



ГЕНДЕРНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ



ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ОБЗОРНОЕ МИНИ - ИССЛЕДОВАНИЕ

ГЕНДЕРНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Бишкек 2004

ББК 67.99(2Ки)1

Г-34

Г-34 Гендерные аспекты государственного управления: Обзорное мини - исследование. - Б.: 2004. - 32 с.
ISBN 9967-22-145-3

Данное обзорное мини-исследование было подготовлено по заказу ПРООН специалистом Агентства социальных технологий М.А. Карыбаевой.

Взгляды, изложенные в данной публикации, выражают мнение авторов и могут не совпадать с позицией ПРООН.

Данная публикация не защищена авторскими правами. Тем не менее, при воспроизведении полностью или частично, предварительное согласие ПРООН и ссылка обязательны.

В оформлении брошюры были использованы работы Адиса Сейталиева, Букара Рымбека, Николая Котляревского и Асеина Джумабекова, любезно предоставленные Фондом народонаселения ООН (ЮНФПА) в Кыргызстане.

Г 1203020200-04

ISBN 9967-22-145-3

ББК 67.99(2Ки)1

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Раздел I. Аргументы в пользу необходимости равного участия полов в государственном управлении	5
Раздел II. Анализ ситуации по представительству полов в процессе принятия решений в Кыргызской Республике	12
Национальное законодательство Кыргызской Республики	13
Государственная служба.....	15
Парламент	18
Политические партии	20
Общие выводы и рекомендации.....	24
Заключение	27
Краткий словарь терминов	28
Список литературы	30



Букар Рымбек «Друзья»

ВВЕДЕНИЕ

За последнее десятилетие в результате присоединения к международным соглашениям и работе на местах ряда проектов международных организаций, вопрос сбалансированного участия женщин и мужчин в процессе принятия решений в Кыргызской Республике стал широко обсуждаться. Однако равное участие полов в принятии решений по-прежнему остается труднодостижимой целью.

Цель настоящего исследования – анализ ситуации и разработка рекомендаций для внедрения гендерно-ориентированной политики в государственном управлении.

Поскольку нет государственных стратегий и программ, которые воздействуют на женщин и мужчин абсолютно одинаково, определение гендерной перспективы в сфере управления государством и обществом является сегодня актуальной задачей.

Настоящее исследование – попытка предоставить доказательства преимущества гендерного баланса в государственном управлении тем, кто в нем еще сомневается. Для тех, кто в его необходимости убежден, данная работа может стать источником идей и рекомендаций для приближения к достижению равного участия полов в процессе принятия решений.

Решение этих двух задач определило структуру исследования. В первой его части читатель сможет найти аргументы в пользу равного представительства обоих полов в государственном управлении. Во второй части – анализ ситуации в Кыргызстане и механизмы достижения гендерного равенства в управлении, апробированные в ряде зарубежных стран.

Так как круг возможных читателей очерчен достаточно широко, исследование ориентировано на предоставление информации на языке, доступном для людей не являющихся специалистами по гендерным вопросам. Однако в настоящем исследовании некоторых новых понятий и терминов не избежать, поэтому в конце читатель может посмотреть их значение в специальном словаре.

РАЗДЕЛ I. АРГУМЕНТЫ В ПОЛЬЗУ НЕОБХОДИМОСТИ РАВНОГО УЧАСТИЯ ПОЛОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Существует три основных аргумента в пользу необходимости гендерного паритета в государственном управлении. Первые два аргумента имеют моральную силу, в то время как последний важен с точки зрения улучшения качества управления.

1. Гендерное равноправие связано с основополагающими понятиями социальной справедливости, прав человека и природы демократии.

2. Международные обязательства Кыргызстана по усилению гендерного равноправия, зафиксированные в международных конвенциях и соглашениях, а также национальном законодательстве.

3. Вовлечение обоих полов в формирование политики приводит к учету интересов разных групп граждан. Гендерный баланс выгоден с социальной и экономической точек зрения, так как использование способностей женщин в государственном управлении обеспечивает внесение в повестку дня управленческой деятельности забытых и новых вопросов, способствует усилению конкуренции и в конечном итоге - улучшает качество управления.



Николай Котляревский «Размышления»

РАССМОТРИМ ПОДРОБНЕЕ КАЖДЫЙ ИЗ ЭТИХ АРГУМЕНТОВ

1. Гендерное равенство как важный атрибут демократического общества и государства

Фундаментальные понятия, на которые опираются сторонники гендерного равенства - концепция прав человека и демократия. При демократии должны учитываться точки зрения различных групп. Это несомненно и в отношении женщин, которые составляют более половины населения в большинстве стран.

Более того, политика государств, формулируемая преимущественно представителями одного пола, не может отвечать потребностям всех граждан. Следовательно, заниженное представительство женщин в органах, принимающих политические решения, является недостатком современных либеральных демократий. Часто в политических заявлениях подчеркивается приверженность социальной справедливости, но в терминах, нейтральных по отношению к гендеру.

Однако такое «нейтральное» отношение маскирует реальную проблему равенства. На концептуальном уровне вопрос о том, что же такое «равенство» – «равенство возможностей» или «равенство результата»¹ являлось предметом серьезных дискуссий. Сегодня очевидно, что существующее реальное неравенство людей требует новых подходов для его преодоления. Резонность такого подхода объясняется тем, что «формат» жизни женщин и их жизненные обстоятельства более дифференцированы, чем мужские. Разница в жизненном опыте женщин и мужчин происходит из-за врожденных биологических различий. Однако нет никаких природных оснований для того, чтобы эти биологические различия порождали неравенство в социальной, юридической и экономической жизни. Однако женщины до сих пор пользуются общественными благами не в равной степени с мужчинами.

Гендерные стереотипы и систематическая дискриминация влияют на выбор профессии и экономическое положение женщин. Например, в нашем обществе большинство занятых в профессиях, связанных с уходом за людьми – женщины, в то время как большинство занятых в управлении, на производстве и в сфере высоких технологий – мужчины. Если считать, что существуют природные различия между женщинами и мужчинами, может показаться, что это естественное явление. Однако неопровержимых доказательств у такой точки зрения нет. И даже если считать, что подобное разделение труда имеет под собой биологические основания, все равно есть смысл задаться вопросом: почему люди, занятые в сфере ухода за людьми, как правило, получают меньшую зарплату по сравнению с теми, кто занят на производстве или в сфере высоких технологий? Такие различия во многом обусловлены разным отношением к «женским» и «мужским» профессиям. Наиболее вопиющим и распространенным выражением такой систематической дискриминации является то, что наше общество до сих пор не признает экономической ценности домашнего неоплачиваемого труда женщин, в том числе ухода за детьми.

Это происходит из-за того, что социальные, экономические и политические структуры нашего общества создаются мужчинами. А значит, большинство населения, включая женщин, представителей различных меньшинств, а также инвалидов, пытается приспособиться к социальным, экономическим и политическим структурам, которые не рассчитаны на реальности их жизни. Конечный результат не приносит блага никому. В конечном счете, в обществе, которое в равной степени признает ценность всех своих членов, выигрывают все.

Большое значение имеют идеологические и философские взгляды на саму проблему равенства и путей вмешательства государства для их достижения.

Новая Зеландия, а затем Австралия стали первыми странами, признавшими за женщинами статус граждан, наделив их в 1893г. избирательными правами на национальном уровне. Женщины завоевали право голоса в Финляндии и Норвегии в 1906-1907гг., в Дании в 1915г., в Германии, Швеции и Великобритании - в 1918г., в США - в 1920г, во Франции – в 1944г, в Италии – в 1945г. В большинстве развивающихся стран женщины обрели право голоса одновременно с независимостью. Сегодня женщины имеют это право во всех странах мира за исключением Бахрейна, Кувейта, Омана, Катара, Саудовской Аравии и Республики Бруней².

Либеральный подход к проблеме равенства полов предполагает устранение барьеров на пути свободного доступа женщин к образованию, владению собственностью, трудоустройству и участию в политической жизни, а также – к социальным компенсациям вследствие неспособности рынка обеспечить их занятость. Либеральные идеи равенства XVII и XVIII вв., оспаривавшие освященные религией права монархической власти, защищавшие индивидуальную свободу и разделение общественной и частной сфер жизни, практически применялись только к лицам мужского пола. Тактика запоздалого распространения на женщин либеральных идей равенства отмечается и в XX в. В своем знаменитом трактате Джон Стюарт

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

² Словарь гендерных терминов под ред. А. А. Денисовой. <http://www.owl.ru/gender/index.htm>

Милль³ однозначно высказывается в пользу женской эмансипации на том основании, что без этого интеллектуальное развитие человечества невозможно. Поддержка либеральными феминистками принципа равенства возможностей в условиях свободного рынка опиралась на идею о том, что, изменив процесс социализации, можно внедрить этику взаимной ответственности обоих родителей. Тем самым женщины получают больше возможностей для собственной карьеры, а уход за детьми будет делегирован частному сектору. С этой точки зрения равенство возможностей и равное отношение к представителям обоих полов приведут к искоренению дискриминации и будут способствовать обретению всеми женщинами полноценных гражданских прав.

В рамках другого направления неравенство рассматривается как естественный побочный «продукт» рыночной экономики. Считается, что свободный экономический и политический рынок в условиях меритократии⁴ обеспечивает конкуренцию, что приносит выгоду всем потребителям. Сторонники маскулинизма⁵ утверждают, что вследствие этого женщины должны заниматься тем, к чему они лучше приспособлены, то есть, как правило, стремиться к замужеству и материнству. В настоящее время очевидно, что при введении гендерного фактора основные постулаты «маскулинистских» воззрений, приведенные выше, нуждаются в пересмотре. Обеспечение гендерного равенства требует не только включения женщин в существующую систему социальной поддержки, а расширения самого понятия «равенства» путем учета факторов, препятствующих осуществлению женской модели самореализации.

Неравный доступ породил обширный слой женщин, нереализовавших себя на политическом поприще. В парламентах, правительствах, международных политических организациях и представительствах заседают преимущественно мужчины; эти организации во многих странах до сих пор являются своего рода «мужской» сферой влияния. В целом в мире разработка политики, направленной на преодоление неравенства полов остается в зачаточном состоянии. И это не случайно, ведь правящие институты являются основным инструментом официальных властей в принятии политически значимых решений (при перераспределении благ, определении состава высших органов). Если в сфере рыночной экономики можно самостоятельно начать свое дело и войти в круг предпринимателей, то на политическом «рынке» существует ограниченное количество мест, что усиливает конкуренцию.

Таким образом, политика обеспечения равенства полов охватывает более широкую сферу, чем просто достижение формального равенства, и требует разработки различных «поддерживающих» стратегий достижения реальной равной представленности женщин и мужчин в управлении государством и обществом. Основные инструменты разработки таких стратегий содержатся в международных документах.

2. Международные обязательства

✓ **Организация Объединенных Наций**

Одним из основных доводов в пользу продолжения усилий стран-членов ООН по стимулированию действий в целях обеспечения участия женщин в процессе принятия решений, является постоянно подтверждаемое международное обязательство по достижению лучших результатов в этой области.

Самым значительным международным заявлением о необходимости обеспечения гендерного баланса в процессе принятия решений на сегодняшний день является Пекинская платформа действий 1995г⁶. Сформулированное в ней обязательство по расширению возможностей женщин основано на убеждении, что:

³ Милль Дж. С. Подчиненность женщины. СПб., 1869.

⁴ От слова «merit» (франц.) – заслуга. Форма общества, в котором успех в образовании и социальном положении является результатом способностей и индивидуальных усилий.

⁵ От слова «masculinity» (англ.) – мужественность. Комплекс поведения, возможностей и ожиданий характеризующий мужскую гендерную роль.

⁶ Пекинская платформа действий была принята на IV Всемирной конференции по положению женщин (Пекин, Китай 1995г.).

«Расширение возможностей женщин, их всестороннее участие на основе равенства во всех сферах жизни общества, включая участие в процессе принятия решений и доступ к власти, имеют основополагающее значение для достижения целей равенства, развития и мира».

Организация Объединенных Наций: Пекинская декларация 1995г.

Пекинская платформа действий прямо нацелена на достижение 50-процентного баланса во всех сферах жизни общества, а содержащийся в ней анализ придает первостепенную важность обеспечению всестороннего участия женщин в процессе принятия решений. Основным заявлением Платформы является то, что политика должна формироваться с всесторонним участием женщин, а ее результатом должны быть программы, способствующие расширению возможностей женщин и повышению их роли. Сбалансированное участие полов в процессе принятия решений является основным требованием практически всех рекомендаций, содержащихся в Пекинской платформе действий.

В разное время Парламентом КР были ратифицированы более сорока международных конвенций по правам человека, в том числе и по правам женщин. Так в 1996 г. были ратифицированы «Конвенция о политических правах женщин», «Конвенция о гражданстве замужней женщины», «Конвенция об охране материнства», «Конвенция против дискриминации при найме на работу и в профессии», «Конвенция о вступлении в брак, брачном возрасте и регистрации брака», а также «Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации против женщин» (1981г.) и т.д..

Приведем статьи, имеющие принципиальное значение для достижения цели равного участия полов в управлении.

«Ст.3. Государства-участники принимают во всех областях, в частности в политической, социальной, экономической и культурной областях, все соответствующие меры, включая законодательные, для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем, чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами.

Ст.4/1. Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным;...эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения.

Ст.7. Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных с мужчинами право:

- а) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;
- б) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления»

«Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин»

Конвенцией заложена процедура регулярной отчетности стран-участниц в Комитете ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин. В 1999 г. Комитет рассмотрел Первый Национальный доклад Кыргызстана о выполнении Конвенции. Среди основных проблемных областей и рекомендаций были названы:

«п.36. Комитет с серьезным беспокойством отмечает слабую представленность женщин в руководящих органах, а также в нетрадиционных областях.

п.37. Комитет рекомендует Правительству рассмотреть возможность принятия широкого комплекса мер, включая квоты, для увеличения представленности женщин в политической сфере и других нетрадиционных областях».

Рассмотрение доклада Кыргызстана по выполнению «Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации против женщин»

Двадцатая сессия Комитета, 19 января-5 февраля 1999г.

Недавние заявления и документы можно найти в материалах, представленных на интернет - сайте ООН⁷.

✓ Совет Европы и Европейский Союз

Наибольшие успехи в разработке международной правовой базы по достижению гендерного равенства достигнуты на сегодняшний день в Совете Европы⁸, в который входит 45 государств, и Европейском Союзе. Совет Европы стремится содействовать демократии и рассматривает равноправие как основное право человека. Первый Комитет по вопросам равенства был создан в Совете Европы еще в 1979 г. В 1992 г. он стал руководящим комитетом по вопросам равенства между женщинами и мужчинами при Директорате по правам человека. Именно в Совете Европы была разработана концепция паритетной демократии.⁹ Гендерный баланс рассматривается как неперемное условие подлинной демократии. Данное положение зафиксировано в Декларации, принятой на 4-й Конференции министров по вопросам равенства женщин и мужчин (Стамбул, 1997г.), в качестве основополагающего критерия демократии.

«Женщины представляют собой половину потенциальных талантов и навыков человечества, и их недопредставленность в процессе принятия решений является потерей для общества в целом».

Декларация женщин-министров государств-членов Европейского Союза

1 Европейская встреча на высшем уровне по вопросу об участии женщин в процессе принятия решений. 1992 г.

В Рекомендации 1413 (1999г.) Парламентской ассамблеи Совет подтверждает свою приверженность равному представительству женщин и мужчин в политической и общественной жизни. Совет придает особое значение партнерству между полами, как в общественной, так и политической деятельности, что способно повысить качество жизни для всех.¹⁰

С начала 1990-х гг. Европейский Союз также прямо и четко ставит вопрос о дисбалансе в процессе принятия решений, создав Европейскую сеть экспертов «Женщины в процессе принятия решений» (Women in Decision-Making). Этой сетью был проведен первый серьезный сравнительный анализ доли женщин во многих важных секторах процесса принятия решений по социальным вопросам (финансы, политика, здравоохранение, правосудие).¹¹ Была также создана Европейская база данных о женщинах в процессе принятия решений по политическим вопросам, осуществляющая мониторинг изменений в гендерном балансе¹²

⁷ <http://www.unifem.undp.org/beijing+5/documents.html>

⁸ Обзор юридической базы Совета Европы по достижению гендерного равенства см. Совет Европы, 2000a, «Positive action in the field of equality between women and men» и Совет Европы, 2000b, «National machinery action plans and gender mainstreaming in the Council of Europe».

⁹ См. Совет Европы, 1996, Equality and Democracy.

¹⁰ Equality and democracy: utopia or challenge», Конференция Совета Европы, 1995г., Страсбург. См. также доклад Парламентской ассамблеи Совета Европы о равном представительстве женщин и мужчин в политической жизни, май 1999 г.

¹¹ Европейская комиссия, 1997 г., «Gender, Power and change in health»

¹² Интернетовский сайт <http://www.db-decision.de/> предоставляет наиболее свежие статистические данные о женщинах на выборных должностях и содержит доклад о ситуации женщин в банковском и финансовом секторах.

- проводится регулярный сбор стандартных статистических данных по основным сферам процесса принятия решений, что является одним из важных механизмов мониторинга прогресса. Страны-кандидаты, надеющиеся вступить в ЕС, должны принять европейское законодательство о равных возможностях и согласиться с целевыми установками ЕС по улучшению гендерного баланса.

✓ Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)

Серьезные моральные обязательства накладывает на Кыргызстан членство в ОБСЕ. Основные стандарты в области прав человека женщин содержатся в Документе Московского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1991г).

«Полное и подлинное равенство между мужчинами и женщинами является важным элементом справедливого и демократического общества, основанного на верховенстве закона».

Документ Московского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ, § 40¹³

Государства-члены ОБСЕ призываются обеспечить осуществление равенства возможностей между женщинами и мужчинами не только де-юре, но и де-факто, включая экономические возможности и возможности полноценного участия во всех аспектах политической и общественной жизни. Существует специальный «План действий ОБСЕ по гендерным вопросам». В рамках системы ОБСЕ регулярно проходят Семинары по человеческому измерению, посвященные участию женщин в общественной и экономической жизни¹⁴.

3. Качество разработки политики

Если не действуют такие аргументы, как международные обязательства, моральная и социальная справедливость, может быть использован третий набор аргументов в пользу гендерного баланса в процессе принятия решений. Это – убеждение в том, что учет гендерного фактора способствует тому, чтобы государственная политика лучше отвечала общественным потребностям. В данной аргументации упор делается на том позитивном влиянии, которое гендерный баланс может оказать на политику. Качество осуществления государственной политики, ее действенность и эффективность являются сегодня решающими вопросами.

В смешанных в гендерном отношении группах, принимающих решения, появляется новая динамика, которая может привести к более высокой степени компетентности в разрешении конфликтов. Сбалансированные группы также имеют широкий общественности более убедительный и разнообразный имидж. Чем многообразнее образ разработчиков политики, тем более приемлемы они для общественности. Представленность женщин в процессе принятия решений повышает удовлетворение общественности осуществляемой политикой.

Лучший гендерный баланс в процессе принятия решений способствует повышению качества политики и укреплению демократии, поскольку ведет к постановке новых вопросов и проблем. Уже сейчас из исследований по вопросу об увеличении числа женщин в политике очевидно, что присутствие женщин приводит к расстановке новых акцентов и включению новых вопросов в политическую повестку дня.

Реальность такова, что женский опыт отличается от мужского. Мнение о том, что мужчины могут адекватно представлять интересы женщин во власти, ошибочно. Мужчины не выражают мнение и позицию женщин не потому, что существует преднамеренный «заговор» мужчин, а потому что они не обладают в полной мере опытом женщины и не могут знать ее реальных потребностей.

Включение женщин в процесс принятия решений позволяет организациям более адекватно реагировать на проблемы. Общество выигрывает от использования талантов женщин в решении сложных управленческих проблем.

¹³ Документ Московского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ.

¹⁴ См. Обзор, разработанный для семинара ОБСЕ/БДИПЧ по человеческому измерению «Участие Женщин в Общественной и Экономической Жизни», Варшава, 13-15 Мая 2003г. С.3-8.

В настоящее время теоретические аргументы все в большей степени подкрепляются эмпирическими результатами исследований о ситуации в странах, где гендерный баланс уже достигнут.

К таким странам, прежде всего, относятся скандинавские страны. Изучение их опыта позволило говорить о существовании тесной зависимости между высоким статусом женщин в обществе и их участием в принятии важных государственных решений. Экономический и ООН считает, что только тогда, когда в составе парламента той или иной страны больше 20 % женщин, законодатели всерьез начинают разрабатывать законопроекты в интересах детей. И только тогда, когда их доля приближается к 30%¹⁵ женщин, появляются законы и государственные программы, отвечающие насущным интересам женщин.

**Представительство женщин в парламентах по регионам
(данные Межпарламентского союза на 30 октября 2003 года)**

Регион	Нижняя палата	Верхняя палата или сенат	Обе палаты
Скандинавские страны	39.7%	---	39.7%
Южная и Северная Америки	18.4%	17.2%	18.2%
Азия	15.0%	13.8%	14.8%
Европа (члены ОБСЕ исключая Скандинавские страны)	15.5%	15.4%	15.5%
Африка	14.9%	16.6%	15.0%
Страны тихоокеанского региона	12.1%	25.9%	13.6%
Арабские страны	6.0%	4.3%	5.7%

* В порядке уменьшения % женщин в нижней и верхней палатах парламента.

По данным ООН, в 2002г. лучшие показатели в мире в области «человеческого измерения», включающего помимо прочих, индикаторы по продолжительности жизни, доступа к образованию и здравоохранению, социальной защищенности имели скандинавские страны. Число женщин-парламентариев в этих странах превысило «критическую массу», необходимую для оказания воздействия на государственную политику и социальные технологии, способствующие благосостоянию женского населения.

В постоянно усложняющемся глобальном контексте более высокая восприимчивость к потребностям значительной части общества может помочь лицам, принимающим решения по политическим и социальным вопросам, успевать реагировать на стремительные перемены.

Сторонники гендерного баланса демонстрируют, что политика, разработанная с соблюдением гендерного баланса, будет с большей вероятностью признана легитимной, поскольку она будет опираться на прочную и широкую базу. Такая политика имеет больше шансов на успех и обойдется дешевле.

¹⁵ Платформа действий Четвертой Всемирной Конференции по положению женщин. Стратегическая цель G: «Участие женщин в работе директивных органов и в процессе принятия решений», пункт 182.

РАЗДЕЛ II. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ ПО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВУ ПОЛОВ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ



Букар Рымбек «Без названия»

Люди, желающие добиться гендерного баланса, сталкиваются с множеством препятствий на пути достижения своих целей. Цена изменения статуса высока, и те, кто хочет изменений, никогда не должны недооценивать силу тех, кто рассматривает перемены как угрозу сложившимся властным отношениям, даже если прямо это и не высказывается. Готовность к сопротивлению и трудностям может помочь в выборе стратегии и соответствующих инструментов из всего их разнообразия.

Нет единого рецепта для быстрого решения проблемы гендерного баланса в государственном управлении. В поисках новых подходов необходимо учитывать элементы политической системы и куль-

туры, которые могут обеспечивать успех или препятствовать ему в конкретных условиях.

Пиппа Норрис¹⁶, исследовательница из Гарвардского Университета, показывает, насколько тесно взаимосвязаны стратегии достижения гендерного равенства и доминирующие в обществе культурные ценности. Она выделяет 3 последовательные стратегии политики по достижению равенства:

- ✓ Риторическая стратегия – обещания, звучащие в высказываниях политических лидеров, формальное равенство, зафиксированное в «гендерно-нейтральном» национальном законодательстве, в партийных и государственных программах.
- ✓ Стратегия позитивных действий – принятие ряда законодательных и практических мер в поддержку женщин как признание существования проблемы неравной представленности полов в процессе принятия решений.
- ✓ Позитивная дискриминация – осознание необходимости и введение временных специальных мер в поддержку недопредставленного в принятии решений пола.

В литературе также существует термин «государство, дружественное по отношению к женщинам»¹⁷. К таким государствам принято относить страны с учетом двух аспектов: качества политики, адресованной женщинам как получателям (бенефициариям) социальных благ, и степень вовлеченности женщин в процесс принятия решений.

¹⁶ Пиппа НОРРИС. Стратегии равенства и политическое представительство. В кн. Обеспечение равенства полов: политика стран Западной Европы. М., Идея-пресс, 2000, С. 76-95.

¹⁷ Френсис ГАРДИНЕР, Моника ЛЕЙЕНАР. «Решительные и смелые»: анализ политики «государства, дружественного женщинам» в Ирландии и Нидерландах. Там же, С. 95-135.

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

Работа в интересах гендерного баланса требует также изучения внутренней динамики организаций, в которых принимаются решения, а также усилий со стороны государства и общества по воздействию на контекст принятия решений.

Поставив цель достижения гендерного баланса в государственном управлении Кыргызстана, прежде всего, необходимо проанализировать сегодняшнюю ситуацию с этой точки зрения.

Каждый раздел анализа (национальное законодательство, система государственной службы, ситуация с представительством полов в Парламенте и политических партиях) будет сопровождаться описанием возможных перспективных стратегий улучшения ситуации. Для их реализации понадобится время, деньги и сильная политическая воля – именно из-за их отсутствия сегодня осуществление некоторых стратегий может показаться нереалистичным. Однако их необходимо иметь в виду.

В конце всего исследования читатель сможет найти рекомендации, которые реально осуществить уже сегодня.

НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Кыргызская Республика, осуществляя процесс демократических преобразований, признает свою приверженность идее гендерного равенства.

Конституция Кыргызской Республики не предусматривает специальной нормы по гендерному равенству, однако в статье 15 Конституции КР закреплён принцип равноправия женщин и мужчин. Он выражается в равном праве женщин и мужчин на участие в выборах и референдумах, на приобретение, изменение и сохранение гражданства, на получение ряда гражданских, экономических и политических прав. Согласно п. 3 статьи 15 Конституции КР, запрещена дискриминация по половому, конфессиональному и этническому признакам. Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации, ущемлению прав и свобод по мотивам происхождения, пола, расы, национальности, языка, вероисповедания, политических и религиозных убеждений или по каким-либо иным условиям и обстоятельствам личного или общественного характера.¹⁸

Согласно п. 3 статье 12 Конституции КР, «Международные договоры и соглашения, участником которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью законодательства Кыргызской Республики».¹⁹ Следовательно, все международные обязательства, в том числе по выполнению Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации против женщин, автоматически становятся составной частью кыргызского законодательства. Подписание Кыргызстаном Дополнительного протокола к Международной конвенции по гражданским и политическим правам, означающим принятие механизма индивидуальных жалоб, открыло перед женщинами республики доступ к использованию международных правозащитных систем.

В Кыргызстане принят «Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2002-2006 годы» (НПД). В НПД определены стратегические направления реализации гендерной политики КР на ближайшие годы. НПД является составной частью мер Комплексной основы развития Кыргызской Республики (КОР).

¹⁸ «Конституция Кыргызской Республики» (на десяти языках). Бишкек, 2003, С. 63.

¹⁹ «Конституция Кыргызской Республики» (на десяти языках). Бишкек, 2003, С. 62.

В НПД на 2002 -2006 годы гендерная политика рассматривается как процесс оценки любого мероприятия с точки зрения его воздействия на женщин и мужчин, в том числе законодательства, стратегий и программ во всех сферах и на всех уровнях.²⁰

Стратегические цели и задачи национального плана содержат пункт, направленный на достижение соблюдения гендерного баланса на всех уровнях принятия решений:

В 2003 г. принят Закон «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства в КР», в котором существует специальная глава «Гарантии гендерного равенства в управлении государством и прохождении государственной службы».

Статья 9. Гарантии гендерного равенства в управлении государством

Государство гарантирует равное участие лиц разного пола в управлении государством.

Государство обеспечивает равное представительство лиц разного пола в законодательной, исполнительной и судебной ветвях государственной власти через правовые, организационные и иные механизмы.

Статья 10. Гарантии гендерного равенства на государственной службе

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

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

Государство обеспечивает соблюдение равнопартнерских отношений лиц разного пола в законодательной, исполнительной и судебной ветвях государственной власти, органах местного самоуправления.

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

Приверженность идеям гендерного равенства, отраженная в законодательстве, в идеале влечет за собой конкретные меры от заявлений о принципах до изменения национальной конституции в целях увеличения числа женщин, участвующих в процессе принятия решений – то есть совершение перехода от риторических стратегий к стратегиям позитивных действий.

Перспективные стратегии достижения равенства полов через национальное законодательство

- ✓ Активизация усилий по популяризации и внедрению механизмов выполнения обязательств по ст. 7 «Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин», Пекинской Платформы действий Четвертой Всемирной Конференции по положению женщин, в частности Раздела «Участие женщин в работе директивных органов и процессе принятия решений»;

²⁰ «Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2002 – 2006 гг.». Бишкек, 2002 г.

В некоторых странах существуют установленные законом квоты, в соответствии с которыми определен минимальный процент избранных женщин. Так, в Италии, женщины должны составлять 50%, в Аргентине – 30%, в Бразилии 20%. В Непале 5% кандидатов в одномандатных округах должны составлять женщины²¹.

- ✓ Задействовать ст.6 Закона КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства», признающую правомочным принятие на основе этого закона «временных специальных мер, направленных на достижение фактического равноправия в гендерных отношениях», с обязательным введением действенных механизмов обеспечения политических прав женщин;
- ✓ Разработка Концепции законотворческой деятельности по достижению гендерного равенства, обязательное проведение гендерной экспертизы принимаемых законов. В перспективе – изменение законодательства об избирательной системе, политических партиях, о государственной и муниципальной службе с учетом результатов гендерной экспертизы.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

На первый взгляд создается впечатление, что достижение гендерного баланса в государственном секторе должно проходить легче, чем где бы то ни было: иерархическая система исполнительной власти должна подчиняться принятым решениям и учитывать при подборе «не рыночные» соображения справедливости и демократии.

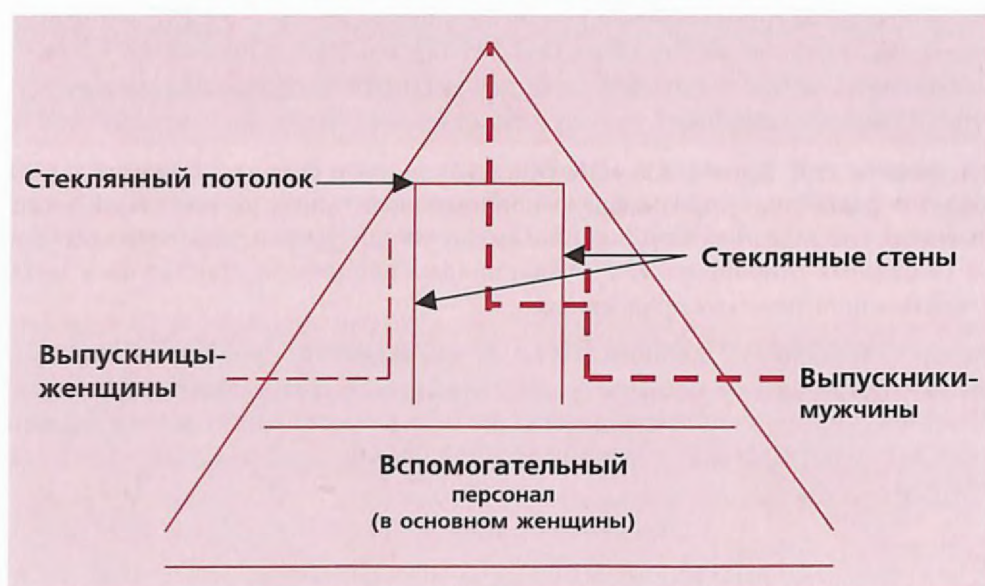
Но на практике именно положение в государственной бюрократии с ее «нейтральными» в гендерном отношении нормами является наиболее трудно изменяемым. Исследователи обратили внимание, что идеальный типичный бюрократ всегда является работником «полного рабочего дня», без остатка преданным службе и не имеющим перерывов в карьере. Нормы и аттестационные стандарты, используемые для продвижения по карьерной лестнице, являются какими угодно, только не нейтральными в гендерном и культурном плане. Например, гендерная экспертиза Закона Кыргызской Республики «О государственной службе», проведенная экспертами Ассоциации «Диамонд», Ассоциации независимых ученых-юристов и Института равных прав и возможностей охарактеризовала этот закон как гендерно-нейтральный. Лоббировались предложения, направленные на внедрение гендерного компонента в данный закон, которые так и не были реализованы²².

В результате на сегодняшний день в Кыргызстане подтверждается общемировая тенденция к сильной вертикальной и горизонтальной сегрегации, при которых женщин на высших должностях мало, а на низших много, а также существуют отраслевые барьеры для женщин. Существуют специальные термины для описания данного явления: «стеклянный потолок» и «стеклянные стены».

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

²¹ Словарь гендерных терминов под ред. А.А. Денисовой. <http://www.owl.ru/gender/index.htm>

²² Отчет экспертной группы о проведении гендерного анализа и экспертизы Программы ПРООН по политическому и административному управлению на центральном уровне в период с января 2002 по апрель 2003г. Ассоциация «Диамонд», Бишкек, 2003, С. 9.

«Стеклянный потолок» и «стеклянные стены»²³

Характер служебного положения женщин – это главный фактор, препятствующий занятию ими высших постов. На уровне младшего управленческого звена женщинам обычно поручают функции, которые считаются «нестратегическими». Функции руководителей основных подразделений и начальников – посты, через которые пролегает путь наверх – остаются за мужчинами. Часто это усугубляется отрывом женщин от формальных и неформальных связей, необходимых для продвижения внутри организаций. Для женщин с семейными обязанностями это может быть затруднено еще и необходимостью сочетать работу с заботами о семье.

Профессиональная сегрегация выражается и в том, что женщины-руководители сосредоточены в определенных секторах. В случаях, когда женщины добиваются министерских постов, чаще всего это министерства здравоохранения, образования, социальной защиты (в этом смысле Кыргызстан сегодня представляет собой типичный пример для иллюстрации этого явления). Занять пост министра в нетрадиционных для женщин отраслях очень сложно. Например, сегодня во Франции пост Министра обороны занимает женщина – Мишель Альотт Мари. Но это достаточно редкое исключение из правил.

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

Анализ последних статистических данных показывает, что в органах государственного управления Кыргызской Республики было занято 38,3% женщин и 61,7% мужчин. Но руководящие должности для женщин сосредоточены были в низшем и среднем звеньях управления. Иллюстрацией гендерной асимметрии в распределении государственных служащих центральных аппаратов органов государственного управления КР по занимаемым должностям служит следующая таблица.

²³ «Рабочие места для женщин: больше и лучше». Издание Международной Организации Труда, Женева, 1996, С. 56

Разделение государственных служащих центральных аппаратов органов государственного управления по занимаемым должностям и полу²⁴

	Гос. служащие		Высшие		Главные		Старшие		Младшие	
	Жен.	Муж.	Жен.	Муж.	Жен.	Муж.	Жен.	Муж.	Жен.	Муж.
Всего	38,3	61,7	18,7	81,3	20,7	79,3	43,9	56,1	37,4	62,6
Жогорку Кенеш КР	24,1	75,9	6,7	93,3	31,5	68,5	27,2	72,8	-	-
Законодательное Собрание	21,5	78,5	8,1	91,9	22,2	77,8	24,5	75,5	-	-
Собрание Народных Представителей	37,7	62,3	0,0	100,0	36,1	63,9	65,0	35,0	0,0	0,0
Администрация Президента	30,3	69,7	8,0	92,0	10,0	90,0	41,0	59,0	31,3	68,7
Аппарат Премьер-министра	30,9	69,1	8,0	92,0	32,0	68,0	45,7	54,3	-	-
Министерства	48,5	51,4	20,3	79,61	23,9	76,0	51,9	48,0	64,7	35,2
Комитеты	50,6	49,3	11,1	88,9	42,8	57,1	50,4	49,5	64,9	35,0
Комиссии	46,3	53,6	24,5	75,4	31,5	59,3	57,1	42,9	48,9	32,8
Агентства	47,9	52,1	0,0	100,0	20,8	79,2	58,3	41,7	60,0	40,0
Инспекции	42,7	57,3	12,5	87,5	35,1	64,9	44,7	55,3	57,7	42,3
Прочие	29,3	70,7	25,6	74,4	18,6	81,4	37,5	62,5	36,1	63,9

Особенно четко это видно в части высших и главных должностей, где высшие должности в целом занимали всего 18,7% женщин, главные – 20,7%. В то же время на старших должностях было 43,9%, на младших – 37,4%. При этом наибольший гендерный дисбаланс наблюдался в Администрации Президента Кыргызской Республики, Аппаратах Премьер-министра и Законодательного Собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, где на высших должностях работали всего 6,7-8,1% женщин, а также в системе Государственных агентств республики, где женщины на высших должностях отсутствовали вообще.

В Швеции и Норвегии правительственные посты разделены поровну между мужчинами и женщинами.

В Финляндии, Дании и Нидерландах свыше одной трети численности Кабинета министров представлены женщинами.

В плане политического лидерства одной из наиболее высоких позиций является должность в составе национального правительства. Наличие всего двух женщин в Правительстве Кыргызстана, занимающих к тому же стереотипно «женские» посты министра труда и социальной защиты, а также министра образования, науки и культуры завершает картину полного гендерного дисбаланса в государственном управлении Кыргызстана.

При подведении в 2000 году итогов Национальной программы по улучшению положения женщин «Аялзат» было признано, что равенства возможностей женщин и мужчин в сфере государственной службы нет. В этой связи в августе 2002 года Президентом Кыргызской Республики был подписан Указ «О дальнейшем совершенствовании кадровой политики по привлечению женщин-лидеров к государственному управлению Кыргызской Республики». В Указе Правительству КР предписано пересмотреть кадровую политику в отношении привлечения женщин на руководящие должности в системе органов государственного управления. Начата работа по привлечению женщин на руководящие должности в системе органов государственного управления, в частности, на должности заместителей руководителей областных и районных государственных администраций назначены женщины.

²⁴ Адаптировано из «Женщины и мужчины Кыргызской Республики». Национальный статистический комитет КР/ПРООН. Сборник гендерно-разделенной статистики, Бишкек, 2002, С. 64-65.

Однако непоследовательность этого решения (с точки зрения гендерного равенства заведомое отведение женщинам второго места является недопустимым), а также то, что назначенные женщины-руководители вновь курируют традиционные «женские» сферы (социальная, образование, здравоохранение и т.д.) способствуют сохранению и закреплению существующих в настоящее время стереотипов в отношении женского лидерства²⁵.

Перспективные стратегии достижения равенства полов в государственной службе

- ✓ Систематический сбор данных о действительном положении вещей с представительством женщин и мужчин на различных уровнях. Органы государственного управления Кыргызстана медленно, но верно становятся все более «общественными», граждане требуют от них все большей прозрачности. Необходимо продолжать усилия по сбору статистических данных о гендерном балансе по большинству должностей, связанных с принятием решений на регулярной основе.

В 1981 Норвежский Закон о гендерном равноправии определяет гендерный баланс в составе коллегиальных органов в пропорции 40% на 60%.

В 1999 году Франция изменила свою Конституцию в целях достижения паритета между женщинами и мужчинами.

В Конституции Португалии заявляется о том, что обеспечение равенства входит в обязанности государства.

В Дании, Финляндии, Швеции, Нидерландах, Германии, Бельгии приняты правила и нормы о составе правительственных назначаемых органов, устанавливающие уровни от 33 до 50%.²⁶

- ✓ Совершенствование законодательства. Ключевым инструментом достижения быстрых перемен является законодательство. Об этом свидетельствует опыт большинства западных стран, в которых законодательство стало использоваться все большим числом правительств для достижения гендерного баланса или даже паритета.
- ✓ Гармонизация государственного управления: переход от управления кадрами к управлению человеческими ресурсами. Реформа государственного управления должна поощрять более индивидуальный подход к кадрам. Правила приема на работу, системы должностной оценки квалификации, стандарты заработной платы, политика в области служебного роста должны быть более гибкими. Такой тип управления требует более целостного подхода к качествам служащих и должен обращать внимание на вопросы разнообразия и баланса в группах служащих и управления.

ПАРЛАМЕНТ

Исследователи отмечают определенную корреляцию между количеством женщин в составе кабинета министров и численностью женщин-парламентариев. С этой точки зрения ситуация в Кыргызстане также выглядит достаточно типичной.

Отмена советской квотной системы привела к резкому уменьшению числа женщин в Парламенте Кыргызстана.

²⁵ Внедрение гендерных подходов: социальные и экономические выгоды и издержки. ПРООН/Центр помощи женщинам. Бишкек, 2003 г., С.20.

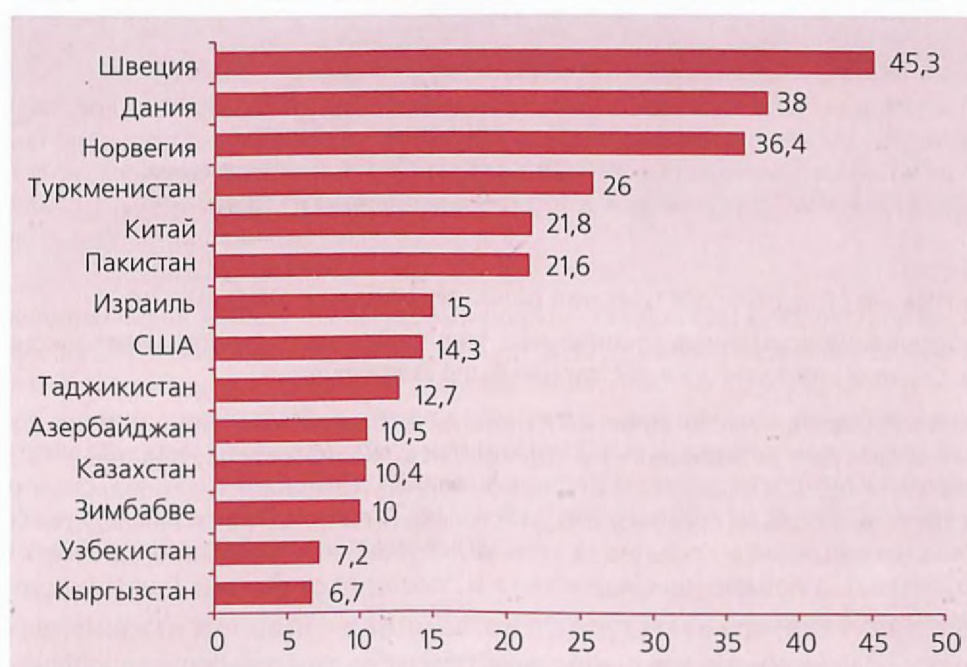
²⁶ Элисон Е. ВУДВАРД. Как достичь гендерного баланса. Совет Европы, 2003 г. С. 48.

Представленность женщин-депутатов в Жогорку Кенеше КР

	До 1995 года	В 1995 году	В 2000 г.
Общее количество депутатов ЖК	325	105	105
Из них женщин	26	5	7
Процентное соотношение женщин	7,4%	4,8%	6,7%

В сравнении с другими странами (в том числе государствами Центральной Азии и СНГ) по этому критерию Кыргызстан находится на одном из последних мест:

Количество женщин в парламентах разных стран (%) (данные Межпарламентского союза на 30 октября 2003 года)



«Пирамидальное» распределение гендерной асимметрии в кадровом составе наблюдается и во всей системе представительных органов власти. В Жогорку Кенеше Кыргызской Республики из 105 депутатов всего 7 женщин, в областных и районных (городских) Кенешах их количество не превышает 12-13%, а на сельском уровне 16%. Женщины Кыргызстана, составляя 52% электората, представлены в этих органах явно недостаточно.

Большинство исследований, посвященных положению женщин в парламентах, показывают, что в странах, имеющих пропорциональную систему политического представительства (особенно по партийным спискам), избирается больше женщин-парламентариев, чем в странах с мажоритарной системой²⁷ - это подтвердил и опыт Кыргызстана. Многомандатные избирательные округа, где может быть избрано более одного кандидата, способствуют успеху женщин на выборах в отличие от одномандатных, где избирается только один кандидат. Европейские страны с наименьшим числом женщин-парламентариев – Франция и Великобритания – имеют именно одномандатную избирательную систему.

Следовательно, в результате изменения Конституции Кыргызстана в феврале 2003 г., мы имеем сегодня самую «недружественную» в отношении женщин избирательную систему. С этой точки зрения выборы 2005 года несут в себе большую опасность для представленности

²⁷ Френсис ГАРДИНЕР, Моника ЛЕЙЕНАР. «Решительные и смелые»: анализ политики «государства, дружественного женщинам» в Ирландии и Нидерландах. В кн. Обеспечение равенства полов: политика стран Западной Европы», С. 105.

женщин в Парламенте и могут ухудшить существующее положение. Из 6 женщин-депутатов Законодательного Собрания Жогорку Кенеша 3 были избраны по партийным спискам. Отмена элементов пропорциональной системы приведет к потере этих мест в Парламенте. Уменьшилось число депутатов будущего Парламента – вместо 105 их будет 75, что явно приведет к усилению конкуренции за депутатские мандаты.

Все страны, имеющие высокий уровень представительства женщин в законодательных органах, в той или иной форме проводят политику позитивных действий. В 80-е годы большинство партий скандинавских стран ввели квоты для женщин. В 1992г. правительство Нидерландов приняло решение о введении дополнительных мер, направленных на расширение участия женщин в выборах. В этом же направлении был выдержан закон, принятый в 1994г. в Бельгии, согласно которому были введены процедуры, предписывающие, чтобы в избирательных списках доля кандидатов одного пола не превышала двух третей.

В этих условиях необходимо срочное принятие стратегии позитивных действий в отношении женщин, так как в противном случае результат выборов может поставить под сомнение не только идею приверженности Кыргызстана ценностям прав человека, но и легитимности и адекватности существующей политической системы в стране.

Перспективные стратегии достижения равенства полов в Парламенте

- ✓ Лоббирование временных специальных мер через совершенствование законодательства. Об этой стратегии уже достаточно было сказано выше.
- ✓ Работа с избирателями. В Норвегии и Бельгии было отмечено, что в те годы, когда кампания «Голосуйте за женщин!» не проводилась, число голосов, поданных за женщин, вновь снижалось. Проведение информационных кампаний и специальной работы с избирателями должно производиться не только по инициативе и на средства международных организаций и проектов (в этом случае они часто воспринимаются как внешнее воздействие), а должно инициироваться и проводиться также и самими государственными структурами.
- ✓ Работа с политическими партиями. Несмотря на то, что элементы пропорциональной системы при выборах в Парламент Кыргызстана отменены, работа в партиях имеет принципиальное стратегическое значение. Тем более, что за партиями закреплена такая важная функция в избирательном процессе, как выдвижение кандидатов.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ

То, что политические партии играют ключевую роль в изменении гендерного баланса, наиболее очевидно из примеров тех стран, которые использовали законы о квотах для обеспечения изменений в области выборного политического представительства. В идеале политические партии играют роль кузницы кадров для политических должностей.

Партии стран Европейского Союза, использовавшие гендерные квоты²⁸

Страны	Партии	Минимальный % людей одного пола
Бельгия	Социалистическая партия франкофонов	20%
	Партия свободы и прогресса	20%
Германия	Социал-демократическая партия Германии	40%
	Зеленые	50%
Дания	Социал-демократическая партия	40%
	Социалистическая народная партия	40%
Ирландия	Лейбористы	20%
Испания	Испанская социалистическая рабочая партия	25%
	Коммунистическая партия	25%
Италия	Демокристианская партия	30%
	Зеленые	50%
Нидерланды	Партия труда	33%
	Зеленые левые	40%
	Христианско-демократический призыв	26%
Португалия	Социалистическая партия	25%
Великобритания	Либеральные демократы	33%
	«Плайд Кимру»	33%

Увеличению числа женщин на выборных должностях должны предшествовать изменения в самих политических партиях, так как трудность достижения гендерного баланса внутри политических организаций есть одна из главных препятствий на пути увеличения числа выдвигаемых, а затем и избираемых женщин. Без учета этого фактора проведение выборов по партийным спискам, к которому рано или поздно Кыргызстан перейдет, само по себе не гарантирует женщинам победы, поскольку их кандидатуры могут находиться в самом конце списка, играя «декоративную» роль, как это было во время избрания 15 мест в Законодательное Собрание ЖК по партийным спискам в 2000 г.

Представленность женщин – кандидатов в депутаты в списках политических партий по единому избирательному округу*

№	Наименование партии	Всего в списке	Из них женщин	Соотношение в %	Место в списке
1	Аграрно-трудовая партия	9	1	11,1%	8
2	«Асаба»	8	0	0%	-
3	Блок «Манас»	13	4	30,8%	3, 6, 7, 13
4	Блок «Союз демократических сил»	26	1	3,8%	17
5	Партия коммунистов	16	3	18,8%	12, 15, 16
6	Партия ветеранов войны в Афганистане	9	2	22,2%	4, 8
7	Демократическая партия женщин	15	15	100%	1-15
8	Прогрессивно-демократическая партия	14	3	21,4%	2, 4, 8
9	Аграрная партия	8	0	0%	-
10	Партия «Ата-Мекен»	7	0	0%	-
11	Партия «Моя страна»	15	3	20%	2, 6, 13
12	Партия «Демократическое движение Кыргызстана»	18	4	22,2%	10, 12, 13, 18

* Данные Центральной избирательной комиссии за 2001 год.

Как видно из таблицы, некоторые партии не имели ни одной женщины в своих списках. Но даже те партии, которые имели небольшой процент женщин в списках, отводили им места, которые заведомо не могли обеспечить их избрание.

²⁸ Адаптировано из Пиппа НОРРИС. Стратегии равенства и политическое представительство. В кн. Обеспечение равенства полов: политика стран Западной Европы, М., Идея-пресс, 2000, С.77.

Для использования политических партий в качестве инструмента достижения равенства полов в политике, партии интересны с двух точек зрения. Во-первых, они имеют институциональный потенциал в привлечении и подготовке женщин для занятия должностей в процессе принятия решений. Поддержка партий в интеллектуальном, эмоциональном и финансовом отношениях имеет существенное значение для избрания и последующей успешной работы женщин на государственных должностях. Во-вторых, существующие политические партии должны анализироваться с точки зрения гендерной сбалансированности и демократического представительства полов. Важно достичь такой сбалансированности в исполнительных комитетах партий, а также провести гендерный анализ партийных программ и политических платформ.

Позаимствовав американскую идею «Целевого Фонда для маминых денег» (Mama Cash Trust Fund), формируемого из пожертвований для помощи женщинам кандидатам в покрытие непомерных расходов на выборы, Партия Либеральных демократов Великобритании учредила в 1997г. «Целевой Фонд Ненси Сир» для финансирования расходов по проведению кампании, осуществлению командировок, уходу за детьми. Таким образом была решена проблема неравенства финансовых возможностей женщин и мужчин.

Министерством юстиции Кыргызстана в настоящее время, на 25 ноября 2003 года, зарегистрировано 43 политических партии. В кадровом составе политических партий гендерный баланс отсутствует - в руководящих органах партий имеются женщины, но количество их незначительно - от 1,2% до 7%. Несмотря на то, что большинство лидеров партий заявляют, что положительно относятся к идее женского равноправия, это практически никак не отражается на составе верхних партийных эшелонов.

В большинстве стран Северной Европы политические партии разработали специальные программы обучения для своих кандидатов-женщин. В Бельгии, например, программы Социалистической партии, Католической народной партии и Объединения зеленых имеют специфические программы и хорошо проиллюстрированные учебные руководства для кандидатов.

Сторонникам гендерного баланса могут благоприятствовать условия, характеризующиеся наличием партий, открыто выступающих за социальную справедливость и даже гендерную сознательность в своих партийных программах. Однако таких партий в Кыргызстане нет. Программы всех партий (за исключением Демократической партии женщин Кыргызстана) носят гендерно-нейтральный характер. При этом ни одна из партий не рассматривает женщин в качестве политической силы, способной самостоятельно определять стратегию личной и общественной активности. В программных документах большинства партий нет намерений поддерживать женское политическое участие, способствовать выдвижению женщин на руководящие посты, вовлекать в партийные ряды.

На практике женщины Кыргызстана играют важную роль в мобилизации поддержки и организации избирательных кампаний, но редко занимают высшие партийные должности.

Так же, как в большинстве добровольных организаций гражданского общества, активность в политических партиях требует существенных затрат времени. Классическим препятствием для женщин является несоответствие между традиционной гендерной ролью женщины в семье и графиком партийных мероприятий, часто проводимых после рабочего дня.

Особую роль для привлечения внимания публики к вопросу равного политического участия играют чисто женские партии. Их создание является предупреждением традиционным политическим партиям о том, что значительная часть электората, голосующая по гендерному признаку, может отвернуться от них. Хотя положение женских партий не всегда устойчиво, их появление представляет собой мощный сигнал тревоги, который во многих странах был использован с успехом.

Женские партии существовали практически во всех странах Европы. Самой известной является Исландская женская партия периода 1975-82 гг. Она сыграла важную роль в избрании первого главы государства-женщины и способствовала тому, что во многих европейских государствах были созданы свои женские партии. Одним из наиболее известных случаев является шведское движение «Stodstrumpor»²⁹ 1994 года. Известные женщины-политики начали организовывать свою собственную партию. Угроза создания чисто женской партии, полной привлекательных для избирателей кандидатов, настолько сильно потрясла традиционные партии, что они решили принять на себя реальные обязательства в ходе собственных кампаний. Одним из самых важных обязательств стало обещание создать сбалансированное в гендерном отношении правительство в случае победы на выборах. Победившая Социал-демократическая партия его выполнила.

Сегодня создание женских партий представляет собой очень важное средство шоковой терапии в Центральной и Восточной Европе. В 90-х гг., когда во многих государствах в Восточной Европе представленность женщин резко снизилась, женщины принялись создавать чисто женские партии. В 1995г. тридцать женских организаций основали Литовскую женскую партию, которую возглавила бывшая премьер-министр Казимира Прунскене. Как и в Швеции, партия, по данным опросов, очень быстро стала набирать популярность и сыграла свою роль в перемене общественных настроений. Хотя партия смогла провести всего одного кандидата в парламент и не сумела преодолеть 5%-й порог, она заняла седьмое место на выборах 1996г. в Сейм, в которых приняли участие 24 партии. Можно утверждать, что увеличение процента женщин-депутатов с 7% до 18% по результатам выборов 1996г. частично является следствием популярности Литовской женской партии, которая также способствовала созданию межпартийной женской группы в Парламенте. Сегодня партия трансформировалась, приняла новое название и устав, в котором отдельно указывается на сбалансированный в гендерном плане состав, и в настоящее время активно ищет союзников среди более традиционных партий на платформе равных возможностей.

Перспективные стратегии достижения равенства полов в политических партиях

- ✓ Учет идеологий партий. Гендерные вопросы следует связывать с политической платформой партий. Партии, стремящиеся укрепить личную свободу, могут быть менее склонны использовать стратегии, включающие квоты, и предпочитать им методы обучения. Партии, делающие упор на коллективной солидарности будут более открыты для аргументов, подтверждающих, что гендерный баланс соотносится с идеями справедливости.
- ✓ Формирование гендерной культуры партий. Сторонникам гендерного равенства внутри партий трудно преодолеть укорененные гендерные модели отношений и распределения ролей. Попытки актуализировать эти вопросы внутри партии могут выглядеть как фактор, подрывающий партийный дух и солидарность. Необходимо помочь членам партии понять, что улучшение гендерной культуры может быть полезным для успеха на выборах.
- ✓ Создание женских секций в партиях. Эти секции могут играть важную роль в анализе внутренней гендерной культуры партии и лоббировании принятия новых внутренних правил, которые улучшили бы представительство женщин.
- ✓ Реализация целенаправленных программ по набору кадров. Совершенствование баз данных о потенциальных кандидатах, обучение политических активистов.

²⁹ Элисон Е. Вудвард. Как достичь гендерного баланса, Совет Европы, 2003, С. 43.

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ



Асеин Джумабеков «Продавщица цветов»

Равное участие обоих полов в принятии решений, следовательно, усиление политического статуса женщин имеет важное значение для достижения гласного и подотчетного государственного управления и устойчивого развития во всех сферах жизни. Достижение цели равноправного участия женщин и мужчин в процессе принятия решений обеспечит баланс, который отражает реальную структуру общества и необходим для укрепления демократии в Кыргызстане.

Без достижения равенства в принятии политических решений реальный учет интересов женщин при формировании

государственной политики не возможен. Сегодня в Кыргызстане растет число женщин, понимающих, что социальная и любая иная защищенность женщин в условиях свободного рынка напрямую зависит от величины женской политической элиты, т.е. той части женского населения, которая реально принимает участие в управлении государством.

Однако сегодня женщины недопредставлены на большинстве уровней государственного управления, как в органах исполнительной власти, так и в законодательных органах. Ни одна из сфер управления Кыргызстана не приблизилась к достижению одобренного Экономическим и Социальным Советом ООН целевого показателя, предусматривавшего 30%-ную представленность женщин на руководящих должностях. Более того, наблюдается существенное сокращение числа женщин, представленных во всех органах.

Традиционные методы работы государственных структур и политических партий препятствуют участию женщин в политике. Стремлению женщин к получению политического поста препятствуют также дискриминационные обычаи и традиции, обязанности в семье и по уходу за детьми, высокие расходы на соискание государственной должности и пребывание в ней.

Из-за ограниченности выхода на традиционные пути власти, например, руководящие органы политических партий, должности в исполнительной власти и т.д., женщины добиваются доступа к власти через альтернативные структуры, особенно в секторе неправительственных организаций.

Зарубежный опыт показывает, что в результате специальных антидискриминационных мер представленность женщин в местных и национальных органах управления достигла 30

и более процентов, что позитивно отразилось на показателях этих стран в области человеческого измерения. Однако, несмотря на то, что женщины Кыргызстана показали значительные руководящие способности в общественных организациях и на государственных должностях, сегодня усиливается тенденция к тому, чтобы выработка политических решений оставалась прерогативой мужчин. Эти структурные и поведенческие барьеры необходимо преодолеть позитивными мерами.

Исходя из этого, можно рекомендовать принятие следующих мер по обеспечению равного политического представительства полов в государственном управлении.

В национальном законодательстве

- ✓ Использование потенциала Закона КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» для реального признания обязательной процедуры гендерной экспертизы законодательства, национальных программ развития, государственного бюджета;
- ✓ Обзор воздействия существующей избирательной системы на политическую представленность женщин в выборных органах и рассмотрение вопроса о реформировании системы;
- ✓ Принятие в рамках избирательной системы мер, побуждающих политические партии к привлечению женщин на выборные должности через формирование партийных избирательных списков с присутствием женщин в той же пропорции, и в тех же уровнях, что и мужчин;
- ✓ Защита и поощрение равных прав женщин и мужчин на участие в политической деятельности через введение специальных мер в законодательства о политических партиях, о государственной и муниципальной службе.

В государственных структурах

- ✓ Формулирование и четкая постановка в стратегических планах и программах развития государства цели достижения равного представительства женщин и мужчин в правительственных органах и комитетах, административных образованиях, судебных инстанциях, включая установление конкретных целевых показателей и принятие мер для значительного увеличения числа женщин, при необходимости путем квотирования;
- ✓ Контроль и оценка прогресса в деле представленности женщин на основе регулярного сбора, анализа и распространения количественных и качественных данных о женщинах и мужчинах на всех уровнях руководящих должностей и ежегодное распространение этих данных;
- ✓ Организация процесса публичной и регулярной отчетности по выполнению Национального Плана Действий по достижению гендерного равенства, разработка единых стандартов отчетности и совершенствование гендерной статистики;
- ✓ Создание системы поощрительных мер для финансируемых правительством организаций за недискриминационную политику и практику увеличения числа женщин в организациях и повышении их престижа;
- ✓ Принятие мер по формированию из числа женщин «критической массы» лидеров, администраторов и управленцев, формирование резерва кадров; обеспечение равного доступа женщинам к источникам подготовки и переподготовки кадров управленческого, руководящего звена, включая подготовку без отрыва от производства;
- ✓ Обзор критериев набора и назначения на руководящие органы и продвижения на старшие должности в государственных структурах на предмет прозрачности и недискриминационного характера по отношению к женщинам;

- ✓ Поддержка инициатив НПО и международных организаций по обучению государственных служащих концепции гендерного равенства и повышению гендерной чувствительности; включение вопросов на гендерную чувствительность в списки Аттестационных Комиссий для госслужащих;
- ✓ Разработка и внедрение санкций, связанных с гендерной дискриминацией в государственных структурах, процедур подачи и рассмотрения жалоб, мер наказания для руководителей в случае гендерной дискриминации;
- ✓ Соблюдение гендерного баланса при формировании национальных правительственных делегаций для участия в региональных и международных форумах;
- ✓ Проведение национальных и местных информационных кампаний в поддержку женщин во время выборов.

В политических партиях

- ✓ Обзор партийных структур и процедур в целях выявления и устранения препятствий, прямо или косвенно создающих дискриминационные барьеры для участия женщин;
- ✓ Участие женщин во всех внутрипартийных руководящих структурах и процессах выдвижения кандидатов на выборные и назначаемые должности;
- ✓ Обсуждение вопросов, связанных с включением гендерных проблем в программы и предвыборные платформы политических партий;
- ✓ Лоббирование изменений в избирательном законодательстве, обеспечивающем паритетное представительство в партийных списках;
- ✓ Формирование базы данных женщин лидеров, составление списков возможных женщин-кандидаток, поддержание связи и использование потенциала женских НПО для увеличения числа активных женщин в составе партии;
- ✓ Использование партийных средств массовой информации для пропаганды женщин-кандидаток.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, возможные действия и инициативы для достижения равенства полов в управлении государством и обществом можно разделить на три группы. Наиболее смелые – те, что касаются изменения структурных условий. Они предполагают осуществление перемен с помощью законодательства, изменений в процедурах выборов и выдвижения кандидатов, нормативных актов о введении квот или других формах позитивного действия, а также с помощью установления обязательных разнарядок для обеспечения более высокого процента вовлеченных женщин.

Второй тип инициатив направлен на изменение отношения к сбалансированному участию полов в процессе принятия решений путем проведения кампаний по повышению сознательности в различных слоях общества.

Третий тип программ имеет целью улучшить доступ новых женщин к руководящим должностям. Эти инициативы направлены на увеличение числа кандидаток путем подготовки кадров и создания баз данных. Они могут охватывать вопросы организационной культуры и разработки стратегий в целях лучшего взаимодействия сбалансированных в гендерном отношении групп.

Все эти программы могут быть реализованы только в том случае, если все больше людей начнут задумываться над существованием проблемы неравного участия полов в управлении. Люди являются самым важным ресурсом в любом изменении, необходима критическая масса сторонников перемен на всех уровнях. Чем больше потенциальных активистов и лидеров будут готовы встать на сторону необходимости таких изменений, тем сложнее станет положение групп, которые открыто противостоят изменению статус-кво в области гендерного баланса в процессе принятия решений. К сожалению, наше общество пока в целом терпимо к откровенному сексизму и дискриминации.

Надеемся, что данное исследование хотя бы в небольшой степени поможет изменить «соотношение сил» в этом процессе.

Гендер. Социокультурный конструкт пола, представляющий собой заданные характеристики так называемого «мужского» и «женского» поведения, стиля и образа жизни, норм, предпочтений, жизненных устремлений и т.д. В отличие от биологического пола, гендер строится в определенном социокультурном контексте в определенный исторический период и, следовательно, различен во времени и пространстве. «Гендер» не синоним «женщин» или «женского». Он относится как к мужчинам, так и к женщинам, а также к их социально и культурно обусловленным отношениям.

Гендерная чувствительность. Понимание и принятие во внимание социокультурных факторов, лежащих в основе дискриминации по признаку пола. Гендерно-чувствительное планирование использует специальные методы и средства для предоставления женщинам и девочкам большей возможности участия в процессе развития и для измерения воздействия запланированных действий на женщин и мужчин.

Гендерная политика. Государственная, общественная деятельность, направленная на установление равенства мужчин и женщин во всех сферах жизнедеятельности.

Гендерно-правовая экспертиза. Гендерная экспертиза определяет, в какой мере международные стандарты и нормы реализуются в национальном законодательстве. Она также определяет степень гендерной чувствительности законодательных и исполнительных органов, социума, и в целом способствует формированию гендерно-справедливой политики, включающей не только равные права и ответственность, но и, что особенно важно, равные возможности для мужчин и женщин.

Гендерная статистика. Статистика, отражающая соответствующее положение мужчин и женщин во всех сферах социально-политической жизни и освещающая гендерные проблемы и отношения в обществе.

Гендерное равенство. Означает, что женщины и мужчины имеют равные условия для реализации в полной мере своих прав и потенциала для того, чтобы вносить свой вклад в национальное, политическое, экономическое, социальное и культурное развитие и пользоваться его результатами. В настоящее время понятие «равенство» признает, что различное отношение к женщинам и мужчинам необходимо для достижения равных (одинаковых) результатов.

Гендерное равноправие. Равноправие мужчин и женщин перед законом. Гендерное равноправие не следует путать с гендерным равенством. Гендерное равноправие – это один из путей достижения гендерного равенства. Гендерное равноправие требует создания правовых механизмов обеспечения гендерного равенства в конкретных ситуациях и правовой ответственности за его нарушение.

Гендерный анализ. Анализ социальных процессов, занимающийся исследованием роли женщин и мужчин в таких сферах как разделение труда, принятие решений на различных уровнях, продуктивная и репродуктивная деятельность, доступ и контроль над ресурсами и благами, а также социально-экономическими и экологическими факторами, воздействующими на гендерные отношения. Гендерный анализ подразумевает также систематическое исследование различного воздействия проектов развития на женщин и мужчин, - т.е. как те или иные действия, решения или планы воздействуют на гендерные отношения. Поэтому гендерный анализ необходимо применять на всех этапах процесса развития (планирование, осуществление, мониторинг и оценка). Кроме того, он применяется в развитии человеческих ресурсов, обучении и т.д.

³⁰ Существуют различные варианты данных определений, которые не меняют содержание описываемых явлений. Для того, чтобы избежать разночтений с уже существующими в Кыргызстане официальными документами, определения для настоящего исследования взяты из «Гендерного глоссария», включенного в «Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2002-2006 годы», Бишкек, 2002, С. 48-55.

Гендерный баланс. Гендерный баланс – это равенство женщин и мужчин на всех уровнях организационной структуры. Для достижения гендерного баланса могут использоваться специальные меры по стратегии найма и продвижения по службе женщин, в т.ч. квотирование, положительная дискриминация, позитивные действия и т.д.

Гендерный бюджет. Инструмент для оценки воздействия государственного бюджета на различные группы мужчин и женщин посредством выявления путей, которыми гендерные отношения воздействуют на общество и экономику. Гендерные бюджеты вовсе не являются отдельными бюджетами для женщин. Они предполагают анализ гендерно-ориентированных ассигнований; они рассматривают воздействие основных расходов по всем отраслям и видам услуг отдельно на женщин и мужчин; они также анализируют стратегии и ассигнования, направленные на достижение равенства возможностей в сфере государственных услуг.

Гендерный подход. Процесс оценки любого мероприятия с точки зрения его воздействия на женщин и мужчин, в том числе законодательства, стратегий и программ во всех сферах и на всех уровнях. При гендерном подходе интересы и опыт женщин, равно как и мужчин, становятся неотъемлемым критерием при планировании, осуществлении, мониторинге и оценке деятельности и программ во всех политических, экономических и общественных областях с тем, чтобы и женщины и мужчины могли получать равную выгоду, а неравенство никогда не укоренялось бы.

Квоты. Установленный уровень представительства женщин при составлении списков кандидатов на выборах, а также их участия в органах законодательной и исполнительной власти. Квотирование можно рассматривать как временную меру для достижения гендерного баланса в обществе. Выделяют мягкое (рекомендательное) и жесткое (обязательное) квотирование. Квотирование, принятое в ряде европейских стран, привело к значительному увеличению количества женщин (до 40%) на постах принятия решений. Эффективность этой меры зависит от властных полномочий, предоставляемых женщинами, и от их профессионализма. Формальная квота на 30-процентное участие женщин во всех государственных органах существовала и в Советском Союзе, однако при этом физическое присутствие женщин не означало реального их участия в принятии решений.

Позитивная дискриминация. Политика или принцип, означающий предоставление преимуществ при трудоустройстве, продвижении по службе, получении образования, а также при выдвижении в выборные органы власти представителям групп, традиционно дискриминируемым по признаку пола, расы, национальности. Позитивную дискриминацию часто используют в качестве синонима «позитивным действиям». Позитивная дискриминация, появившись в результате движения женщин и национальных меньшинств за свои права в 1960-1970-е годы, варьируется по своим формам в разных странах Западной Европы. Она может включать широкий спектр мер: от целенаправленных правительственных программ по продвижению женщин в профессиональной сфере до введения обязательных квот для женщин при приеме на работу, составлении списков кандидатов на выборах и формировании органов исполнительной и законодательной власти.

Программа ПРООН «Повышение эффективности национальной системы управления в Кыргызской Республике»

Данная Программа ставит своей целью оказание поддержки стране в установлении эффективной и прозрачной системы национального управления, которое подразумевает эффективную исполнительную власть, контролируемую посредством независимых наблюдательных механизмов, а также законодательную власть, которая принимает законы, ориентированные на интересы всех граждан. Программа нацелена на усиление потенциала, а также на проведение институциональной реформы национальной системы государственного управления, как на центральном, так и на местном уровнях.

Повышение эффективности деятельности Правительства. После анализа, проведенного под эгидой ПРООН в нескольких пилотных министерствах, Правительство применило модель, предложенную ПРООН для завершения процесса функционального анализа в центральных аппаратах различных министерств и ведомств. ПРООН, в сотрудничестве с Британским министерством по международному развитию (DFID), оказывает содействие Правительству в процессе проведения функционального анализа центральных и местных аппаратов отобранных государственных агентств.

Усиление эффективности деятельности Парламента. ПРООН уже оказывала помощь Парламенту в улучшении коммуникаций и повышении информированности общества о его роли и деятельности, а также предоставляла консультации по совершенствованию его внутренней структуры и процедур. ПРООН тесно работает с Парламентом с тем, чтобы гарантировать достижение позитивных изменений, а также оказывает помощь Парламенту в разработке его оптимальной внутренней структуры и процедур, адаптированных для новой однопалатной формы Парламента, и по внедрению инструментов более эффективного исполнения контрольной функции Парламента, особенно по вопросам исполнения государственного бюджета.

ИКТ для национальной системы управления. Начиная с 1999 г., ПРООН оказывает содействие Правительству и Парламенту в процессе внедрения ИКТ для обеспечения более эффективного и открытого для общественности процесса управления открытой государственной информацией, а также в разработке Национальной Стратегии "ИКТ для развития" и планов действий, направленных на интеграцию населения в информационное общество. Программа сосредоточена на усилении потенциала государственных учреждений, как Правительства, так и Парламента, для позиционирования вопросов ИКТ не в контексте технического усовершенствования государственных учреждений, но в разрезе внешнего менеджмента в новом общественном управлении.

Поддержка Офиса Омбудсмана. Программа направлена на укрепление институционального потенциала Офиса Омбудсмана, как через разработку и выполнение стратегии защиты прав человека, так и через оказание консультативной помощи и операционной поддержки деятельности Офиса Омбудсмана, и также установление тесной взаимосвязи между Офисом Омбудсмана, Парламентом, Правительством и институтами гражданского общества, включая средства массовой информации и граждан Кыргызстана.

- **Внедрение гендерных подходов.** Программа поддерживает разработку и исполнение национальной гендерной политики по следующим направлениям:
- Развитие и улучшение национального законодательства;
- Организация информационных кампаний, направленных на повышение уровня знаний о проблемах гендерного равенства;
- Внедрение гендерных подходов в политику, стратегию и деятельность министерств и ведомств;
- Усиление потенциала женщин - лидеров, готовящихся баллотироваться на парламентских выборах 2005 года.

ПРООН играет лидирующую роль в продвижении и развитии гендерного законодательства, реформы избирательной системы для обеспечения прав женщин, как в законодательстве, так и на практике; для обеспечения участия женщин в демократических процессах; для усиления роли информационных и коммуникационных средств в активном продвижении женщин в политику; для включения прав женщин в национальную политику развития и т.д.

Программа ПРООН по Повышению эффективности национальной системы управления в Кыргызской Республике

Кыргызстан, 720040, Бишкек, ул. Фрунзе 477

Тел: (996 312) 66 46 34, 66 21 08, Факс: (996 312) 66-05-73

E-mail: staff@cgov.undp.kg