин в высшем законодательном органе (парламенте). Международным комитетам можно рекомендовать отслеживать гендерное представительство в исполнительной ветви власти в целом, а также в законодательных/выборных органах власти.

Национальная гендерная политика и законодательная база

Принципы национальной политики, направленной на достижение равенства, и, в частности, достижения гендерного баланса в сфере государственного управления, основаны на концепции прав человека, в том числе основополагающих конституционных прав и свобод граждан обоих полов, изложенных в международных конвенциях, таких как указанные выше. В упомянутом выше «Функциональном анализе» (2010 год) также содержится полезная справочная информация по этому вопросу.

ППД послужила одним из главных стимулов для разработки и осуществления национальных программ по гендерному равенству: программа «Аялзат» охватывала период 1996–2000 годов, Национальный план действий (НПД) был рассчитан на период 2002–2006 годов, а НПД-2 – на 2007–2010 годы.

«О мерах по совершенствованию гендерной политики» (2006 год)

Этот указ содержал требование к государственным органам и органам местного самоуправления о создании механизмов для обеспечения как минимум 30-процентного представительства женщин. Согласно этому указу исполнительные органы власти должны создавать равные возможности для участия в открытых конкурсах на замещение должностей на правительственном и муниципальном уровнях. Один из важных моментов состоит в том, что указ предусматривал проведение проверок Генеральной прокуратурой, которая в надлежащем порядке представила свое официальное заключение по ряду государственных органов и действительно выявила случаи несоблюдения 30-процентного представительства женщин на руководящих постах. Было бы интересно и полезно разместить эти отчеты в открытом доступе, при наличии такой возможности в Интернете, в соответствии со стандартными формами представления отчетности. Это является общепринятой практикой во многих странах и сферах предоставления важной общественной информации для заинтересованных сторон, в том числе гражданского общества и средств массовой информации.

«О дальнейшем совершенствовании кадровой политики по привлечению женщин-лидеров к государственному управлению Кыргызской Республики» (2007 год)

Это еще один важный законодательный акт, требующий от государственных органов и органов местного самоуправления пересмотра кадровой политики и назначения женщин, обладающих высокой квалификацией, на руководящие должности. Этот указ представляет собой важную меру позитивной дискриминации и касается непосредственно назначения женщин на должности заместителей руководителя по социальным и другим вопросам. Несмотря на дискриминационный характер этих положений – в указе уточняется, что возможности ограничиваются лишь должностями «заместителя» и традиционно «женскими секторами», указ укрепил правовую основу присутствия женщин в национальных и местных органах власти.

29 См. <http://un.org.kg/ru/publications/article/publications/un-agencies/50-united-nations-development-programme-in-kyrgyzstan/3314-second-periodic-report-on-the-millennium-development-goals-in-the-kyrgyz-republic>.

30 «Millennium Challenge to Launch Reform – Institute for War and Peace Reporting – P34661». Institute for War and Peace Reporting. News Briefing Central Asia, 21 Aug. 2007. Web. 14 Aug. 2012. <http://iwpr.net/report-news/millennium-challenge-launch-reform>.



“О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин” (редакция 2008 года)

Это главный национальный документ по гендерному равенству, определяющий рамки правовой политики по достижению гендерного равенства во всех секторах, в том числе в государственном управлении. Он четко определяет механизмы реализации и институциональные механизмы. Ключевые положения касаются гендерной дискриминации, сексуального домогательства и запрещения всех форм дискриминации на работе. Сюда входят вопросы найма и функций персонала в государственных органах, а также определение и осуществление гендерной политики, положения о гарантировании квот и специальные меры по содействию равенству.

Статья 21 Закона “О гендерном равенстве” предусматривает, что государственные служащие, находящиеся в отпуске по беременности и родам или по уходу за ребенком, имеют преимущественное право на образование. Статьей этого закона признается, что женщины после рождения первого ребенка начинают отставать от своих коллег-мужчин с точки зрения доступа к вариантам карьерного роста, важным не только с точки зрения содержания работы, но и такого важного для карьеры фактора, как «заметность» в профессиональной среде. Данную статью можно еще усилить за счет большей конкретизации, например, включив требование о том, что работодатели должны принимать меры по организации повышения квалификации для возвращающихся из отпуска по уходу за ребенком, и что такое обучение должно проводиться/организовываться так, как удобно для родителей, имеющих маленьких детей (например в удобное время и в удобном месте, с предоставлением комнаты матери и ребенка и т. д.).

В идеале в статье должны быть указаны механизмы контроля, например регулярные проверки на основе соответствующей информации.

Однако ряд факторов в совокупности препятствуют введению этого закона в действие. Как показали консультации, эти факторы включают:

- отсутствие культуры правоприменения;
- низкий приоритет в государственных учреждениях;
- отсутствие бюджетных средств для механизмов контроля и регулирования.

Таким образом, на практике закон остается по большей части недействующим. Например, в ходе консультаций выяснилось, что слабо соблюдается, если вообще соблюдается, требование о предоставлении женщинам преимущественных возможностей для получения образования после выхода из декретного отпуска. Даже парламент Жогорку Кенеш, утверждая назначения на высшие посты, в том числе в Верховный суд и Центральную избирательную комиссию, не в состоянии обеспечить соблюдение обязательных гендерных квот, согласно которым в учреждениях не должно быть более 70 процентов сотрудников одного пола. Во всех назначениях в эти учреждения, утвержденных парламентом в 2010–2011 годах, проявлялись явный гендерный дисбаланс и несоответствие принципам закона.

Консультации подтвердили, что на момент написания настоящего доклада парламентский Комитет по вопросам равных возможностей собирался обсуждать поправку к Закону “О гендерном равенстве” (2008 год) о включении в него права женщин на повышение по службе, а также об их “представительстве” в национальных и региональных органах власти. Эта поправка может касаться представительства женщин на более низких уровнях государственного управления и стать весьма позитивным явлением, предусматривая, наряду с результатами, и процессы их достижения.

“О нормативных правовых актах КР” (2009 год), “О регулировании деятельности Жогорку Кенеш КР” (2011 год)

Эти документы призывают к тщательному пересмотру механизма обзора нового законодательства и законопроектов с пяти разных ракурсов, включая гендерный. Однако этот механизм, видимо, не действует в полной мере; несмотря на поддержку наращивания потенциала государственных служащих, ответственных за этот процесс, потенциал все еще остается низким³¹.

31 По материалам консультаций в рамках тематического исследования.



ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Механизмы реализации гендерной политики и реформа государственного управления

Другую проблему представляет еще находящийся на стадии развития механизм реализации национальной гендерной политики. С одной стороны, он постоянно претерпевает структурные и функциональные преобразования, и на данный момент его роль выполняет одно из подразделений Министерства труда, занятости и миграции. С другой стороны, статус министерства не позволяет ему включать гендерные аспекты в отраслевую и территориальную политику; хотя ему делегированы права и полномочия по содействию гендерному равенству, оно не в состоянии осуществить их на практике в силу сложной системы межведомственной координации и мониторинга законодательства по гендерным вопросам.

Преобразование национального механизма по достижению гендерного равенства служит иллюстрацией того, как осуществлялись реформы на разных этапах национального развития. В 1996 году была образована Государственная комиссия по делам семьи и женщин, а впоследствии, в 1998 году, – Национальный совет по гендерной политике. Это были консультативные органы при аппарате президента, которые занимались разработкой стратегических решений.

В 2001 году указом президента Совет вместо Государственной комиссии создал Национальный комитет по делам женщин, семьи и гендерному развитию и его рабочий орган – Секретариат. Это также органы при президенте. Секретариат является структурным подразделением аппарата президента.

В 2005 году механизм реализации гендерной политики был далее расширен под давлением со стороны гражданского общества, вызванным нулевым представительством женщин в парламенте Кыргызстана. В рамках этого процесса была учреждена должность Специального представителя Президента в парламенте по гендерным вопросам. В 2010 году функция содействия национальной гендерной политике была вновь передана реорганизованному Министерству труда, занятости и миграции, которое также занимается политикой по вопросам семьи и детей.

Каждая реорганизация сопровождалась изменениями в численности государственных служащих от минимальной – два-три человека – до пяти-шести. В Законе “О гендерном равенстве” (2008 год) впервые прописан круг полномочий и ответственности уполномоченного государственного органа по гендерному равенству, которые до этого не были четко определены.

Жогорку Кенеш и правительство до сих пор продолжают развивать свой потенциал для мониторинга и надзора над осуществлением политики, в частности в области международной отчетности. Правоприменительные механизмы также нуждается в поддержке; до настоящего времени не было случаев несоблюдения или нарушения гендерного законодательства, но общество должно быть уверено в наличии соответствующей правовой системы.

Кроме того, ряд нормативно-правовых актов по определению не могут служить инструментами осуществления политики. Согласно Указу президента “О мерах по совершенствованию гендерной политики» ответственность за осуществление законодательства возложена на две несуществующие структуры государственного аппарата:

- Национальный совет по делам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики;
- институт Специального представителя при Президенте Кыргызской Республики в Жогорку Кенеше (парламенте), правительстве и судебных органах.

Таким образом, существует угроза несогласованности национальных стратегий по достижению гендерного равенства. В настоящее время работа над новыми стратегиями долгосрочного национального развития сопровождается параллельной работой над новым Национальным планом действий по достижению гендерного равенства. Можно надеяться, что эти два документа будут содержать скоординированную позицию



по вопросам механизмов реализации и бюджета. Разработка нового Национального плана действий по достижению гендерного равенства является важной отправной точкой в обеспечении участия учитывающего гендерные вопросы персонала и правильного гендерного баланса, отражающего состав населения страны.

Проведенный ПРООН “Функциональный анализ национального механизма реализации гендерной политики в Кыргызской Республике” (2010 год) поддержал Национальный план действий по достижению гендерного равенства (см. ниже), в котором одной из задач является оценка устойчивости национального механизма реализации гендерной политики и представление рекомендаций. На странице 7 этого “Функционального анализа” также приводится полезная характеристика системы государственного управления. В нем отмечается, что большинство органов государственного управления и местного самоуправления либо вообще не учитывают гендерные аспекты [...], либо определяют их довольно поверхностно³².

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В процессе реформирования государственного управления в Кыргызстане были приняты законодательные акты и меры государственной политики, относительно полно отражающие гендерную проблематику и направленные на обеспечение представительства женщин в центральных органах власти и в органах местного самоуправления. В этом смысле они дополняют и поддерживают Закон “О гендерном равенстве” (2008 год) и задачу достижения целевого показателя – 30 процентов женщин в органах государственного управления и МСУ. Обнадёживает, что в определенной степени они также определяют механизмы достижения этой цели и обеспечения женщинам доступа к таким же возможностям, как у мужчин, в плане трудоустройства и обучения.

Новый кодекс государственной службы

Положительным явлением, о котором говорилось в ходе консультаций, стала разработка нового кодекса государственной службы, направленного на объединение в одном законодательном акте различных разрозненных законов и указов. Государственная кадровая служба (ГКС) активно работает над решением проблемы гендерного и возрастного дисбалансов в системе государственного управления и открыта для поддержки со стороны международного сообщества. Такой акцент на дела молодежи, равно как и на гендерный аспект, имеет потенциальное значение, поскольку создает возможность ориентации на молодых женщин, которые во многих случаях изначально не привлекаются к государственному управлению либо остаются в стороне, когда заводят семью. Введение законопроекта, касающегося вопросов соблюдения баланса между работой и личной жизнью и достойного труда, в кодекс государственной службы может стать важным шагом вперед по привлечению молодых женщин к развитию карьеры и расширению их прав и возможностей в отношении карьерного роста, поскольку кодекс также включает положения о регулярном контроле и надзоре в органах, осуществляющих его применение. В связи с этим должны быть четко определены роль и полномочия ГКС по предъявлению требований к органам государственного управления, обеспечивающим его исполнение, относительно ведения данных и обмена данными, так как на сегодняшний день некоторые министерства вправе отказаться и на деле отказываются предоставлять данные³³.

Обсуждение гендерных аспектов нормативно-правовой базы в области государственного управления продолжается по следующим темам:

- политика регулирования гендерного представительства;
- регулирование условий труда для государственных служащих³⁴.

32 Functional Review of the National System for Gender Implementation in the Kyrgyz Republic, UNDP (2010) , p. 13.

33 Как подчеркивалось на консультационном совещании с ГКС.

34 Иными словами, политика, однозначно указывающая на участие женщин в системе государственного управления в качестве одной из приоритетных задач, а также политика, касающаяся механизмов ее реализации.



ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Политика, направленная на регулирование гендерного представительства

Несмотря на указанные выше достижения, при более детальном анализе всего законодательства обнаруживаются издержки и выгоды для обоего пола. В том, что касается условий труда на государственной службе, в некоторых областях мужчины выигрывают больше, чем женщины. Правительство предоставляет государственным служащим институциональную поддержку в повышении их профессиональных знаний и квалификации. Правительство утвердило программу обучения для государственных и муниципальных должностных лиц и образовало два учебных центра в Академии управления при Президенте Кыргызской Республики в Бишкеке и Оше³⁵.

“О мерах по совершенствованию гендерной политики” (2006 год)

Как упоминалось выше, этот указ был принят постановлением правительства № 325 (2006 год) и предписывает органам ГУ и МСУ осуществлять меры, обеспечивающие представительство женщин в этих органах не менее 30 процентов, в том числе на уровне принятия решений. Этот законодательный акт непосредственно относится к главной теме настоящего исследования и признает важность обеспечения гендерного баланса в более долгосрочном, не связанном с политикой, осуществлении государственной службы, а также в законодательных органах.

Среди положительных моментов акта можно отметить то, что в нем ставится задача обеспечить гендерный баланс на уровне принятия решений, что особенно важно в стране со значительным участием женщин в сфере государственного управления, но не на уровне принятия решений. Важно также применение квоты к каждому органу государственного управления, поскольку это предполагает обеспечение достаточной численности женщин на всех уровнях в каждом органе ГУ. Это играет важную позитивную роль благодаря тому, что само по себе широкое применение национальных квот может привести к рассредоточенности женщин по многим органам ГУ и в итоге к их относительной изолированности в своих учреждениях. Это в свою очередь может препятствовать достижению гендерного баланса или, более того, – решению любой гендерной проблемы. Требование относительно осуществления конкретных мер направлено на рассмотрение и официальную организацию надлежащих условий для расширения доступа женщин к равным с мужчинами возможностям для конкуренции на равных условиях за вакантные должности государственной службы и в органах местного самоуправления. Данная прямая директива относительно позитивной дискриминации содействует общей цели достижения минимальных целевых показателей положения женщин и будет способствовать превышению этих показателей, которые правительство и гражданское общество признают важными, но недостаточными в условиях Кыргызстана, поскольку они не затрагивают глубинных проблем.

Этот указ может произвольно быть воспринят должностными лицами как подтверждение приемлемости ныне существующего гендерного баланса, поскольку он все еще превышает 30-процентный минимум. При таком количестве конкурирующих приоритетных задач даже благосклонно настроенные должностные лица, возможно, просто не придадут первоочередного значения проблеме гендерного баланса. По этой причине, а также в целях восстановления и совершенствования прежде существовавшего в Кыргызстане образцового гендерного баланса в сфере государственного управления в целом, в настоящем докладе предлагается пересмотреть указ и включить в него требование достижения гендерного баланса, в том числе на уровне принятия решений, как это сделали некоторые страны Африки и Латинской Америки.

Закон № 99 “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” (29 мая 2008 года)

Этот закон еще не касается соблюдения прав и возможностей на основе гендерного равенства в отношении сотрудников государственной службы. Оба закона относятся к периоду принятия или до принятия основных

³⁵ Постановление № 35 от 16 января 2004 года «О вопросах образования, подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в Кыргызской Республике».



законов по гендерному равенству и пока не приведены в соответствие с ними. Они «нейтральны» в гендерном отношении, но с учетом исторически сложившегося отсутствия доступа для женщин к процессу принятия решений в сфере государственного управления на деле закрепляют гендерное неравенство.

Набор персонала

Руководители государственных органов и местных органов власти обязаны обеспечить равный доступ для лиц обоих полов на государственную и муниципальную службу в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой, при этом недопустимо явное преобладание лиц одного пола в штатном расписании государственных учреждений или органов местного самоуправления. Государственные органы и органы местного самоуправления должны соблюдать указанные выше квоты – иными словами, не более 70 процентов сотрудников одного пола, в том числе на уровне принятия решений (см. выше “О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин” (2008 год)).

По утверждению Государственной кадровой службы, действует политика гарантирования квот, которая требует при наличии нескольких претендентов, имеющих необходимую квалификацию, при принятии решения о найме учитывать гендерный дисбаланс на данном конкретном уровне. Например, при наличии двух отвечающих требованиям кандидатов на должность более низкой административной категории, возможно, будет назначен мужчина, поскольку на этих должностях чрезмерно представлены женщины. С другой стороны, на более высокую профессиональную должность, связанную с принятием решений, вероятно, будет принята кандидат-женщина, с тем чтобы скорректировать их недостаточную представленность на таких должностях. Данная политика реально содействует гендерному равенству, поскольку поддерживает мужчин и женщин.

Конкурсы на замещение вакансии только для лиц одного пола не допускаются, а нарушение этого правила может привести к отмене незаконных решений или результатов конкурса на замещение вакантной должности. В случае, если в конкурсе участвуют два кандидата разного пола, при прочих равных условиях должен быть назначен претендент того пола, который меньше представлен на этих должностях³⁶.

Государственная кадровая служба обязана проводить мониторинг соблюдения этих положений в процессе конкурсного отбора кадров государственными учреждениями и местными органами власти. Первым шагом должно быть предварительное объявление конкурса на замещение вакансии. Затем сдавшие экзамен включаются в кадровый резерв государственной службы, и теоретически все вакансии должны заполняться из этого резерва. Действующий председатель ГКС стремится усовершенствовать использование национального кадрового резерва предварительно отобранных кандидатов в целях обеспечения минимально необходимого уровня квалификации кандидатов, а новый кодекс государственной службы будет включать главу, определяющую порядок его использования.

Многие респонденты отметили общую проблему привлечения талантливых и способных молодых женщин и мужчин в сферу государственного управления, которая воспринимается как коррумпированная, малопрестижная и низкооплачиваемая и при этом даже небезопасная. Для достижения 30-процентного показателя минимального представительства женщин и претворения в жизнь политики гарантирования квот, направленной на преимущественный набор лиц того пола, который недостаточно представлен на данном уровне (см. выше), это серьезная проблема, требующая решения. Большинство учреждений указывали, что они хотят усовершенствовать существующую неупорядоченную и не всегда прозрачную систему набора кадров, и согласились с тем, что не все сделано для привлечения профессионалов высокого класса женщин и мужчин, в особенности на высшие уровни и профессиональные посты.

Почти во всех участвовавших в опросе учреждениях основные респонденты признавали, что кадровый резерв не используется для набора на государственную службу никем, кроме ГКС (см. вставку ниже).

³⁶ Опрос основных респондентов в ГКС, 2011 год.



ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Вставка. Национальный кадровый резерв используется недостаточно?

Когда Мира Карыбаева поступила на работу в Аппарат Президента Кыргызской Республики, она остро нуждалась в дополнительных компетентных и целеустремленных сотрудниках. Просматривая личные дела и записи в трудовых книжках персонала, она не находила подходящих людей, которым могла бы поручить выполнение важных целей и задач.

Сразу после вступления в должность на Миру, которая возглавляла отдел этнического развития, посыпались заявления о приеме на работу и рекомендации от предыдущих официальных работодателей. Однако предлагаемые кандидатуры не обладали необходимой компетенцией и квалификацией - например, не говорили на иностранных языках, не имели необходимого образования или опыта работы в государственном секторе.

Поэтому Мира решила обратиться к национальному кадровому резерву, но, направив официальный запрос в Государственную кадровую службу, она в скором времени поняла, что была чуть ли не первой, кто воспользовался этой базой данных. После обычной проверки и изучения кандидатур из базы данных по таким характеристикам, как есть квалификация/нет квалификации, есть опыт/нет опыта, ее внимание привлекло одно досье. Эта государственная служащая состояла в кадровом резерве несколько лет, работала в ключевых министерствах, получила образование за рубежом, участвовала в разработке государственных программ и мер госполитики и т. п., и тем не менее это было первое обращение к такому высококвалифицированному и опытному кандидату с целью повышения по службе.

Собеседование с кандидатом прошло успешно, она соответствовала требованиям. Вскоре она стала одним из основных членов команды, а несколько месяцев спустя получила следующее повышение - на этот раз на политическую государственную должность. Карьера этого кандидата нетипична, лишь несколько человек сумели получить продвижение по службе в рамках национального кадрового резерва. Большинство ведомств не используют этот кадровый резерв для поиска кандидатур на замещение вакантных должностей. Ряд учреждений пользуются только своими внутренними списками резерва - например, повышение в Министерстве внутренних дел, по крайней мере официально, базируется на кадровом резерве министерства.

Однако в большинстве государственных органов кадровый резерв существует в значительной степени лишь формально. Например, «Т» состояла в кадровом резерве судебных органов в течение нескольких десятилетий. Ей известно, что ее фамилия стоит в начале базы данных, но ее никогда не отбирали на должность судьи какого бы то ни было уровня или даже на должность более низкого уровня. «Т» обратилась в отборочную комиссию с вопросом о критериях отбора кандидатур из кадрового резерва, но ясного ответа не получила. «Т» уверена в конкурентоспособности своих анкетных данных; у нее очень хорошее образование и диплом с отличием. Некоторое время назад она занимала хорошую должность, у нее хороший послужной список. Она работала на разных уровнях и досконально знакома с работой судьи. Таким образом, она считает, что проблема, возможно, не в ней, а в том, что кадровый резерв не используется по назначению.

Источник: По материалам консультаций, 2011 год.



Точность и достоверность этих списков также вызывают сомнения; были случаи, когда в них попадали “случайные” люди, иногда даже выпускники средней школы. Более того, по словам руководителей министерств и ведомств, за счет одного только кадрового резерва гендерный баланс не будет достигнут; они подчеркивали, что для назначения женщин на высокие должности необходимы законодательно установленные квоты и твердая политическая воля (опрос основных респондентов, 2011 год).

Для улучшения гендерного баланса необходимо тщательно продумать порядок использования таких списков при одновременном обеспечении прозрачности процесса и основанного на учете служебных заслуг подхода. Один из таких подходов может состоять в том, чтобы определить приоритеты и начать на национальном или отраслевом уровне стратегический процесс включения в базу данных большего числа женщин - потенциальных руководителей в целях решения проблемы гендерного дисбаланса на данном уровне. Это можно совместить с использованием отражающих гендерный аспект формулировок при поиске кандидатур на замещение вакансий и, в идеале, с прописанным в новом кодексе гражданской службы требованием о соблюдении надлежащего гендерного баланса комиссиями по набору кадров.

Понятие гендерного баланса (или любой другой формы неоднородного представительства) пока еще ново для самой конкурсной комиссии. Ей необходимо по мере надобности обращаться за технической поддержкой к экспертам и специалистам по гендерным вопросам и вопросам социокультурного многообразия. Не оценивается знание законодательства по гендерным вопросам у самих претендентов на замещение вакансий на государственной службе. Крайне сложное законодательство и дискриминационная практика проведения конкурсов в системе государственной службы, по мнению многих, связаны с коррупцией. Это приводит к тому, что на вакантные должности не обязательно назначаются наиболее подходящие или квалифицированные кандидаты, что, разумеется, не отвечает интересам общества. Учитывая тот факт, что женщины с высшим образованием встречаются чаще, чем мужчины, и при этом редко занимают руководящие посты, администрирование процесса проведения конкурсов может также благоприятно сказаться на достижении гендерного баланса.

Государственная кадровая служба сообщила автору, что благодаря недавним нововведениям, таким как публичные объявления о конкурсах на вакантные должности и прозрачные механизмы отбора, как никогда раньше возросло количество заявлений, но не от женщин, которых, по их мнению, все еще сдерживают соображения относительно совмещения трудовой и семейной жизни и низкая оплата труда. ГКС оказывала техническую поддержку в вопросах, связанных с привлечением кандидатов-женщин по объявлениям, и содействие женщинам и другим недостаточно представленным группам населения.

Государственная кадровая служба рассмотрела модель централизованной системы человеческих ресурсов для высшего уровня государственной службы, охватив другие элементы, такие как возможности карьерного роста и оплата труда, с целью поощрения политически неангажированных стабильных руководителей высокого уровня, а также облегчения реализации инициатив по достижению гендерного баланса. Однако при этом отдельные министерства недостаточно поощряются за отказ от автономного принятия решений по комплектованию своих кадров.

С этим связан и вопрос об имеющихся данных, в которых наблюдаются значительные расхождения между различными организациями государственного сектора, при этом общее отсутствие надлежащих и сопоставимых данных о гендерном балансе на уровне организаций препятствует принятию решений и очень затрудняет контроль. Например, по утверждению Государственной кадровой службы, политика гарантирования квот, направленная на набор квалифицированных кадров из числа женщин-кандидатов в целях устранения гендерного дисбаланса на данном конкретном уровне почти не применяется на практике,



ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

поскольку многие учреждения не располагают такими данными. Кроме того, многие учреждения ведут документацию в бумажном виде, которую трудно обновлять, особенно в условиях большой текучки кадров. Первоочередное значение имеет компьютеризированная система учета человеческих ресурсов, и в настоящее время разработка такой системы для всех органов государственного управления, находится на завершающей стадии. Она может послужить одной из главных точек входа для С ее помощью международное сообщество могло бы поделиться примерами из других стран и обеспечить включение основных данных по гендерному балансу и смежным вопросам. Большое значение будет также иметь учебная подготовка для Государственной кадровой службы и исполнительных органов государственного управления по использованию этой системы в процессе принятия решений

Вопрос, касающийся статистических данных и их отсутствия, рассматривается ниже.

Таким образом, «обеспечение гендерного равенства в процедурах найма и продвижения по службе составляет наиболее уязвимый аспект государственной службы и поэтому требует разработки более конкретных мер контроля и осуществления специальных мероприятий [...]»³⁷.

Продвижение по службе

Закон «О государственной службе» (2004 год) содержит подробные указания относительно продвижения по государственной службе и критерии присвоения классовых чинов государственным служащим. Там также подробно изложены права и обязанности государственных служащих с указанием четких этических принципов и норм. Однако отсутствуют положения, формализующие процесс принятия решений руководящим органом о повышении в должности государственных служащих, что приводит к отсутствию четких критериев, и процесс, таким образом, остается субъективным. Например, в недавнем прошлом (в период президентства Бакиева) было несколько получивших огласку случаев, когда государственный служащий самого высокого уровня был арестован и даже предан суду, но «повышен» и переведен на должность министра стратегически важной отрасли промышленности всего лишь пять дней спустя³⁸. Основные респонденты почти во всех опросах говорили, что, по их опыту, сотрудники-женщины всегда проявляют самодисциплину и ответственность, им крайне редко, по сравнению с мужчинами, выносятся выговоры.

Учебная подготовка (и продвижение по службе)

Люди, не получившие повышения в течение трех лет и не направленные на курсы повышения квалификации, вправе требовать письменных объяснений от главы государственного или местного органа власти. Они также имеют право на информацию, касающуюся опыта и квалификации лиц, назначенных или получивших повышение или направленных на курсы. Претенденты могут подавать заявление на замещение вакантных государственных и муниципальных должностей в порядке конкурса, в котором лица разного пола имеют равные права и участвуют на равных условиях.

Тем не менее никогда не подвергался проверке ни один случай ненадлежащего применения закона. Более того, главный надзорный орган – Генеральный прокурор – дает рекомендации, но не имеет четких полномочий в отношении их выполнения.

Механизмом карьерного роста на государственной службе, согласно Закону «О государственной службе» (2004 год), служит «кадровый резерв» или список сотрудников, включающий два потока – общенациональный и внутренний (ведомственный). В соответствии со статьей 18, общенациональный резерв формируется Государственной кадровой службой путем проведения соответствующих конкурсов для следующих кандидатов:

³⁷ Functional Review of the National Gender Mechanism in the Kyrgyz Republic, UNDP 2010, p. 54.

³⁸ Опрос основных респондентов, 2011 год.



- выпускники университетов, прошедшие национальный конкурс на замещение младших административных государственных должностей;
- правительственные должностные лица, претендующие на данную должность, при наличии рекомендации от руководителей учреждения и с учетом их мнения;
- должностные лица, попавшие под сокращение в связи с ликвидацией учреждения, сокращением штата, по причине длительной нетрудоспособности или временного ухудшения состояния здоровья;
- лица, не являющиеся на данный момент государственными служащими, подавшие заявление о назначении на государственную должность, но не получившие его не по своей вине.

Отсутствует положение о каком-либо преференциальном отношении или позитивной дискриминации в целях продвижения представителей пола, недостаточно представленного в кадровом резерве, – это действительно стало бы важной рекомендацией.

Карьерный рост на государственной службе также зависит от результатов аттестации и рекомендаций относительно повышения по службе. Деятельность самих комитетов, в обязанности которых входит мониторинг качества набора и аттестации кадров государственной службы, никак не регулируется с точки зрения представительства лиц обоего пола, а в их механизм мониторинга не входит показатель гендерного баланса. Статс-секретари министерств и ведомств, отвечающие за человеческие ресурсы и финансовое управление, играют очень важную роль в принятии решений по повышению в должности государственных служащих.

Отпуск по беременности, родам и уходу за ребенком

Глобальное исследование, проведенное МОТ в 2010 году, показало, что в Кыргызстане законодательство и политика сравнительно благоприятны для беременных женщин и работающих кормящих матерей³⁹. Традиционно в постсоветских государствах этот аспект относительно хорошо регулируется. Законодательные гарантии включают требования об обеспечении специальных помещений для кормящих матерей в государственных и других учреждениях, а также о предоставлении регулярных перерывов кормящим матерям. В Кыргызстане женщины имеют право на 30-минутный перерыв каждые три часа, а также на объединение этих перерывов с обеденным перерывом или на уход с работы на один час раньше. Кроме того, женщины имеют право на оплачиваемый отпуск по беременности и родам сроком 126 календарных дней – 70 дней до рождения ребенка и 56 дней после рождения ребенка⁴⁰. Помимо этого, Трудовой кодекс запрещает занимать женщин на работах, связанных с высокой степенью риска, и устанавливает максимальную трудовую нагрузку и график работы. Закон «О государственной службе» также содержит положения, относящиеся непосредственно к сфере государственного управления.

Закон о государственной службе (2004 год)

Статья 20 предусматривает, что очередной переаттестации не подлежат следующие государственные служащие:

- беременные женщины, если они не выразили такого желания;
- женщины, находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком, если они не выразили такого желания.

Кроме того, как указывалось выше, статья 21 устанавливает, что гражданским служащим, находящимся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком, предоставляется приоритетное право на образование. Условия труда женщин – государственных служащих также охраняются и поддерживаются следующими инструментами:

³⁹ Maternity at work: A review of national legislation, ILO (2010).

⁴⁰ Там же.



ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

- Трудовой кодекс Кыргызской Республики (2004 год), в котором статьи 303–310 регулируют льготы для беременных женщин и женщин, имеющих маленьких детей в возрасте до трех лет, в плане приема на работу и перевода на другую работу, а также гарантии в случае истечения срока трудового договора.
- Закон “О защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей”, статья 4 которого (“Гарантии защиты грудного вскармливания детей”) устанавливает, что “в целях создания благоприятных условий для кормящих матерей в государственных и местных органах власти, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях [...] должны быть оборудованы специальные комнаты матери и ребенка”⁴¹.
- Кроме того, Кыргызстан ратифицировал многие всемирные конвенции в области трудовых прав мужчин и женщин, в том числе Конвенцию МОТ № 156 относительно равных возможностей и равного обращения для работающих мужчин и женщин, имеющих семейные обязанности. Действующее национальное законодательство обеспечивает прочную формальную основу и важные гарантии гибкого предоставления оплачиваемых и неоплачиваемых отпусков женщинам – государственным должностным лицам, связанных с репродуктивными функциями. Несмотря на это, как показали консультации, эти положения зачастую не выполняются.

Отцам отпуск по уходу за ребенком не предоставляется, отсутствует политический механизм, создающий стимул для мужчин брать отпуск по уходу за ребенком. По мнению экспертов, несмотря на то, что культура и гендерный режим не содействуют идее отпуска по уходу за ребенком для отцов, введение финансовых стимулов способно привести к изменению гендерных отношений в семье и, таким образом, укреплению роли женщин в трудовой деятельности и их более активному участию в общественной жизни⁴².

Заработная плата и пособия

Трудовой кодекс Кыргызской Республики (2004 год) включает понятие равной платы за равный труд. Тем не менее существует иногда значительный гендерный разрыв в заработках во всех секторах экономики, в том числе в сфере государственного управления. Соотношение жалования мужчин и женщин несколько ближе к равенству в сфере государственного управления, чем в других секторах. В 2007 году средняя зарплата женщин составляла 78,2 процента от средней зарплаты мужчин, а в 2006 году – 81,8 процента (источник: “Мужчины и женщины в Кыргызской Республике”, 2010 год). Разница в заработках между мужчинами и женщинами, очевидно, сокращается, однако этой проблемой еще надо заниматься.

Хотя различные подзаконные и другие нормативные акты не являются дискриминационными, они “нейтральны в гендерном отношении”, и поэтому могут усугубить неравенство между сотрудниками. Иными словами, они не учитывают различия в положении мужчин и женщин, и женщины нередко оказываются в невыгодной ситуации. Например, различные меры в отношении персональных надбавок государственным служащим и выплаты при повышении в должности нередко по-разному применяются к мужчинам и женщинам. Стаж работы, как фактор для продвижения по службе, также влияет на пенсионное обеспечение, и женщины могут невольно быть наказаны за выполнение репродуктивной функции. Это вызвано тем, что женщины детородного возраста в связи с выполнением репродуктивных функций прерывают стаж, им труднее получить продвижение по службе, поскольку у них меньше опыта, чем у мужчин. Это также может негативно сказаться на размере пенсии, если он связан с размером оклада, который обычно ниже на более низких уровнях иерархии.

41 Закон «О защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей» (17 декабря 2008 года).

42 См. http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1322671773271/lbraeva_Kyrgyz_case_study_final_Sept2011.pdf.



Одним из общих факторов, ведущих к разнице в доходах и размере пособий между женщинами и мужчинами, является то, что женщины обычно сконцентрированы на более низких уровнях иерархии и на административных должностях. На этих должностях ниже заработная плата и меньше пособий. Таким образом, улучшение гендерного баланса на более высоких уровнях гражданской службы будет также способствовать расширению экономических прав и возможностей женщин.

Продолжительность рабочего времени

Большая продолжительность рабочего времени также распространена среди государственных служащих младшего и среднего звена: рабочий день до 14 часов без отпуска⁴³. Это безусловно создает серьезные проблемы для работающих матерей, которые фактически вынуждены выбирать между семьей и карьерой. Женщины во всех государственных ведомствах применяют самые разные варианты решения проблемы кормления, ухода за детьми и их воспитания. Немногие женщины решаются требовать соблюдения своих прав на приемлемую продолжительность рабочего времени, безопасные условия труда и выполнения других важных положений законодательства и государственной гендерной политики, указанных выше

Сексуальные домогательства

В рамках неформальных отзывов широко признается, что в особенности молодые женщины – государственные служащие – подвергаются сексуальным домогательствам на работе. Закон «О гендерном равенстве» четко устанавливает, что «работодатель не вправе оказывать давление или преследовать лиц другого пола на основании отказа в сексуальных домогательствах или подачи иска против работодателя за гендерную дискриминацию»⁴⁴.

В случае давления или преследования работников на основании гендерных стереотипов, включая сексуальное домогательство, работодатель несет ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Закон также предусматривает, что в случае установления факта гендерной дискриминации или сексуального домогательства работнику выплачивается компенсация морального или материального ущерба. Суд может также вынести постановление, обязывающее работодателя принять на работу лицо, которому было отказано в должности по причине гендерной дискриминации, или восстановить на работе лицо, уволенное на основании гендерной дискриминации.

Однако, несмотря на положения законодательства о том, что «работодатель должен принять меры, направленные на предотвращение сексуальных домогательств [...] и подлежит преследованию в судебном порядке в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в случае ее/его виновности в совершении незаконных действий, принуждая работника уйти в отставку», еще не было ни одного случая привлечения к суду ни за гендерную дискриминацию, ни за сексуальные домогательства⁴⁵. В 2011 году несколько женщин – бывшие сотрудницы и преподаватели, уволенные из Дипломатической академии, – выступили на пресс-конференции, рассказав о финансовых злоупотреблениях администрации академии, а также о систематических сексуальных домогательствах. Однако ни они, ни государственные надзорные органы не обратились в правоохранительные органы, а вышли к средствам массовой информации.

43 По материалам консультаций для тематического исследования, 2011 год.

44 Статья 21 «Предотвращение и пресечение преследований на гендерной почве в сфере труда и ответственность за гендерную дискриминацию». Эта статья была добавлена в редакцию Закона «О гендерном равенстве» 2008 года в результате лоббирования со стороны групп и организаций гражданского общества при содействии международных организаций, в частности проекта ЮСАИД «Продвижение женщин в парламент», в рамках мер, направленных на содействие достижению ЦРТ 3.

45 Закон «О гендерном равенстве» (2008 год).



ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Учитывая, что Закон “О гендерном равенстве” был принят в 2008 году, возможно, теперь целесообразно решать этот вопрос с помощью информационно-пропагандистских мероприятий, например совместно с профсоюзами и гражданским обществом, и оказания поддержки надзорным организациям в этой весьма деликатной сфере. Можно также рассмотреть вопрос подготовки адвокатов – мужчин и женщин – по ведению таких дел, например в рамках доступа к инициативам в области правосудия.

Отсутствие понимания гендерных проблем должностными лицами и сотрудниками системы государственного управления

Как следует из консультаций, проводилась определенная подготовка по гендерной проблематике для высокопоставленных должностных лиц, но этого недостаточно, поскольку она необязательна и пока еще не претворяется в практические действия и практическую поддержку прав государственных служащих, учитывающую гендерный аспект. Необходима постоянная разъяснительная работа, возможно на положительных примерах.

Гендерная статистика и наращивание потенциала

Из проведенных консультаций следует, что данные о персонале должны составлять основу для стратегического управления человеческими ресурсами, при этом в обязанности статс-секретарей входит обеспечение надлежащих возможностей для прохождения подготовки.

Национальный план действий (НПД) по гендерному равенству (2007–2010 годы) включает меры, направленные на увеличение участия женщин в принятии решений, в том числе разработку учебных программ для женщин по подготовке руководящего состава и просветительские кампании по содействию равному представительству женщин в государственных органах. Однако ни один орган государственного управления не обратился за такими учебными программами, во многом из-за отсутствия необходимых бюджетных средств. Интересно узнать, ввиду того что разрабатывается новая схема НПД, направленная на разработку действий по достижению гендерного равенства (ДГР), будет ли решаться этот вопрос и будут ли на это выделяться соответствующие финансовые и другие ресурсы. НПД может использоваться международными учреждениями, желающими оказать поддержку в достижении гендерного равенства, а также будет полезно проанализировать международный опыт при его составлении.

Профильные министерства, с которыми проводились интервью, по-видимому, не осведомлены о положении политики в отношении женщин согласно статье 21 Закона “О гендерном равенстве” (2008 год) об “Обучении государственных служащих”, которая гласит, что государственные служащие, находившиеся в отпуске по беременности и родам или по уходу за ребенком, имеют приоритетное право на обучение.

Министерство внутренних дел подтвердило, что на практике женщины в целом очень хорошо представлены на организованных им учебных курсах, хотя все еще отсутствует формальный механизм обеспечения гендерного баланса на устойчивой основе. Они открыты для решения этого вопроса в рамках сформированной целевой группы по гендерным вопросам (интервью с основными респондентами, 2011 год). Аналогичным образом, Государственная кадровая служба подтвердила, что, несмотря на отсутствие у нее формальных целевых показателей гендерного баланса, женщины хорошо представлены на учебных курсах, организованных под эгидой крупного проекта обучения государственных служащих, поддерживаемого российским правительством.



В «Функциональном анализе» указано, что «в целях содействия росту представительства женщин на руководящих должностях, особенно в регионах, Баткенская, Иссык-Кульская, Нарынская и Ошская областные государственные администрации планируют создать женские школы руководителя»⁴⁶. Из консультаций, проведенных в Таласской области, стало известно, что там имеется аналогичный план. Однако региональные консультации показали, что эти планы воспринимаются как пустая риторика, поскольку не выделены бюджетные средства и не предприняты никакие конкретные шаги по реализации этой цели.

Специальное постановление позволило в последние годы развивать обучение по гендерной проблематике в Академии управления при Президенте в рамках основной программы⁴⁷. Учебные программы, такие как «Основы гендерной политики», «Учет гендерного аспекта на государственной службе», специально разработаны для разных групп государственных служащих – статс-секретарей, должностных лиц, занимающих политические государственные должности, руководителей подразделений и экспертов в правительственных учреждениях. Германский Фонд Ханнса Зайделя – давний партнер Академии управления при Президенте – оказывает поддержку учебных программ для государственных служащих национального и субнационального уровня и сотрудников органов местного самоуправления.

Руководители Академии управления при Президенте выступили с инициативой проведения оценки потребностей в учебной подготовке для государственных должностных лиц и установили необходимость долгосрочной системы непрерывного профессионального развития для государственных служащих. Они также подчеркивали большое значение гендерного ракурса в отношении статистических сведений. Например, разбивка по полу данных, представленных генеральным прокурором, позволила бы более глубоко проанализировать, насколько исполняется законодательство о гендерном равенстве и совмещении работы с семейными обязанностями, и содействовать улучшению использования существующих правовых механизмов.

Очень часто эффективному сбору дифференцированных данных у министерств и ведомств препятствует отсутствие конкретных лиц, ответственных за гендерные вопросы, и надлежащим образом официально оформленных структур внутри ведомств. Как правило, эти функции поручаются координаторам по гендерным вопросам или другим сотрудникам. Они нередко не обладают необходимыми знаниями по гендерной проблематике, особенно не заинтересованы в этой работе, и часто такие обязанности просто поручаются дополнительно к основной нагрузке. В результате неправильного распределения человеческих или финансовых ресурсов гендерная политика в системе государственного управления остается без внимания и не реализуется.

⁴⁶ Functional Review of the National Gender Mechanism in the Kyrgyz Republic, UNDP (2010).

⁴⁷ Постановление № 35 от 16 января 2004 года «О вопросах образования, подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в Кыргызской Республике».



ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Ниже во вставке приводится пример действий по совершенствованию данных в разбивке по полу.

Вставка. Сбор дифференцированных статистических данных и координаторы по гендерным вопросам

По закону министерства и ведомства, а также государственные органы власти и органы местного самоуправления должны вести сбор статистических данных для планирования и отчетности в особых форматах, разработанных Национальным статистическим комитетом. Затем они обобщаются и представляются в открытом доступе в виде государственной статистики.

Несколько лет назад доступ к данным с разбивкой по полу от Министерства внутренних дел был затруднен. К счастью, ситуация на сегодняшний день значительно улучшилась благодаря активному содействию министерства и при поддержке со стороны гражданского общества и международных организаций, которые помогли министерству в разработке эффективных инициатив. Фактически сбор качественных данных стал одним из основных направлений деятельности группы по гендерным вопросам и координаторов по гендерным вопросам в министерстве.

В целях оптимизации управления человеческими ресурсами путем сбора и анализа данных министерство содействовало инициативе по проведению гендерного анализа своей кадровой политики. Партнеры из гражданского общества объясняют этот очень передовой шаг в весьма консервативном во многих отношениях министерстве чрезвычайной целеустремленностью сотрудников, которые в данном министерстве отвечают за гендерную политику. В этом министерстве, по крайней мере, деятельность координатора по гендерным вопросам узаконена и получает поддержку на уровне высшего руководства, и не вытесняется на второй план.

Разумеется, проблемы остаются. Министерство сельского хозяйства претерпело обширную реорганизацию, в ходе которой координатор по гендерным вопросам и его функции по осуществлению гендерной политики оказались практически утрачены. По традиции за гендерные вопросы отвечал руководитель отдела кадров, а тот, кто прежде занимал этот пост и значительно укрепил свои знания по гендерной проблематике благодаря учебной подготовке, был освобожден от этих «дополнительных» гендерных вопросов, после чего гендерная статистика вообще прекратилась.

Источник: Опрос в министерствах, май–июнь 2011 года.

Разнообразный опыт сбора данных в разбивке по полу в целом и данных, относящихся к углублению понимания гендерного баланса в сфере государственного управления в частности, безусловно существует. В отношении разработки программ целесообразно проанализировать, какие данные действительно необходимы для отслеживания степени и характера участия женщин в государственном управлении, возможно в рамках региональной или международной инициативы, а затем содействовать сбору таких данных. Важно не только отслеживать очевидную статистику, например количество женщин и мужчин на разных уровнях и на должностях разных типов, численность женщин, уходящих с работы в системе государственного управления, когда они занимают должности среднего звена, но также и отследить и проверить действие факторов, влияющих на эти показатели. Они могут включать:

- количество зарегистрированных случаев сексуального домогательства и вынесенных вердиктов;
- гендерный баланс среди вновь принятых на работу, получивших продвижение по службе, проходящих обучение;
- число женщин, взявших отпуск по беременности и родам и по уходу за ребенком;
- количество отвечающих требованиям комнат матери и ребенка и /или альтернативных решений.



Институциональная преемственность и значение лидеров

Консультации подтвердили, что эта проблема, как подчеркивалось в “Функциональном анализе” ПРООН в 2010 году, все еще существует, и что она неблагоприятно сказывается на достижении гендерного баланса в системе исполнительной власти в отдельных органах государственного управления. Очень высокая текучесть кадров оказывает глубокое дестабилизирующее воздействие, в результате которого политические меры не могут реально закрепиться в той исполнительной части власти, где обычно предполагается относительная стабильность. Это оказывает влияние на координаторов по гендерным вопросам (КГВ), назначенных в каждом органе, которые, как представляется, в разных учреждениях выступают не в одной и той же роли, а выполняют разные функции – например, в Министерстве внутренних дел и в Государственной кадровой службе КГВ либо появились относительно недавно, либо у них вскоре ожидается изменение круга обязанностей. Такое отсутствие институциональной преемственности с точки зрения гендерной проблематики означает, что инициативы по ее внедрению и реализации могут быть начаты, но утрачивают импульс в случае ухода ключевых специалистов.

Ротация (смена портфелей) присутствует и на уровне министров, и они как руководящее звено хотя и являются постоянной частью исполнительной власти, тем не менее оказывают несоразмерное влияние на результативность политики достижения гендерного баланса. Это в определенной мере справедливо в отношении исполнительных органов каждой страны, но отсутствие укоренившихся институциональных механизмов означает, что вновь вступившие в должность министры могут легко положить конец всем достижениям своего предшественника, в том числе сменив персонал в соответствии со своими предпочтениями. Например, комната матери и ребенка, обустроенная в Министерстве юстиции при бывшем министре-женщине, после ее ухода была закрыта.

Руководство может также оказывать поддержку, и первая женщина-президент Кыргызской Республики была известна как убежденная сторонница гендерного равенства, благодаря чему оно стало одной из приоритетных тем для руководителей, занимавших политические должности в органах государственного управления. Время покажет, будет ли новый президент дальше развивать предыдущие достижения или просто исключит гендерное равенство из числа приоритетных вопросов в сфере государственного управления. Такая политизированная система государственного управления служит причиной и симптомом большой текучести кадров и вкуче с хронической коррупцией подрывает многие инициативы, в том числе направленные на достижение гендерного равенства.

Опыт на субнациональном уровне

Консультации в Таласской области проводились с целью выяснить, существуют ли какие-либо серьезные различия между национальным и субнациональным уровнями с точки зрения гендерного баланса в сфере государственного управления.

(Избранный) губернатор – женщина, ее заместитель (из состава штатных сотрудников) – мужчина, а Таласская область была выбрана как единственная, где губернатор женщина. Гендерный баланс, существующий в органах государственного управления в настоящее время, приведен ниже в таблице. Процент женщин на государственной службе (или ГУ) в Таласской области чуть ниже, чем в среднем по стране и столице Бишкеке, и при этом она опережает некоторые области, возглавляемые мужчинами. Цифры относятся к периоду до вступления губернатора в должность, и поэтому пока слишком рано судить о положительных или отрицательных последствиях в отношении гендерного баланса при губернаторе -женщине.



ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Таблица. Процент женщин, занимающих политические должности в органах государственного управления

	ПРОЦЕНТ ЖЕНЩИН
Кыргызская Республика	42,2
Баткенская область	34,4
Джалал-Абадская область	39,7
Иссык-Кульская область	46,1
Нарынская область	40,5
Ошская область	35,1
Таласская область	40,9
Чуйская область	51,4
Город Бишкек	43,6
Город Ош	34,7

Источник: «Женщины и мужчины Кыргызской Республики» (Национальный статистический комитет, 2010 год), с. 104.

Консультации подтвердили, что большинство женщин работают на административных и младших должностях, что согласуется с общенациональной ситуацией. В процессе консультаций в Таласе также выяснилось, что достижение показателя 30 процентов женщин на руководящих должностях в системе государственного управления рассматривается как важная самоцель, а не просто как средство обеспечения услуг, лучше учитывающих гендерную проблематику

В ходе консультаций также обнаружилось, что препятствия на пути женщин включают ограниченность во времени в связи с традиционными гендерными функциями в семье, отсутствие поддержки со стороны мужчин дома и на работе, а также отсутствие уверенности в себе. Все это вместе взятое затрудняет женщинам доступ к тем же должностям и возможностям профессионального роста, которые имеют мужчины.

Талас был первой областью, которая провела гендерный аудит на областном уровне, и в настоящее время приступает к проведению гендерных аудитов на уровне районов, в рамках которых будет также проверяться гендерный баланс на каждом уровне местных органов государственного управления. По словам координатора по гендерным вопросам в органах МСУ области, эта положительная мера получила поддержку губернатора, которым является женщина и активный поборник прав женщин. Другие инициативы включали гибкий график работы, оборудование комнат матери и ребенка и отпуска, предусмотренные законом, а также налаживание взаимосвязей и предоставление женщинам финансовой поддержки. Неясно, в какой мере они были институционально закреплены и насколько будут устойчивы, например при новом губернаторе, или это в значительной степени неформальные механизмы.

Еще одна инициатива направлена на создание института по подготовке руководителей для женщин-лидеров, занимающих руководящие посты в правительстве и в политике, но ее реализация еще не началась из-за отсутствия технической и финансовой поддержки.



Одной из проблем является отсутствие уверенности в себе. Из приведенной ниже вставки видно, что для укрепления в женщинах уверенности в себе настолько, чтобы участвовать в государственной политике, нередко требуется вмешательство извне. Хотя по характеру государственное управление и политика абсолютно различны, проблема уверенности в себе и публичности присущи и тому и другому. Видимо, по крайней мере на субнациональном уровне, совокупная численность женщин – потенциальных руководителей в сфере политики и государственного управления невелика, и поэтому любое обучение основным навыкам лидерства, отстаивания интересов, стратегического планирования и публичных выступлений принесет пользу сфере государственного управления, даже если оно проводится в другом секторе. Однако результат, по всей вероятности, проявится не сразу, а в долгосрочной перспективе.

Вставка. Подготовка женщин на руководящие должности в Таласской области

Диляра Молдогазиева больше десяти лет работает в НПО «Лаванда», и за это время занималась самыми разными проблемами, с которыми женщины сталкиваются в местном сообществе. Это насилие в семье, похищение невест, а также вопросы представительства женщин и управленческих позиций для них в местных руководящих структурах. Диляра уверена, что главный вопрос состоит в том, чтобы помочь женщинам поверить в себя.

В 2003 году она начала работать с единомышленниками над проектом «От равных прав – к равным возможностям». Диляра потеряла счет женщинам, обладающим потенциалом руководителя, которые все еще не решались представить свои идеи местному сообществу и публично высказать желание пойти в политику. Непосредственно перед выборами в местные кенешы ее организация обеспечила проведение учебной подготовки по вопросам лидерства и избирательных процессов для 400 женщин из деревень Бакай-Атинского района Таласской области. Диляре приходилось десятки раз повторять: «Вы это можете, женщина может все!»

Несмотря на это, во время избирательной кампании 2004 года многие женщины все же не решились выставить свою кандидатуру на выборах в депутаты местных кенешей. Была избрана одна женщина из каждых десяти, и в целом оптимистические ожидания не оправдались. Если бы не один случай, Диляра, возможно, была бы совсем расстроена результатом: два года спустя к Диляре подошла женщина и поблагодарила ее. Оказалось, что она была одной из участниц учебы, приняла ее идею близко к сердцу и выставила свою кандидатуру на выборах в депутаты. Односельчане были озадачены: «Как это обыкновенная учительница решила участвовать в выборах в кенеш? Что она о себе вообразила?»

В первый раз ее не выбрали, хотя, по ее личному мнению, кампания прошла удачно по сравнению с ее соперниками, – но она не ожидала и не обещала нереальных результатов. В качестве депутата она лишь хотела добиться прозрачности местного бюджета и сконцентрировать внимание на проблемах школьного образования и дошкольных учреждений. Оказалось, что люди ее заметили. Всего лишь через год, когда встал вопрос о назначении директора школы, преподавательский состав единогласно выдвинул ее кандидатуру, и районные власти ее утвердили! Женщина поблагодарила Диляру и сказала: «Если бы не ваша учеба, я никогда не смогла бы поверить в себя и публично проявить свой потенциал. Участие в выборах дало мне бесценный опыт и позволило обществу увидеть, что я способна руководить».

По материалам консультационной встречи в Таласской области, май 2011 года.



ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Итоговый гендерный баланс не особенно различается в столице и в этой области.

Тем не менее следует уделить внимание осмыслению и улучшению гендерного баланса на высшем и руководящем уровнях, при этом инициативы теперь нуждаются в официальном оформлении и легализации на областном уровне в рамках плана действий с выделением ресурсов. Точки входа для доноров включают поддержку этого процесса техническими и финансовыми ресурсами в целях разработки этого плана на основе анализа гендерного аудита, развития восприимчивости к гендерной проблематике и осознания своих функций ключевыми должностными лицами, в том числе надзорными органами, а также разработки устойчивой модели учебной подготовки и наращивания потенциала.

Надзор

Надзорные функции осуществляют три основных органа, а именно:

- омбудсмен, отвечающий за надзор за соблюдением прав и свобод человека, борьбу с дискриминацией, содействие согласованности законодательства с Конституцией и международными стандартами, и международное сотрудничество;
- генеральный прокурор, отвечающий за проверку соблюдения Закона “О гендерном равенстве”, в том числе гендерного соотношения на минимальном уровне в 30 процентов для женщин в органах государственной власти и МСУ;
- парламентский Комитет по правам человека и равным возможностям.

Кроме того, парламентский Комитет по здравоохранению, социальной политике, труду и миграции осуществляет надзор во многих областях, затрагивающих вопросы доступа женщин к равным возможностям на рабочем месте; в функции Государственной кадровой службы входит регулирование государственной службы.

В результате консультаций осталось неясно, в чем состоит фактическая роль омбудсмана, при этом нет никаких свидетельств каких-либо изменений за период, прошедший после проверки в рамках функционального анализа:

“Институт омбудсмана должен стать важным связующим звеном в национальном механизме защиты гендерных прав и свобод. Это важно ... в связи с тенденцией к усугублению гендерных стереотипов и ущемлению прав женщин. Однако спустя семь лет после появления института омбудсмана этого так и не случилось”⁴⁸.

Генеральная прокуратура осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением нормативных актов, в том числе о гендерном равенстве, и совместно со своими территориальными подразделениями проводит соответствующие инспекторские проверки учреждений.

Однако генеральный прокурор подтвердила, что одна из главных проблем состоит в том, что рекомендации прокуратуры могут не выполняться и нередко остаются без внимания. Она говорила о недостаточности ресурсов и технического опыта для проведения повторных проверок и укрепления собственного потенциала. Генеральный прокурор стремится следовать международной практике и публиковать результаты проверок после модернизации собственных процедур проведения проверок и вынесения рекомендаций относительно путей достижения этой цели; открытый доступ к информации может обеспечить ценными сведениями гражданское общество и средства массовой информации, а также содействовать ответственности органов государственного управления перед обществом за результаты своей деятельности. Учитывая

48 Functional Review of the National Gender Mechanism in the Kyrgyz Republic, UNDP (2010), p.16.



относительную закрытость СМИ и гражданского общества в Кыргызстане, это может послужить мощным стимулом для организаций-исполнителей. Эта инициатива могла бы стать важной «точкой входа» для доноров⁴⁹.

В настоящее время генеральный прокурор теоретически вправе возбудить дело против органов, не обеспечивших 30-процентный показатель, но этот механизм никогда прежде не использовался. Обеспокоенность вызывает тот факт, что в любом случае организации-исполнители могут оправдаться тем, что процесс набора кадров проходит на конкурсной основе и женщины просто не подают заявление на участие в конкурсе. Одним из вариантов могло бы быть включение не просто проверки достижения 30-процентного показателя, в том числе на руководящем уровне, но и наличия благоприятных условий (например, предусмотренные законом обязательства в отношении беременных женщин и кормящих матерей). Другой вариант состоит в принятии специальных мер по привлечению одаренных женщин к участию в конкурсе.

Генеральный прокурор откровенно говорила о необходимости обеспечить достижение этих показателей в прокуратуре с целью заслужить доверие граждан, равно как и по причинам правового характера. Она стала инициатором пересмотра рабочего плана, в котором, как оказалось, практически никак не учитывался гендерный аспект. Была введена должность координатора по гендерным вопросам, окончательно дорабатывается его круг полномочий. Но существует еще и необходимость введения таких координаторов на субнациональном уровне, где больше распространены нарушения Закона «О гендерном равенстве» (опрос основных респондентов, 2011 год).

Парламентский Комитет по правам человека и равным возможностям пересматривает все законодательство, относящееся к сфере его компетенции, и с ним должны проводиться консультации по всем законам при втором из трех чтений. Обсуждается новая норма, направленная на обеспечение прохождения всеми законодательными актами более формализованного процесса экспертизы и утверждения с точки зрения гендерной проблематики, а также экологии и других вопросов.

Комитет открыт для инициирования специальных слушаний по вопросам выполнения конвенций МОТ в области достойного труда, а также положений относительно пособий и льгот по беременности и родам (опрос основных респондентов, май 2011 года).

РЕЗЮМЕ

Основные меры государственной гендерной политики разработаны или разрабатываются и теперь более благоприятны в отношении гендерного равенства в сфере государственного управления. Главной мотивацией, очевидно, выступают как забота об обеспечении равных возможностей, связанная с защитой основных прав человека, так и стремление к услугам для женщин и мужчин, в большей степени учитывающим гендерную проблематику, и к тому же правительство отреагировало на публичные призывы гражданского общества и международного сообщества к улучшению гендерного баланса в государственном секторе. Пекинская платформа действий (ППД) и Цели развития тысячелетия (ЦРТ) также оказали влияние на формирование гендерной политики, в том числе в сфере государственного управления. По всей видимости, нет существенного регионального влияния в плане разработки политики, и, более того, некоторые основные респонденты считают, что хорошие результаты могло бы дать налаживание связей между странами за пределами региона.

Однако нередко наблюдается расхождение между политикой и практикой. Государственная кадровая служба и статс-секретари уполномочены обеспечивать соблюдение прав государственных служащих, хотя

⁴⁹ Опрос основных респондентов, май 2011 года.



ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

это весьма трудно осуществлять на практике. Среди главных причин этого – высокая степень политизированности государственного управления. Одним из последствий является высокая текучесть кадров: смена назначаемого на политическую должность главы государственного учреждения, как правило, сопровождается увольнением имеющихся государственных служащих и набором нового «лояльного» персонала.

“При старой системе президент был неприкосновенным главой исполнительной власти в стране и контролировал все, не неся никакой ответственности. Глава государства назначал всех и каждого – от премьер-министра до заместителя акима (руководителя местной власти), влиял на работу кыргызского парламента, распоряжался государственным имуществом, экономикой и бюджетом, создавал новые государственные органы, подчиненные только ему”⁵⁰.

Высокая текучесть кадров может также выступать как фактор, способствующий еще одному расхождению между политикой и практикой, связанному с созданием условий работы, учитывающих семейные аспекты. Ниже, в Приложении 2, рассматривается конкретный пример дискриминационной практики в отношении женщин – государственных должностных лиц, имеющих грудных детей. Как правило, женщины на государственной службе, имеющие маленьких детей, сталкиваются с трудностями, связанными с официальным использованием своих прав на гибкий рабочий график. Руководители государственных учреждений не приветствуют “особый” график работы для женщин – государственных служащих, и в их выступлениях нередко проявляются негендерные установки (“нет женщин и мужчин, есть только бухгалтеры, агрономы и т. д.” – такие высказывания приходится слышать очень часто). Очевидно, что там, где негендерные установки противоречат национальному законодательству, это затрудняет институционализацию гендерного равенства.

Очень трудно достичь правосудия в случаях несоблюдения прав человека или дискриминации. Даже если у женщин хватает храбрости нарушить молчание и пожаловаться, обычно отсутствуют конкретные доказательства для предъявления их в суде – ни письменных отказов, ни документально зафиксированных угроз и домогательств. Справедливо сказать, что выполнение Трудового кодекса в отношении беременных женщин и кормящих матерей не имеет первостепенного значения для руководителей ведомств, многие из которых – мужчины. Такие требования, как выделение помещения под комнату матери и ребенка, воспринимаются как абсолютно абсурдные и надуманные, возможно, потому, что обстоятельства их личной жизни не позволяют им понять нужды женщин. Как показали консультации, там, где механизмы защиты законных прав государственных служащих все же существуют и официально оформлены, они зачастую неэффективны или вообще не действуют.

⁵⁰ Шерипов Н.Т., “Реформы государственного управления в Кыргызской Республике: современное состояние и перспективы”, Государство и право, Москва, № 3, 2011 год, с. 95–104.



МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

ПРООН И РАБОТА ПО ЛИНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ПРООН – одна из основных участниц международного сообщества в том, что касается знаний, опыта и разработки программ в области гендерного равенства в системе государственного управления, а также в законодательных органах. В основе лежала детальная стратегия учета гендерной проблематики (2008–2010 годы), в которой “подробно изложены конкретные условия оказания содействия со стороны ПРООН в Кыргызстане достижению результатов в области гендерного равенства, установленных для организации в целом в ее глобальном Стратегическом плане (СП) и дополнительной Стратегии гендерного равенства ПРООН (СГР) на период 2008–2011 годов”⁵¹.

В данном разделе определяются мероприятия в области демократического управления, и Кыргызстан был выбран в качестве страны для проведения тематического исследования отчасти благодаря потенциалу для будущей разработки и реализации программ страновым отделением ПРООН.

Проект ЕС и ПРООН по поддержке правовой реформы чрезвычайно эффективно учитывал гендерный аспект и играл важную роль в достижении законодательно установленных квот на представительство женщин в парламенте⁵². Это в свою очередь создавало импульс в плане нацеленности на достижение гендерного баланса, особенно при принятии решений и в общественной жизни, а также повлияло на введение минимальных квот на представительство женщин в сфере государственного управления. Это важно, поскольку тем самым выявляются точки входа за рамками секторов государственного управления и гендерного равенства. Программы парламентской/правовой реформы способны решать следующие задачи:

- включение вопроса гендерного равенства в системе государственного управления в повестку дня публичных дебатов наряду с обсуждением представительства женщин в политике;
- включение вопросов увеличения численности женщин – членов парламента, которые в дальнейшем образуют кадровый резерв министров и смогут выступать в качестве образца для подражания для женщин – потенциальных руководителей в органах государственного управления, поскольку назначения на высшие должности нередко производятся по политическим соображениям, а также повысить роль примеров успешных женщин, обладающих потенциалом для решения гендерных проблем в своей сфере деятельности;
- содействие парламентским комитетам по гендерному равенству и социальным вопросам в укреплении их надзорной функции.

ПРООН следует рассмотреть вопрос о дальнейшей поддержке в области разработки и реализации программ на основе имеющихся на данный момент достижений в рамках группы по вопросам эффективного управления, и в частности посредством инициатив по реформе государственного управления. Следует продолжать поддержку этих инициатив за счет национального, регионального и глобального технического опыта ПРООН в области учета гендерной проблематики. Однако для придания импульса более активному осуществлению и содействию разработке более устойчивых моделей гендерного баланса в исполнительной ветви власти необходимо передать эстафету экспертам в области государственного управления, одновременно оказывая поддержку в том, что касается учета гендерного аспекта.

Важно также со стороны проектов оказывать поддержку законодательным органам власти в силу потенциального влияния министров и губернаторов и других руководителей учреждений, назначенных на должности по

51 Доступно на <http://www.undp.kg/en/resources/e-library/article/28-e-library/576-gender-mainstreaming-strategy-of-undp-kyrgyzstan>.

52 Проект ЕС и ПРООН по поддержке конституционной и парламентской реформы в Кыргызской Республике – 2005–2010 годы.



МЕЖДУНАРОДНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

политическим соображениям, на достижение гендерного баланса в своих организациях при условии, что они будут оставаться на посту достаточно долго, чтобы иметь возможность довести начатые преобразования до конца.

Следует отметить, что Стратегия учета гендерного фактора ПРООН также касается внутренних проблем, и многие из предлагаемых в ней мер могут использоваться также национальными органами государственного управления. Приложение 1 к Стратегии содержит доклад о консультациях по вопросам учета гендерной проблематики, который, возможно, в значительной степени применим ко многим национальным учреждениям. Иными словами, ПРООН может служить примером того, чему она содействует в своих страновых программах. Не вызывает сомнений сильное руководство и высококвалифицированная поддержка на национальном и региональном уровнях, и автор усматривает очевидную взаимосвязь между этим и оказанием высококачественной поддержки в разработке и реализации национальных программ.

Среди других участников Структура “ООН-женщины”, играющая ведущую роль в вопросах политики гендерного равенства, и ЮНФПА, который занимается вопросами гендерного насилия. ОБСЕ действует в секторе безопасности.

Тематическая группа по гендерным вопросам объединяет основных международных участников и обеспечивает согласованный подход к гендерным проблемам в Кыргызстане. Представители некоторых международных учреждений, участвовавшие в совещании этой группы, посвященном утверждению результатов данного тематического исследования, высказали мнение, что гендерная проблематика изолирована от работы сектора. Это означает, что потенциал сотрудников этих учреждений нуждается в развитии в отношении гендерной проблематики.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

В процессе консультаций на национальном уровне с Альянсом женских законодательных инициатив нашел подтверждение тот факт, что помимо отстаивания представительства женщин в парламенте и на выборных должностях одной из целей является гендерная ориентация государственной службы, в том числе увеличение гендерного баланса на уровне принятия решений в государственном управлении. Название Альянса было принято некоторое время назад и, возможно, нуждается в изменении с учетом этой цели.

Альянс играл важную роль в достижениях последнего времени в плане увеличения политического представительства женщин, что имеет большое значение по двум основным причинам. Во-первых, они демонстрируют поддержку позитивных изменений благодаря совместной работе с правительством и международными учреждениями. Во-вторых, их достижения в плане увеличения представительства женщин на высших должностях в государственном секторе, вероятно, оказали каталитическое воздействие на совершенствование гендерного баланса в системе государственного управления; как упоминалось выше, женщины на постах министров и других высоких должностях в своей деятельности уделяют намного больше внимания вопросам гендерного баланса. Это еще более справедливо в тех случаях, когда нет особых разграничений между политикой и государственным управлением. Успешные женщины на посту министра и на политических государственных должностях в сфере ГУ могут, кроме того, быть важными примерами для подражания.

Альянс подтвердил, что поддержание и ускорение прогресса в области законодательной деятельности является одной из первостепенных задач, но при этом они готовы вести информационно-пропагандистскую работу по конкретным вопросам в сфере государственного управления.

Интересно отметить, что гражданское общество в Кыргызстане в определенной мере рискует стать жертвой собственного успеха. Теперь, когда уровень его знаний и практических навыков получил широкое признание как фактор перемен, возможно усиление зависимости от них в отношении реализации и контроля со стороны государственного сектора, в котором пока еще не сформирован необходимый технический опыт.



РЕКОМЕНДАЦИИ

Приведенные ниже рекомендации направлены на укрепление государственного управления и основ гендерной политики на базе имеющихся на сегодняшний день достижений. Успех инициатив по развитию потенциала женщин в сфере государственного управления зависит от таких факторов, как содействие обеспечению равных возможностей и борьба со стереотипами. Ресурсов недостаточно, и они должны направляться на инициативы, обладающие потенциалом устойчивости, для чего может понадобиться определенная обусловленность финансирования, связанная с постоянной сменой кадров, или учитывающая эту проблему. Однако эта обусловленность должна быть сбалансирована с необходимостью использовать открывшиеся возможности в отношении национального планирования в области гендерных отношений и в государственном управлении, с тем чтобы не утратить импульс достижений последних лет.

Рекомендации также относятся к политике и ее осуществлению учреждениями в кратко- и среднесрочной перспективе, но важно признать, что в более долгосрочных и устойчивых преобразованиях должны также учитываться укоренившиеся традиционные гендерные роли и культурные факторы, влияющие на уверенность в себе самих женщин. Следует отметить, что в Кыргызстане бывает трудно разграничить политику и государственное управление, поскольку иногда они частично совпадают.

Рекомендация: оказывать содействие Государственной кадровой службе в разработке и применении нового кодекса государственной службы.

Это одно из основных и весьма позитивных явлений, и международное сообщество могло бы оказать поддержку в его разработке и поделиться примерами из других стран. Кодекс должен отражать меры, направленные на окончательную доработку соответствующих положений в Законе “О гендерном равенстве” и соответствующего трудового законодательства, например в отношении беременных женщин и кормящих матерей, мужчин и женщин, имеющих семейные обязанности. Наряду с установлением принципов и целей кодекс должен определить, какого рода институциональные процессы необходимы для их реализации.

Важным элементом является также доведение до конца разработки эффективной, основанной на ИТ системы информации о человеческих ресурсах и обучения персонала пользованию этой системой. Система должна включать сведения о гендерном балансе и другие данные в разбивке по полу на каждом уровне. Было бы также полезно иметь информацию по возрастному и этническому составу в контексте более широкой и разнообразной информации. Система должна, кроме того, давать более точное представление о том, насколько женщины используют свои права в период беременности/кормления ребенка (например, использование перерывов в работе и наличие комнат матери и ребенка), и помогать в мониторинге гендерного баланса с точки зрения возможностей для обучения и профессионального развития.

В кодексе должны быть дополнительно указаны меры по управлению данными и контролю за ними для конкретных органов государственного управления на национальном и субнациональном уровнях и рассматриваться меры стимулирования и поощрения, равно как и наказания.

Рекомендация: обеспечить несколько видов учебной подготовки для разных целевых групп.

- Особая подготовка должна быть обеспечена для женщин на государственной и муниципальной службе в целях укрепления уверенности в себе и развития лидерских качеств в рамках системной стратегической инициативы в области человеческих ресурсов при поддержке со стороны Государственной кадровой службы.



- Для государственных служащих, возвращающихся из отпуска, связанного с рождением или усыновлением ребенка, за счет работодателя должны быть организованы занятия по повышению квалификации.
- Прохождение обучения должно быть обязательным для всех государственных служащих, что необходимо закрепить на уровне законодательства, включая соответствующие нормативные акты; необходимо разъяснять стратегическое планирование с учетом гендерной проблематики и значение представительства женщин в системе государственного управления, наряду с факторами, обычно благоприятствующими или противодействующими этому. Идеально, если такая подготовка обязательна для всех кандидатов в составе кадрового резерва. Кроме курса по гендерному равенству в Академии управления, большинство инициатив возглавляются донорами и организуются для конкретных целей.
- Для статс-секретарей следует ввести краткий курс профессиональной подготовки по их обязанностям и ответственности относительно вопросов равенства и Государственной кадровой службы. Дальнейшие кампании можно организовать в рамках институциональной стратегии информационного обеспечения (например регулярно направляемые по электронной почте всем сотрудникам сообщения по вопросам гендерного равенства).
- Вышеупомянутые областные школы руководителя еще не созданы, но им следует оказывать поддержку, при этом полезно рассмотреть некоторые из следующих вопросов:
 - i) Является ли модель создания отдельной школы руководителя для женщин единственной? Подумать о финансовой устойчивости, а также о стабильном источнике технического опыта и знаний для ведения курсов. Подумать также о том, какую пользу могут дать школы руководителя, где обучаются совместно мужчины и женщины, но учитывающие при этом цели обеспечения гендерного баланса, например расширение публичности и возможности для налаживания связей.
 - i i) Местоположение – очевидным преимуществом для мужчин и женщин, имеющих семейные и профессиональные обязанности, будет удобное расположение школы в той же местности. Возможно ли его совмещение с вариантами интерактивного обучения с гибким расписанием занятий и предоставлением учебного отпуска для сокращения необходимости слишком частого посещения школы?
 - i ii) Расписание – когда женщины и мужчины, имеющие профессиональные/семейные обязанности, смогут посещать занятия?
 - i v) Содержание – только навыки руководства и связанные с этим знания или также повышение профессиональной квалификации и умения учитывать гендерную проблематику для должностных лиц местного уровня?
 - v) Существуют ли в других странах такие курсы, которые можно было бы адаптировать к местным условиям?

Рекомендация: совершенствование процедур найма, аттестации и продвижения по службе.

- Прием на работу и продвижение по службе в системе государственного управления должны увязываться по крайней мере со сдачей специальных экзаменов по политике равенства точно так же, как кандидаты на повышение в ПРООН в Кыргызстане должны пройти в режиме онлайн тест “Гендерный маршрут” (“Gender Journey”).
- Государственная кадровая служба должна продолжить совершенствование экзаменов на проверку профессиональной пригодности с целью выбора лучшего кандидата. Необходимо обеспечить прозрачность их проведения, например путем приглашения представителей гражданского общества в качестве наблюдателей.



- Организовать проведение Государственной кадровой службой дней открытых дверей в целях освещения предстоящих возможностей для потенциальных претендентов-женщин. Эта мера может быть воспринята как дискриминационная в отношении мужчин, но такие меры необходимы в качестве противовеса отсутствию культуры уверенности в себе среди женщин.
- Комитеты по оценке должны регулироваться с точки зрения гендерного баланса и подлежать строгому контролю в целях недопущения дискриминации в их решениях.
- Необходима прозрачная система оценки, которая сможет уделить должное внимание отзывам о результатах деятельности, сделанных квалифицированными соответствующими структурами. Оценка должна приниматься во внимание при продвижении по службе. Оценка старших должностных лиц и руководителей учреждений должна также определяться отзывами потребителей государственных услуг, и такой «рейтинг эффективности» может служить основой для карьерного роста.
- Необходимо укреплять межведомственные контакты в рамках отдельных министерств/органов местного самоуправления, а также между ними. Такие системы поддержки должны содействовать более эффективному обмену знаниями о гендерном равенстве, сбору данных и анализу данных с разбивкой по полу. Образцом может служить тематическая группа по гендерным вопросам Организации Объединенных Наций в Кыргызстане; в нее входят лица, ответственные за гендерные вопросы, и члены национальных комитетов и комиссий по гендерным вопросам.
- Совершенствовать процедуры продвижения по службе за счет институционализации и усиления мониторинга и реализации правоприменительных механизмов, включая санкции за применение ненадлежащих методов.
- Обеспечить, чтобы все вышеизложенное осуществлялось на основе качественных данных и отчетности, позволяющих выявлять тенденции и модели в гендерной проблематике с детализацией, достаточной для определения соответствующих приоритетных задач и действий, направленных на устранение пробелов и поддержку инициатив.

Рекомендация: оказывать поддержку институционализации и реализации стратегий.

Правительство могло бы сконцентрировать внимание в кратко- и среднесрочной перспективе на нескольких основных учреждениях, у которых уже есть план действий по гендерным вопросам, включая задачи в области гендерного равенства, и оказывать им содействие в виде технических знаний и финансовой поддержки в реализации этих планов и предоставлении по ним отчетов. Важно обеспечить, чтобы сами мужчины и женщины участвовали в выявлении препятствий и поиске решений относительно необходимых изменений, например путем вовлечения их в рабочие группы и консультации. Возможно, что благоприятная организационная среда и возможность обсуждения представляющих общий интерес вопросов на официальной площадке для дискуссий будет способствовать рождению новаторских и актуальных, предлагаемых снизу мер, которые смогут правильно направить лиц, определяющих политический курс, и лиц, ответственных за реализацию. Образцом могли бы послужить объединения женщин – государственных служащих из других стран.

Рекомендация: заняться решением проблемы текучести кадров.

Правительство и соответствующие органы должны заняться этой проблемой, возможно, выделив некоторые ключевые министерства и органы государственного управления для анализа существующих моделей, разработки и даже апробирования возможных решений. В идеале в этот процесс должно быть вовлечено как можно больше участников, поскольку, скорее всего, на разных уровнях существуют различные проблемы. Например, проблема быстрой смены кадров на высоких политических должностях министров и



губернаторов несколько отличается от текучести кадров на более низких уровнях и требует отдельного рассмотрения. На всех уровнях, но особенно на должностях, связанных с принятием решений, одной из возможных моделей служит принцип замены квалифицированного специалиста-женщины другой женщиной, обладающей необходимой квалификацией.

Рекомендация: рассмотреть вопрос обновления целевого 30-процентного показателя в Законе “О гендерном равенстве”.

Целевой показатель 30 процентов, возможно, приемлем для законодательных органов, но в сфере государственного управления этот порог достигнут многими учреждениями на более низких ступенях иерархии. Кыргызстану, возможно, следует рассмотреть вопрос о повышении этого показателя до 50 процентов в системе государственного управления в целом и сохранить 30-процентный минимум на уровне принятия решений.

- В новом Национальном плане действий по гендерным вопросам, который служит продолжением плана, завершено в 2010 году, необходимо сохранить и расширить предыдущие цели и задачи относительно 30-процентного представительства женщин в составе руководства. В НПД следует выделить или рекомендовать исполняющим профильным министерствам и другим органам государственного управления выделить реальный бюджет для достижения поставленных целей, в том числе 30-процентного показателя численности женщин в составе руководства.
- Предстоящий План действий по достижению гендерного равенства должен включать качественные показатели и вопрос карьерного роста наряду с чисто количественными показателями. Это приветствуется, и международное сообщество может оказать помощь в разработке этих показателей. Целесообразно также включить требования к отчетности, такие как общедоступная информация по следующим показателям:
 - гендерный баланс в разбивке по уровням иерархии;
 - требование о разработке каждым органом государственного управления планов действий в масштабах всей организации с указанием целевых показателей и организационных процессов их достижения;
 - находящиеся в открытом доступе отчеты о ходе выполнения этих планов.

Рекомендация: усилить контроль за выполнением.

Парламентские комитеты по правам человека и равным возможностям, а также по здравоохранению, миграции и социальной защите могут назначить специальные слушания по двум темам:

- a) выполнение положений о материнстве (пособия и льготы по беременности и родам) в системе государственного управления;
- b) ход достижения 30-процентного представительства женщин на уровне руководства (за исключением постов министров, губернаторов и других политических назначений) и президентский указ № 240, предписывающий органам государственного управления и местного самоуправления пересмотреть политику в области человеческих ресурсов в отношении представительства женщин на руководящих постах и номинировать наиболее квалифицированных женщин на должности заместителей руководителей по социальным и другим вопросам.



Такой акцент на высокопоставленные должности объясняется тем, что гендерный баланс и реализация гендерной политики больше всего нуждаются в поддержке на этом уровне. Это также будет положительно воздействовать на улучшение гендерного баланса на более низких уровнях, поскольку устойчивый гендерный баланс на уровне руководства требует соответствующего кадрового потенциала на более низких уровнях. В идеале такие специальные слушания обогатят новый кодекс гражданской службы, в котором могут найти отражение основные вопросы, выявленные в ходе этих слушаний.

Рекомендация: усилить пропаганду гендерного равенства в сфере государственного управления.

- Следует пропагандировать примеры успешных женщин в системе государственного управления.
- Необходимо собирать отзывы сотрудников, работающих под руководством женщин, с целью демонстрации позитивных аспектов содействия гендерному равенству, и противодействовать стереотипам.
- Национальный аппарат по гендерным вопросам должен работать со средствами массовой информации в целях выработки и мониторинга руководящих принципов противодействия гендерным стереотипам на рабочих местах и запрещения публикации в СМИ материалов, дискриминационных в гендерном отношении.
- Следует рассмотреть вопрос о премировании и материальном стимулировании ведомств, применяющих новаторские методы содействия гендерному равенству.

Разработка и реализация программ для ПРООН и международных доноров

Помимо поддержки вышеуказанных мер, очевидно наличие трех основных возможностей:

- Содействие Генеральной прокуратуре, с тем чтобы позволить ей более эффективно осуществлять свои надзорные функции.
- Обеспечение основным исполнителям преобразований доступа к международному опыту и информационным сетям стран с аналогичными проблемами для поддержания импульса и организации неформальной взаимопомощи в целях осуществления изменений, что означает, что доноры должны оказывать поддержку в рамках глобальной повестки дня для обеспечения всесторонних и обновленных знаний и опыта в данной области.
- Введение вопросов гендерного равенства в качестве компонента всех проектов. Например, мероприятия в области развития сельской местности могут включать элемент, направленный на совершенствование гендерного баланса в соответствующих органах государственного сектора, таких как Министерство сельского хозяйства и его региональные отделения.

Рекомендация: оказывать поддержку эффективному осуществлению положений о притеснениях и сексуальных домогательствах на рабочем месте.

Эта рекомендация направлена в первую очередь на обеспечение понимания всеми должностными лицами своих прав и обязанностей, определение этих терминов и на стимулирование женщин и мужчин сообщать о нарушениях. Инициатива в целом должна подкрепляться активной информационно-пропагандистской деятельностью и мониторингом, для чего необходимы достоверные данные, включая их качественный анализ .



ВЫВОДЫ

Кыргызстан переживает интересный период во многих отношениях, поскольку он продолжает процесс государственного строительства после распада бывшего Советского Союза. Государственное управление все еще находится в стадии развития и стремится к удовлетворению потребностей страны, но страдает от проблем хронической коррупции и инфраструктуры, решением которых занято правительство совместно с международным сообществом. С точки зрения гендерного равенства активное женское движение и доноры помогают правительству в решении некоторых коренных политических вопросов, и в настоящее время в стране создан хороший фундамент для строительства. В стране существует либеральное, демократическое законодательство, однако, как следует из революций 2005 и 2010 годов, его необходимо реализовывать на практике в повседневной жизни и осуществлять фактическое регулирование взаимоотношений между различными субъектами, включая государство и общество. Значительный разрыв между нормативно-правовой сферой и практикой в отношении гендерного равенства формировался десятилетиями. Это соответствует данным относительно учета гендерной проблематики в других областях согласно “Функциональному анализу” (ПРООН, 2010 год) и консультациям с донорами.

Отчасти это может объясняться тем, что значительная часть законодательства была введена недавно – в 1990-х годах и в первом десятилетии XXI века – и отчасти тем, что до сих пор ограничены технические знания и опыт в гендерных вопросах и государственном управлении, а также финансовые и другие ресурсы. Например, не одно учреждение ссылалось на отсутствие адекватной информационно-технологической поддержки и компьютеров для создания информационной базы для принятия решений. Расхождения между политикой и практикой существуют во многих странах, и в Кыргызстане тоже еще не укоренилась культура управления, ориентированного на достижение конкретных результатов.

Однако несмотря на то, что гендерное равенство является одной из тем широкого обсуждения прав человека и развития на принципах справедливости, оно поддерживается зачастую лишь политкорректными фразами и “политикой на словах”, чтобы не заниматься ее глубоким исследованием.

В отношении проблемы гендерного баланса в государственном секторе внимание в значительной мере уделялось обеспечению минимального представительства женщин в законодательных органах. В сфере государственного управления, хотя важные позитивные положения политики по обеспечению гендерного баланса на месте, реализация слабая. В сфере государственного управления, несмотря на наличие важных позитивных положений политики по обеспечению гендерного равенства, на практике их реализация слаба. Даже главный политический инструмент – минимальная 30-процентная квота для женщин, в том числе на уровне принятия решений, – возможно, способствует самоуспокоенности, поскольку во многих органах государственного управления численность женщин уже превышает 30 процентов, правда, редко на уровне руководства.

Эффективная реализация сопряжена со многими проблемами как на институциональном уровне, так и в семье, где социально-культурные факторы и гендерные стереотипы приводят к тому, что женщинам не хватает времени и уверенности в себе для отстаивания своих прав на работе. Правительство, при содействии международного сообщества, имеет возможность для поддержки политики и ее реализации, но этот процесс, по всей вероятности, будет существенно отличаться от процесса обеспечения прогресса в законодательных органах. В долгосрочной перспективе требовалось отслеживание хода реализации, а до сих пор не выяснены взаимосвязи между гендерным балансом и улучшением государственных услуг свидетельствуют о слабом стимулировании министров на политических должностях или даже доноров, связанных краткими или средними сроками и находящихся под давлением необходимости демонстрации результатов



в связи со сложной ситуацией в мировой экономике, чтобы заниматься этой сферой. По сравнению с этим решение проблемы гендерного баланса в законодательных органах обещает более конкретные и быстрые результаты, например в плане непосредственной поддержки правовой реформы.

Это не означает, что решение проблемы гендерного баланса в законодательных органах менее важно в каком-либо отношении. В Кыргызстане решающее значение имеет возвращение в повестку дня вопроса о гендерном равенстве в сфере государственного управления, и политической волей президента эта повестка дня была выдвинута на первый план. Трудно сделать более общий вывод о том, могут ли женщины, возглавляющие органы государственного управления или регионы, оказать позитивное воздействие на гендерный баланс в своих организациях, поскольку пока их слишком мало.

Политическая воля, видимо, будет сохранять первостепенную роль в успешной реализации, и руководители отдельных органов государственного управления (мужчины или женщины), назначенные на должности по политическим соображениям, потенциально обладают огромным влиянием на институционализацию политики и практики при условии, что их преемники не смогут повернуть их достижения вспять без достаточных на то оснований. Именно благодаря этому существенное значение для устойчивого продвижения вперед имеют серьезные надзорные функции.

Наращивание потенциала, по-видимому, представляет проблему преимущественно для должностных лиц, отвечающих за осуществление соответствующего законодательства и скорее для государственных служащих начального уровня в целом, чем именно для женщин, учитывая их высокий уровень образования. Исключение составляет потребность в повышении квалификации для молодых женщин, возвращающихся на работу после рождения ребенка, и для женщин, продвинувшихся по карьерной лестнице, с целью улучшения их возможностей продвижения по службе и уверенности в себе. И в этом случае будет полезным международный опыт создания и работы школ государственного управления.

Открываются новые возможности для правительства и международного сообщества использовать достигнутый прогресс в политике и приняться за ее реализацию на практике, а также для гражданского общества и законодательных органов – использовать свои контрольные функции и продолжать надзорную деятельность, соответственно.



ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ОСНОВНЫЕ РЕСПОНДЕНТЫ И ВОПРОСЫ

Национальный механизм по достижению гендерного равенства, Министерство труда, занятости и миграции, заместитель министра г-жа Н.К. Джолдошева

Какой прогресс достигнут в осуществлении гендерной политики? Планируется ли ее дальнейшее развитие? В чем состоит собственный опыт министерства в осуществлении этой политики?

Государственная кадровая служба, директор г-н Ч. Арабаев

В чем состоит опыт совершенствования гендерного баланса и реализации национальной политики гарантирования квот в профильных министерствах на национальном и субнациональном уровнях? Существуют ли какие-либо новые инициативы в этой области?

Парламентский Комитет по равным возможностям и Комитет по социальной политике, члены и председатели комитетов – г-н Д. Бекешов, г-жа Д. Ниязалиева, г-н Т. Бакируулу, г-жа Айнуру Алтыбаева

Какой вклад вносит парламент и его комитеты в политику по достижению гендерного равенства? Какие уроки были извлечены из предыдущего опыта в этой области? Есть ли образцы положительной практики? Что планируется на будущее, и стоят ли на повестке дня дальнейшие меры в области политики по достижению гендерного равенства? Планируют ли комитеты использовать свои надзорные полномочия для предъявления требования о представлении специального отчета об осуществлении политики в области соблюдения баланса между трудовой и личной жизнью и/или достижению показателей в сфере государственной службы?

Генеральный прокурор г-жа А. Саянова и заместитель г-н Т. Мырсакулов

В чем состоит ваш опыт осуществления надзорной функции в отношении 30-процентного представительства женщин в органах государственного управления и МСУ? Есть ли образцы положительной практики или извлеченные уроки? Хотели бы вы что-то сделать иначе в будущем? В чем состоит опыт достижения целей в отношении гендерного баланса в вашем собственном аппарате?

Министерство внутренних дел, заместитель министра г-н К.А. Джунушалиев и помощник министра г-жа А. Осмонова

В чем состоит ваш опыт осуществления политических мер по улучшению гендерного баланса? Есть ли образцы положительной практики или извлеченные уроки? Хотели бы вы что-то сделать иначе в будущем?

Министерство сельского хозяйства

Встреча с ответственным за гендерные вопросы г-жой Е.П. Тарановой и инспектором отдела кадров г-жой А. Мухтаровой. Обсуждавшиеся вопросы: в чем состоит опыт учета гендерной проблематики в работе ведомства? Есть ли образцы положительной практики или извлеченные уроки?



Верховный суд, заместитель председателя г-жа К.К. Акназарова

Какие факторы, на ваш взгляд, обуславливают “перевернутую пирамиду”, когда на национальном и высшем уровнях женщин больше, чем на должностях субнационального и более низкого уровней? Какой опыт накоплен в судебной системе в отношении обеспечения гендерного баланса на государственной службе?

Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

Встреча с проректором г-жой А. Мамытовой. Обсуждавшиеся вопросы: какой вклад вносит академия в продвижение государственной политики по достижению гендерного равенства? В чем состоит ваш собственный опыт в достижении гендерного баланса внутри академии? Существует ли какая-либо политика и практика содействия гендерному равенству в сфере государственного управления, например продвижение гендерного баланса в содержании учебного курса и/или гибких методах подачи материала и/или специальных курсах для женщин или мужчин? Какие уроки и выводы можно извлечь из имеющегося опыта?

Государственная областная администрация города Талас – встреча с губернатором г-жой К. Курманалиевой

Что Вы думаете о достижении целевого показателя – 30-процентного представительства женщин в органах МСУ, в частности, на уровне принятия решений? Существует ли соответствующий опыт улучшения гендерного баланса среди выборных представителей?

Национальное гражданское общество в Бишкеке и Таласской области, представители Альянса женских законодательных инициатив, 18 руководителей женских НПО и представителей местных НПО на уровне населенных пунктов

Какого мнения гражданское общество о своей роли в пропаганде увеличения представительства женщин в государственном управлении и органах МСУ? Существует ли опыт содействия политике равенства в сфере государственного управления? Какие уроки извлечены, и как они могут повлиять на планы работы?

Международные организации и доноры, представители различных учреждений Организации Объединенных Наций, сотрудники ПРООН по вопросам управления и гендерным вопросам из Кыргызской Республики, члены Тематической группы по гендерным вопросам и представители, отвечающие за гендерные вопросы в страновых представительствах Всемирного банка, АБР, Центра ОБСЕ в Бишкеке

Есть ли что-то новое в методологии? Существует ли опыт по проектам и программам содействия достижению гендерного баланса в сфере государственного управления? Существуют ли примеры успешной практики из других стран, которые можно тиражировать, адаптировать к местным условиям?

ПРООН и авторы чрезвычайно признательны за содействие со стороны указанных выше организаций, о чем свидетельствует высокое положение представлявших их участников встреч, а также их открытость и готовность поделиться успешным опытом и рассказать о трудностях.



ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ВЫБОРОЧНЫЕ ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

ЖЕНЩИНЫ-ПОЛИЦЕЙСКИЕ – ДОСТИЖЕНИЕ ЦЕЛЕЙ ЗА СЧЕТ УЛУЧШЕНИЯ ГЕНДЕРНОГО БАЛАНСА

Министерство внутренних дел играет особую роль в осуществлении национальной политики гендерного равенства. В Законе “О социально-правовой защите от насилия в семье» (2003 год) министерство названо в качестве главного учреждения-исполнителя. С другой стороны, в Министерстве внутренних дел, как и во многих странах, всегда преобладали мужчины и «мужская» культура труда. Больше всего женщин работало в центральном аппарате и традиционных подразделениях, таких как бухгалтерия, общий секретариат и отдел по связям с общественностью. Ряд женских НПО взаимодействовали с Министерством внутренних дел как минимум в течение последних 15 лет:

- НПО “Алмаз”;
- Кризисный центр “Шанс” и Ассоциация кризисных центров (АКЦ);
- НПО “Центр исследований демократических процессов” (ЦИДП);
- и другие организации, помогавшие в повышении информированности и уровня знаний по гендерным вопросам среди сотрудников и руководителей.

Они участвовали в разработке политики по борьбе с насилием в семье и психологической подготовке полицейских, а также в налаживании диалога между полицией и местным сообществом .

Женщины в полиции сталкивались со многими препятствиями, в том числе в получении доступа к профессиональному образованию. Лет 15 назад женщин вообще не принимали в полицейскую академию. Но некоторые женщины, которые хотели работать в полиции, боролись за осуществление своей мечты и добились реализации своих прав, открыв таким образом дорогу другим.

На сегодняшний день молодые женщины как студентки полицейской академии – явление обычное, уже десятки женщин работают в различных подразделениях Министерства внутренних дел, включая патрульную службу, дорожную полицию и даже спецназ. По словам заместителя министра внутренних дел г-на К.А. Джунушалиева, в настоящее время центральный аппарат уже достиг целевого показателя представительства женщин (30 процентов), при этом некоторые женщины занимают высокие посты такие, как заместитель министра, начальники отделов, в том числе и “стратегические”. Министр совершил важный шаг, взяв на работу в качестве общественного советника министра Таалайгуль Исакунову, прежде возглавлявшую женскую организацию в Бишкеке, которая привнесла свои технические знания и хорошие контакты. В 2010 году была образована ассоциация женщин-полицейских.

Начиная с 2008 года дорожная полиция стала полигоном для введения в ряды полиции женщин. Начальники отделов искали решения трех насущных проблем:

- 1 . Демонстрация решимости и прогресса в борьбе с коррупцией.
- 2 . Демонстрация приверженности гендерному равенству и соблюдению гендерного баланса.
- 3 . Улучшение связей с общественностью.



Решение было найдено: создать штат женщин – дорожных полицейских.

Общество отнеслось к этому нововведению весьма неоднозначно. В средствах массовой информации появлялись материалы, в которых женщинам – дорожным полицейским задавали традиционные вопросы, например: опасна ли их работа, как такие нежные существа справляются с холодом и грязью и т. д. Пошли слухи о том, что женщины-полицейские еще изощреннее, чем их коллеги-мужчины, вымогают взятки или, наоборот, что женщины боятся грубых водителей и никогда их не наказывают. Говорили, что женщины тормозят транспортный поток, а не помогают ему, потому что не знают правил дорожного движения. Несмотря на это, МВД упорно продолжало свою политику и женщины – дорожные полицейские продолжают работать на центральных городских дорогах.

МВД признает, что женщины могут играть ведущую роль в конкретных областях, особенно в тех, где необходимо взаимодействовать с женщинами в местном сообществе. В самом министерстве пошли еще дальше: министерским постановлением создана Рабочая группа по гендерным вопросам в рамках министерства с представителями высшего руководства. В осуществлении национальной политики гендерного равенства достигнут впечатляющий прогресс.

Разумеется, остались проблемы в области представлений и гендерных стереотипов, а также на практическом уровне. Например, как поступать с беременными женщинами – регулировщиками движения? Автоматически временно переводить на другую работу в соответствии с национальным законодательством о материнстве? К ней будут относиться как к источнику проблем? Возможно, ее переведут на другую работу? Тем не менее МВД продемонстрировало, что при наличии воли существуют возможности улучшения гендерного баланса даже в самых “мужских” областях деятельности (Источник: опрос основных респондентов, 2011 год).

КОРМЯЩИЕ МАТЕРИ В МИНИСТЕРСТВЕ ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВ

Данные проведенного в 2006 году при поддержке ПРООН исследования гендерных аспектов в кадровой политике Министерства экономики и финансов выявили много мероприятий, проводившихся от случая к случаю, а также тот факт, что национальное трудовое законодательство во многих случаях еще не получило официального оформления. На практике применялся продолжительный рабочий день, без выходных, с сокращенным отпуском в отношении всех сотрудников, что составляло серьезную проблему в равной степени для работников – мужчин и женщин, особенно имеющих обязанности по уходу за детьми, престарелыми или другими членами семьи.

В ходе исследования была выделена группа работающих женщин, имеющих маленьких детей, которым пришлось вернуться на работу сразу по истечении четырехмесячного отпуска по беременности и родам. Большинство из них были вынуждены прекратить кормление грудью, несмотря на рекомендации ВОЗ - по возможности продолжать грудное вскармливание. Иными словами, положения закона о гибком графике работы не выполнялись.

Опрос женщин позволил исследователям лучше понять кадровые и гендерные порядки в министерстве. Одна респондентка – кормящая мать – рассказала, как пыталась использовать свое право на гибкий график работы. В ответ она услышала следующее: “Вам надо выбирать: либо оставаться дома и заниматься ребенком, либо работать”. Другой респондентке, которая работает в другом отделе, “повезло” больше: начальник заверил ее, что ей нужно просто сообщать ему заранее, когда ей нужно отлучиться, без оформления каких-либо официальных бумаг. Однако на практике ей не разрешали отлучаться с работы, и она не смогла кормить ребенка.



ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Она столкнулась с двумя проблемами. Во-первых, трудно обращаться по поводу ухода с работы каждый раз, когда возникает такая необходимость, поскольку она всегда ощущала скрытый упрек и недовольство в его голосе – ведь так много работы. Во-вторых, после нескольких перерывов ее обвинили в том, что ее почти не бывает на месте и что она злоупотребляет освобождением от работы.

Третья респондентка считала, что должна продолжать кормить своего слабого ребенка, которому врачи рекомендовали грудное вскармливание в течение года. Ее мать приносила ребенка к ней на работу несколько раз в день, но поскольку в министерстве нет комнаты матери и ребенка, предусмотренной по закону, ей приходилось кормить в парке около министерства. Но наступили холода, и эту практику пришлось прекратить, так что ребенок получал грудное вскармливание всего лишь в течение двух месяцев. Почти все опрошенные женщины, имеющие маленьких детей, подчеркивали: с одной стороны, они постоянно испытывают чувство вины перед детьми, а с другой – постоянно испытывают чувство вины за каждую отлучку с работы. Это усугублялось такими высказываниями начальников, как “Запомни, здесь нет мужчин или женщин. На работе мы все экономисты”.

Исследование продемонстрировало интересный факт: женщинам удается достигнуть руководящей должности в среднем в возрасте 45 лет, тогда как мужчины достигают этого уровня в 39 лет. Более того, 54 процента женского персонала в период учебы были не замужем и значительно старше среднего возраста замужних женщин. Не женаты были лишь 27 процентов мужчин. Получается, что совмещение карьеры и семьи для женщин все еще проблематично, несмотря на благоприятные положения законодательства. Имеющая большое значение политика выделения квот и законодательство, учитывающее гендерную проблематику, организационно не оформлены, и на практике сводятся на нет негендерной кадровой политикой (Краткое изложение автором данных исследования по Министерству экономики и финансов, ПРООН (2006 год)).

КОМНАТА МАТЕРИ И РЕБЕНКА В МИНИСТЕРСТВЕ ЮСТИЦИИ

Когда Аида Саянова, молодой и уже известный политик, была назначена министром юстиции Кыргызской Республики, одним из ее первых управленческих решений было открытие в министерстве комнаты матери и ребенка. Это решение было тогда беспрецедентным, хотя наличие такой комнаты обязательно по закону. Во многих других министерствах ее коллеги разрешали для удовлетворения человеческих потребностей государственных служащих только одно – моленную комнату, что фактически не разрешалось законом.

Торжественное открытие комнаты стало событием, которое широко освещалось в средствах массовой информации. Журналисты брали интервью у сотрудниц министерства, которые делились трудностями совмещения работы и воспитания маленьких детей, особенно когда они задерживались на работе, а детей отдавали в детский сад, и говорили, как они были бы рады исполнять свои материнские обязанности и кормить детей грудью во время официальных перерывов в специально отведенном месте. Г-жа Саянова вспоминает, как трудно было добиваться изменения отношения и поддержки решения об открытии такой комнаты и как она поняла, что самая действенная стратегия – оценка экономического эффекта. Она сообщила коллегам об издержках, вызванных снижением производительности, по сравнению с минимальными затратами на реализацию.



Через год Аида Саянова была назначена на должность Генерального прокурора Кыргызской Республики, а комнату ликвидировали. В ходе нашей беседы она высказала сожаление по поводу того, что женские организации даже не заметили ликвидации этой комнаты и что отсутствует хорошо организованное общественное движение за эти права. Конечно, притом что у гражданского общества во многих отношениях больше возможностей поднимать эти вопросы, все еще существует насущная потребность в эффективном механизме надзора и реализации внутри органов власти, внутри сектора государственного управления и внутри отдельных органов/МСУ (интервью с основными респондентами, май 2011 года).

ЖЕНЩИНЫ НА РУКОВОДЯЩИХ ДОЛЖНОСТЯХ – ПРЕГРАДЫ ДЛЯ КАРЬЕРНОГО РОСТА

Аида Саянова – одна из немногих представителей молодого поколения успешных женщин-политиков в Кыргызстане. В настоящее время она занимает пост генерального прокурора, а до этого была Специальным представителем Президента в парламенте, министром юстиции – но ее блестящая карьера складывалась не без помех.

В 2006 году она оказалась на перепутье – прошла конкурсный отбор на должность статс-секретаря Министерства юстиции, но почти год не могла вступить в должность. Бывший министр юстиции не хотел принимать г-жу Саянову по причине своих личных убеждений: он был известным консерватором. Г-жу Саянову поддержало гражданское общество и руководство оппозиционных политических партий. Одним из самых активных ее сторонников была депутат парламента Р. Отунбаева. Благодаря этой поддержке г-жа Саянова в конце концов заняла этот высокий пост.

Оглядываясь назад, г-жа Саянова убеждена, что законодательная база обеспечивает женщинам продвижение по государственной службе и любую должность, а проблема состоит в ее применении, обусловленном способностью высших должностных лиц понять, принять и применять закон (источник: интервью с основными респондентами и информация, которой располагает автор).



ПРИЛОЖЕНИЕ 3. СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ

АБР	Азиатский банк развития
КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КГВ	координатор по гендерным вопросам
ЖК	Жогорку Кенеш – парламент Кыргызской Республики
ОМСУ	орган местного самоуправления
НПД	Национальный план действий по достижению гендерного равенства в КР на период 2007–2010 годов
НПО	неправительственная организация
НСК	Национальный статистический комитет
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ГУ	государственное управление
ГКС	Государственная кадровая служба
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения



ПРИЛОЖЕНИЕ 4. БИБЛИОГРАФИЯ

Трудовой кодекс Кыргызской Республики (2004 год).

Закон Кыргызской Республики “О государственной службе” (2004 год).

Закон Кыргызской Республики “О мерах по совершенствованию гендерной политики” (2006 год).

Закон Кыргызской Республики “О дальнейшем совершенствовании кадровой политики по привлечению женщин-лидеров к государственному управлению Кыргызской Республикой” (2007 год).

Закон Кыргызской Республики “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” (2008 год).

Закон Кыргызской Республики “О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин” (2008 год).

Стратегия развития страны (2009–2011 годы), Кыргызская Республика.

Прочие

Доклад Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 20-я сессия. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 38 (A/54/38) (4 мая 1999 года).

Country Gender Assessment: The Kyrgyz Republic. A Gendered transition Soviet Legacies and New Risks, ADB (2005).

In the future without barriers: Regional cooperation for human development and human security, UNDP (2005).

Gender assessment of human resources policy of Ministry of Finance, UNDP (2006).

‘Gender analysis in the public service’, UNDP with support from Swedish Agency for International Development (2008).

Gender Mainstreaming Strategy for UNDP Kyrgyzstan, 2008–2010, UNDP (2008).

Country Gender Assessment 2007, Gender Theme Group of United Nations Agencies (2008). Gender Assessment, Central Asian Republics, USAID (2010).

Functional Review of the National Gender Mechanism in the Kyrgyz Republic, UNDP (2010).

Maternity at work: a review of national legislation (Findings from the ILO Database of Conditions of Work and Employment Laws) ILO (2010).

“Женщины и мужчины Кыргызской Республики” (Национальный статистический комитет, 2010 год).

Кодекс о выборах Кыргызской Республики, неофициальный перевод предоставлен на LegistiONline.

Примечание: Данные со всех веб-сайтов брались в течение 2011 года и в начале 2012 года.



ПРИМЕЧАНИЯ



Полноправные люди.
Устойчивые страны.

Программа развития Организации Объединенных Наций

Bureau for Development Policy

One United Nations Plaza

New York, NY, 10017 USA

Tel: +1 212 906 5081

For more information: www.undp.org

Copyright 2012, UNDP. Cover Photo: UNDP.