



ПРАВИТЕЛЬСТВО КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 27 июня 2012 года № 443

О Национальной стратегии КР по достижению гендерного равенства до 2020 года и Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР

(В редакции постановлений Правительства КР от 1 июля 2013 года N 395, 20 ноября 2015 года № 786, 15 ноября 2016 года № 589, 19 ноября 2018 года № 537)

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», а также в целях эффективной реализации государственной политики по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике Правительство Кыргызской Республики

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Утвердить:

- Национальную стратегию Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2020 года (далее - Национальная стратегия) согласно приложению 1;

(Абзац третий утратил силу в соответствии с постановлением Правительства КР от 20 ноября 2015 года № 786)

(Абзац четвертый утратил силу в соответствии с постановлением Правительства КР от 20 ноября 2015 года № 786)

(Абзац пятый утратил силу в соответствии с постановлением Правительства КР от 19 ноября 2018 года № 537)

Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2018-2020 годы (далее - Национальный план действий) согласно приложению 6.

(В редакции постановлений Правительства КР от 20 ноября 2015 года № 786, 19 ноября 2018 года № 537)

2. Государственным органам исполнительной власти и мэриям городов Бишкек и Ош (по согласованию):

- реализацию мероприятий Национальной стратегии и Национального плана действий производить в рамках утвержденных бюджетов на соответствующий год,

а также других источников, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики;

- при участии представителей гражданского общества, международных и некоммерческих организаций принять меры по исполнению Национальной стратегии и Национального плана действий;

по итогам каждого полугодия, не позднее 5 числа месяца, следующего за отчетным периодом, представлять в Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики информацию о ходе реализации Национальной стратегии и Национального плана действий по форме, утвержденной данным министерством.

(В редакции постановления Правительства КР от 20 ноября 2015 года № 786)

3. Министерству труда и социального развития Кыргызской Республики:

- по итогам каждого полугодия, не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным периодом, представлять в Правительство Кыргызской Республики обобщенный отчет о ходе реализации Национальной стратегии и Национального плана действий;

- по итогам ежегодного мониторинга реализации Национальной стратегии и Национального плана действий, при необходимости, вносить предложения о внесении изменений и дополнений в Национальную стратегию и Национальный план действий;

- по итогам каждого года в установленном порядке представлять в Правительство Кыргызской Республики сводный отчет о ходе реализации Национальной стратегии для рассмотрения на заседании Правительства Кыргызской Республики.

(В редакции постановления Правительства КР от 20 ноября 2015 года № 786)

4. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на отдел социального развития Аппарата Правительства Кыргызской Республики.

(В редакции постановления Правительства КР от 20 ноября 2015 года № 786)

5. Настоящее постановление вступает в силу со дня официального опубликования.

Премьер-министр

О. Бабанов

Приложение 1
к [постановлению](#) Правительства Кыргызской Республики
от 27 июня 2012 года N 443

**НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ
Кыргызской Республики по достижению гендерного
равенства до 2020 года**

(В редакции постановления Правительства КР от [20 ноября 2015 года № 786](#))

Введение

Национальная стратегия Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2020 года (далее - Стратегия) - это первый в Кыргызстане долгосрочный документ в сфере достижения гендерного равенства, который является логическим продолжением гендерной политики государства, реализованной за 20 лет независимости. Кыргызская Республика присоединилась к Пекинской платформе действий, ратифицировала ряд международных конвенций, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), и подписала Декларацию тысячелетия. Следствием этого стало принятие на себя государством международных политических и юридических обязательств, в том числе с необходимостью периодической отчетности Кыргызской Республики перед договорными органами ООН. Создана нормативная правовая база, приняты такие основополагающие законы Кыргызской Республики, как "[О государственных гарантиях обеспечения равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин](#)" и "[О социально-правовой защите от насилия в семье](#)".

В октябре 2008 года Кыргызская Республика представила в Комитет ООН 3-й периодический доклад о выполнении положений КЛДЖ. В 2010 году в рамках Универсального Периодического Обзора, являющегося механизмом Совета по правам человека ООН, Кыргызстан получил от государств-участников ряд рекомендаций⁽¹⁾ по гражданским, политическим, экономическим, социальным и культурным правам, в том числе и по вопросам защиты прав женщин и гендерного равенства.

Подтверждением приверженности страны решению гендерных проблем является принятие специализированных национальных программ. На первом этапе (1996-2000 годы) в ходе реализации [Национальной программы](#) "Аялзат" (утверждена [Указом](#) Президента Кыргызской Республики от 6 марта 1996 года N 94), основанной на направлениях Пекинской платформы действий и сфокусированной на улучшении положения женщин, были созданы основы институционализации гендерной политики. Расходы на реализацию названной программы впервые были включены в республиканский бюджет, ответственность за ее исполнение возложена на министерства, ведомства, местные государственные администрации и органы самоуправления, возрос уровень представительства женщин в парламенте и Правительстве.

Вторым этапом реализации гендерной повестки страны стал НПД, утвержденный [Указом](#) Президента Кыргызской Республики от 2 марта 2002 года N 52, который был ориентирован на формирование политики гендерного равенства.

[Указом](#) Президента Кыргызской Республики от 20 августа 2007 года N 369 был принят второй НПД по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 годы, который являлся основополагающим документом, определяющим государственную гендерную политику, ее цели, задачи и принципы, направления и приоритеты в рамках Стратегии развития страны на 2007-2010 годы.

За годы независимости женское движение стало значимой частью общего процесса демократизации Кыргызстана. После того, как отсутствие женщин в парламенте в 2005 году обнажило проблемы в сфере доступа к политическому участию и принятию решений, именно активисты женского движения организовали кампанию, в результате которой были внесены дополнения в [Кодекс](#) Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике через введение квот для женщин, молодежи и этнических меньшинств. Требование к чередованию женских и мужских фамилий в списках кандидатов от политических партий привело к избранию в ходе парламентских выборов в 2007 году 24 женщин (26,6%). В 2010 году были сохранены определения Кыргызстана как светского и социального государства в тексте новой [Конституции](#) страны.

Все эти достижения стали возможны только благодаря развитию активного партнерства между государством и обществом.

В то же время, несмотря на неоднократные попытки включить гендерное измерение в различные стратегии развития страны, КГП не стал частью методологии формирования и разработки стратегических документов. Между тем, гендерный подход для решения вопросов развития позволяет включить в повестку актуальные проблемы и нужды различных социальных групп: мужчин, женщин, молодежи, сельских женщин, пожилых, ЛОВЗ и т.д. Внедрение КГП в различные стратегические документы включает в себя изучение социально-экономических и политических проблем, от которых во многом зависит развитие страны в целом. Таким образом, настоящая является одним из ключевых документов странового развития и согласована как со среднесрочной стратегией развития страны, так и со стратегическими и политическими документами каждого государственного органа.

Функциональный анализ национального институционального механизма реализации гендерной политики, проведенный в 2009 году, показал, что для увеличения эффективности должны быть пересмотрены подходы и методология разработки стратегических документов в сфере достижения гендерного равенства. Сегодня необходима гармонизация страновых и секторальных гендерных программ, с учетом региональных планов и с привязкой к бюджетному циклу. Настоящая стратегия разработана на основе данных рекомендаций и базируется на следующих принципах:

- управление, ориентированное на результат;
- комплексный гендерный подход;
- приоритезация целей и пилотажная отработка при реализации.

Реализация данных принципов в рамках документа позволит преодолеть проблемы в сфере гендерного равенства, с которыми сегодня сталкивается страна. Главной из этих проблем является разрыв между государственными обязательствами, зафиксированными в национальных планах и программах, и их реализацией. Следует отметить, что до периода независимости советское социальное государство поддерживало идею равенства через ряд институтов:

- экономическая активность женщин обеспечивалась сетью дошкольных учреждений и других образовательных институтов, помогающих осуществлять заботу о развитии детей;

- карьерный рост поддерживался наличием ряда гласных или негласных правил в области "позитивной" дискриминации женщин, их продвижения по карьерной лестнице;

- социальная независимость существовала благодаря возможности получения бесплатного образования, доступа к работе с постоянным и стабильным заработком, наличию компенсаций для разведенных матерей и льгот для женщин, воспитывающих детей без мужа, и т.д.

Ни одна из проводимых в советское время политик по поддержанию гендерного равенства, включая упомянутые выше, сегодня не работает, тогда как нагрузки на женщин в сфере обеспечения семьи, воспитания и образования детей и т.д. неоднократно возросли. Процессы демократизации позволили Кыргызстану далеко продвинуться в области нормативной и правовой поддержки гендерного баланса, но практическая реализация принятых норм и обязательств все еще остается проблематичной. Сегодня резко упала экономическая активность женщин, стало явным их вытеснение из сферы управления, выросла зависимость женщин в семейных отношениях, появились новые культурные нормы и стереотипы, унижающие женское достоинство (институт "младших жен", похищение женщин с целью принуждения их к замужеству, ранние браки и ограничение девочек в доступе к образованию).

Нарастание системных проблем в сфере гендерного неравенства и дискриминации требует существенного изменения лежащих за этим социальных и управленческих механизмов, усиления внимания к данной сфере и публичного признания существующих проблем со стороны власти. На вызовы, с которыми сегодня столкнулся Кыргызстан в гендерной сфере, уже невозможно отвечать только за счет ведомственных и секторальных программ. Именно поэтому, в рамках настоящей стратегии, по итогам широких консультаций с представителями всех заинтересованных сторон были выделены межсекторальные приоритеты и поставлены задачи, позволяющие осуществить комплексное и последовательное преодоление проблем гендерного неравенства.

Исполнительным документом Стратегии является Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике (далее - НПД-3).

(В редакции постановления Правительства КР от [20 ноября 2015 года № 786](#))

2. Анализ ситуации

Анализ текущей ситуации в рамках настоящей стратегии позволяет выделить наиболее острые проблемы в сфере гендерного равенства и обосновать приоритеты для будущей деятельности по решению этих проблем.

Место гендерных проблем в пространстве государственных и общественных интересов

Важным вопросом в гендерной сфере остается отношение к обеспечению равных прав и возможностей для женщин и мужчин, как со стороны государства, так и со стороны общества. На уровне управления отношение к гендерной проблематике остается формальным, которое регулярно исключается из основного потока актуальных управленческих решений. Несмотря на некоторые сдвиги в области повышения гендерной чувствительности и появление в

ведомствах, ответственных за гендерные вопросы, серьезных изменений в подходах к разработке отраслевых политик, реальном доступе к равным правам и возможностям для большинства населения так и не произошло. Формализованный инструмент гендерной экспертизы не стал частью практики государственных органов. Можно констатировать поверхностное отношение властных структур к национальным обязательствам в области гендерной политики. В частности, отсутствовала практика предоставления парламенту страны отчета Правительства о ходе реализации гендерной политики. Как элемент управленческой культуры такое отношение транслируется и на выполнение международных обязательств. Нарушается периодичность и своевременность представления национальных отчетов по этим обязательствам, как юридическим, так и политическим (КЛДЖ, Универсальный периодический обзор, резолюция Совета безопасности ООН N 1325). До сих пор неясно, какой из государственных органов несет ответственность за подготовку и представление этих документов в соответствии с необходимыми процедурами.

Недостатки при выполнении международных обязательств, а также в сфере правоприменения национального законодательства на уровне официальных структур отражаются на общественном мнении и повседневном поведении людей. В итоге, подобная деформация правовых и социальных норм влияет как на публичную, так и на частную сферы жизнедеятельности граждан. В публичном пространстве это обуславливает неравный доступ женщин и мужчин к процессу принятия решений. В частной и профессиональной деятельности это ведет к усилению гендерной дискриминации, включая рост гендерного насилия.

Равный доступ к принятию решений

Сегодня равенство возможностей участия женщин и мужчин в сфере принятия политических решений поддерживается такими механизмами, как специальные меры по определению соотношения женщин и мужчин в составе органов управлений, в том числе Верховного суда Кыргызской Республики, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, Счетной палаты Кыргызской Республики, а также в выборных органах (на национальном и районном уровнях).

В соответствии с законодательством и существующими управленческими практиками политические партии и ОМСУ являются плацдармом для входа и продвижения работников на уровни принятия политических решений. Однако внутри этих институтов пока нет нормативно закрепленных механизмов обеспечения, которые содействовали бы продвижению гендерного равенства. Государство использует принудительный механизм по отношению к политическим партиям, возлагая на них ответственность за гендерный баланс в выборных органах, но систематической работы по развитию организационной гендерной культуры в ОМСУ, партиях, профсоюзах и других организациях не осуществляется.

Государственный контроль (включающий как надзор, так и мониторинг) за исполнением норм закона в сфере установления гендерного баланса в принятии политических решений должен осуществляться такими государственными органами Кыргызской Республики, как Жогорку Кенеш, Правительство, Государственная кадровая служба, Генеральная прокуратура. Однако фактически такой контроль осуществляется не в полной мере и не на постоянной основе. Слабость контроля над исполнением законов приводит к случаям, когда даже сам законодательный орган не соблюдает нормы о специальных мерах продвижения гендерного равенства при внесении и утверждении кандидатур в государственные органы.

Продвижение женщин тесно связано и с наличием гендерно-сбалансированного кадрового резерва. Традиционно женское политическое лидерство понимается и реализуется в виде подготовки женщин на курсах лидерства, которые проводятся преимущественно гражданским обществом. Однако корреляции между прохождением женщинами лидерского обучения и реальным их включением и продвижением в политической сфере не наблюдается.

Таким образом, механизмы, установленные самим государством для расширения равного доступа к принятию решений, не работают, из-за слабости контроля над ними, что в свою очередь отражает общую тенденцию исключения гендерных вопросов из числа актуальных и важных проблем. Неравенство в публичной сфере становится источником дискриминации и непризнания гендерных проблем в частной сфере, что тесно связано и с ограничением доступа женщин к правосудию.

Вопросы дискриминации в контексте гендерной справедливости и доступа к правосудию

Мониторинг реализации двух НПД показывает, что основная деятельность в области преодоления гендерной дискриминации предпринимается в первую очередь неправительственными и международными организациями. В то же время, подключение в данный процесс государственных учреждений всегда повышает результативность принимаемых мер. Консолидация усилий всех структур общества является главным условием успешности принимаемых мер в борьбе с дискриминацией и насилием в отношении женщин. Однако недостаточное внимание к этим проблемам со стороны государства подкрепляется и предвзятым отношением к проблемам гендерной справедливости и со стороны общества.

В настоящее время вырос уровень домашнего насилия, во много раз участились факторы многоженства, ранних браков, сексуального домогательства на рабочем месте, появился такой новый вид гендерного насилия, как торговля женщинами с целью трудовой и сексуальной эксплуатации. Другим индикатором, отношения к статусу женщин в обществе является "кража невест", к которому, в качестве преступления, и правоохранительные органы, и население, в целом, относятся снисходительно. Из-за экономической зависимости, неработающих механизмов выплаты алиментов и невозможности в одиночку содержать семью и детей, многие женщины вынуждены сохранять нежелательный для себя брак или принимать унижительное положение второй-третьей ("младшей" или "старшей" жены). В таких семьях уровень психологической напряженности очень высок и риск гендерного насилия также серьезно возрастает.

Возникновение этих явлений в жизни страны, а также преобладающее отношение к ним являются ярким подтверждением того, что проблемы дискриминации, в том числе дискриминации по гендерному признаку, не признаются публично. Непризнание существующей проблемы оказывает влияние не только на гендерные аспекты реализации равных прав и возможностей, но и на существование дискриминации по другим основаниям, таким как возраст, этническая принадлежность или ограничение возможностей здоровья. Вопросы дискриминации замалчиваются и отсутствие их обсуждения приводит к тому, что ни общественное сознание, ни практика судебных и правоохранительных органов не готовы к изменению профессиональных, культурных и социальных норм в этой сфере.

Гендерное измерение экономического и социального неравенства

Наиболее острым и заметным в сфере гендерного неравенства представляется резкое сужение доступа женщин к реализации экономических возможностей. За период с 1991 по 2010 годы экономическая активность женщин трудоспособного возраста снизилась с 81,6% до 41,9%, а в ряде областей даже более (в Нарынской области - до 30,6%)(2). Согласно данным исследований гендерных аспектов рынка труда и развития предпринимательства, женщины доминируют в неформальном рынке труда, отдельных секторах обслуживания и торговли. Кроме того, женщины преобладают в сферах самозанятости, основанных на микрокредитовании. Это автоматически отрезает многих женщин от получения гарантированных социальных благ, например, в области здравоохранения, права на отдых и т.д. Государство не только не осуществляет регуляторных функций в обеспечении условий труда граждан, но и само не является образцовым работодателем(3).

Вне зависимости от сферы и формы занятости женщины сталкиваются с такими явлениями как нелояльность к их семейным ролям, отсутствие учета гендерных потребностей и многообразные формы дискриминации по признаку пола на рабочем месте. Выборочное обследование домохозяйств Кыргызской Республики в 2008 год показало, что удельный вес женщин, имеющих две, и более, оплачиваемых сфер деятельности, исключая домашний труд, гораздо выше, чем среди мужчин(4). Однако работа и вклады женщин остаются невидимыми для общества.

Проблемы в сфере реализации экономических возможностей отражаются не только на независимости и уровне жизни самих женщин. Они оказывают системное влияние на многие важнейшие сферы жизнедеятельности. Перегруженность женщин в работе отражается на том количестве времени и внимания, которое они уделяют развитию и воспитанию детей, включая вопросы их образования. По результатам международной оценки достижений учащихся PISA(5), Кыргызстан оказался на последнем месте, как в 2006, так и в 2009 году. По данным Национальной оценки результатов обучения (2008 год, 2010 год), более половины учащихся не справляются с элементарными заданиями, и уровень их ответов не отвечает государственным стандартам(6). Одной из причин низкой успешности школьников является недостаточная подготовка к школе, которая в свою очередь обусловлена отсутствием внимания и родительских навыков по развитию способностей ребенка. При этом актуализация поддерживающей роли отцов в этой деятельности так и не стала на сегодня нормой для семейных взаимоотношений.

Гендерный дисбаланс проявляется и в других социальных сферах. Серьезные опасения сегодня вызывает состояние здоровья мужчин. Это также связано с воспроизводством традиционных гендерных подходов в семейном воспитании, в рамках которых "настоящий" мужчина всегда здоров, не должен обращать внимания на какие-то недомогания и ходить по врачам. Это отношение к своему здоровью передается из поколения в поколения, от отца к сыну, даже если отцы не успевают принимать активного участия в воспитании детей.

Таким образом, пренебрежение гендерными аспектами не только в сфере трудовой активности, но в повседневной жизни ведет к углублению социальных и экономических проблем. В итоге, каждое новое поколение сталкивается с новым ухудшением ситуации в области образования и здоровья, что в свою очередь ведет к ограничению возможностей для получения достойного заработка и реализации своего потенциала. Это происходит из-за отсутствия не только специализированных профессиональных навыков, но и общих навыков, которые обеспечивают экономический успех, карьерный рост и культуру здоровья. В таких

условиях резко возрастает роль неформального функционального образования, так как существенное количество информации и необходимых жизненных навыков, сегодня очевидно уже не могут быть получены в школе(7).

Регуляторная политика в гендерной сфере

Наличие разрывов, отражающих гендерное неравенство в различных областях жизнедеятельности, требует пересмотра подходов в осуществлении большей части государственных и ведомственных политик с обязательным учетом гендерного измерения.

Важным представляется понимание государственными структурами собственных функций, основной из которых является оказание услуг населению. Требуется инвентаризация не только набор оказываемых услуг и их содержание, но и результат воздействия этих услуг на налогоплательщиков, лиц разного пола. Гендерный анализ государственных услуг дает возможность достоверно приоритизировать расходы государственного бюджета, предотвращать усиление неравенства и выявлять возможности для улучшения качества жизни населения.

Для актуализации наиболее острых проблем и разрывов в реализации прав и возможностей, как женщин, так и мужчин, на уровне государственной политики, необходимо улучшение гендерной статистики. В настоящий момент большая часть базы данных Национального статистического комитета Кыргызской Республики дезагрегирована по признаку пола. В то же время, некоторые показатели (например, коэффициент Джини(8)) перестают фиксироваться и их динамика теряется. При этом редко появляются и показатели, востребованные актуальными запросами сегодняшнего дня.

Другой важной проблемой является отсутствие координации в обмене и согласовании информации не только в отношении статистических данных, но и в целом по работе с гендерными вопросами в различных ведомствах. Вследствие этого многие комплексные проблемы, такие как миграция, теневая занятость, связь образования с рынком труда и т.д., не могут быть проанализированы с точки зрения гендерного измерения и не находят адекватного решения.

Эта ситуация отражает институциональную слабость национального механизма по продвижению гендерного равенства, которая является одним из основных факторов неисполнения государственной гендерной политики.

Таким образом, в настоящий момент проблема гендерного равенства остается для Кыргызстана актуальной. Это не только вопрос недостаточно развитой экономики или политической нестабильности: многие эффективные решения в этой сфере не принимаются просто из-за недостатка политической воли и низкого уровня гендерной чувствительности, как среди представителей власти, так и среди всего населения страны. Несмотря на значительные достижения, реализация равных прав и возможностей женщин и мужчин сегодня требует активной работы и постоянного внимания, в первую очередь со стороны государства.

Анализ ситуации показал, что в сфере гендерного равенства ключевыми проблемами на сегодня являются следующие:

1. Слабость институционального механизма и отсутствие координации в реализации гендерной политики на национальном, территориальном и секторальном уровнях.

2. Экономическая зависимость и уязвимость женщин, вызванная неравномерным распределением репродуктивной и семейной нагрузки, а также несбалансированным рынком труда, с преобладанием женщин в неформальной экономике и низкооплачиваемых сферах производства, обслуживания и торговли.

3. Отсутствие системы функционального образования, позволяющей приобрести необходимые жизненные навыки, что ведет к углублению неравенства и снижению качества жизни, в том числе в области здоровья, образования и возможностей профессионального развития.

4. Существование гендерной дискриминации и ограничение доступа к решению проблем в этой сфере в рамках правовой системы.

5. Отсутствие гендерного паритета в сфере политического участия на всех уровнях принятия решений.

3. Видение, цели и приоритетные направления стратегического развития

Настоящая Стратегия рассчитана на период до 2020 года. За этот период вполне возможно произвести такие системные изменения в сфере управления и публичного отношения к гендерным проблемам, которые позволили бы значительно изменить ситуацию в сфере гендерного равенства.

Видение стратегического развития в сфере гендерного равенства на период до 2020 года:

1. Одним из главных изменений станет сдвиг в отношении к гендерной проблематике и со стороны власти и во всем обществе в целом. Право женщин на участие в принятии решений станет признанным не только на уровне официальных институтов, где оно еще поддерживается специальными мерами, но и на уровне частной жизни. В первую очередь за женщинами должно быть признано право контролировать свою жизнь таким образом, чтобы она не становилась перед дилеммой, делая выбор между семьей и карьерой. Другим важным правом является возможность выбора брачного партнера, то есть возможность вступать в брак или расторгать брак по своему желанию, не испытывая при этом экономических или моральных ограничений. Новая степень свободы позволит расширить доступ женщин в сферы политики и управления на всех уровнях, что сделает вклад женщин в развитие страны по настоящему видимым и осязаемым. И хотя реализация этих прав на практике потребует более долгого срока работы с общественным сознанием и с системой управления, но сами условия борьбы за эти права к 2020 году должны измениться. Продвижение изменений в области институциональных, социальных и культурных практик будет встречать одобрение и поддержку со стороны общества и властных структур.

2. Это будет выражаться в том, что Правительство Кыргызской Республики будет гибко работать в сфере гендерных инициатив для закрепления культуры равенства, а государство станет образцовым работодателем. Кроме того, сбалансированность политик на уровне принятия решений позволит продвигать социально-справедливые программы, направленные на повышение качества жизни. С другой стороны, в публичной сфере культура нетерпимости к гендерной дискриминации станет общественно-значимой нормой, что окажет влияние на все сферы жизнедеятельности, включая трудовую этику и деятельность СМИ.

3. Государство будет уделять больше внимания гендерным аспектам оказания услуг населению. В реестр государственных услуг будет интегрирован гендерно-чувствительный механизм. Кроме того, для увеличения числа доли женщин в экономически активном населении со стороны правительства и местных органов власти будет оказана вся возможная поддержка для расширения сети доступных дошкольных учреждений. Вместе с изменением кредитной политики и расширением доступа женщин-предпринимателей (в том числе и сельских) к кредитным ресурсам существенно вырастет уровень экономической независимости женщин.

4. За счет совместных усилий местной власти и активистов, а также поддержки со стороны Правительства Кыргызской Республики, в стране появится активно действующая система функционального образования для взрослых, дополняющая систему формального образования. Эта система, основанная на принципах "образования в течение всей жизни", окажет влияние на существенные изменения в сфере образования, улучшит достижения учащихся в школах, а для взрослого населения расширит доступ к новым рынкам труда. Распределение семейных обязанностей, включая воспитание детей, станет более равномерным, что улучшит качество жизни населения во всех возрастных категориях. Кроме того, изменится ситуация и в сфере здравоохранения, в результате чего улучшатся показатели, снизятся показатели материнской и детской смертности, улучшатся показатели мужского здоровья.

5. В результате работы системы функционального образования в течение ближайшего десятилетия изменится структура занятости, оптимизируется и станет стабильным уровень внешней и внутренней трудовой миграции, значительная часть населения будет занята на рабочих местах, связанных с продвижением новых информационно-коммуникативных технологий. Это, в первую очередь, расширит возможности женщин совмещать трудовую деятельность с семейными обязанностями.

Целью настоящей долгосрочной стратегии является создание институциональной базы для обеспечения равных прав и возможностей граждан страны, независимо от пола, возраста, социального статуса, возможностей здоровья, гендерной идентичности и других оснований дискриминации, для полноценной реализации человеческого потенциала населения Кыргызской Республики.

Для достижения данной цели необходима реализация комплекса мер по следующим приоритетным направлениям:

- Расширение экономических возможностей женщин.
- Создание системы функционального образования.
- Искоренение гендерной дискриминации и расширение доступа женщин к правосудию.
- Продвижение гендерного паритета в принятии решений и развитие женского политического участия.

Каждый из приоритетов подразумевает постановку и решение нескольких долгосрочных задач.

Решение каждой из поставленных задач достигается и отслеживается через прогресс в следующих ключевых измерениях:

- институциональные, процедурные изменения;
- уровень представительства;
- воздействие, влияние на результаты работы;
- характер, содержание публичного обсуждения и диалога заинтересованных сторон⁽⁹⁾.

Кроме того, для решения задач в рамках выделенных приоритетов в Стратегии предлагаются изменения в регуляторной политике.

4. Реализация поставленных целей и задач

Успех в реализации настоящей Стратегии во многом зависит от целого ряда факторов, и во многом определяется выполнением следующих задач, поставленных в приоритетных направлениях.

1. Расширение экономических возможностей женщин

Результаты достижений гендерного равенства в сфере экономического развития, как глобальная стратегия, рассмотрены на четвертой Конференции ООН по положению женщин в Пекине (1995 год) и утверждены Платформой действий(10). Позже, в докладе Генерального секретаря ООН Совету по экономическим и социальным правам (ECOSOC) (1997 год) подчеркивалась важность интеграции гендерной перспективы в социальную и экономическую сферы, где роль женщин долгое время не признавалась.

"Взаимосвязь между национальной политикой на макроуровне и экономическими и социальными гендерными ролями на микроуровне нуждается в прояснении, - отмечается в Согласованных заключениях Комиссии по статусу женщин относительно роли женщин в экономике (1997 год), - в том числе, необходима оценка влияния на положение женщин политики либерализации финансов и торговли, а также приватизации"(11).

На специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, посвященной анализу реализации Пекинской Платформы действий (июнь, 2000 год), правительства стран приняли на себя обязательства по включению гендерной перспективы в разработку, развитие, процесс принятия и реализации бюджетного процесса.

В настоящее время гендерно-обусловленные препятствия развитию рассматриваются на уровне государств, рынка и домохозяйств. Все они имеют социально-экономическую природу, являются проявлением дискриминации в отношении женщин, интересы и потребности которых не принимаются во внимание в экономических теориях/моделях, стратегиях развития.

Кроме того, на национальном уровне признаются и гарантируются равные возможности женщин и мужчин в экономических (например, равный доступ к осуществлению предпринимательской деятельности и управлению предприятиями) и трудовых отношениях (например, равенство в оплате труда, признание домашнего труда)(12).

Разработка мер для ликвидации дискриминации в отношении женщин в экономической сфере, главным образом, в области занятости, является важнейшим юридическим обязательством Кыргызстана по КЛДЖ(13). Декларация тысячелетия, принятая в 2000 году, нацеленная на искоренение бедности, основным фактором которой является социальное, в т.ч. гендерное неравенство, и обозначенные Цели развития тысячелетия признаны важными обязательствами на страновом уровне. Так, для Кыргызской Республики третья цель по обеспечению равенства мужчин и женщин, расширению прав и возможностей женщин должна быть достигнута посредством решения задачи по ликвидации неравенства в сфере занятости и управления. Индикаторами результата выступают такие показатели, как: доля женщин и мужчин в группе студентов; соотношение заработной платы женщин и заработной платы мужчин; доля женщин в экономически активном населении.

Таким образом, приоритетными задачами в сфере экономических возможностей женщин являются:

- Признание через учет и визуализацию экономических вкладов женщин в общественное производство и развитие.
- Повышение экономической активности женщин через расширение источников укрепления экономических возможностей женщин и переход из сферы неформальной, теневой занятости в формальный рынок труда.

- Создание условий труда, чувствительных к потребностям работников - мужчин и женщин; создание инфраструктур для совмещения трудовых и семейных обязанностей.

- Уменьшение разрывов в оплате труда, уменьшение сегрегации на рынке труда через диверсификацию женской и мужской занятости.

Решение данной приоритетной задачи должно привести к нижеследующим ожидаемым результатам:

1) Система национальных счетов включает гендерно-чувствительные показатели: домашний труд, теневую, неформальную экономику, ВВП, при этом учитывается вклад женщин в макроэкономические показатели. Политика занятости в целом, по республике имеет гендерно-справедливый характер.

Конкретные проявления на институциональных, процедурных изменениях будут выражаться в следующем:

- внедрении гендерного анализа среднесрочного прогноза бюджета, ежегодных бюджетов, а также любых планов развития, включающих макроэкономические показатели, которые связывает система национальных счетов, включая ВВП, ВНП;

- отражении в статистических показателях рыночных и нерыночных видов деятельности женщин, занятости в неформальной экономике, домашнем труде.

На уровне представительства реализация Стратегии предполагает принятие ряда мер по изменению участия женщин на рынке труда для обеспечения экономического роста. На уровне воздействия на результаты работы: признание домашнего труда; измерены не только экономические ресурсы, необходимые для достижения желаемого уровня жизни, но и имеются сведения о том, каким образом они используются или распределяются на микроуровне.

Будет сформирован диалог государства, бизнес-структур, институтов гражданского общества по вопросам участия женщин в рыночной и нерыночной деятельности.

2) Институциональная и инфраструктурная поддержка женщин в сфере предпринимательства содействует повышению уровня занятости через создание рабочих мест (прямое) и обеспечение роста ВВП (косвенное), снижая уровень безработицы. Сфера правового регулирования распространяется на огромное число людей в неформальной, теневой экономике, труд которых нельзя на сегодня признать ни достойным, ни продуктивным. В целом, изменяется подход к занятости, - как к определенной системе отношений по поводу включения человека в общественно-полезную деятельность.

Институциональные, процедурные изменения будут проявляться в:

- функционировании инфраструктур поддержки женского предпринимательства на всех этапах бизнеса;

- государственных заказах на создание рабочих мест;

- применении трудового, социального законодательства во всех секторах экономики, на все виды и формы занятости.

Изменения на уровне представительства будут выражаться в росте экономически активных женщин (до 60%); снижении разрыва в уровне безработицы между мужчинами и женщинами; увеличении количества женщин в формальной экономике. В свою очередь, воздействие, влияние на результаты работы приведет к изменению патриархальных представлений о месте женщины в обществе/общественном производстве; усилению статуса женщин за счет экономической самостоятельности.

В сфере диалога прогресс будет наблюдаться в налаживании каналов связи между женщинами-предпринимателями и банковскими, кредитными учреждениями, а также государственными структурами, ответственными за поддержку предпринимательства и вопросы занятости.

3) Любые сферы, виды, формы занятости становятся лояльными к трудящимся с семейными обязанностями, что позволяет женщинам и мужчинам одновременно вовлекаться в общественное производство и выполнять репродуктивную нагрузку по рождению, воспитанию детей. Труд приобретает характеристики, признаки достойного труда.

На уровне институциональных, процедурных изменений будут:

- применяться стандарты гендерно-чувствительных условий труда;
- введены практики квотирования рабочих мест для женщин ЛОВЗ;
- выполняться требования международного и национального законодательства в части создания условий для трудящихся с семейными обязанностями.

На уровне представительства планируется обеспеченность на 40% детскими дошкольными учреждениями, удовлетворение потребности женщин-ЛОВЗ в рабочих местах - на 20%.

На уровне общественных коммуникаций будет развиваться диалог между профсоюзами, работодателями, трудящимися.

4) Гендерная асимметрия с более выигрышными позициями мужчин перестанет быть ключевой характеристикой рынка труда в разных отраслях экономики, что в свою очередь, послужит сокращению вертикальной и горизонтальной сегрегации и приведет к реализации принципа "равное вознаграждение за труд равной ценности".

На уровне институциональных и процедурных изменений будут изучены возможности и применены специальные меры по привлечению юношей и девушек на нетрадиционные специальности в учреждениях профессионального образования, а также обеспечен доступ к получению женщинами актуальных квалификаций, профессий.

Изменения в уровне представительства будут наблюдаться в снижении сегрегации на рынке труда и сокращении разницы в оплате труда женщин и мужчин до 20%. В результате предпринятых мер будут изменены традиционные представления о женских видах занятости, женщины будут осваивать высокооплачиваемые специальности и профессии.

В сфере публичных коммуникаций будет налажен постоянный диалог между работодателями и трудящимися по вопросу потребностей рынка труда и занятости.

2. Создание системы функционального образования

В установлении гендерного равенства сфера образования играет одну из ключевых ролей. Наличие обобщенных знаний и навыков, имеющих прикладной характер, начиная от использования техники и заканчивая умением вступить в коммуникацию с собственным ребенком, являются важной составляющей, которая обеспечивает как экономический рост, так и рост качества жизни в целом. В Кыргызстане в настоящий момент работает достаточно много организаций (таких как "АРИС", "GIZ", центры обучения взрослых и др.), которые являются провайдерами функционального образования в довольно узких профессиональных областях, связанных с ведением хозяйства или освоением новых специальностей. В то же время, в стране практически отсутствует система

функционального образования, направленного на улучшение знаний и навыков жизнедеятельности человека в целом, связанных с его здоровьем, воспитанием детей или возможностями политического участия. Сегодня распространение таких знаний и навыков среди населения может сыграть ключевую роль не только в процессах достижения гендерного равенства, но и дать толчок развитию всей страны в целом.

Анализ ситуации в различных сферах жизнедеятельности показал, что среди них наиболее проблемными по причинам недостатка функциональных знаний и навыков являются следующие в сфере:

- социального развития и взаимодействия: недостаток навыков ухода за детьми раннего возраста, а также их психологического развития и воспитания; нехватка навыков жизнедеятельности в многообразном, поликультурном обществе; недостаточная информированность о проблемах гендерного неравенства и низкий уровень развития женского лидерства;

- здоровья: недостаток знаний о репродуктивном здоровье и женщин и мужчин;

- доступа к информации: нехватка знаний и навыков в области использования современной техники, компьютеров, информационных технологий и Интернета.

Исходя из вышесказанного, приоритетными задачами в сфере функционального образования выделены следующие:

- улучшить развитие жизненно важных навыков у населения, включая навыки жизнедеятельности в многообразном и поликультурном обществе, навыки родительства, навыки, связанные с культурой репродуктивного здоровья;

- создать активно действующую систему получения функционального образования по всей стране, включая как разработку учебных модулей, так и организацию широкого доступа к альтернативным учебным программам и мотивирование населения (через открытие семейных образовательных центров, "телекоттеджей" и развитие других форм продвижения функционального образования);

- создать условия для функционирования различных форм получения неформального образования через улучшение технической инфраструктуры (развития доступа в Интернет по всей стране) и расширения функций уже действующих институтов (школ, ФАП, ЦСМ).

Ожидаемые результаты:

- 1) Население имеет возможность улучшать свои жизненные и профессиональные навыки через систему продвижения функционального образования на принципах "образования в течение всей жизни".

На уровне институциональных и процедурных изменений должны быть:

- разработаны и активно реализовываются учебные модули по получению необходимых жизненных навыков в сфере родительства, мужского репродуктивного здоровья, навыков жизни в многообразном обществе, гендерного равенства и политического участия женщин;

- создана инфраструктура семейных образовательных центров, "телекоттеджей" и форм продвижения функционального образования.

На уровне представительства: семейные и родительские обязанности распределяются между членами семьи, в первую очередь, между мужчинами и женщинами, более равномерно; у женщин появляется доступ к получению навыков лидерства и активного участия в принятии решений. В конечном итоге

предпринятые меры окажут воздействие на изменение традиционных представлений о распределении семейных и родительских ролей; повышение активности женщин в процессах принятия решений; улучшение показателей в области здоровья у женщин и мужчин (в том числе и репродуктивного); улучшение у детей достижений в области учебы.

В сфере публичных коммуникаций будет:

- налажен постоянный диалог между местными властями и населением, с более активным вовлечением женщин и уязвимых групп в процесс принятия решений;

- в местных сообществах снизится конфликтогенный потенциал и улучшится диалог между различными этническими и социальными группами.

2) Для сельских женщин и лиц с ограниченными возможностями здоровья созданы условия для доступа к получению неформального образования через улучшение технической инфраструктуры (развитие доступа в Интернет по всей стране) и расширение функций уже действующих институтов (школы, ФАП, ЦСМ).

Институциональные, процедурные изменения будут проявляться в действии технической инфраструктуры для продвижения разных форм функционального образования среди сельских женщин и ЛОВЗ.

Изменения на уровне представительства будут включать получение сельскими женщинами и ЛОВЗ возможности для получения новых профессий и развития предпринимательства, а также расширение возможности у женщин для совмещения семейных и трудовых обязанностей за счет освоения новых типов рабочих мест на дому с использованием современных информационно-коммуникационных технологий. В конечном итоге предпринятые меры окажут воздействие на изменение традиционных представлений о профессиональных и карьерных возможностях сельских женщин и ЛОВЗ; изменение структуры занятости и качество жизни сельских женщин и ЛОВЗ.

На уровне общественных коммуникаций будет развиваться постоянный диалог между бизнес-структурами и потенциальными сотрудниками высокотехнологичных сфер занятости среди сельских женщин и ЛОВЗ.

3. Искоренение гендерной дискриминации и расширение доступа женщин к правосудию

Наличие целого ряда международных документов, включая Всеобщую декларацию прав человека (1948 год), где закреплена совокупность прав, которыми могут пользоваться все люди, оказалось неэффективным для реальной защиты женщин, в том числе от гендерной дискриминации и насилия. В 1979 году Генеральная Ассамблея приняла Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, в которой излагаются в юридически императивной форме согласованные на международном уровне принципы о правах женщин. В 1994 году Генеральная Ассамблея приняла Декларацию об искоренении насилия в отношении женщин, которая стала первым официальным сводом международных норм по защите женщин от насилия. IV Всемирная конференция ООН по положению женщин (1995 год) приняла два важных документа - Пекинскую декларацию и Пекинскую платформу действий. Первый документ подтвердил решительность правительств стран-членов ООН в действиях по предупреждению и устранению любых форм насилия в отношении женщин и девочек. Кыргызская Республика, ратифицировав все вышеуказанные международные документы, взяла на себя обязательства принимать все необходимые меры по недопущению гендерной дискриминации и насилия в частной и общественной жизни своих граждан.

Вместе с тем, внимание власти к теме гендерной дискриминации и насилия оставалось в основном на уровне риторики. [Конституция](#) Кыргызской Республики запрещает дискриминацию, в том числе и по признаку пола. [Закон](#) Кыргызской Республики "О государственных гарантиях обеспечения равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин" также запрещает все формы дискриминации в отношении женщин, однако последствия невыполнения этого [Закона](#) имеют отсылочную норму и говорят лишь об использовании возможности законодательства Кыргызской Республики. Таким образом, отсутствие реально установленной ответственности за гендерную дискриминацию в законодательстве Кыргызской Республики обуславливает игнорирование правоприменительной практикой фактов скрытой и открытой дискриминации в отношении женщин.

Как правило, пострадавшие от гендерных преступлений предпочитают не обращаться за защитой своих прав, в связи с тем, что большинство статей Уголовного [кодекса](#) Кыргызской Республики, предусматривающие ответственность за преступления в отношении женщин, отнесены к делам частного и частно-публичного обвинения. Уголовное дело по таким делам заводится при наличии заявления потерпевшей стороны, и формирование доказательной базы преступления в этом случае возложено на само потерпевшее лицо, что накладывает на жертву необходимость владения определенными знаниями, временем и финансовыми возможностями.

Сложность процедур юридической защиты нарушенных прав, наличие коррупции в правоохранительных органах, недоступность квалифицированной адвокатской помощи приводят к тому, что большинство пострадавших от гендерного насилия предпочитают не обращаться в систему правосудия за защитой своих прав. В результате, факты преступлений и правонарушений на гендерной почве теряются в уголовной и административной статистике и в статистике отказных материалов. Непрозрачная система отбора кадров, при котором гендерная компетентность и чувствительность не являются индикаторами, гендерно несбалансированный состав участковых инспекторов милиции, сотрудников дежурных частей и следователей ОВД и прокуратуры вызывают определенное недоверие у пострадавших женщин и является дополнительным препятствием для их обращения в правоохранительные структуры. Слабый контроль и надзор за исполнением норм законов Кыргызской Республики, как со стороны парламента, так и органов прокуратуры, а также отсутствие обобщения судебной практики по вопросам преступлений и правонарушений по гендерному признаку и гражданских дел в сфере семейных отношений, таких, как разводы, раздел имущества, установление отцовства, выплата алиментов и т.д., также препятствуют совершенствованию процессуальных норм для повышения эффективности защиты прав женщин.

Таким образом, приоритетными задачами по искоренению гендерной дискриминации и расширению доступа женщин к правосудию ставятся следующие:

- укрепление правовых и институциональных механизмов доступа к правосудию;
- развитие системы оказания помощи пострадавшим от гендерной дискриминации и насилия;
- развитие культуры нетерпимости к дискриминации и гендерному насилию.

Ожидаемые результаты:

1) Проведена оценка эффективности нормативной правовой базы Кыргызской Республики в части регулирования вопросов гендерной дискриминации и насилия; подготовлен законопроект и внесены изменения и

дополнения в законодательные акты Кыргызской Республики. Регулярно обобщается и анализируется судебная практика; на систематической основе проводится контроль и надзор за исполнением международных обязательств Кыргызской Республики и национальных нормативных правовых актов. Проведена независимая оценка потребностей необходимых статистических показателей; система сбора статистических данных пересмотрена и введены новые формы учета. Определены структуры, ответственные в системе правоохранительных органов за работу с гендерными преступлениями; разработаны и утверждены их функциональные обязанности; обеспечен прозрачный механизм отбора кадров с учетом требований соблюдения гендерного баланса; одним из критериев для работы в данной службе является уровень гендерной чувствительности.

На институциональном уровне изменения будут проявляться в функционировании механизмов контроля правоприменительной практики в сфере гендерных преступлений.

Изменения на уровне представительства будут выражаться в формировании на принципах гендерного баланса, с учетом гендерной чувствительности, привлеченных к работе кадров структур, ответственных за борьбу с гендерной дискриминацией. Воздействие предпринятых мер в рамках данного приоритетного направления будет направлено на гендеризацию правоприменительных практик в сфере дискриминации и насилия.

В сфере коммуникации проявятся изменения в повышении доверия к правоохранительным органам, в поддержании обратной связи с населением структурами, ответственными за предупреждение гендерной дискриминации и борьбу с гендерными преступлениями.

2) Разработаны и введены в практику стандарты услуг по защите пострадавших от гендерного насилия. Государственные органы и органы местного самоуправления оказывают помощь пострадавшим от гендерного насилия и проводят профилактическую работу. Население активно пользуется услугами национальной горячей линии и специального Интернет-портала. Группа гендерно-чувствительных адвокатов активно сотрудничает с женскими и гендерными неправительственными организациями по оказанию помощи женщинам, пострадавшим от гендерной дискриминации и насилия; действует сеть бесплатных юридических консультаций. На основе [Закона](#) Кыргызской Республики "О государственном социальном заказе" ежегодно осуществляется государственный заказ для общественных кризисных центров; в местных бюджетах выделяются целевые средства на профилактику гендерного насилия. В учебных программах повышения квалификации работников судебных, правоохранительных и других государственных органов управления, а также ОМСУ включены соответствующие темы; при тестировании и аттестации государственных и муниципальных служащих учитывается их гендерная компетентность. На основе международного опыта разработаны и введены программы по работе с виновниками гендерного насилия; программа обеспечена достаточными финансовыми и человеческими ресурсами; приняты изменения в [Кодекс](#) Кыргызской Республики об административной ответственности для запуска данной программы.

Институциональные, процедурные изменения будут выражаться в функционировании развитой системы услуг для пострадавших от гендерного насилия, в том числе и на базе механизмов размещения государственных заказов среди НПО.

На уровне представительства: системой услуг могут воспользоваться все граждане, независимо от пола, возраста, гендерной идентичности, сексуальной

ориентации и других оснований для дискриминации. В конечном итоге борьба с гендерными преступлениями станет более эффективной.

В сфере публичной коммуникации изменения проявятся в том, что в обществе будет развиваться диалог, направленный на обсуждение проблем гендерных преступлений и гендерного насилия.

3) В целях развития культуры нетерпимости к гендерной дискриминации разработана и введена концепция дискриминации и правового применения этой концепции. Для реализации данной концепции используются возможности СМИ, учебных заведений и других форм массового воздействия.

Институциональные, процедурные изменения будут выражаться в использовании в качестве ориентира для деятельности государственных и негосударственных организаций, бизнес-структур и СМИ документа, посвященного борьбе со всеми видами дискриминации, включая гендерную.

В долгосрочной перспективе должно измениться отношение общества и государства к проблемам дискриминации, и развивается общественный диалог, направленный на обсуждение проблем гендерной справедливости, дискриминации и насилия.

4. Продвижение гендерного паритета в принятии решений и расширение женского политического участия

Женское движение в Кыргызстане обеспечило некоторые важные успехи по достижению гендерного равенства в последнее десятилетие, но женщины все еще недостаточно представлены в процессах принятия решений.

Международное сообщество в течение длительного времени высказывало поддержку и приверженность концепту прав женщин принимать участие во всех аспектах политического процесса⁽¹⁴⁾. В 1981 году вступила в силу Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Названная Конвенция налагает на все государства - участники обязательство ликвидировать дискриминацию в отношении женщин в политической и общественной жизни. В Резолюции Экономического и Социального Совета ООН N 15 (1990 год) года были рекомендованы следующие целевые индикаторы представительства женщин-лидеров: 30% к 1995 году и 50% к 2000 году.

На Четвертой Всемирной Конференции по положению женщин, которая прошла в 1995 году, было отмечено, что в части достижения промежуточного индикатора в 30 процентов прогресс был незначительным. Тогда международное сообщество приняло комплексную программу расширения полномочий женщин, которая получила название Пекинская Платформа Действий. В соответствии с положениями Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, в части участия женщин в политической жизни, в данной платформе были определены конкретные меры по расширению представительства женщин во всех сферах политической жизни. В ней прописана цель обеспечения "гендерного баланса", наличия справедливого распределения власти и принятия решений на всех уровнях, то есть в пропорции 50 на 50. В Платформе также содержится призыв к правительствам ежегодно собирать, анализировать и распространять сведения о женщинах, являющихся публичными фигурами в области принятия решений.

Пять лет спустя, лидеры стран мира, в том числе Кыргызстана, приняли Декларацию Тысячелетия и затем - ЦРТ. В рамках достижения ЦРТ, мировое сообщество приняло решение о том, что для достижения целей развития необходимые конкретные меры с оговоренными сроками реализации. Важно отметить, что гендерное равенство является третьей целью, и это является

признанием того факта, что равенство мужчин и женщин во всех областях жизни - экономической, социальной, политической и культурной - необходимо для обеспечения инклюзивного и устойчивого развития. Одним из важных индикаторов оценки прогресса в достижении данной цели является как минимум 30-процентное представительство женщин в национальных парламентах. Хотя индикаторы ЦРТ по определению являются ограниченными в своем охвате, в Декларации Тысячелетия нашла четкое отражение приверженность вопросу обеспечения равенства между мужчинами и женщинами, а также подтверждение права любого человека принимать участие в процессах управления на всех уровнях. Таким образом, признается важность расширения полномочий женщин во всех аспектах политического процесса и на всех уровнях управления.

Реализация международных обязательств и норм национального законодательства обуславливает необходимость решения следующих приоритетных задач по продвижению гендерного паритета и расширению политического участия:

1. Продвижение женского политического лидерства.
2. Развитие гендерно-ориентированной кадровой политики в органах государственной и муниципальной службы.
3. Повышение представительства женщин до 50% на всех уровнях принятия решений.

Решение указанной приоритетной задачи приведет к нижеследующим ожидаемым результатам:

- 1) Государство создает благоприятную среду для развития женского политического лидерства в Кыргызской Республике.

На институциональном, процедурном уровне будут получены следующие изменения: запущен и функционирует механизм социального заказа на поддержку женского политического активизма на всех уровнях и повышение потенциала женщин-лидеров, в том числе на государственной и муниципальной службе.

Изменения на уровне представительства будут базироваться на принятии ряда специальных (аффирмативных) мер по продвижению женщин. Зоной особого государственного внимания станут женщины-лидеры из сельских регионов, а также молодые женщины, женщины - представители групп ЛОВЗ и этнических меньшинств. В конечном итоге предпринятые меры окажут воздействие на гендеризацию практик деятельности госорганов по поддержке женского политического лидерства.

В сфере публичных коммуникаций благоприятная среда развития женского политического лидерства будет сформирована через продвижение гендерно-чувствительной информационной политики в традиционных и новых медиа, а также будет сформирован диалог государства и институтов гражданского общества, включая политические партии по вопросам поддержки и продвижения женского политического лидерства.

- 2) Кадровая политика государственных и муниципальных органов гендерно ориентирована и содействует развитию женщин-лидеров, особенно из уязвимых групп.

Институциональные, процедурные изменения включают:

- гендерную экспертизу и анализ, которые станут обязательной частью кадровой политики и будут включены во все формы отчетности;
- гендерный анализ, содержащий вопросы многообразия - этнического, возрастного, регионального, по возможностям здоровья и пр.;

- гендерное обучение и повышение гендерной компетенции, которые будут являться обязательной нормой в органах государственной и муниципальной службы на всех уровнях.

На уровне представительства: в комиссиях по отбору, аттестации и продвижению в государственной и муниципальной службе мужчины и женщины - государственные служащие представлены в равной степени. Функции ответственных по гендерным вопросам закреплены за первыми лицами государственных и муниципальных органов. В долгосрочной перспективе принятые меры по данному приоритетному направлению должны привести к тому, чтобы кадровая политика государственных и муниципальных органов стала чувствительна к семейным ролям служащих и учитывала специфические потребности и интересы служащих.

Изменения в сфере публичной коммуникации будут проявляться в установлении в государственных и муниципальных органах устойчивой коммуникативной площадки по обсуждению вопросов кадровой политики и налаживанию диалога профсоюзов служащих и руководства учреждений.

3) Гендерный паритет в органах государственной и муниципальной службы на всех уровнях установлен.

Институциональные, процедурные изменения:

- специальные меры, в том числе гендерное квотирование, являются ключевым принципом кадровой работы государственных и муниципальных органов;

- резервы кадров (национальный/ведомственный) формируются по принципу гендерного паритета.

Изменения на уровне представительства: мужчины и женщины представлены на всех уровнях государственной и муниципальной службы в равной степени. Государственная политика строится на учете интересов и потребностей всех групп в целях достижения социальной справедливости и эффективного человеческого развития.

В сфере публичных коммуникаций: постоянно освещаются в медиа и в публичном пространстве идеи поддержки и разъяснения важности специальных мер поддержки гендерного паритета в государственных и муниципальных органах.

5. Регуляторная политика

За прошедшие 20 лет наряду с формированием государственности (политических, экономических, социальных институтов и процедур) ключевым вопросом развития являлась разработка и реализация регуляторной политики. В странах экономической кооперации и развития уже на протяжении нескольких десятилетий происходит обобщение опытов реализации регуляторной политики и документирование, сбор успешных практик(15).

В Кыргызстане ведущим фактором развития концепции регуляторной политики стали требования международных финансовых структур и донорских организаций по либерализации экономики, и на уровне нормативов регуляторная политика впервые получила свое отражение в [Законе](#) Кыргызской Республики "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики", предписывающем обязательность процедуры АРВ в отношении проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование предпринимательской деятельности, а также в методике АРВ(16).

Первые опыты реализации указанных НПА столкнулись с проблемами слабости потенциала государственных служащих в проведении такого рода

анализа, недостаточности полномочий контролировать реализацию процедур АРВ со стороны ответственных институтов, общей низкой правовой культурой всех государственных институтов, включая законотворческие.

Стратегические программные документы страны неизменно подчеркивают приверженность государства к либерально-экономической политике, концепции прав человека и устойчивого развития. Исходя из этого, настоящая Стратегия ставит задачу интегрирования основных принципов регуляторной политики, распространив подход на все сферы государственного управления, включая гендерную политику. Включение подходов регуляторной политики в Стратегию является инновационным и позволит усилить координацию между разными направлениями данной политики, интегрирует гендерную стратегию в ключевые стратегии развития страны.

Настоящая Стратегия, в отличие от предыдущих стратегий, традиционно ориентированных на достижение гендерного равенства, формулируется в проектно-пилотном залоге и не формулирует задач отраслевых политик, развивая межсекторальную кооперацию по решению задач развития.

Внедрение принципов регуляторной политики в Стратегию и НПД по достижению гендерного равенства есть попытка преодолеть слабости всех предыдущих гендерных планов действий.

Анализ слабостей предыдущих гендерных планов действий позволяет выделить следующие приоритетные задачи в области регуляторной политики:

1) Совершенствование национального институционального механизма по достижению гендерного равенства на всех уровнях управления.

2) Совершенствование нормативной правовой базы и правоприменительных практик для реализации гендерной политики.

3) Гармонизация и стандартизация национальной гендерной статистики с международными обязательствами.

4) Внедрение гендерно-чувствительных стандартов предоставления государственных услуг.

Ожидаемые результаты:

1) Принцип гендерного равенства становится составной частью всех управленческих решений, и национальный институциональный механизм обладает компетенцией и полномочиями по реализации политики равенства.

2) Гармонизированная с законодательством в сфере гендерного равенства нормативная правовая база функционирует, обеспечивая применение механизмов контроля и надзора за его исполнением в режиме мониторинга и отчетности, включающей гендерное измерение, соответствующих государственных органов (в том числе правоприменительных). В осуществлении контроля государственные органы партнерствуют с организациями гражданского общества.

3) Изменения в сфере политики гендерного равенства отслеживаются и статистически учитываются через комплекс количественных и качественных индикаторов, охватывающих все измерения жизнедеятельности женщин и мужчин.

4) Гендерно-чувствительные государственные услуги отвечают потребностям и нуждам разных категорий мужчин и женщин и способствуют поддержке/развитию человеческого потенциала.

Следующие аспекты ожидаемых результатов будут зафиксированы как свидетельство их достижения:

- институциональные предпосылки для внедрения гендерного измерения в предоставляемые государственные услуги разработаны и запущены, включая гендерно-дезагрегированную статистику по предоставляемым государственным услугам и гармонизированные НПА;

- на уровне представительства: государственные услуги предоставляются справедливо, без дискриминационных барьеров и отвечают интересам и потребностям разных групп мужчин и женщин, включая наиболее уязвимые;

- осуществлена гендеризация практик деятельности госорганов в части предоставляемых государственных услуг;

- установлен устойчивый диалог государственных, муниципальных органов, граждан и бизнес-структур для преодоления барьеров доступа к гендерно-чувствительным государственным органам.

6. Процесс реализации стратегии

Управление процессом

Настоящая Стратегия является инструментом управленческих решений. Процесс реализации настоящей Стратегии будет осуществляться через разработку и реализацию среднесрочных национальных планов действий по достижению гендерного равенства.

НПД-3, прилагаемый к Стратегии, станет первым этапом ее реализации. Вместе с тем, этот документ является неотъемлемой составляющей Среднесрочной программы развития Кыргызской Республики на 2012-2014 годы, в рамках которой Правительством Кыргызской Республики взят курс на продвижение политики гендерного равенства в стране, которая будет ориентирована на проведение правовых и институциональных изменений, призванных устранить гендерную дискриминацию.

Решения о корректировке долгосрочных приоритетов, обозначенных в Стратегии до 2020 года, будут приниматься на основе данных мониторинга и оценки прогресса по реализации среднесрочных планов.

Управление процессом реализации Стратегии предусматривает:

1) систематический анализ и оценку реализации среднесрочных планов для принятий политических решений относительно прогресса продвижения долгосрочных приоритетов Национальной стратегии по достижению гендерного равенства;

2) обоснованность затрат на реализацию инициатив, предусмотренных в среднесрочных планах, включая бюджетирование на реализацию НПД-3;

3) определение наиболее достоверных источников финансирования, включая бюджетные и внебюджетные источники, а также средства международных донорских организаций;

4) создание благоприятной регулятивно-управленческой среды для успешного продвижения долгосрочных и среднесрочных приоритетов по достижению гендерного равенства;

5) создание условий, необходимых для реализации конкретных мер и действий НПД-3;

6) запуск системы мониторинга и оценки прогресса реализации НПД-3, выявление отклонений от заявленных целей и задач, анализ причин и внесение необходимых корректив в среднесрочные и долгосрочные приоритеты политики достижения гендерного равенства.

Согласованность действий всех участников и заинтересованных сторон по реализации НПД-3 будет обеспечиваться под общей координацией вице-премьер-министра Кыргызской Республики по социальному блоку.

Рабочим органом по мониторингу и оценке прогресса реализации НПД-3 и настоящей Стратегии выступает Министерство молодежи, труда и занятости Кыргызской Республики.

Основными задачами органов исполнительной власти в ходе реализации НПД-3 будут:

- а) мобилизация необходимых бюджетных средств;
- б) координация привлечения заимствованных донорских средств;
- в) согласование действий центральных, отраслевых и региональных органов исполнительной власти;
- г) создание институциональных условий для частного сектора и гражданского общества по участию в реализации НПД-3;
- д) четкая координация по выполнению мер и действий НПД-3.

Финансовое обеспечение

Реализация Стратегии будет осуществляться через исполнение среднесрочных национальных планов действий по достижению гендерного равенства во взаимосвязи с бюджетными и внебюджетными источниками финансирования мероприятий НПД-3.

Расходы в сфере гендерной политики отражаются в среднесрочных прогнозах бюджета и ежегодных республиканских бюджетах.

В рамках среднесрочных программ развития Кыргызской Республики, в том числе на ближайший период с 2012 по 2014 годы, определяется бюджет общей потребности на реализацию политики в области гендерного равенства, с указанием внутренних источников финансирования, финансовых возможностей и финансового разрыва, требующего поиска дополнительных, в том числе внебюджетных источников средств международных донорских организаций.

Мониторинг и оценка

Регулярный мониторинг и оценка выполнения задач НПД-3 станет эффективным инструментом отслеживания прогресса его реализации, который позволит:

- 1) принимать упредительные политические решения через внесение корректив в НПД-3 и Стратегию;
- 2) производить оценку их воздействия на общее развитие Кыргызской Республики в области развития гендерного равенства.

Согласованный со всеми заинтересованными сторонами НПД-3 с системой индикаторов станет неотъемлемой составляющей мониторинга и оценки прогресса продвижения приоритетов, обозначенных на 2012-2014 годы в рамках настоящего документа. Индикаторы мониторинга и оценки мер/действий НПД-3 имеют качественные и количественные характеристики.

Комплекс индикаторов мониторинга и оценки позволит отследить и измерить:

- промежуточные результаты прогресса выполнения Плана с помощью набора индикаторов, характеризующих промежуточное решение запланированных задач, с учетом вложенных ресурсов;
- конечные результаты через индикаторы результата относительно поставленных целей и задач.

Мониторинг и оценка предполагает отслеживание результатов на регулярной основе с предоставлением соответствующих "потоков" информации в Министерство молодежи, труда и занятости Кыргызской Республики для формирования целостной картины результатов мониторинга и оценки реализации Стратегии через ее исполнение на первом этапе - НПД-3.

На основании данных мониторинга будет периодически оцениваться эффективность реализации Стратегии и НПД-3. В ходе этой оценки будет детально анализироваться достигнутый прогресс, определяться "слабые места", недостатки решения конкретных задач и выполнения мероприятий НПД-3. На основании полученных результатов будут приниматься политические решения:

- по выбору альтернативных возможностей;
- по последующим шагам реализации Стратегии и НПД-3; перераспределению ресурсов и их оптимальному использованию;
- улучшению координации усилий с донорским сообществом;
- более полному удовлетворению ожиданий общества от результатов реализации политики гендерного равенства.

7. Возможные риски и угрозы

Существуют объективные и субъективные факторы, влияющие на успешность осуществления целей и задач Стратегии. Для минимизации рисков и обеспечения возможности успешной ее реализации необходимо оценить возможные риски и угрозы, среди которых нужно обозначить следующие:

- ограниченные возможности финансирования реализации Стратегии из государственного бюджета;
- отсутствие должной координации и согласованности действий по реализации Стратегии между ответственными государственными органами и органами местного самоуправления, что проявляется во фрагментарности и непоследовательности применения комплексного гендерного подхода в секторальных и территориальных программах и планах действий;
- недостаточная поддержка со стороны международных организаций, общественных и других объединений, занимающихся гендерными проблемами, в том числе, вследствие слабой согласованности и координации предоставления помощи со стороны международных доноров и партнеров в данной сфере;
- для достижения целей Стратегии необходимо изменение законодательства, принятие ряда институциональных и регуляторных мер, что может потребовать более длительного времени на согласование и выработку вариантов решений, удовлетворяющих все заинтересованные стороны;
- социально-политическая нестабильность в стране.

Для предотвращения, либо устранения перечисленных угроз предполагается предпринять все необходимые действия и мероприятия по мере их возникновения. Эффективная система мониторинга и оценки позволит отслеживать трудности и препятствия при реализации задач Стратегии.

Для выполнения данной Стратегии необходима тесная и согласованная работа Правительства, Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, других государственных органов и ОМСУ при конструктивном взаимодействии с гражданским сектором.

Уполномоченный государственный орган в сфере гендерной политики должен на постоянной основе выполнять функции координации реализации Стратегии между государственными органами и органами МСУ, обеспечивая

активное участие гражданского общества на всех этапах реализации и оценки Стратегии, а также осуществляя вовлечение заинтересованных в поддержке решения гендерных проблем международных и донорских организаций.

Примечания:

(1) Доклад Рабочей группы по Универсальному периодическому обзору (УПО) Кыргызстана, A/HRC/15/2, от 16 июня 2010 года.

(2) Женщины и мужчины Кыргызской Республики: Сборник гендерно разделенной статистики. - Бишкек, 2011; Социальное развитие Кыргызской Республики за годы 12-ой пятилетки. - Бишкек, 1991.

(3) В связи с планируемыми в Среднесрочной программе развития страны реформами условий работы государственных служащих риски для работающих женщин значительно увеличиваются.

(4) Интегрированное обследование домохозяйств Кыргызской Республики. - Бишкек, 2009.

(5) Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся. Цель исследования - оценить, обладают ли учащиеся, получившие общее обязательное образование, знаниями и умениями, необходимыми для полноценного функционирования в обществе. Дополнительно к оценке образовательных достижений изучается влияние на эти достижения различных факторов, связанных с учащимися и их семьями, школой и образовательными возможностями, существующими вне школы.

(6) Результаты оценок находятся в открытом доступе на сайте Центра оценки в образовании и методов обучения: www.testing.kg

(7) Повышение значения неформального образования связано не только с проблемами в рамках формальной школьной системы. Современная экономика подразумевает быструю смену условий труда и типов занятости. Это вызвало к жизни появление на глобальном уровне концепции "обучения в течение всей жизни", реализация которой сегодня является условием выживания, как для отдельных индивидов, так и для государства в целом. В этой связи функциональное образование, направленное не на изучение учебных дисциплин, а на освоение практико-ориентированных знаний и навыков в той или иной области жизнедеятельности позволяет существенно повлиять не только на экономический рост, но и на рост качества жизни населения.

(8) Коэффициент Джини - статистический показатель степени расслоения общества данной страны или региона по отношению к какому-либо изучаемому признаку. Коэффициент Джини можно определить как макроэкономический показатель, характеризующий дифференциацию денежных доходов населения в виде степени отклонения фактического распределения доходов от абсолютно равного их распределения между жителями страны.

(9) Модель анализа и мониторинга предложена и описана в руководстве Международного института за демократию и поддержку выборов IDEA "Женщины в Парламенте: за пределами цифр". Доступно на сайте: http://www.idea.int/publications/wip2/upload/WiP_inlay.pdf

(10) В главе "Женщины и экономика", параграф 164 ППД, специально формулируются задачи комплексного гендерного подхода в экономической сфере. Роль стратегии комплексного гендерного подхода, как это указано в Согласованных заключениях Комиссии по статусу женщин (2000), состоит в определении реального вклада женщин и мужчин в экономическое развитие и стимулировании их участия в программах развития. Гендерная перспектива должна стать интегральной и включить в себя исследования, анализ,

политическую практику, планирование и институциональное развитие во всех сферах, включая экономику.

(11) 1997/3, параграф 23, Комиссия по статусу женщин, 2000.

(12) [Закон](#) Кыргызской Республики "О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин" от 4 августа 2008 года N 184.

(13) Кыргызская Республика присоединилась к КЛДЖ в 1996 году.

(14) <http://www.developmentandtransition.net/Stati.35+M545700465e6.0.html>

(15) Nick Malyshev. The Evolution of Regulatory policy in OECD countries.//Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance, Paris, 2002; OECDReviews of regulatory reform: regulatory policies in OECD countries, OECD-2002//ISBN 92-64-19893-8.

(16) [Постановление](#) Правительства Кыргызской Республики "О методике анализа регулятивного воздействия (АРВ) нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства" от 20 декабря 2007 года N 603.

Список сокращений:

АРВ	- анализ регуляторного воздействия;
АРИС	- Агентство развития и инвестирования сообществ Кыргызской Республики;
ВВП	- валовый внутренний продукт;
ВНП	- валовый национальный продукт;
КГП	- комплексный гендерный подход;
КЛДЖ	- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;
ЛОВЗ	- лица с ограниченными возможностями здоровья;
НПА	- нормативный правовой акт (акты);
НПД	- Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2002-2006 годы;
НПД-3	- Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике;
ОВД	- органы внутренних дел;
ОМСУ	- органы местного самоуправления;
ООН	- Организация Объединенных Наций;
ФАП	- фельдшерско-акушерские пункты;
ЦРТ	- Цели развития тысячелетия;
ЦСМ	- Центр семейной медицины;
CEDAW	- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;
GIZ	- Германское информационное сотрудничество;
PISA	- Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся, осуществляемая Организацией Экономического Сотрудничества и Развития.