

**Агентство Социальных Технологий
при поддержке Бюро по Демократическим Институтам
и Правам Человека ОБСЕ**

Промежуточная оценка

реализации Национального плана действий
по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике

Бишкек, 2009

Промежуточная оценка реализации Национального плана действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике. Отчет.- Бишкек, 2010 г. - 56 с.

Промежуточная оценка реализации Национального плана действий по достижению гендерного равенства в КР была проведена при поддержке Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Мнения и информация, содержащиеся в настоящем издании, не обязательно совпадают с принципами и позицией БДИПЧ.

Промежуточная оценка реализации НПД по достижению гендерного равенства в КР опубликована в рамках проекта «Разработка механизмов и осуществление социальной и правовой защиты женщин от насилия», реализованного Правовой программой Фонда «Сорос - Кыргызстан» при финансовой поддержке Европейского Союза.

Информация, содержащаяся в настоящем документе, не обязательно отражает позицию или мнение Фонда «Сорос - Кыргызстан» или других агентств.



Данный материал опубликован при поддержке Европейского Союза. Содержание публикации является предметом ответственности авторов и не отражает точку зрения Европейского Союза

Документ подготовлен ОО «Агентством Социальных Технологий».

Содержание

1. <u>Список сокращений</u>	4
2. <u>Концептуальные рамки разработки национальных программ по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике</u>	5
3. <u>Обзор исполнения НПД по достижению гендерного равенства на 2007-2010гг.: достижения, вызовы и риски</u>	6
4. <u>Мониторинг выполнения приоритетного направления 1 «Совершенствование институционального механизма по достижению гендерного равенства»</u>	6
5. <u>Мониторинг выполнения приоритетного направления 2 «Соблюдение гендерного баланса на всех уровнях принятия решений»</u>	14
6. <u>Мониторинг выполнения приоритетного направления 3 «Гендерный компонент социально-экономической сферы»</u>	17
7. <u>Мониторинг выполнения приоритетного направления 4 «Гендерные аспекты здоровья и здравоохранения»</u>	28
8. <u>Мониторинг выполнения приоритетного направления 5 «Достижение гендерного равенства в образовании»</u>	36
9. <u>Мониторинг выполнения приоритетного направления 6 «Уменьшение гендерного насилия»</u>	40
10. <u>Мониторинг выполнения приоритетного направления 7 «Гендерные аспекты в информационной сфере»</u>	45
11. <u>Резюме</u>	56

Список сокращений

АдПКР	Администрация Президента Кыргызской Республики
АПКР	Аппарат Правительства Кыргызской Республики
ГАСО	Государственное агентство по социальному обеспечению при Правительстве Кыргызской Республики
ГК	Гражданский кодекс
ГМУП	Гарантированный минимальный уровень потребления
ДДО	Детские дошкольные учреждения
ЖК КР	Жогорку Кенеш Кыргызской Республики
ИРГФ	Индекс развития с учетом гендерного фактора
КР	Кыргызская Республика
ЛЖВ	Лица, живущие с ВИЧ
МПБ	Минимальный потребительский бюджет
МСЭК	Медико-социальная экспертная комиссия
МТСР	Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики
МТЗим	Министерство труда, занятости и миграции Кыргызской Республики
МОТ	Международная организация труда
МСП	Малое и среднее предпринимательство
МЭР	Министерство экономического регулирования Кыргызской Республики
МЭРТ	Министерство экономического развития и торговли Кыргызской Республики
Минюст, МЮ	Министерство юстиции Кыргызской Республики
НБКР	Национальный банк Кыргызской Республики
НС, Нацсовет	Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики
НПА	Нормативный правовой акт
НПД	Национальный план действий по достижению гендерного равенства на 2002-2006 и 2007-2010 годы в Кыргызской Республике
НКО	Некоммерческая организация
НСК, Нацстатком	Национальный статистический комитет Кыргызской Республики
ОГВ	Ответственный \ ответственные по гендерным вопросам
ООН	Организация объединенных наций
ППД	Пекинская платформа действий, принятая Четвертой всемирной конференцией по положению женщин 15 сентября 1995 года
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СК	Семейный кодекс Кыргызской Республики
СМИ	Средства массовой организации
СРС	Стратегия развития страны Кыргызской Республики
ССДС	Среднедушевой совокупный доход семьи
ТК	Трудовой кодекс Кыргызской Республики
УП КР	Указ Президента Кыргызской Республики
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
ЮНИФЕМ	Фонд ООН для развития в интересах женщин
CEDAW	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации против женщин
RBM	Управление, ориентированное на результат (Results Based Management)

Концептуальные рамки разработки национальных программ по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике

Разработка нового Национального плана действий по достижению гендерного равенства (НПД) - одно из принципиальных условий успешной интеграции Кыргызской Республики в мировое сообщество, поскольку во всем мире степень развития общества определяется такими показателями, как гендерное равенство и действенное искоренение не только явных, но и скрытых форм дискриминации по половому признаку.

В 2010 году завершается срок реализации стратегического документа по достижению гендерного равенства «Национальный План Действий». Новый гендерный План действий, который следует разрабатывать на период с 2011 года станет четвертым¹ стратегическим документом гендерной политики в истории суверенного Кыргызстана.

В основу разработки национальных программ по улучшению положения женщин и достижению гендерного равенства в Кыргызстане легли принципы и структура Пекинской Платформы Действий по улучшению положения женщин.

В связи с тем, что в конце 2010 года заканчивается реализация НПД-2, возникает необходимость проведения оценки его реализации, формулирования проблем и определения приоритетных направлений нового плана действий.

Практика разработки национальных гендерных планов до сих пор отличалась формальностью проводимой оценки реализации предыдущих Планов действий, крайней ограниченностью анализа актуальной ситуации и тенденций перспективного развития, а также низким качеством самого проектировочного процесса, в рамках которого целый ряд ключевых этапов и элементов проектирования просто был исключен.

В этой связи, пожалуй, примечательна попытка Секретариата по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию в 2006 году провести широкое обсуждение как оценки реализации НПД-1, так и обсудить приоритеты работы на новый этап гендерной политики. Это отмечалось во введении НПД-2: “НПД по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 гг. разработан на принципах участия и взаимодействия, посредством вовлечения различных участников его реализации, включая как непосредственных исполнителей - структуры и лиц, ответственных за реализацию государственной гендерной политики - представителей органов государственного управления и местного самоуправления, так и партнеров по реализации НПД из неправительственных и международных организаций”.

Актуальность и в то же время сложность разработки нового плана действий на перспективу с 2011 года обусловлена, прежде всего, тем, что, несмотря на определенные успехи, достигнутые в продвижении реформ по обеспечению гендерного равенства в рамках функционирующего НПД, увеличился массив вызовов и проблем, расширился круг гендерных разрывов в разных сферах жизнедеятельности мужчин и женщин, а также существенно изменилась в целом система и принципы управления в КР.

Так, согласно стратегическим документам КР (прежде всего, Стратегии развития страны (СРС) на период 2009-2011) и новой политике в системе принятия решений, планирование и разработка национальных программ осуществляется по принципу децентрализации – на основе планов и проектов регионов, формулирования бюджетных

¹ До сих пор были разработаны и реализованы три государственные программы по улучшению положения женщин и достижению гендерного равенства: «Аялзат» (1996-2000 гг.), Национальный план действий по достижению гендерного равенства на 2002-2006 гг. (НПД-I) и НПД-II (2007-2010 гг.), который определяет настоящие стратегии достижения гендерного равенства. Программа “Аялзат” была программой улучшения положения женщин и концептуально обеспечивала политику “Женщины в развитии”.

инициатив снизу вверх². Более того, в СРС и других ключевых документах развития государство декларировало приверженность принципу управления, ориентированного на результат. Это означает, что новый этап разработки гендерной политики должен быть проведен качественно, требуется учесть не только индикаторы процесса, как в ныне действующем НПД, но и индикаторы результатов реализации политики. НПД-3 должен быть основан на глубоком и точном анализе рисков и вызовов, определения возможностей и слабостей как институционального механизма по продвижению гендерного равенства, так и других ключевых акторов гендерной политики.

Важнейшим условием успешности реализации нового плана действий по достижению гендерного равенства станет реалистичность учета необходимых ресурсов, определение источников финансирования и оценка бюджетных возможностей государства. В этой связи возникает один из текущих вызовов разработки НПД: проект среднесрочного бюджетного прогноза до 2012 года уже разработан, и в проекте он не имеет никаких гендерных измерений, за исключением традиционного учета пола в сфере социальной политики государства. Потому для обеспечения финансирования НПД по достижению гендерного равенства в необходимом объеме со стороны государства ключевым акторам придется использовать стратегии лоббирования и доказывать необходимость внедрения гендерного измерения в государственные бюджеты, также и в стратегических отраслях развития.

Другим вызовом настоящего периода является неустойчивость и даже неопределенность институционального механизма, ответственного за разработку и реализацию гендерной политики. Как описано в первом разделе промежуточного обзора реализации НПД, в настоящий момент имеет место недостаточное нормативное закрепление полномочий органов, ответственных на этапе определения приоритетов или формулировки, разработки национальной гендерной политики. В этой связи другой ключевой фактор гендерной политики – неправительственные организации (женские / гендерные / по правам человека) должны мобилизовать ресурсы для стимулирования государства укреплять институциональный механизм и обеспечить оценку реализации и разработку качественного НПД по достижению гендерного равенства.

Именно поэтому Агентством Социальных Технологий уже за год до окончания НПД-2 инициирован процесс анализа реализации НПД и проведение публичных обсуждений результатов, с тем, чтобы иметь достаточно ресурсов и привлечь все потенциально заинтересованные структуры и институты к разработке нового стратегического гендерного документа.

Данная работа была проделана при поддержке Бюро по Демократическим Институтам и Правам Человека ОБСЕ.

² Процесс формулирования гендерных планов развития уже начался в регионах. В частности, в 2009 г. при поддержке ПРООН осуществлен пилотный проект по разработке проекта регионального НПД по достижению гендерного равенства Чуйской области, а также проведено обучение представителей местной власти и локальных НПО по разработке гендерных планов территорий и осуществлен обмен опытом с чуйчанами – разработчиками проекта регионального гендерного НПД.

Обзор исполнения НПД по достижению гендерного равенства на 2007-2010гг.: достижения, вызовы и риски

Мониторинг выполнения приоритетного направления 1 «Совершенствование институционального механизма по достижению гендерного равенства»

Укрепление национального механизма по достижению гендерного равенства является задачей 1.1. Матрицы мероприятий Национального плана действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 годы, являющегося неотъемлемой частью Стратегии развития страны (далее - СРС) на 2009-2011 годы. Первым мероприятием в решении данной задачи является проведение функционального анализа системы государственных органов для определения устойчивости институционального механизма по реализации гендерной политики, разработка, обсуждение, внедрение и публикация результатов анализа.

Проведение функционального анализа было заказано Правительством Кыргызской Республики группе местных экспертов, которые работали в тесном сотрудничестве с Аппаратом Правительства КР и при поддержке Программы «Демократическое управление» ПРООН. Был проведен системный анализ функций по разработке и реализации гендерной политики, который позволяет в целом оценить способность органов государственного управления и местного самоуправления функционировать в качестве интегрированной системы - национального институционального гендерного механизма.

На данный момент результаты функционального анализа обсуждены с государственными органами и общественными организациями на национальном уровне, предстоит обсуждение в регионах, публикация и внедрение результатов анализа.

Существенным пробелом в национальном институциональном механизме является недостаточное нормативное закрепление полномочий органов, ответственных на этапе определения приоритетов или формулировки, разработки национальной гендерной политики. Утвержденная в Стратегии развития страны на 2009-2011 годы «функция формулирования приоритетных направлений гендерной политики сохраняется за Отделом экономического и социального развития Администрации Президента Кыргызской Республики». В ходе последней реформы органов государственного управления Администрация Президента КР была упразднена, ее функции переданы созданному Институту Президента, однако в положениях подразделений Института (Аппарат Президента КР, Секретариат Президента КР) не закреплена функция по разработке гендерной политики.

Нерешенными остаются вопросы о Председателе и рабочем органе Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР, (далее - НС по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию). В соответствии с Положением о НС по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию⁴, его возглавляет Государственный секретарь КР, должность которого упразднена. В мае 2008 года функция реализации гендерной политики передана из отдела экономической и социальной политики Администрации Президента КР в отдел социального развития Аппарата Правительства. Данный отдел де-юре⁵ является рабочим органом НС по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР, однако де-факто его уже не существует.

³ Утверждена Указом Президента КР от 31 марта 2009 года № 183.

⁴ Утверждено Указом Президента КР от 13 февраля 2006 года N 64 (в редакции указов Президента КР от 25 мая 2007 года УП N 269, 7 мая 2008 года УП N 158).

⁵ В соответствии с УП КР от 7 мая 2008 года УП N 158 "О внесении изменений и дополнения в некоторые решения Президента Кыргызской Республики"

Важнейшим шагом по совершенствованию гендерного законодательства стало принятие Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года № 184. В отличие от действовавшего ранее Закона «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» от 12 марта 2003 года N 60, новым законом государство берет на себя больше обязательств по предоставлению равных прав и возможностей лицам разного пола. Закон значительно дополнен современными гендерными понятиями, в нем расширена нормативная база для формирования государственной гендерной политики, усилена ответственность государственных органов и органов местного самоуправления за реализацию данной политики. В статье 26 Закона определена компетенция уполномоченного государственного органа в области гендерной политики, т.е. заложена необходимость создания и функционирования данного органа в составе Правительства. Неисполнение данной статьи и отсутствие уполномоченного органа с момента принятия Закона было предметом критики Правительства со стороны организаций гражданского общества. Существующие в тот период институты, в чью компетенцию входит реализация гендерной политики, в том числе сектор по гендерным вопросам Отдела социального развития Аппарата Правительства, состоящий из двух штатных единиц, по определению не могли выполнять функции данного уполномоченного государственного органа в области гендерной политики.

В Заключительных комментариях Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин к Третьему периодическому докладу Кыргызстана, представленному в октябре 2008 года, выражается озабоченность по поводу отсутствия уполномоченного специализированного государственного органа по гендерным проблемам. Комитет рекомендует срочно создать такой орган, который нес бы особую ответственность за решение гендерных проблем с достаточным объемом ресурсов, как людских, так и финансовых, с четко определенным мандатом по разработке и координации эффективных и последовательных мероприятий и программ с учетом гендерного фактора, с полномочиями требовать отчетности от всех министерств⁶.

В ходе реформы органов государственного управления, инициированных Президентом КР в октябре 2009 года, вновь созданному Министерству труда, занятости и миграции (далее - МТЗиМ) были переданы функции по вопросам гендера.⁷ Широкий круг полномочий министерства позволяет в полной мере выполнять определенные Законом КР «О государственных гарантиях равных прав и возможностей для мужчин и женщин» функции уполномоченного государственного органа в сфере гендерной политики.

В Положении о Министерстве труда, занятости и миграции КР, утвержденном Постановлением Правительства КР от 17 ноября 2009 года N 709, в числе основных задач определена задача «Обеспечивать гендерное равенство в соответствии с законодательством Кыргызской Республики» (п. 5.9). Помимо общих функций в Положении МТЗиМ выделены специальные функции по гендерным вопросам:

- выработка предложений для определения приоритетов и формулирования задач национальной гендерной политики с участием государственных органов, органов местного самоуправления и общественных организаций;
- взаимодействие с заинтересованными министерствами, административными ведомствами, местными государственными администрациями и органами местного самоуправления в решении вопросов гендера;
- содействие деятельности государственных органов, органов МСУ по реализации

⁶ Заключительные комментарии Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин к Третьему периодическому докладу Кыргызской Республики по исполнению конвенции. – пп. 25, 26.

⁷ УП КР от 26 октября 2009 года УП N 425 «О мерах по обеспечению реализации Закона Кыргызской Республики «О структуре Правительства Кыргызской Республики».

государственной политики в сфере *гендера*;

- содействие трудоустройству уязвимых слоев населения, в том числе *женщин*;
- анализ ситуации в гендерной сфере и мониторинг реализации мероприятий *национального плана действий по достижению гендерного равенства*;
- совершенствование механизмов выполнения нормативных правовых актов, предусматривающих *гендерный баланс кадров*, а также внедрение гендерных вопросов как в практические действия, так и в управленческую работу.

При всей позитивности факта появления уполномоченного государственного органа в сфере гендерной политики в лице МТЗиМ вызывает озабоченность отсутствие в структуре данного министерства специального подразделения по гендерным вопросам, хотя, например, по делам молодежи и по защите детей созданы отдельные департаменты.

Жогорку Кенеш Кыргызской Республики играет ключевую роль по формированию правовой основы государственной политики гендерного равенства. При этом только в конце 2007 года в парламенте был образован профильный Комитет, к компетенции которого отнесены гендерные вопросы, - Комитет по молодежной, гендерной политике, физической культуре и спорту Жогорку Кенеша Кыргызской Республики⁸, что позволило значительно расширить повестку парламента через гендерную экспертизу законопроектов, парламентские слушания, обсуждение вопросов гендерного равенства с представителями общественности и экспертного сообщества. За время своей работы профильный Комитет провел 4 Парламентских слушания по исполнению различных Законов КР, имеющих отношение к положению женщин.

Однако, данное институциональное новшество в парламенте оказалось недолговременным и просуществовало менее двух лет, при очередном изменении структуры парламента профильный комитет по гендерной политике был упразднен, положения вновь созданных комитетов не утверждены и остается неясным вопрос к компетенции какого комитета ЖК будут отнесены гендерные вопросы. Скорее всего, традиционно это будет Комитет по социальной политике. При этом отсутствие в названии комитетов указание на сферу гендерной политики может привести к тому, что гендерные вопросы не будут в центре внимания, будут занимать второстепенное положение.

В НПД еще на 2007 год было запланировано создание постоянно действующей гендерной экспертной группы при Спикере ЖК КР (мероприятие 1.1.1.2.), однако до сих пор такая группа не создана. При этом НПД данная гендерная экспертная группа была определена в числе ответственных исполнителей мероприятия 1.3.1.1. по анализу национального законодательства на соответствие международным обязательствам. Создание такого органа способствовало бы выполнению требования о проведении гендерной экспертизы законодательства и проектов НПА.

Несомненно, достижением для Кыргызстана является разработка и утверждение Стандартов проведения специализированных видов экспертиз законопроектов, в том числе гендерной экспертизы (задача 1.3.3). Тем не менее, гендерная экспертиза нуждается в дальнейшем институциональном закреплении и совершенствовании в плане распространения данной процедуры на всех инициаторов законотворчества. Широкое применение гендерной экспертизы требует укрепления потенциала и компетентности сотрудников. Сегодня решение о проведении гендерной экспертизы законопроекта основывается на общем понимании его содержания, но не на экспертном заключении. С точки зрения совершенствования институционального механизма проблемой является нерегулярность, избирательность проведения гендерной экспертизы законопроектов, а также недостаточность практических навыков у сотрудников аппарата ЖК по применению стандартов гендерной экспертизы законопроектов.

⁸ Комитет образован согласно постановлению Жогорку Кенеша КР № 27-IV от 25 декабря 2007 года.

В НПД была предусмотрена деятельность по внедрению гендерного подхода в деятельность правозащитных институтов (мероприятие 1.1.1.3). При поддержке международных организаций и участии женских и гендерных НПО было проведено обучение по вопросам гендерной политики и методологии гендерной экспертизы НПА для сотрудников аппарата ЖК КР и Омбудсмана КР (Комиссия по правам человека при Президенте КР была упразднена). Пост заместителя Омбудсмана по вопросам равных прав и возможностей не учрежден, в аппарате Омбудсмана подразделение по защите прав женщин и семьи было преобразовано в отдел ювенальной юстиции по защите прав женщин и семьи, а затем в сектор по защите от насилия в семье и гендерной дискриминации. Позитивной тенденцией является работа по созданию Общественного совета по гендерному развитию при Омбудсмене КР.

Мониторинг выполнения международных обязательств по прогрессу в достижении гендерного равенства не был проведен, исключение составляют проведенные в октябре 2008 года парламентские слушания по исполнению обязательств в сфере политики.

Защита от гендерной дискриминации осуществляется не в должном объеме, о чем свидетельствует наличие таких проблем как ранние браки, многоженство, кража невест, насилие в отношении женщин, гендерный дисбаланс на руководящих должностях, гендерная сегрегация рынка труда и др.

Используя свои прямые функции, органы прокуратуры могли бы сделать значительный вклад в исполнение существующих норм международного и национального законодательства в области обеспечения гендерного равенства и искоренения гендерной дискриминации и насилия. Например, уже проводилась проверка исполнения Указа Президента КР № 136 от 20.05.2006 «О мерах по совершенствованию гендерной политики», и ряду государственных органов Генеральной прокуратурой КР вынесены акты прокурорского реагирования по фактам несоблюдения 30%-ной нормы представительства женщин на руководящих должностях.

Сбор статистических данных прокуратуры осуществляется с учетом гендерно разделенных показателей, но сотрудники прокуратуры, как на центральном уровне, так и региональном, пока не достаточно понимают его значение и необходимость. Согласно статье 9 Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье», принятого еще в 2003 году, органы прокуратуры обязаны проверять полноту и своевременность учета и регистрации поступивших сообщений о фактах семейного насилия. На сегодняшний день в практике прокурорских работников не было таких специальных проверок, нет методических рекомендаций, разработанных в этой связи Генеральной прокуратурой.

Серьезной проблемой остается интеграция гендерных подходов в отраслевые стратегии и программы (задача 1.1.2.НПД). Ведомственные, отраслевые и региональные планы реализации НПД и матрицы мероприятий по его осуществлению разработаны и утверждены, но качество планов и их исполнимость не обеспечивает цели внедрения гендерного измерения в деятельность ОГУ и МСУ. Так, ни в одном ведомственном плане и плане ОГУ не заложено финансирование из государственного или местного бюджета на его реализацию.

Большинством государственных органов и органов местного самоуправления выявление гендерных аспектов в своей отрасли, сфере управления либо не проводилось, либо проводилось поверхностно. В результате ведомственные планы по реализации Национального плана действий по достижению гендерного равенства были сформулированы без должного анализа реалистичности их исполнения, поиска альтернативных возможностей, а также без финансового обеспечения. Таким образом, актуальной остается задача по укреплению потенциала органов государственного управления и

МСУ по проведению гендерного анализа ситуации в разных отраслях и регионах, использованию комплексного гендерного подхода при разработке отраслевых и местных стратегий и программ.

Выполнение задачи НПД 1.1.3 «Межсекторальное партнерство» предполагало расширение практики создания Консультативных советов по гендерной политике на местном уровне. В этой связи можно констатировать, что во всех областях, кроме Чуйской, созданы коллегиальные органы, функционирующие на общественных началах и имеющие в своем составе представителей государственных учреждений и общественных организаций. Логически за стадией формализации данных коллегиальных органов должна следовать работа по расширению влияния коллегиальных органов на внедрение гендерного измерения в деятельность ОГА и МСУ, что требует налаживания системы гендерного анализа местной ситуации, проведения исследований и разработки региональных программ на их основе.

В Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерного развития имеет место нерепрезентативность гражданского сектора и отсутствие четких критериев отбора и прозрачных механизмов по привлечению представителей гражданских объединений. Слабая связь членов НС от гражданского общества с женским движением, отсутствие представителей гендерных неправительственных организаций в национальных коллегиальных органах обуславливают недостаточное влияние на выбор приоритетов развития. НКО заинтересованы в получении конкретных результатов на основе ясных и четких процедур взаимодействия с государственными и местными органами управления.

Второй задачей в рамках рассматриваемого направления НПД является совершенствование гендерно-дезагрегированных индикаторов, показателей и отчетности через проведение мониторинга и оценки выполнения конвенций, программ и планов действий. Проведена работа по совершенствованию матрицы гармонизированных гендерных индикаторов, однако отсутствуют некоторые гендерно-чувствительные индикаторы из-за отсутствия заказа от разработчиков и исполнителей гендерной политики. Кроме того, имеет место низкая объективность статистических показателей, особенно на местном уровне из-за отсутствия ресурсов для проведения выборочных обследований по различным гендерным аспектам, т.к. они являются затратными мероприятиями и в основном проводятся по заказу международных организаций при их технической и финансовой поддержке.

Совершенствование процедур отчетности о выполнении конвенций и НПД (мероприятие 1.2.1.2) пока не имеет конкретных результатов в виде определения ответственных исполнителей, процедур и механизмов проведения мониторинга и оценки конвенций и НПД, регламентации сроков, а также порядка вовлечения экспертов из гражданского сектора, организации обсуждения результатов и их публикации.

Третья задача в рамках данного направления была направлена на совершенствование национального законодательства через приведение национального законодательства в соответствие с международными обязательствами и совершенствование законодательства КР в части механизмов его реализации. Анализ национального законодательства на соответствие международным обязательствам (в т.ч. не ратифицированным конвенциям); разработка и реализация матрицы мероприятий по их гармонизации (мероприятие 1.3.1.1.) проводился фрагментарно и большей частью в рамках проектов международных организаций.⁹ Предусмотренная НПД разработка матрицы мероприятий по результатам анализа на-

⁹ Например, обзор по отчетности КР по выполнению Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и состоянии национального законодательства в сфере обеспечения равных прав и равных возможностей в сфере политики для мужчин и женщин, а также анализ законодательства КР в сфере труда, занятости и предпринимательства был проведен в 2008 году при поддержке ПРООН.

ционального законодательства на соответствие международным обязательствам не осуществлялась и не публиковалась. Таким образом, даже имеющиеся результаты анализа используются не всегда и неполностью.

Внесение изменений и дополнений в Закон КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» (мероприятие 1.3.2.1) было осуществлено через создание в 2006 году распоряжением руководителя Администрации Президента КР рабочей группы, в которую наряду с представителями ЖК, ряда министерств и ведомств, вошли гендерные эксперты из общественных организаций. Разработанный проект Закона был широко обсужден во всех регионах республики, а также было получено заключение о Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. 4 августа 2008 года Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» вступил в силу.

Принятие данного Закона настоятельно требует внесения поправок в ряд других законов и НПА, например, в Законы КР «О государственной службе», «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», «О муниципальной службе», «Об органах внутренних дел», «О содействии занятости населению», «О свободе вероисповедания и религиозных организациях» и др.

Запланированная в НПД деятельность по мониторингу реализации Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» (мероприятие 1.3.2.2) реализована частично. 17 июня 2008 года было проведено парламентское слушание «Об исполнении Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье». Затем при организационной поддержке Комитета ЖК по молодежной, гендерной политике, физической культуре и спорту, Аппарата Правительства в конце 2008-2009 гг. мониторинг исполнения данного закона был проведен независимым общественным фондом «Центр исследований демократических процессов». Результаты парламентского слушания и мониторинга демонстрируют несоответствие масштабов проблемы насилия в семье принимаемым мерам со стороны государственных органов. В настоящее время актуальной остается работа по доработке пакета предложений по совершенствованию механизмов реализации закона, внесению изменений и дополнений в Закон, а также приведению в соответствие с ним законодательных актов КР.

Мероприятие 1.3.2.3 по подготовке НПА о регулировании деятельности кризисных центров и оказываемых ими услуг на данный момент не осуществлено. При этом в Законе «О государственном социальном заказе» от 21 июля 2008 года одним из направлений реализации государственного социального заказа является решение гендерных проблем. Однако до сих пор механизм социального заказа не используется государственными органами (за исключением Агентства по социальному обеспечению при Правительстве КР (ранее – Министерство труда и социального развития), хотя услуги кризисных центров могут и должны быть востребованы государством и органами местного самоуправления.

Выводы и рекомендации.

- Запланированные в НПД мероприятия по совершенствованию институционального механизма по достижению гендерного равенства реализованы частично, осуществление некоторых не начиналось. Учитывая, что срок реализации НПД заканчивается в конце 2010 года, а также то, что к концу 2010 года уже должен быть разработан НПД на следующий период, вероятно, большинство из этих мероприятий не будет реализовано.
- Действия в сфере институциональных механизмов за анализируемый период носят несистемный характер, укрепление одних институтов (например, создание профильного комитета в ЖК, пост Специального представителя Президента в ЖК по

вопросам гендерного развития) оказывается недолговременным и при очередных реформах они упраздняются, а существующие институты (Нац.совет, коллегиальные органы при МГА) не имеют должного влияния.

- Определение уполномоченного государственного органа в сфере гендерной политики в лице Министерства труда, занятости и миграции является позитивным изменением, однако для эффективного выполнения функций по реализации гендерной политики необходимо обеспечение его соответствующими кадровыми и организационными ресурсами, в том числе создание специального подразделения в министерстве.
- Институт гендерной экспертизы имеет нормативное закрепление в качестве обязательной процедуры при разработке НПА, однако практика проведения гендерной экспертизы носит избирательный, несистемный характер и в большинстве случаев определяется наличием поддержки со стороны международных и общественных организаций. Необходимо налаживание механизма проведения гендерной экспертизы законодательства и проектов НПА с участием всех органов, обладающих правом законодательной инициативы.
- Работа по постоянному, системному мониторингу законодательства, исполнения международных обязательств и НПА не налажена, а имеющиеся разрозненные результаты анализа не используются в полном объеме, не собираются в одном органе, который бы отслеживал их применение.

Мониторинг выполнения приоритетного направления 2 «Соблюдение гендерного баланса на всех уровнях принятия решений»

Для обеспечения женщинам и мужчинам равного доступа ко всем уровням принятия решений и расширение возможностей участия женщин в управлении в рамках НПД предусмотрено два блока задач: 1) по обзору и оценке достижения гендерного баланса, 2) по содействию равному представительству женщин и мужчин на назначаемых и выборных должностях.

На момент принятия НПД в августе 2007 года актуальность обеспечения гендерного баланса в органах управления проявлялась в фактическом отсутствии женщин в законодательном органе страны, низком представительстве женщин в числе государственных служащих, особенно на высших административных должностях (19,1%), малом числе женщин на уровнях принятия решений в местных государственных администрациях (7%), недопредставленности женщин в составе депутатов местных кенешей (19,1%), полном отсутствии женщин среди губернаторов.

В связи с вышеизложенным, в НПД были запланированы мероприятия по проведению мониторинга и оценки представительства женщин и мужчин на руководящих должностях всех уровней для обеспечения равного доступа ко всем уровням принятия решений и расширения возможностей участия женщин в управлении. Для решения этой задачи ОГУ и МСУ предписывается осуществить определенные мероприятия. Несмотря на то, что проведение мониторинга и оценки представительства женщин и мужчин на руководящих должностях в своих ведомствах не требует большого объема работы, данное мероприятие запланировали в своих ведомственных планах по реализации НПД чуть более половины субъектов государственной власти.

Инициативы по обеспечению гендерного баланса при проведении кадровой политики, направленной на увеличение доли женщин в процессах принятия решений во всех внутренних руководящих структурах, процессах выдвижения кандидатов на назначаемые и выборные должности реализуются не всеми органами государственного управления и местного самоуправления.

Следует отметить, что в течение последних нескольких лет в результате работы АДГС (сейчас ГКС) по формированию базы данных госслужащих с показателями таких характеристик как национальность, образование, возраст, пол, стаж работы и размеры заработной платы (статистическая форма №1-ГОС) в государственных учреждениях налажен сбор гендерно-дезагрегированных данных о составе государственных служащих.

Вопрос обеспечения гендерного баланса на уровнях принятия решений и обеспечения равного доступа к государственной службе для мужчин и женщин подробно определен в Законе “О государственных гарантиях равных прав и возможностей для мужчин и женщин”, в частности, глава 2 закона полностью посвящена описанию гарантий гендерного равенства в управлении государством и прохождении государственной и муниципальной службы. Необходимо внесение дополнений и изменений в Законы о государственной службе и муниципальной службе для гармонизации с положениями данного закона.

Широко распространенные в сфере государственной службы сексистские высказывания в отношении женщин, практика использования дискриминационных вопросов при приеме на работу, противоречащие нормам Законов КР «О государственной службе» и «Государственные гарантии равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» оставались без должного внимания со стороны как органов прокуратуры, так и АДГС. При этом в числе функций АДГС предусмотрена разработка предложений, касающихся этики государственного служащего и осуществление мониторинга соблюдения государственными служащими этических норм.

Обеспечение гендерного равенства при найме и продвижении являются самыми ранимыми вопросами в системе государственной службы и, соответственно, требуют разработки более четких мер по их мониторингу со стороны ГКС, разработке и применению специальных мер по обеспечению равных возможностей для представителей обоих полов.

При выполнении Агентством функции единого координирующего органа по вопросам формирования и размещения государственного заказа по программам подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировок госслужащих, в том числе за рубежом, существует настоятельная необходимость определения требований о гендерном балансе среди обучающихся и об уровне необходимой гендерной компетентности госслужащих КР.

Национальное агентство местного самоуправления, являющееся одним из исполнителей данного направления НПД, не ведет на постоянной основе мониторинг и оценку гендерного баланса в составе муниципальных служащих. В Положении о НАМСУ не закреплены функции по продвижению гендерной политики в органах МСУ, не существует типовых положений о функциях ОГВ в органах местного самоуправления. Проблема обеспечения равных прав и возможностей при найме и продвижении в системе муниципальной службы нуждаются в обеспечении мониторинга и разработке специальных мер по ее решению.

Публикация сборника гендерно-разделенной статистики «Женщины и мужчины КР» готовится и публикуется ежегодно, однако всегда при финансовой поддержке международных организаций (ЮНФПА, ПРООН). При этом данные и способы их представления различаются в сборниках разных лет, что затрудняет анализ тенденций изменения гендерных проблем. Более того, перечень приводимых гендерно-дезаггегрированных данных в сборнике нуждается в значительном расширении показателей и их детализации.

Для мониторинга гендерного представительства на выборных должностях в НПД было предусмотрено размещение на сайте Центральной избирательной комиссии по выборам и проведению референдумов КР данных о замещении выборных должностей. Однако в систематизированном, регулярно обновляемом виде такие данные не представлены на указанном сайте.

По подзадаче 2.1.2. “Содействие равному представительству женщин и мужчин на назначаемых и выборных должностях” можно констатировать в качестве достижения включение в Кодекс о выборах в ст. 72 гендерной квоты, требующей от политических партий при составлении списков кандидатов на выборах в Жогорку Кенеш обеспечивать чередование женских и мужских фамилий с разницей не более трех позиций. Данная норма позволила женщинам занять в парламенте в конце 2007 года 26 % мест, более того при замене депутатов также сохраняется очередность в списках, таким образом, независимо, сколько и каких партий пройдут в парламент, представленность женщин-депутатов не будет ниже 25%.

Однако, подобных гендерных квот не было предусмотрено при проведении выборов в местные кенешы, в результате чего по итогам местных выборов осенью 2008 года число женщин-депутатов местных кенешей сократилось и составило 17,2 %, что актуализирует разработку и введение временных специальных мер поддержки участия женщин в политике на местном уровне.

Мероприятия НПД по введению системы административного поощрения для инициатив ОГУ и МСУ по обеспечению гендерного баланса при проведении кадровой политики, направленной на увеличение доли женщин в процессах принятия решений во всех внутренних руководящих структурах и внедрение гендерных подходов в свою деятельность (2.1.2.2) реализовывались частично. Типовое положение о поощрении не

разработано, не проводятся ежегодные конкурсы среди ОГУ и МСУ по этим номинациям. Мероприятия по введению системы административного поощрения для подобных инициатив включены только в планы ГКС (бывшее АДГС), НАН КР, МИД, Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, МЭР (бывшее МЭРиТ), Государственного комитета по миграции и занятости, Государственного таможенного комитета, Государственного комитета по государственным закупкам и материальным резервам, Государственного агентства по туризму, Государственного агентства по государственным закупкам и материальным резервам. Однако мониторинг реализации данных инициатив и их результатов не проводился.

Последней подзадачей данного направления в НПД было предусмотрено создание Правительством и областными государственными администрациями школ женского лидерства. Только в планах по реализации НПД государственных администраций Баткенской, Иссык-Кульской, Нарынской и Ошской областей было запланировано создание школ женского лидерства. Учитывая, что данные мероприятия не были обеспечены финансированием, нет разработанных учебных модулей и программ, в функциональные обязанности сотрудников ОГА не входит проведение такого обучения, закономерно, что школы женского лидерства не функционируют. Более того, дискуссионными являются концептуальные основы создания подобных школ: обоснованием служит предпосылка, что женщины менее успешны в продвижении на уровне принятия решений вследствие их недостаточной компетентности, отсутствия у них необходимых знаний и навыков. Данный подход в международной практике подвергся критике, пересмотру и признанию того, что женщины сталкиваются с дополнительными барьерами и препятствиями (так называемые «стеклянный потолок и стеклянные стены»), и задача государственных органов обеспечить не только равные права и возможности, но и равные результаты через разработку и принятие различных специальных мер. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Пекинская платформа действий и другие международные документы составлены на основе такой установки.

Выводы и рекомендации.

- Практически все мероприятия НПД по соблюдению гендерного баланса на всех уровнях принятия решений нуждаются в дальнейшей реализации, расширении и углублении охвата, а также в придании результатам данной деятельности устойчивого, нормативно обеспеченного характера.
- Необходима более активная работа по обеспечению равных прав и возможностей в сфере муниципальной службы, а также на выборных должностях на местном уровне, включая разработку и внедрение временных специальных мер.
- Вопросы прохождения конкурса, приема на работу, продвижения по службе, сочетания служебных обязанностей с семейными обязанностями остаются ранимыми в плане обеспечения равных возможностей для женщин и мужчин.
- Необходимо приведение национального законодательства в соответствие с международными стандартами, положениями Закона «О государственных гарантиях равных прав и возможностей для мужчин и женщин» в сфере политики, обеспечения доступа к процессам принятия решений на разных уровнях.

Мониторинг выполнения приоритетного направления 3 «Гендерный компонент социально-экономической сферы»

1. Обзор основных результатов выполнения НПД по достижению гендерного равенства в КР на 2007-2010 гг. в сфере социально-экономического развития

Национальный план действий по достижению гендерного равенства в КР на 2007-2010гг. был заявлен в качестве «программы, дополняющей и обогащающей главные страновые программы, направленные на обеспечение стабильной среды развития, экономического роста, борьбы с коррупцией и устойчивого человеческого развития».¹⁰

С учетом значительной экономической ориентированности стратегических программ развития Кыргызстана, очевидно, что гендерный НПД должен был быть нацелен на раскрытие гендерных аспектов и определение задач в русле реализации стратегий развития. Однако в реальности раздел по социально-экономической сфере НПД представляет собой наиболее слабое, непроработанное звено, которое фактически никак не коррелирует с утвержденными стратегиями страны.

В числе задач НПД в экономической сфере были определены¹¹:

1. Меры политики, направленные на совершенствование законодательства в целях содействия «справедливому разделению репродуктивного труда между мужчинами и женщинами» через развитие социальных инфраструктур, внедрение экономических и иных регуляторов для поддержки семейных функций работающих мужчин и женщин.¹²
2. Меры политики, направленные на расширение доступа женщин к социальным услугам (образование и медицина), к рынку труда через обучение, консультирование, изучение рынка спроса на профессиональные услуги.
3. Развитие аналитической базы, исследований, экспертизы для обеспечения внедрения гендерных подходов в политике, программы развития, бюджеты и пр.

В целом все меры политики в компоненте социально-экономической сферы НПД включили в себя пять задач, разделенных на два направления:

1. Внедрение и учет гендерных подходов в национальной политике, программах и планировании.

2. Усиление потенциала для внедрения гендерного подхода в сферу труда и занятости.

Рассмотрение логической цепи “задач-мер политики – (ожидаемых результатов)-индикаторов” матрицы НПД позволяет констатировать, что план не содержит ни одного количественного индикатора, задачи, сформулированные в матрице не соответствуют критериям SMART, не указывают четкой целевой группы и не имеют измерения.

Так, задача “внедрения комплексного гендерного подхода в программы социально-экономического развития” предусматривает единственное мероприятие “ежегодный мониторинг социально-экономической политики”, предполагая, что гендерные индикаторы такого мониторинга разработаны, а судя по внушительному списку ответственных исполнителей, также и то, что государственные и муниципальные служащие всех структур и уровней знакомы с методологией мониторинга и имеют навыки проведения анализа на базе разработанных индикаторов. Графа индикаторы представлена формальными категориями, как то: мониторинг проведен, результаты обсуждены и пр.

¹⁰ Текст НПД, введение

¹¹ Интересный факт: описательная часть и матрица действий предусматривают разные задачи, совершенно не связаны друг с другом.

¹² Матрица не раскрывает деталей программы, а в описательной части нет ни слова о такого рода задачах, за исключением мер, способствующих накоплению страховых средств для расширения доступа граждан к социальным услугам, увеличения налоговых льгот для бедных семей

Реализация задачи внедрения гендерных подходов в социально-экономические программы развития была связана в основном с разработкой СРС (сначала на период 2007-2010 гг. и затем на 2009-2011 гг.) и местных планов социально-экономического развития соответственно. В процессе разработки СРС на 2007-2010 гг. была проведена его гендерная экспертиза и внедрен ряд мер политики по достижению гендерного равенства в специальном разделе, синхронизированном с Национальным Планом Действий по достижению гендерного равенства на 2007-2010 годы (НПД), а также в ряд других разделов документа. Однако уже мониторинг СРС по итогам 2007 г. показал, что декларируемые в СРС гендерные аспекты остаются вне практической связи с мерами секторальной политики и не учитывают специфические нужды женщин и мужчин в той или иной сфере. Недостаточная проработанность механизмов реализации и мониторинга Плана мероприятий СРС и НПД как его составной части приводят к формальным действиям со стороны ряда министерств, госкомитетов, ведомств, областных государственных администраций по исполнению гендерных показателей матрицы СРС. Согласно экспертным оценкам мониторов СРС по итогам 2007 г., «необходимо пересмотреть Национальный план действий по достижению гендерного равенства на предмет гармонизации мер и индикаторов мониторинга с секторальными и территориальными стратегиями развития».

Одним из показательных примеров несоординированности стратегических программ развития и гендерного плана действий представляется аспект социальной политики в сфере труда и занятости. Методологический принцип формулирования приоритетных задач в СРС отражает нацеленность программы на управление, ориентированное на результат. (Повышение качества экономического роста; рост качества государственного управления; улучшение качества жизни; повышение качества окружающей среды).

Методологический принцип НПД-2 не ясен, поскольку в описательном разделе не определены основные проблемы и факторы их решения.

Также можно отметить ограниченность трактовки социально-экономической сферы: она практически подразумевает рынок труда и занятость, но не рассматривает ни вопросов гендерного неравенства в доходоприносящей деятельности, ни вопросов равного доступа к собственности.

Предусмотренная матрицей мера «Содействие росту возможностей мужчин и женщин для участия в продуктивном труде» включила в себя три плановых мероприятия:

- Гендерный анализ рынка труда и разработка программ занятости на основе рекомендаций такого анализа
- Создание центров профессионального роста и экономического обучения субъектов МСП
- Внедрение гендерного подхода в генеральное соглашение между правительством, Союзом «Конфедерации работодателей КР» и федерацией профсоюзов (предмет соглашения непрозрачен, но поскольку относится к определенной задаче – можно представить, что государство и профсоюзы могут договариваться о мерах позитивной дискриминации для определенных групп работников. Последние также не определены)

Графа «Индикаторы» представляет большей частью индикаторы процесса: исследование (рынка труда) проведено, рекомендации подготовлены, портфель программ по занятости разработан, достигнуто определенное (на самом деле не определенное) количество центров профессионального обучения и количество лиц, получивших их услуги, с разбивкой по полу. Ни один из указанных «индикаторов» не позволил бы даже самым добросовестным реализаторам политики определить степень и качество

прогресса. Даже там, где индикаторы представляют показатели, они ориентированы на процессы, а не на достижение результатов.

По последней мере данной задачи в качестве индикатора предложен не совсем качественно сформулированный ожидаемый результат без критериев – показателей: “генеральное соглашение содержит комплексный гендерный подход”.

Также неизмеряемо, используя оценочные определения, не характерные для экономики, были сформулированы мера и индикатор, предусмотренные для достижения задачи “Содействие справедливому разделению возможностей женщин и мужчин для участия в продуктивном труде” следующим образом (соответственно): “Интеграция мер, поощряющих справедливое и равное разделение репродуктивной работы в законодательные и иные нормативные акты КР...” и “подготовлен пакет законопроектов о внесении соответствующих дополнений и изменений в законодательные и иные НПА, соответствующие законы приняты”. Ни приоритетные законопроекты, ни сферы экономической жизни, требующие непосредственно введения новых регуляций не определены в описательной части, а матрица не представляет никаких конкретных данных. Можно сказать, что проблемы реализации НПД в социально-экономической сфере были практически запрограммированы, поскольку разработка НПД не была основана ни на изучении ситуации и тенденций развития социально-экономической сферы, не содержал целый ряд ключевых элементов стратегического планирования (промежуточные и ожидаемые результаты, единицы измерения и пр.). Низкое качество проектирования НПД по достижению гендерного равенства в сфере социально-экономической жизни создает принципиальную невозможность реализации такого нечеткого и неконкретного плана.

Если к тому же дополнительно принять во внимание, что в плане не содержится даже раздела о ресурсах, необходимых для реализации данной программы, то очевиден декларативный характер НПД по достижению гендерного равенства.

Признавая, что «условием реализации НПД явится оптимизация его финансирования через внедрение программно-подходного и использование методологии гендерного анализа бюджетов всех уровней¹³», матрица плана действий не предполагает никаких мер и задач по определению и лоббированию бюджета реализации программы.

2. Основные характеристики социально-экономической сферы, необходимые для учета в целях формулирования НПД по достижению гендерного равенства на среднесрочную перспективу (с 2011г).

• Нормативно-правовая база гендерной политики в социально-экономической сфере

Будучи стратегической сферой жизнедеятельности людей, сфера труда и занятости в разных странах особенно отчетливо отражает дискриминационные практики, связанные с половой принадлежностью. Исследователями отмечается, что рынок труда бывших союзных республик, сформированный в переходный период, «явно сегментирован по полу»¹⁴.

Проблемы, которые могут возникать в сфере труда и занятости разнообразны. Это и дискриминация по признаку пола при найме на работу, и неравенство в оплате труда, и препятствия продвижению по службе, и недостаток женщин на руководящих постах, и наличие «мужских» и «женских» профессий, и запреты на профессии, и сексуальные домогательства на работе, и проблема «двойной» занятости женщин и проч.¹⁵.

¹³ См. НПД «Гендерный компонент социально-экономической сферы»

¹⁴ Гендерная экспертиза российского законодательства / Отв. ред. Л. Н. Завадская. – М.: Издательство БЕК, 2001. – С. 135.

¹⁵ См.: Калабихина И. Е. Женщина и мужчина в экономической сфере. В кн.: Введение в гендерные исследования./ Под общ. Ред. И. В. Костиковой. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: «Аспект пресс», 2005. – С. 138.

* в матрицу не включен такой элемент планирования, равно как и важнейшие другие элементы, например, нео-

В целом, различают две формы дискриминации в этой сфере: дискриминация по оплате труда и так называемую профессиональную сегрегацию.

Диспропорции и гендерная дискриминация в экономической сфере в КР оказываются ключевым фактором, подрывающим процесс развития и уменьшающим возможности сокращения масштабов бедности и деградацию человеческого капитала.

Созданный в стране механизм обеспечения гендерного равенства в трудовой деятельности, а также законодательство, призванное регулировать экономическую сферу в целом и обеспечивать реализацию конституционной идеи равенства в экономике в КР включает в себя следующие ключевые НПА:

- Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года в редакции Закона Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года;
- Трудовой кодекс Кыргызской Республики от 4 августа 2004 года;
- Закон Кыргызской Республики “О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин” от 4 августа 2008 года;
- Закон Кыргызской Республики «О НПА» от 20 июля 2008 года;
- Конвенция Международной Организации Труда о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности от 29 июня 1951 года;
- Конвенция «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» от 18 декабря 1979 года;
- Конвенция Международной Организации Труда об охране материнства от 28 июня 1952 года;
- Закон Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции» от 13 января 2006 года;
- Закон Кыргызской Республики «Об охране труда» от 1 августа 2003 года;
- Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, проживающих и работающих в условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах» от 28 июня 1996 года;
- Концепция государственной миграционной политики Кыргызской Республики до 2010 года, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 30 апреля 2004 года;
- Программа мероприятий по реализации Концепции государственной миграционной политики, утвержденная Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 декабря 2004 года;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики «О перечне производств, работ, профессий и должностей с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых запрещается применения труда женщин» от 24 марта 2000 года;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении предельно допустимых нагрузок при подъеме и перемещении тяжестей вручную женщинами и работниками в возрасте до 18 лет» от 2 декабря 2005 года и др. документов.

Признавая важность общественных отношений в сфере труда и занятости, государство заложило основы государственных гарантий гендерного равенства в данной сфере, включив в Закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» главу III «Гендерное равенство в трудовых отношениях». В эту главу вошли следующие нормы:

Статья 12. Равный доступ ко всем формам собственности;

Статья 13. Равный доступ к землепользованию;

Статья 14. Равный доступ к осуществлению предпринимательской деятельности;

Статья 15. Равный доступ к созданию (учреждению) организаций;

- Статья 16. Равный доступ к управлению предприятиями;
- Статья 17. Равный доступ к социальным услугам и социальной защите;
- Статья 18. Свобода выбора трудовой деятельности;
- Статья 19. Равенство в оплате труда;
- Статья 20. Гарантии равноправия в случаях увольнения работников;
- Статья 21. Предупреждение и пресечение домогательств на гендерной основе в трудовой сфере и ответственность за гендерную дискриминацию;
- Статья 22. Гендерное равенство в домашнем труде.

За период реализации НПД многие из выше указанных и других НПА, регулирующих экономическую сферу, были подвергнуты гендерной экспертизе, в том числе была проведена гендерная экспертиза ТК, ГК, СК, Закона КР “О государственных гарантиях обеспечения гендерного равенства” и др.¹⁶.

Гендерный анализ законодательства позволяет выявить следующие недостатки в развитии нормативной базы в данной сфере:

1. Формальный подход к гендерным вопросам в законодательстве. Ряд норм, предусмотренных в гендерном законодательстве в сфере, носят декларативный характер, устраняющими дискриминационную практику.

2. В некоторых случаях защитные нормы права дискриминируемых социальных групп предусмотрены за счет интересов работодателя, снимая ответственность с государства. При разработке нормативов важно соблюдать принцип необходимости достижения баланса интересов личности, общества и государства. Если, к примеру, женская рабочая сила менее привлекательна для работодателя как объект найма в силу совмещения женщиной профессиональной и семейной функций, очевидно, что государство должно предусматривать компенсаторные меры для обеспечения фактического равенства в трудовой сфере через экономические послабления и др. рычаги.

3. В некоторых случаях изменения и дополнения в НПА принимаются без учета ключевых положений гендерного законодательства, в силу чего складываются коллизии нормативно-правовой базы. В частности, отсутствие гендерной экспертизы¹⁷ при принятии в 2009 г. Постановления Правительства КР о внесении изменений и дополнений "Об утверждении базовой суммы налога на основе добровольного патента по видам предпринимательской деятельности".

• **Анализ равенства возможностей мужчин и женщин в экономической сфере**

Стратегия развития страны КР на 2009 -2011 гг. и другие ключевые программные документы страны определяют ключевую цель экономической политики как достижение устойчивого экономического роста, повышение его качества. Характер экономического роста описывается в цифрах макроэкономических показателей и основан на четких измеряемых индикаторах. Ключевым показателем макрополитики является ВВП, представляющий собой ситуацию на стадии производства.

За период с 2006 года по 2008 год доля валовой добавленной стоимости, произведенной субъектами малого и среднего предпринимательства в ВВП республики, увеличилась с 51505 млн. сомов в 2006 году до 79097 млн. сомов в 2008 году.

Общая численность занятых в сфере МСП выросла с 267,5 тысяч человек в 2006 году до 294,1 тысяч человек в 2008 году. При этом гендерный состав занятых в сфере МСП представлен 34% женщинами и 66% мужчинами¹⁸, где большинство мужчин сосредото-

¹⁶ Гендерный анализ законодательства в сфере труда, занятости и предпринимательства. Туратбекова Ч., Пригода Н. по заказу ПСБ ПРООН, Бишкек, 2008

¹⁷ Такого рода коллизии могут происходить вследствие проблем правоприменительной практики, поскольку Закон КР «О НПА» предписывает проведение гендерной экспертизы всех вводимых НПА в обязательном порядке

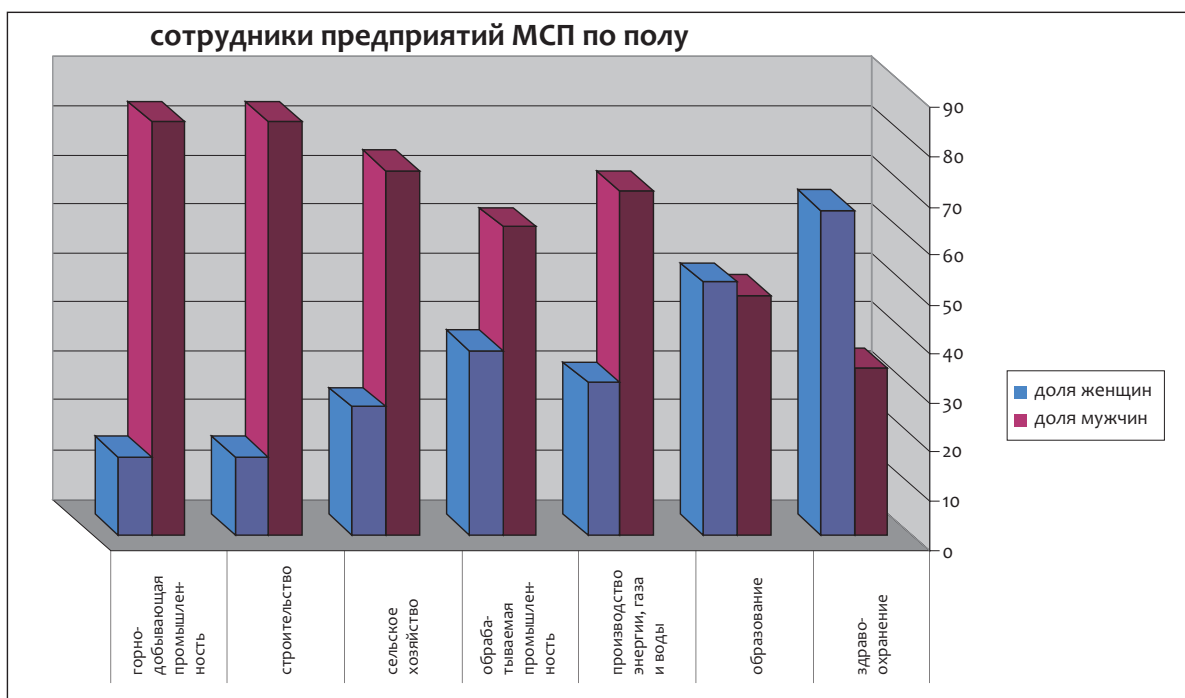
¹⁸ См. данные Нацстаткома «Доля женщин в среднесписочной численности работников предприятия».

точены на уровне руководящего состава работников и владельцев сферы, включая управленцев и владельцев предприятий МСП. Количество действующих МСП за тот же период выросло с 8424 единиц до 10028 единиц. Структура растущей сферы МСП представлена следующим образом¹⁹:

- Гостиничный и ресторанный бизнес – рост с 2006 за год – 9.2%
- Лесное хозяйство, охота и сельское хозяйство – рост за год – 8%
- Предоставление коммунальных, социальных и персональных услуг – 5% роста
- Строительство – рост 4.8%
- Операции с недвижимостью, аренда и предоставление услуг потребителям – рост 3.1%

В то же время такие отрасли, как торговля и здравоохранение демонстрируют за этот год спад, и количество прибыльных предприятий МСП в торговле снизилась на 0.8%, в то время как в здравоохранении и предоставлении социальных услуг на 5.8%.

Очень важно при этом учитывать гендерное представительство в бизнес предприятиях малого и среднего уровня. Как и в целом в экономике, можно констатировать наличие своеобразной двухсекторной модели в предпринимательстве, в которой первый сектор, суть представленный стратегическими видами экономической деятельности, в подавляющем большинстве занят мужчинами, а второй сектор, где доминируют женщины, представлен традиционными сферами «женского» труда, преимущественно по предоставлению обществу разного рода социальных услуг.



Таким образом, среди разных видов экономической деятельности в большинстве видов бизнеса существует гендерный дисбаланс и частично – гендерная сегрегация, в среднесписочной численности работников предприятий МСП:

а) Гендерный дисбаланс с перевесом женщин:

- Здравоохранение и предоставление социальных услуг (доля женщин составляет (данные 2007г) 66% и за год рост доли женщин в данной сфере составил более 9%)

б) Гендерный дисбаланс с перевесом мужчин:

¹⁹ Здесь мы судим по росту по косвенному индикатору: по увеличению доли прибыльных предприятий в общем числе по видам экономической деятельности. См. соответствующие данные Нацстаткома, 2008

- Сельское хозяйство²⁰ (74% доля мужчин и рост за год составил около 1%)
- Горнодобывающая промышленность и строительство (доля мужчин в обеих сферах - 84%).
- Обрабатывающая промышленность (доля мужчин – 62,6% и рост за год – 1,2%)
- Производство и распределение электроэнергии, газа и воды – (доля мужчин – 69,1% с ростом в год – 2,7%).

Лишь в нескольких сферах наблюдается близкое к гендерному балансу соотношение работников мужчин и женщин:

- Предоставление коммунальных, социальных и персональных услуг (доля женщин 50,1%, благодаря росту за год на 8%).
- Образование (доля женщин 51,4%, но по сравнению с предыдущим годом есть снижение, особенно на уровне средних предприятий.)
- Гостиницы и рестораны (доля женщин 50,9%, но снижение в удельном весе работников женщин за год составило 8%).

Сегрегация женщин в ряде отраслей (связанных, прежде всего, с предоставлением услуг, образованием, здравоохранением и пр.), не имеющих проявившихся или потенциальных преимуществ²¹, в перспективе будет фактором все большего углубления неравенства полов в экономической сфере. Согласно данным ВБ еще в 1998 году, индекс гендерной сегрегации (или как его называют Индекс Дункана) составил в целом по разным видам экономической деятельности в КР 45,5%. Данная государственная программа призвана учитывать гендерные аспекты издержек и выгод от рыночных и нерыночных факторов разделения труда в сфере предпринимательства и в русле политики гендерного равенства в КР расширять экономические возможности женщин. Последнее означает необходимость и возможность внедрения специальных мер поддержки женского предпринимательства, что отмечено в ряде важнейших нормативных документов страны.

Эксперты²² рассчитали, что “включение гендерных показателей в состав ввп позволяет учитывать их влияние на экономическое развитие”. Оценка ИРГФ как раз представляет такой показатель, который позволяет корректировать картину достижений страны путем учета возможного неравенства между мужчинами и женщинами по ключевым параметрам развития человека.

“В оценке ИРГФ используется гендерная структура доходов, но при расчете этого показателя используется согласно методологии, только индикатор разницы в оплате труда между мужчинами и женщинами в качестве показателя распределения всех доходов между полами²³”. Согласно оценкам гендерных экспертов – экономистов, ограниченность методики лишь указанным индикаторам не позволяет увидеть реалий разницы в доходах, а следовательно, и в целом различий экономических возможностей мужчин и женщин.

²⁰ Именно в этой сфере, традиционно считающейся сферой мужской занятости, скрыт и невидим женский труд, поскольку в соответствии с культурными стереотипами главы домохозяйств и фермерских / крестьянских хозяйств на основе домохозяйств/автоматически признаются мужчины. А само хозяйство некритично рассматривается как однородное образование, максимизирующее функцию полезности одинаково каждым своим членом. В то же время женщины и дети ФКХ рассматриваются статистикой в качестве объектов попечения отцов – мужей (глав ФКХ). Здесь также важно показать, что в целом отрасль подвержена тенденции экономического спада - снижение в целом занятых в этой сфере, особенно на уровне средних бизнес предприятий.

²¹ К таковым отраслям, согласно СРС на 2009-2011гг. считаются: энергетика, горнодобывающий сектор, перерабатывающие отрасли агропромышленного сектора и ряд направлений сервисных услуг. Именно эти сферы будут приоритетными в государственной поддержке МСП. (см СРС.п.66)

²² Гендерная оценка экономического развития – 2007. стр 74

²³ Там же

Преодолеть ограниченность методики расчета ИРГФ позволяет скомбинированный расчет дезагригированных показателей оплаты труда и ВВП на душу населения. Согласно таким расчетам, среднедушевой доход мужчин в 2,7 раза превышает женский. Однако и этот этап расчетов не отражает реальной ситуации, поскольку не учитывает мер социальной политики государства, направленных на выравнивание гендерных диспропорций в доходах. Учет вторичного распределения доходов между полами²⁴ (включая социальные пособия и текущие трансферты) позволяет увидеть, что степень зависимости женщин от мер социальной политики выше, чем у мужчин.

Факторы, которые определены экспертами экономистами, как объяснительные модели гендерного разрыва в оплате труда следующие:

- Ключевым различием выступает время работы, поскольку женщины тратят на 1,1 часа в день, и на 4 рабочих дня в месяц меньше, чем работники – мужчины.
- Разница в оплате определена размерами почасовой оплаты (195 сом), которые и складывают объективным образом разницу в 17 % в зарплате мужчин и женщин²⁵.
- В структуре занятий женщины 2,7 часа больше ежедневно уходит на ведение домашнего хозяйства, то есть неоплачиваемый труд, которым в силу гендерных традиций и стереотипов преимущественно занимается женщина. Поэтому расчет доходов и гендерный разрыв по этому критерию должен включать бюджет как рабочего времени в продуктивной сфере, так и в репродуктивной сфере.

Исследователи глобального неравенства по доходам предлагают учитывать шесть ключевых индикаторов. Представляется, что и внутривосточный гендерный разрыв в доходе должен описываться через комплекс этих показателей: медианный доход для мужчин и женщин, средний доход, коэффициент Джини²⁶, доли беднейшего и богатейшей частей населения с гендерной дезагрегацией (по 20%).

Если рассматривать различия в оценке и оплате труда в продуктивной сфере, то явление вертикальной и горизонтальной сегрегации получает свои количественные измерения. Так, и в государственной экономике, и в сфере предпринимательства примерно одинаковые тенденции распределения мужчин и женщин по видам экономической деятельности: гендерные асимметрии с преобладанием мужчин (и высокими заработками) характерны для таких сфер, как горнодобывающая промышленность, производство и распределение энергии и др. стратегических ресурсов, строительство и др.); асимметрия с преобладанием женщин (и с самыми низкими доходами) характерна для таких отраслей экономики как образование, здравоохранение, культура.

Более полная и менее подверженную колебаниям картину могло бы представить соотношение уровня доходов населения и потребительских расходах. Такой расчет мог бы дать косвенное представление также и об объемах подпольной, неформальной и незаконной хозяйственной деятельности. В то же время рассматривать структуру потребления бедного населения как основание для определения черты бедности имеет ряд трудностей и искажений, поскольку бедные, не имеющие возможности оплатить те или иные базовые потребности, минимизируют или вовсе сокращают расходы на эти цели. Поэтому практикуемый статистический метод когда соотношение продовольственных и непродовольственных расходов определяется из структуры потребления бедных домохозяйств, неверен и ведет к неоправданному занижению порога бедности. Поскольку в нашей стране не рассчитываются индексы нищеты населения с учетом уровня неграмотности, включая функциональную неграмотность и индикаторы уровня жизни, а также уровень изоляции, то оценить масштабы и истинное положение бедных категорий населения не представляется возможным.

²⁴ Вульф Скотт. Как читать цифры. Братислава, 2006

²⁵ Сегодня средняя заработная плата женщин составляет 67,3% к мужской.

²⁶ Если есть возможность рассчитывать его для мужчин и женщин, расчет таких показателей сопряжен с трудностью, поскольку в сфере обладания собственностью и уровня богатства нет прозрачности.

Рассматривая адекватность и надежность индикаторов экономической деятельности, важно критически оценивать значение каждого индикатора. В частности, изменение соотношения заработной платы может свидетельствовать не только о позитивной динамике выравнивания доходов представителей полов, но иногда и сопровождаться вымыванием недопредставленного пола из сферы. В частности, в гендерной оценке страны эксперты продемонстрировали такого рода позитивное изменение в разрыве в доходах в горнодобывающей промышленности в 2006 г. на фоне снижения количества работающих женщин почти вдвое²⁷.

Также индикатор увеличения присутствия женщин в том или ином виде без учета их уровня и позиции может представить ложную картину. В частности, сборник по развитию предпринимательства демонстрирует такого рода пример: в сфере гостиничного бизнеса или здравоохранении отмечается колебания представленности женщин, но представление о ситуации в том или ином виде бизнеса можно получить лишь совместив индикатор представленности с индикатором роста / падения нормы прибыли, с учетом на каком конкретно уровне такие колебания отмечаются – на уровне малых, средних или крупных предприятий²⁸.

В целом, статистическая база в области экономической политики крайне недостаточна: так, сборник статистики по развитию предпринимательства в КР имеет только один дезагригированный показатель - представленность женщин и мужчин в разных видах экономической активности, с различием уровней предприятий. Крайне скудно представлены и данные в сфере государственной экономики, здесь больший упор на различиях в зарплате по отраслям и гендерной разнице среди получателей социальных выплат и пособий.

Недостаточность статистической базы не позволяет достоверно судить о разрыве в доступе женщин и мужчин к собственности, уровне богатства. Такие показатели, как представленность полов среди глав бедных домохозяйств, среди глав ФКХ, уровень доступа к земле, не дают полной картины, поскольку не учитывают иных параметров, например, (де)капитализации агробизнеса и пр.

Зачастую проблемы понимания ситуации в том или ином аспекте экономического развития возникают даже когда статистика предоставляет определенные данные. В частности, основной массив статистической базы данных представляет результаты государственной политики борьбы с бедностью. При этом традиционно наблюдается нацеленность измерения на наименее обеспеченном квинтеле населения²⁹. Расчеты, которые могли бы совмещенно определять уровень бедности с использованием денежных и неденежных (в том числе субъективных) критериев, практически не представлено. В целом статистика не предоставляет данных по распределению доходных групп и объемов доходов, различающих эти группы. До сих пор исследователи среднего класса в Кыргызстане не имеют никаких оснований статистики заявить или опровергнуть существование такой социальной группы.

Другой пример: объем сельхозпродукции, произведенной МСП за последние 3 года, вырос с 42310,3 млн. сомов в 2006 году до 70939,4 млн. сомов в 2008 году. Сегодня именно сельское предпринимательство, составляющее около 70% всех субъектов малого и среднего бизнеса, выступает тем главным резервом экономического роста, который позволит при своем развитии увеличить занятость и существенно повысить реальный доход населения.

²⁷ Гендерная оценка страны 2007, стр. 80

²⁸ Мужчины и женщины Кыргызской Республики. Стр. 16, 93, 94

²⁹ Аргументом в пользу такого заключения может служить факт, что в последние 4-5 лет в сборнике «Мужчины и женщины КР» уже не представляется коэффициент Джини, а высчитывается мало, о чем говорящая неспециалистам цифра коэффициента глубины и остроты бедности. При этом статистические сборники не содержат четкого определения критериев остроты и глубины бедности.

В то же время, именно сельское хозяйство является самой низко эффективной отраслью, обладающей слабым производственным потенциалом, не адаптивным к изменениям экономической конъюнктуры, оно не инновационно и не ориентировано на развитие знаний и технологий. Поэтому государство вынуждено дотировать эту отрасль. Суммарные дотации сельскохозяйственной отрасли создают большую нагрузку на общие расходы государства и сужают возможности для решения других социально-экономических задач. С другой стороны, эта финансовая поддержка (в форме выделения семян, товарных кредитов и грантов, продажи ГСМ по сниженным ценам и пр.) покрывает лишь около 40% потребности отрасли. Неэффективное реформирование отрасли обуславливает тенденции спада в отрасли и частичное вытеснение собственной сельскохозяйственной продукции производства импортной, что создает продовольственную угрозу и подрывает экономический суверенитет страны.

Оценка положения женщин и мужчин, занятых в сельском хозяйстве, должна учитывать также возможности роста самой сферы, некий коэффициент стратегического потенциала.

Важнейшим элементом анализа экономической сферы должна стать миграция (внешняя и внутренняя), а также связанные с ней экономические индикаторы, как например, объем денежных потоков, отправляемых семьям мигрантов. К сожалению, миграционные процессы изучены статистикой менее всего. До сих пор остается проблематичным определение объемов внешней миграции – по оценкам одних экспертов это около 500 тыс. человек, по оценкам «Сиар – Бишкек» – 161,4 тыс. человек.; нет четких данных по составу миграции - исследование 2009 г., проведенное при поддержке Фонда Евразии (ЮСАИД) свидетельствует о феминизации миграционных потоков, в то время как многие другие исследования (включая исследования консалтинговой группы СИАР) гендерные разрывы обусловлены преобладанием мужчин и мужских сфер занятости за рубежом (строительство 46,3% и ремонт техники и пр. услуги – 36,3%). Что касается денежных потоков, присылаемых трудовыми мигрантами семьям, то оценки также разнятся и не имеют надежных источников. Отмечено, что совокупный объем переводов через коммерческие банки составил 14% ВВП страны в 2008 году, а в 2009 году сократился на 30%. Дезагрегировать данные по «мигрантским» вкладам в экономику домохозяйств не представляется возможным.

Выводы и рекомендации.

- Можно констатировать неотложную необходимость введения в реестр отслеживаемой национальной статистикой информации в сфере экономики целого ряда показателей, анализ которых необходим для четкого определения проблем и постановки задач в свете достижения гендерного равенства в этой сфере.
- Формулирование национального гендерного плана действий должно охватывать социально-экономические процессы в комплексе и представлять приоритизацию насущных задач.
- Определение как проблемно-задачного уровня в данной сфере политики равенства, так и стратегий их решения и ключевых индикаторов процесса и результата должны исходить из четкого определения методологического принципа достижения экономического роста³⁰.

³⁰ В частности, в глобальном Докладе по Человеческому Развитию выделены 5 проблемных направлений экономического роста:

- “безразличный рост” или экономический рост, не расширяющий возможности получения работы
- “безжалостный рост”, приносящий пользу только богатым
- “немой рост”, при котором эконом.рост не сопровождается расширением демократии или возможностей

- Структура планируемой политики должна быть структурирована таким образом, чтобы меры политики в каждой сфере, включая социально-экономическую, включали деятельность, направленную на преодоление:
 - нормативных ограничений;
 - инфраструктурных слабостей;
 - проблем человеческого потенциала .

Только такой комплексный подход позволит учесть и риски и возможности среды, а также силу и слабость ключевых акторов по решению конкретной задачи.

- Расширение экономических возможностей женщин и сокращение вертикальной и горизонтальной гендерной сегрегации на рынке труда необходимо рассматривать в качестве приоритетного, стратегического направления государственной гендерной политики. И соответственно приоритетное развитие должен получить сбор индикаторов, прямо или косвенно описывающих тенденции гендерного разрыва в этой сфере.
- Дальнейшее совершенствование законодательной базы должно учитывать обнаруженные гендерной экспертизой заключения о ключевых проблемах законодательства с точки зрения учета гендерных аспектов.

-
- “беспочвенный рост”, погребаящий культуры меньшинств под слоем доминирующей культуры
 - “бесперспективный рост”, при котором имеет место чрезмерная эксплуатация ресурсов, необходимых для роста в будущем.

Мониторинг выполнения приоритетного направления 4 «Гендерные аспекты здоровья и здравоохранения»

Помимо НПД, изменения, затрагивающие в разной степени объем и качество медицинской помощи женщинам и мужчинам в КР, проводились через реализацию Национальной программы реформы здравоохранения "Манас таалими" на 2006-2010гг.³¹, Национальной стратегии охраны репродуктивного здоровья населения до 2015г.³², "Государственной программы по предупреждению эпидемии ВИЧ/СПИДа и ее социально-экономических последствий в КР на 2006-2010гг."³³ и ряда других программ.

Стратегия развития страны на 2009-2011гг. в разделе «Доступное и качественное здравоохранение» в качестве ключевой задачи выделяет «внедрение комплекса мер по охране материнства и детства и борьбе с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и другими опасными инфекционными заболеваниями для достижения ЦРТ-4, ЦРТ-5, ЦРТ-6».

НПД-2 предполагал использование подхода, при котором вопросы гендерного равенства в сфере охраны здоровья будут переосмыслены на основе результатов исследований, будут направлены на решение двух взаимосвязанных задач:

- усиление потенциала сектора здравоохранения во внедрении гендерного подхода;
- повышение доступа к здравоохранению для различных категорий мужчин и женщин. При этом отмечалось, что здоровье не ограничивается рамками системы здравоохранения, зависит от социально-экономических факторов.

Было продекларировано, что в рамках НПД программы здравоохранения будут включать вопросы социальной справедливости, неравенства между городским и сельским населением, будут сфокусированы на конкретных категориях, таких как пожилые одинокие женщины и мужчины, подростки, инвалиды и лица с ограничениями физических возможностей, женщины и девочки с нарушениями психического здоровья, пострадавшие от насилия.

Такой подход предполагал глубокое изучение вопросов социо-культурных норм и гендерных стереотипов и их влияния на доступ к услугам здравоохранения, а также на выработку мер по формированию у мужчин и женщин специфических позитивных моделей поведения в отношении здоровья и поставщиков медицинских услуг. То есть предполагалось проведение исследований, информационных кампаний, разработка методических материалов, общественный контроль, лоббирование и другая деятельность по внедрению гендерного подхода путем социального заказа и финансирования этих групп.

Однако за период реализации НПД каких-либо значимых гендерных исследований в сфере здоровья и здравоохранения, тематика которых включала бы вопросы гендерных стереотипов, изучения моделей поведения мужчин и женщин, их влияние на доступ к услугам здравоохранения; репродуктивные и сексуальные права и здоровье; вопросы насилия и роли медицинских служб; гендерные аспекты мужского здоровья, проведено не было.

Прецедент лоббирования на основе консолидации и понимания между гендерным и женским движением и медицинскими структурами (в первую очередь Минздравом) и общественностью произошел только в одном случае – при совместном противодействии попыткам ряда консервативных сил ввести уголовную ответственность за проведение абортов по социальным показаниям в 2007г.

Матрица мероприятий обращает внимание на вопросы усиления потенциала для внедрения гендерного подхода в секторе здравоохранения и гендерного бюджетиро-

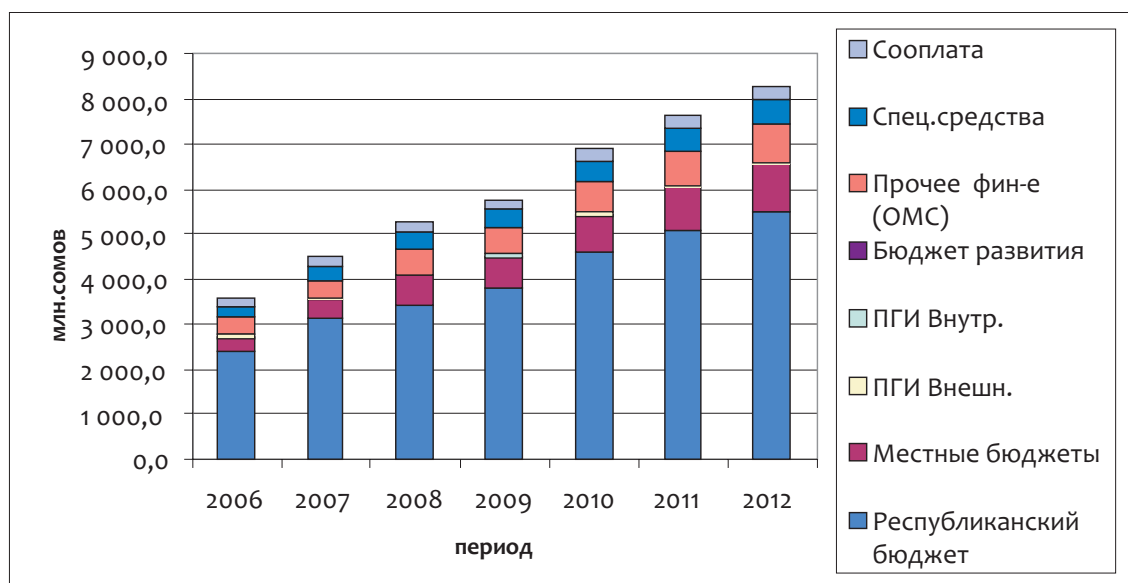
³¹ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 16 февраля 2006г. N100

³² Указ Президента КР от 15 июля 2006г. N387

³³ Постановлением Правительства КР от 6 июля 2006г. N498.

вания здравоохранения. При этом фактические данные по финансированию отрасли выглядят следующим образом:

Анализ данных по расходам и финансированию



Общая доля бюджетного финансирования здравоохранения в отчетном периоде увеличилась. При этом матрица НПД предполагала разработку методик и программ и проведение гендерного обучения для руководящего состава (МЗ КР и структур ответственных за внедрение гендерных подходов), а также других министерств, принимающих участие в разработке бюджета здравоохранения. Однако такого обучения за отчетный период проведено не было.

Следующий блок в Матрице мероприятий НПД - меры, направленные на снижение уязвимости отдельных категорий мужчин и женщин и повышение их доступа адекватным и качественным услугам и учреждениям здравоохранения. Причем начаться эта работа должна была начаться с проведения анализа доступа к услугам. Однако результатов таких исследований нет.

Так же нет данных по ряду важнейших показателей:

- Количество учреждений, имеющих пандусы и подъездные пути для колясок инвалидов, пожилых лиц, пациентов с детьми и с временными ограничениями физических возможностей;
- Число мужчин и женщин разных возрастных групп и категорий в оздоровительных мероприятиях, в том числе посещение оздоровительных и спортивных оздоровительных секций (в т.ч. в сельской местности);
- Количество обращений мужчин и женщин в службы планирования семьи (по возрастным группам);
- Количество сельских жителей, прошедших медицинское обследование всего, из них женщин;
- Открытие новых детских молочных кухонь (государственных и негосударственных);
- Количество и доля детей, получающих бесплатное питание, включая детей из уязвимых семей (одиноким родителям малообеспеченным, инвалидам), объем средств, переведенных ОМСУ на детское питание.

При разработке нового плана действий необходимо учесть ключевые вызовы и проблемы, существующие в настоящий момент в секторе, и использовать данные такого анализа для выявления приоритетов.

Так, например, среди ключевых проблем здравоохранения, имеющих ярко выраженный гендерный аспект, первое место занимает необходимость снижения уровней материнской и детской смертности.

К сожалению, на сегодняшний день практически по всем показателям наблюдается ухудшение положения по данным официальной статистике. Ситуация усугубляется тем, что и эти высокие официальные данные не отражают реальной картины. В последние годы в Кыргызстане предпринимаются попытки принять ряд мер для усовершенствования системы регистрации случаев детской и материнской смертности. Такая реформа уже предпринята в отношении младенческой смертности, и после перехода на критерии живорождения ВОЗ наблюдалось ухудшение показателей с одновременным сближением данных с результатами независимых исследований.

В отношении материнской смертности в будущем ожидается рост показателей официальной статистики в результате мероприятий, направленных на улучшение регистрации материнской смертности: внедрение конфиденциального материнского аудита, введение моратория на наказание врача за рост показателей по материнской смертности. В Кыргызстане официально зарегистрированный уровень материнской смертности в 2008г. составлял 55,0 на 100 000 живорождений по данным НСК и 62,3 случая по данным Республиканского медико-информационного центра Министерства здравоохранения КР. Для сравнения, в Европе этот показатель составляет 15,5³⁴. Данные официальной статистики занижены. Так согласно данным исследований, уровень материнской смертности составляет 104 случая смертельных исходов на 100тыс. живорождений³⁵.

В силу этих причин в Матрицу мероприятий СРС на 2009-2011гг. были включены индикаторы, превышающие сегодняшние показатели, в отношении материнской смертности разрыв особенно большой. Предполагается, что показатель в 2010 году составит 72 промилле, показатель ближе к объективному, чем данные официальной статистики, которые составляют 55,0. Однако даже по этим заниженным данным видно, что проблема неблизка к решению.

Коэффициент материнской смертности | на 100 тыс. родившихся

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
КР	31,5	62,7	33,6	42,3	45,5	43,8	53,5	44,6	50,9	60,1	55,5	51,9	55,0
город	52,3	104,2	42,1	45,9	60,3	35,1	43,3	34,5	40,1	47,8	43,1	36,2	43,2
село	24,0	48,6	30,4	40,9	39,4	47,4	57,9	55,7	56,5	66,0	61,5	59,9	61,2

«Волнообразное» изменение показателей по годам свидетельствует о несовершенстве системы сбора данных. Случаи материнской смертности часто не регистрируются, в качестве причины смерти указываются болезни, не связанные с беременностью, есть случаи, когда в истории болезни не упоминалось даже о самом факте беременности. Если в отношении младенческой смертности сформировался определенный уровень чувствительности, выразившийся в изменении критериев, выработке мер политики, что привело к некоторой стабилизации показателей и повышению их достоверности, то в отношении материнской смертности это только предстоит сделать.

Существующая система анализа и учета материнской смертности не дает ответов на ключевые вопросы: к каким социальным группам относятся погибшие женщины,

³⁴ Обеспечение безопасной беременности. Национальный семинар “Что кроется за цифрами” в Кыргызстане Бишкек, Кыргызстан, 14-17 ноября, 2006, С. 1

³⁵ Кластерное обследование по многим показателям, НСК, UNICEF, 2006, С. 14

что послужило причиной смерти, как можно было ее предотвратить, какие лечебно-профилактические меры могли бы спасти их жизни.

Также требуют дополнительного изучения региональные различия в показателях материнской смертности. Можно объяснить низкий показатель по Ошской области (26,0) и очень высокий по городу Ош (100,6): именно в Ош привозят женщин из отдаленных районов области в тяжелых случаях. Однако в других случаях традиционная связь между этим показателем и уровнем бедности в регионе обнаруживается не во всех случаях.

Система статистического учета материнской смертности включает в себя классификацию случаев смерти по различным причинам³⁶. В структуре материнской смертности преобладают, так называемые, предотвратимые факторы: гестозы (23%), и акушерские кровотечения (20%). Преобладание этих причин отражает проблему недостаточного доступа беременных женщин к медицинским услугам, низкой квалификации медицинских работников первичного звена по ведению беременности, раннему распознаванию осложнений и акушеров-гинекологов по безопасному ведению родов, оказанию реанимационной помощи.

Одной из причин высокой смертности эксперты называют значительное увеличение числа родов с различными осложнениями. Межродовой интервал, хотя и увеличился по сравнению с 1990 годом, но у 11 % женщин он остается слишком коротким.

Другие причины роста материнской смертности становятся очевидными при анализе данных по индикатору «Доля родов в присутствии квалифицированного медицинского персонала». В 2008 году этот показатель составил 98,5%. При этом данные исследований существенно расходятся с официальными: по данным кластерного обследования, процент женщин, которым при родах была оказана помощь квалифицированным персоналом, составил всего 76%.³⁷

При этом налицо парадоксальная ситуация: данные по этому индикатору не сильно изменились по сравнению с 1996 годом – 98,1, тогда этот показатель был даже ниже. Но при этом материнская смертность составляла 31,5 промилле.

Следовательно, эти данные не отражают реальных проблем с качеством медицинской помощи и ее доступностью, особенно для жительниц сельских и отдаленных районов. Доступ к медицинским услугам ограничивается вследствие роста размера неформальных платежей за роды. При этом Программой государственных гарантий³⁸ беременные и роженицы были отнесены к льготной категории и освобождены от оплаты при нахождении в стационарах по поводу осложнений беременности и получении пакета услуг для беременных на первичном уровне. Однако эти меры не привели к желаемому результату.

Рост внутренней миграции привел к появлению категории не прописанных по месту жительства женщин, соответственно, они не становятся на медицинский учет. Согласно закону «Об обязательных социальных гарантиях», беременную женщину должны зарегистрировать независимо от наличия прописки, однако уровень осведомленности населения о такой мере очень низкий. Ощущается острая нехватка квалифицированных специалистов, в ряде областей сегодня не хватает врачей неонатологов, акушер-гинекологов. Например, в Баткенской области осталось только 2 акушера-гинеколога.

Увеличилось число людей с болезнями крови и кроветворных органов, из которых 92,4% приходится на долю железодефицитной анемии. По официальным данным на

³⁶ Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Сборник гендерно-разделенной статистики. Бишкек. 2007, С. 31, данные НСК на наш запрос, С.9

³⁷ В беднейшем и богатейшем квинтилях такую помощь получили соответственно 60,1% и 96,3% женщин. Кластерное обследование по многим показателям, НСК, UNICEF, 2006, С. 15

³⁸ Постановление Правительства КР от 30 января 2006г. N46

2008 году анемией страдают 53% беременных женщин. Наиболее высокий показатель в региональном разрезе – в Жалалабатской области.

Важным аспектом, способным повлиять на показатели материнской смертности, является планирование семьи через использование контрацептивов. Сегодня в Кыргызстане треть беременностей не являются запланированными, следовательно, необходимые условия для беременности не созданы, это осложнено анемией, недоеданием. По официальным данным, в стране 35,9% женщин в возрасте 15-49 лет используют контрацептивы. Наиболее популярным методом контрацепции является внутриматочная спираль, только 5,8% пользуются презервативами. Отмечается региональная разница по уровню осведомленности и использованию контрацептивов, в северных регионах страны эти показатели выше.

В целом, информированность населения, особенно в сельской местности, о методах планирования семьи, охраны репродуктивного здоровья, безопасных способах контрацепции недостаточна. Существует всего 21 пилотная «здоровая школа», в основном в столице, где на специальных уроках обсуждаются аспекты репродуктивного здоровья.

Такого рода инициативы особенно важны в обществе, где в силу существующих стереотипов не сложилось традиции обсуждения этих вопросов в семье, тема секса и репродуктивного здоровья табуизирована. Наблюдается дефицит специальной литературы по формированию здорового образа жизни, семейному воспитанию, планированию семьи.

В силу этих причин по-прежнему велико количество абортов, десятая часть всех зарегистрированных случаев материнской смертности связана именно с ними. Зарегистрированное официальной статистикой снижение числа абортов³⁹ связано с ростом числа частных клиник, производящих аборты и не регистрирующих их в статистических органах.

Существует также ряд немедицинских явлений, влияющих на материнскую смертность. К их числу можно отнести ранние браки. Ежегодно официально регистрируется 11-12 браков, в которых невеста младше 16 лет и около 300 случаев, когда невеста младше 17 лет. Последствиями данного явления неизбежно будут не только ухудшение состояния здоровья женщин, но и ограничение возможностей получения образования и профессиональной подготовки ими самими, а также их детьми, так как существует прямая корреляция между уровнем образования матери и показателями здоровья и грамотности ее детей.

На рост материнской смертности и состояние репродуктивного здоровья оказывают влияние тяжелые трудовые нагрузки, которые несут на себе беременные женщины. Они продолжают осуществлять ведение домашнего хозяйства и уход за членами семьи, совмещая это с доходоприносящей деятельностью в формальном и неформальном секторах занятости.

Система государственной поддержки материнства работающих матерей неэффективна. Время выхода в отпуск по беременности и родам, его продолжительность, несмотря на существование ст. 307 «Трудового Кодекса», зависит больше от субъективного отношения работодателя к вопросам материнства в целом и конкретной работнице в частности, чем от законодательства. Размер пособия по беременности и родам, входящего в социальный пакет льгот, составляет всего 10 расчетных показателей (1000 сом). Тяжелые экономические условия и страх потерять работу приводят к тому, что женщины практически не используют отпуск по беременности и родам.

³⁹ В 2004г. этот показатель составлял 14,2 случая на 1000 женщин, в 2007г. – 11,9. Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Сборник гендерно-разделенной статистики. Бишкек. 2007, С. 62-63

Недостаточное внимание со стороны государства и общества к факту, что проблема материнской и детской смертности носит комплексный характер, и, следовательно, слабый учет социально-экономических и культурных факторов, влияющих на рост данных показателей, ведут к тому, что меры политики также носят разрозненный характер и сконцентрированы большей частью в секторе медицины.

Одной из главных причин и материнской, и детской смертности является слабая профилактическая работа, недостаточное внимание к вопросам охраны материнства и детства, отсутствие качественной семейной политики.

Наиболее существенным риском является нехватка квалифицированных медицинских кадров вследствие внешней трудовой миграции. Ухудшается состояние инфраструктуры: изнашиваются здания, коммуникации, оборудование в родильных домах и других медицинских учреждениях.

Энергетический кризис, резкое подорожание энергоносителей, систематические отключения электричества катастрофически влияют на состояние лечебных учреждений и качество родовспоможения, и к росту заболеваемости.

Экономический и продовольственный кризисы неизбежно ухудшат ситуацию с питанием женщин, рост цен на продукты и бензин приведет к росту расходов в сельскохозяйственном секторе. Как следствие ухудшится структура питания, что отразится на уровне заболеваемости анемией. Доступ к качественным медицинским услугам также напрямую зависит от платежеспособности населения.

В республике не производятся собственные контрацептивные средства, отсутствует система гарантированных поставок противозачаточных средств, ограниченность ресурсов не позволяет производить закупки, в связи с чем страна имеет полную зависимость от поставок внешних доноров.

Рост традиционных и религиозных представлений, отсутствие системы повышения осведомленности населения по репродуктивным вопросам приводит к росту неграмотности в вопросах планирования семьи, использования контрацептивов. В средствах массовой информации, чаще стали появляться материалы, пропагандирующие роды на дому, отказ от контрацепции.

Финансирование программ в области здравоохранения не является достаточным и устойчивым. Финансирование секторальной программы донорами через механизм SWAp не гарантирует полное финансирование всех статей расходов.

По состоянию на 2006 год официально работали 3 государственные детские молочные кухни, 3 частных предприятия по выработке молочной продукции для детей, а также Научно-производственный отдел питания при Центре педиатрии и детской хирургии. Государственные детские молочные кухни функционируют в гг. Ош, Бишкек (финансирование осуществляется за счет мэрии и районных администраций столицы) и Каракол (в составе Центра питания матери и ребенка). Мощность молочных кухонь составляет до 2-3,5 тысяч порций молочной продукции в день. Частные детские молочные кухни находятся в гг. Таш-Кумыр, Карабалта, Жалалабат. Объем выпуска в каждой из них составляет около 1000 порций в день.

Еще одна важная гендерная проблема: рост числа женщин среди ВИЧ-инфицированных, зараженных сексуальным путем. В целом происходит неуклонный рост числа ВИЧ-инфицированных, состоящих на учете. Так, в 2006 году их число составляло 827 чел., а в 2008 году – 1622, то есть рост вдвое.

Большая часть людей, живущих с ВИЧ/СПИД (ЛЖВ) сосредоточена в Ошской области и городе Ош – 51% от числа официально зарегистрированных случаев⁴⁰. При этом темп роста вновь выявленных случаев ВИЧ-инфицирования в Оше и Ошской области не снижается, а, напротив, возрастает, и в 2007 году достиг 37%. Наименьшее количество случаев заражения ВИЧ выявлено в Таласской и Нарынской областях (2 случая в Нарынской области, 4 – в Таласской области в 2007 году).

Необходимо отметить, что наибольшее количество случаев ВИЧ-инфицирования в основном характерно для возрастной группы от 25 до 39 лет (около 20%), то есть в основном заражение происходит среди молодых людей. Кроме того, возрастает удельный вес ЛЖВ в возрастной группе от 20 до 25 лет (в 2007г. составил 13%).

Среди ЛЖВ преобладают мужчины (78,7%), однако доля женщин с годами увеличивается. Так, в 2006 году доля ВИЧ-инфицированных женщин в общем количестве составляла 18,9%, в 2007 году – 21,3%. Напротив, среди ЛЖВ, зараженных сексуальным путем (их количество составляет около 24% от общего числа ЛЖВ), большую часть составляют женщины – 72% (в Ошской области этот показатель в 2007 году достиг 81%). Большинство этих женщин не относятся к группам населения высокого риска, и разились от мужей⁴¹.

Рост количества женщин, инфицированных ВИЧ/СПИДом может иметь серьезные последствия для увеличения распространения этого заболевания.

Важную роль в процессе заражения женщин играет неравное положение женщин и мужчин в обществе, характеризующееся следующими явлениями:

- Ранние браки и воровство невесты;
- Неравенство женщин в браке, невозможность настоять на безопасном сексе;
- Сексуальное насилие;
- Большая, чем у мужчин, материальная зависимость⁴².

Заболеваемость активным туберкулезом в 2006-2008 гг. снизилась у мужчин (с 228,9 до 161 случая на 100 тыс.) и женщин (с 108,1 до 98,0). Общая смертность от туберкулеза за этот же период снизилась с 16,2 в 2006г. до 11,9 в 2008г. на 100 тыс. населения.

Несмотря на значительные усилия, предпринятые в борьбе против туберкулеза, до настоящего времени ситуация по туберкулезу в республике остается неблагоприятной – по критериям ВОЗ показатель заболеваемости туберкулезом, превышающий отметку в сотню случаев на 100 тыс. населения, относится к уровню эпидемии⁴³.

Высокий уровень заболеваемости и смертности от туберкулеза отмечается в г.Бишкек и Чуйской области, что объясняется высоким уровнем миграции населения, в том числе представителей групп риска, из регионов страны в столицу⁴⁴. Кроме того, в городах заболеваемость заметно выше, чем в сельской местности.

Выводы и рекомендации:

- Приоритетными в разработке национальной гендерной стратегии следует считать:
 - Снижение уровней материнской и детской смертности
 - Снижение уровня ВИЧ-инфицированных половым путем
 - Создание системы анализа и улучшения показателей мужской здоровья
- При разработке новых программных документов, принимать во внимание ком-

⁴⁰ Данные Национального статистического комитета.

⁴¹ Страновой отчет о выполнении Декларации о приверженности делу борьбы с ВИЧ/СПИДом (ССГАООН) за отчетный период: январь 2006 -декабрь 2007 гг., Кыргызская Республика.

⁴² Gender Equality Now. Accelerating the Achievement of the Millennium Development Goals. UNIFEM.

⁴³ Национальная программа "Туберкулез-III" на 2006-2010 годы.

⁴⁴ Информационная справка Национального центра фтизиатрии о ходе реализации Национальной программы Кыргызской Республики «Туберкулез – III» на 2006 – 2010 годы.

плексный характер проблемы и разработать межсекторальную программу, предусматривающую анализ ключевых причин социально-экономического и культурно-информационного характера и вопросы тесного взаимодействия прави-

тельственных и неправительственных структур и ведомств, вовлеченных в решение данной проблемы.

- Необходимо принятие в рамках новой СРС «Концепции демографической политики», в которой существенное внимание необходимо уделить вопросам рождаемости, смертности, в том числе детской и материнской, миграции.
- Необходима поддержка инициатив по внедрению новых методологий исследования конкретных случаев, четкая идентификация причины, необходимых меры и основных сфер, требующие вмешательства со стороны государства и общества. Результаты исследований должны использоваться лицами, принимающими решения, для повышения осведомленности и мобилизации национальных и донорских ресурсов.
- Важна государственная поддержка инициатив по обеспечению безопасной беременности и содействие повышению эффективности перинатальной помощи. Необходимо укрепление материальной инфраструктуры лечебно-профилактических учреждений, предоставляющих услуги матери и ребенку, а также повышение качества предоставляемой помощи на уровне лечебно-профилактических учреждений.
- Необходимо пересмотреть механизмы мотивации медицинских специалистов в связи с оттоком квалифицированных и обученных специалистов из страны и диспропорциями по городским и сельским регионам в обеспеченности медицинскими специалистами.
- Учитывая, что большинство населения по причине бедности не может позволить себе приобретать контрацептивные средства, необходимо рассмотреть вопрос бюджетного финансирования гарантированных поставок контрацептивных средств, чтобы обеспечить доступ к контрацептивным средствам хотя бы 20% уязвимого населения.
- Необходимо принятие мер для повышения осведомленности о безопасном и эффективном использовании различных методов контрацепции, расширению доступа к услугам по планированию семьи, снижению /перераспределению домашней нагрузки, особенно в сельской местности.
- Целесообразно проведение льготных медико-санитарных обследований, открытие школ для молодых родителей, создание групп взаимоподдержки, восстановление системы молочных кухонь для социально-незащищенных слоев населения, оказание адресной помощи в случаях крайних степеней анемии.
- Необходима поддержка местных сообществ в организации общественной службы скорой помощи, регулярных медицинских осмотров и проведении информационных кампаний. Важную роль в этом процессе могут играть Сельские комитеты здоровья.
- Должна быть улучшена социальная защита во время беременности, увеличение социальных выплат по беременности и родам, повышение ответственности работодателей, профсоюзов в вопросах защиты материнства и детства. Гендерно-сбалансированная семейная политика, повышение роли отцов в выполнении семейных обязанностей, воспитании детей.
- Должны проводиться специальные исследования и изучение опыта других стран в выявлении, регистрации и специальной работе со случаями домашнего насилия в отношении детей и женщин.

Мониторинг выполнения приоритетного направления 5 «Достижение гендерного равенства в образовании»

Помимо НПД, гендерные аспекты образования отражены в «Национальном плане действий по образованию для всех на 2002-2015гг.»⁴⁵, в котором большое значение придается базовому образованию. Вторая и пятая цель ОДВ ориентированы на достижение гендерного равенства и устранение дискриминации на уровне базового образования, а также обеспечение равных возможностей обоих полов в получении качественного образования на всех уровнях. Достижение вышеназванных целей является одним из основных приоритетов развития сферы образования на среднесрочную перспективу и отмечено во многих стратегических документах, регулирующих развитие сферы образования до 2010г., в частности - в «Концепции развития системы образования КР до 2010г.».

СРС до 2011г. предполагает проведение гендерной экспертизы учебников и программ, а также временную специальную меру, направленную на уменьшение уровня профессиональной сегрегации и феминизации образования: «привлечение юношей к учительской деятельности».

НПД предполагал внедрение гендерных подходов в семейное воспитание и развитие детей раннего и дошкольного возраста через создание программ обучения, изменение системы подготовки и программ курсов повышения квалификации воспитателей детских дошкольных учреждений. Индикатором исполнения должно было стать количество педагогических работников дошкольных учреждений, прошедших курсы повышения квалификации по вопросам гендерного равенства.

Однако общая критическая ситуация с ДДО в стране не позволяет говорить о реальности поставленных на момент разработки НПД целей по этому показателю.

В настоящий момент, после внедрения целого комплекса мер в специальном разделе СРС-2 «Расширение доступности пред-школьного образования», возникает необходимость синхронизации этих реформ с внедрением гендерного подхода.

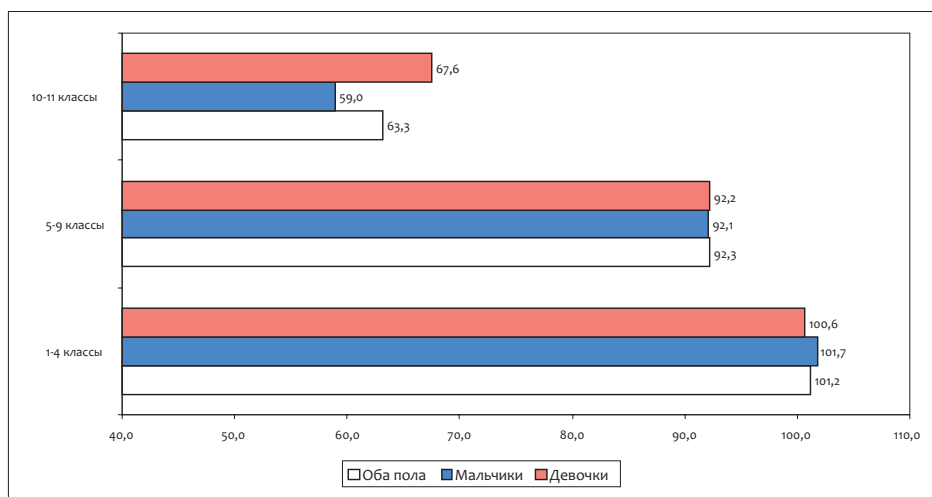
НПД предполагал совершенствование механизма внедрения гендерных подходов в систему общего среднего образования. Ставилась задача снижения уровня преждевременного выбытия мальчиков и девочек из общеобразовательных учреждений через исследование причин выбытия, выработку рекомендаций и их реализацию. В результате уровень преждевременного выбытия должен был снизиться.

Однако на сегодняшний день анализ возрастного среза охвата детей обучением показывает, что уже после начальной школы около 9% детей покидают учебные заведения, а после получения основного образования их численность сокращается еще почти на 29%. Причины прекращения обучения в школе кроются в материальных затруднениях родителей, в их заинтересованности обучить своих детей конкретной профессии в более раннем возрасте, в нежелании детей учиться и т.д. Возможно, это сигнализирует также о смене социальных ориентиров у части общества.

Гендерный дисбаланс практически отсутствующий до 9 класса, в более старшем возрасте вырастает до 8,6%. То есть среди детей, получивших полное среднее образование, девочек значительно больше, чем мальчиков⁴⁶.

⁴⁵ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 июля 2002г. N504

⁴⁶ Второй Отчет о прогрессе в достижении Целей Развития Тысячелетия в Кыргызской Республике. 2009, С.14



Следующая мера, предусмотренная в этом разделе НПД - внедрение гендерных вопросов в учебно-методические материалы учебных заведений, в том числе проведение гендерной экспертизы действующих и вновь разрабатываемых школьных учебников. Критериями оценки исполнения данных мер являлись: количество и перечень учебников и учебно-методических пособий, прошедших гендерную экспертизу. Однако такого перечня на сегодняшний день не существует.

Тенденция увеличения доли женщин в числе студентов является прямым следствием процессов, сложившихся в среднем образовании. Уменьшение числа мальчиков в старших классах средней школы происходит в связи с их уходом в систему профтехобразования и трудоустройством, что автоматически приводит к сокращению их числа среди поступающих в ВУЗы⁴⁷. Юношей больше также среди отчисленных в ходе обучения в ВУЗах.

При сохраняющейся динамике и отсутствии мер политики, направленных на содействие предоставлению равных возможностей в доступе к образованию, возможно увеличение разрыва в образовательном уровне женщин и мужчин. Этот разрыв может в будущем иметь демографические последствия: очевидная разница в уровне образования скажется на уровне показателей брачности и рождаемости.

При общем количественном преобладании девушек в числе студентов в последние годы наблюдается усиление гендерной сегрегации по отраслям. Так, женщины составляют большинство обучающихся на педагогических специальностях, в сфере обслуживания, гуманитарных науках. В то же время женщины составляют всего четверть среди студентов, обучающихся сельскохозяйственным специальностям, а на специальностях, готовящих кадры для транспортной отрасли, их только 7,4%⁴⁸.

НПД предполагал также совершенствование механизма внедрения гендерных подходов в систему профессионально-технического образования. Предполагалось проведение обучающих семинаров и тренингов по гендерной тематике для руководителей и преподавательского состава учебных заведений ПТО, индикаторы: количество и тематика проведенных семинаров, а также количество руководителей и преподавателей учебных заведений ПТО, прошедших обучение.

Как показали результаты исследования, проведенного в Госагенстве по профтехобразованию, такого рода работа в системе ПТО не проводилась. При этом, согласно

⁴⁷ По информации Министерства образования КР, 58% мальчиков из бедных семей покидают школу после 9-го класса средней школы.

⁴⁸ Девушки составляют 82,5% студентов, обучающихся на педагогических специальностях, 69% - в сфере обслуживания, 64% - в гуманитарных науках. Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Сборник гендерно-разделенной статистики. Бишкек. 2007, С. 72-73

данным статистики⁴⁹ пропорция девушек, обучающихся в системе ПТО, за последние годы, уменьшилась по сравнению с 2005г.

Численность учащихся в профессионально-технических учреждениях КР

Год	Всего	Мальчиков	%	Девочек	%
2005	28 481	18 163	64%	10 318	36 %
2006	29 319	19 754	67%	9 565	33%
2007	28 835	19 694	68%	9 141	32%
2008	29 993	20 097	67%	9 896	33%

Направление НПД по совершенствованию механизма внедрения гендерных подходов в систему высшего образования должно было реализовываться через целый ряд мер:

- Введение тематических гендерных разделов в дисциплины для подготовки специалистов педагогического профиля МОН КР.
- Разработку программы по гендерному просвещению для преподавателей гендерных курсов, спецкурсов для студентов педагогических специальностей.
- Внесение предложений в Правительство КР об увеличении денежных средств на ежемесячные выплаты по программе "Депозит молодого учителя".

Индикаторами должны были быть: количество гендерных тематических разделов в дисциплинах для подготовки специалистов педагогического профиля, наличие спецкурсов и курсов по выбору по гендерным вопросам в блоке "общие гуманитарные и социально-экономические дисциплины" в ВУЗах КР утвержденная обязательная программа по гендерному просвещению при подготовке преподавателей школ. Однако ни по одному показателю централизованные данные не собираются и проводимые курсы в Вузах являются инициативой отдельных преподавателей.

Преподавателями ВУЗов республики, отдельными исследователями при поддержке международных организаций разработаны программы и методологии преподавания академических курсов по гендеру; учебные планы по различным дисциплинам; более двадцати учебных курсов по гендерной тематике; созданы библиотеки в центральных и региональных университетах и гендерный фонд при Национальной библиотеке КР; проведены "Гендерные школы".

Направление НПД внедрение гендерных подходов в систему непрерывного и неформального образования предполагало разработку методик, публикацию учебно-методических пособий и информационных материалов по повышению гендерной компетентности, в том числе и для сотрудников ОГУ и ОМСУ. Предполагалось введение в программы обучения и повышения квалификации различных адресных групп тем, связанных с гендерным развитием; проведение на регулярной основе семинаров, тренингов на основе разработанных учебно-методических пособий; программ; информационных материалов.

Однако все эти мероприятия носят несистематический характер и проводятся в рамках проектов международных организаций. Так, например, создание базового обучающего модуля для повышения потенциала служащих ОГУ и МСУ на базе Академии Управления при Президенте КР, обучение государственных и муниципальных служащих проведению гендерной экспертизы принимаемых законодательных и подзаконных актов, ведомственных НПА, реализованы в рамках ряда проектов ПРООН.

⁴⁹ Женщины и мужчины Кыргызской Республики, НСК, Бишкек, 2008, С. 80

Выводы и рекомендации:

- Следует расширить сети доступных (муниципальных, ведомственных детских дошкольных учреждений), поддержка существующей сети дошкольных образовательных организаций и нормативно-правовая и методическая поддержка домашних центров, общинных детских садов и обеспечение их консультативной помощью.
- Ввести в политику и практику среднего и высшего профессионального образования принципы позитивных действий, отдавая предпочтение претендентам того пола, который недопредставлен в каждом конкретном секторе или отрасли экономики.
- Проводить гендерную экспертизу учебников и учебных материалов для средних общеобразовательных и высших учебных заведений.
- Создать комплекс мер, включающих в себя интеграцию гендерных вопросов в образование на всех уровнях, проведение информационных кампаний; отказ от пропаганды традиционных и религиозных воззрений с использованием средств массовой информации, направленных на преодоление гендерных стереотипов, создающих препятствия для возможностей женщин.

Мониторинг выполнения приоритетного направления 6 «Уменьшение гендерного насилия»

Национальным планом КР по достижению гендерного равенства на 2007-2010 гг. гендерное насилие рассматривается в качестве нарушения прав человека и, соответственно, игнорирования законодательных норм. Данным стратегическим направлением НПД предусмотрена реализация мер политики и мероприятий, а именно, работа по дальнейшему совершенствованию законодательства и механизмов его реализации, формированию соответствующей информационной политики для ответственных структур и общества.

Следует отметить, что описательная часть НПД и матрица имеют как значительные разрывы друг с другом, так и внутренние пробелы и коллизии. Так, задача по изменению индикаторов оценки деятельности правоохранительных органов с процента раскрываемости преступлений на принятие мер по предупреждению правонарушений и преступлений не нашла никакого отражения в матрице мероприятий. Также развитие гендерной чувствительности сотрудников медицинских учреждений, способствующее формированию толерантного и корректного обращения медицинского персонала при предоставлении медицинских услуг жертвам различных видов насилия, особенно изнасилований и трафика, в качестве задачи фиксируется в описательной части, а в матричной не обнаруживается. Никакие конкретные меры со стороны органов местного самоуправления по защите жертв и изменению поведения виновников насилия не определены в матрице. Запланированное совершенствование секторальной статистики⁵⁰ нашло отражение в матрице мероприятий лишь для правоохранительных структур (МВД, Генеральная прокуратура) и судебных органов. Очень свободно в данном направлении НПД задачи перетекают в мероприятия, а те, в свою очередь, в индикаторы мониторинга.⁵¹

Нам видится, что в будущем программном документе по достижению гендерного равенства: а) должны быть соотнесены обе части плана, - описательная и матричная, б) требуется четко определить и разделить задачи, мероприятия, индикаторы.

Более того, ряд задач, посредством которых может и должна решаться проблема уменьшения гендерного насилия, положены в ряд матрицы по другим стратегическим направлениям НПД. Например, в направлении по «Укреплению национального механизма по достижению гендерного равенства» запланированы мероприятия по мониторингу исполнения Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» и разработка пакета предложений по совершенствованию механизмов его реализации. В 2008 году осуществлен мониторинг исполнения закона⁵², результаты которого были обсуждены государственными органами и гражданскими институтами.

Мониторинг исполнения закона был сосредоточен на процессе, в который вовлечены самые различные субъекты: суды, прокуратура, органы внутренних дел, Омбудсмен, суды аксакалов, органы здравоохранения, образования, социальной защиты, ОМСУ, кризисные центры и др.

Среди системных проблем (ряд которых актуализирован самими обследуемыми), лежащих в основе неисполнения или ненадлежащего исполнения закона, мониторинг зафиксировал:

⁵⁰ Национальный план по достижению гендерного равенства на 2007-2010 г.г. С.19/. <http://online.toktom.kg/document.phtml?st=doc&cod>

⁵¹ Например, задача по совершенствованию механизма сбора первичной статистической информации по различным видам насилия решается путем реализации одноименного мероприятия, а мероприятие по созданию центров реабилитации и социальной интеграции бывших осужденных женщин и мужчин имеет одноименный индикатор.

⁵² Мониторинг исполнения закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье». Ассоциация Кризисных Центров, Центр исследований демократических процессов, Ассоциация Центров поддержки гражданского общества по заказу Фонда Сорос-Кыргызстан, Бишкек, 2008 г.

- а) отсутствие официальной статистики;
- б) невовлеченность всех указанных законом субъектов в его исполнение;
- в) отсутствие финансирования исполнения закона;
- г) отсутствие подзаконных НПА;
- д) отсутствие надлежащей координации структур (в т.ч. обмена информацией, межведомственных соглашений);
- е) неприменение ОВД и судами норм Кодекса об административной ответственности;
- ж) недоступность ведомственной статистики судов, ОВД, Минздрава, др. структур;
- з) неисполнение норм закона в части подготовки государственными органами анализа данных о семейном насилии;
- и) отсутствие парламентского контроля за исполнением закона. Выборка включила все области КР и всех субъектов профилактики, пресечения семейного насилия, указанных законом.

Некоторые результаты проведенного исследования легли в основу предложенных изменений и дополнений в закон «О социально-правовой защите от насилия в семье», Кодекс об административной ответственности, «О профилактике правонарушений», «Об органах внутренних дел», разработанных экспертами Агентства Социальных Технологий (при поддержке Freedom House, АЦПГО). В настоящее время, после региональных обсуждений, законопроекты переданы в Жогорку Кенеш (Парламент) КР и были предметом обсуждения на парламентских слушаниях 21 декабря 2009 года.⁵³

Следующим мероприятием указанного направления, имеющим характер и влияющим не столько на укрепление национального механизма, сколько на уменьшение гендерного насилия, является разработка нормативного правового акта, регулирующего деятельность кризисных центров и оказываемые ими услуги. До настоящего времени организационных и содержательных действий по этому мероприятию не предпринято. Более того, в гражданском обществе периодически дискутируется вопрос (не в пользу данного мероприятия) об основаниях регулирования деятельности и услуг. Главными аргументами против принятия подобного закона являются те, что организационно-правовыми формами создания кризисных центров и убежищ являются некоммерческие организации с соответствующей правосубъектностью (что регулируется ГК, Законом КР «О некоммерческих организациях»), потому не требуется принятие специального закона. В части регулирования услуг можно отметить следующее: лицензирование и /или сертификация услуг осуществляется государством в отношении коммерческих организаций.

Государственное регулирование оказываемых кризисными центрами (КЦ) услуг было бы оправданным при соответствующем бюджетном финансировании деятельности КЦ и договорах между государством или ОМСУ с кризисными центрами о выполнении соответствующих функций. В 2008 году принят закон «О социальном заказе», в сферу регулирования которого в принципе подпадают и кризисные центры. Таким образом, есть достаточное правовое поле для того, чтобы государство, имея действительные намерения уменьшить насилие в обществе, делало заказ и, соответственно, оплачивало оказание кризисными центрами услуг жертвам насилия по их проживанию, реабилитации, социализации и пр., что и предлагается учесть при разработке следующего НПД.

В целом следует отметить, что систематизация НПД не является адекватной. Полагаем, что набор задач и мер по рассматриваемому направлению, на самом деле,

⁵³ Кроме того, необходимость внесения изменений и дополнений в закон была озвучена в ходе обсуждений на Парламентских слушаниях в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики 17 июня 2008 г. вопроса об исполнении Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье».

не должен ограничиваться указаниями, которые носят очень точечный, зачастую неинституциональный характер. Одновременно, диапазон задач и мер стратегического характера содержится в разделах, направленных на реализацию других направлений НПД. Учитывая традиционную культуру и подход государственных, муниципальных служащих, да собственно, и других исполнителей НПД, не ожидается, что непоименованные в рассматриваемом разделе направления по уменьшению гендерного насилия задачи и мероприятия будут приниматься к исполнению.

Собственно, направление НПД по уменьшению гендерного насилия содержит 2 задачи, 3 подзадачи, 4 мероприятия, 7 индикаторов мониторинга.

Можно констатировать, что задача по повышению потенциала для снижения гендерного насилия не выполнена. Индикаторы мониторинга исполнения подзадачи по повышению качества услуг, предоставляемых специализированными службами для жертв насилия, демонстрируют, что за период с 2007 года по настоящее время лишь один кризисный центр «Ак журук» получил в бесплатное пользование помещение, предоставленное мэрией г.Ош.⁵⁴ Необходимость решения этой задачи была актуализирована весной 2009 года Ассоциацией кризисных центров на заседании Национального Совета по делам женщин, семьи, гендерному развитию. В результате, вынесено решение о направлении соответствующих писем всем органам местного самоуправления о предоставлении льгот кризисным центрам по оплате за аренду и коммунальные услуги.⁵⁵

Полагаем, что наряду с выставлением индикаторов мониторинга выполнения соответствующих задач НПД, утвержденных указом Президента, в будущем НПД требуется синхронизировать с ними нормативные правовые акты, наделяющие полномочиями и регулирующие деятельность соответствующих исполнителей. Так, ни в одном НПА об ОМСУ не закреплена их обязанность по предоставлению льгот кризисным центрам.

Следующий индикатор свидетельствует об отсутствии формализации отношений по взаимодействию между кризисными центрами, правоохранительными органами, медицинскими учреждениями. В рамках проекта по реализации закона «О социально-правовой защите от насилия в семье» (фонда Сорос-Кыргызстан) в 2009 году разработан проект договора о взаимодействии⁵⁶. Справедливости ради отметим, что указанный индикатор недостаточно четкий и однозначный, поскольку неочевидно двухсторонний или многосторонний договор должен быть. Очевидно, что предмет договора и формы взаимодействия будут различаться значительно в зависимости от того, о каких субъектах идет речь: субъектах профилактики семейного насилия, субъектах выявления фактов семейного насилия, субъектах пресечения семейного насилия. В свою очередь, из содержания закона не очевидна классификация субъектов по выполняемым функциям по семейному насилию.⁵⁷

Не реализовано мероприятие (исполнитель - Правительство) по созданию центров реабилитации и социальной интеграции бывших осужденных женщин и мужчин.

⁵⁴ По данным Ассоциации кризисных центров КР.

⁵⁵ Потребность в создании кризисных центров очень высокая, особенно в Чуйской, Нарынской, Баткенской областях. Последний регион характеризуется тревожной динамикой проституции, роста заболеваемости ВИЧ/СПИДом.

⁵⁶ В декабре 2009 г. НПО «Центр исследований демократических процессов» (при поддержке Фонда Сорос-Кыргызстан) провел ряд круглых столов по установлению взаимодействия субъектов, на которых возложены функции по профилактике, пресечению семейного насилия, помощи и реабилитации жертв насилия

⁵⁷ Проектом закона «О внесении изменений и дополнений в закон «О социально-правовой защите от насилия в семье», разработанным экспертами Агентства социальных технологий (при поддержке Freedom House, АЦПГО) уточнены обязанности всех субъектов, задействованных в профилактике и защите лиц, пострадавших от семейного насилия; прописаны категории субъектов – а) обязанных предоставлять информацию о фактах семейного насилия, б) имеющих право обращаться с заявлением в органы внутренних дел за выдачей охрannого ордера, в) имеющих право обращаться в суд с требованиями о наложении определенных ограничений на лицо, виновное в совершении насилия.

Известно, что силами неправительственной организации «Матрица» в 2004 года в г.Бишкеке создано общежитие для временного пребывания лиц (мужчин), отбывших наказание. На сегодняшний день программа реабилитации и социализации продолжается; правда, охват лиц, вовлеченных в программу, крайне низкий.

Решение задачи по совершенствованию методов сбора и анализа статистической информации по проблеме гендерного насилия оценивается выше предыдущей. Так, приказами Министра внутренних дел утверждены: форма временного охранного ордера, инструкция по работе с семейным насилием. Новые формы статистической отчетности⁵⁸, введение которых планируется с 2010 года, разработаны для Верховного Суда КР, Министерства внутренних дел, Министерства здравоохранения и базируются на результатах анализа существующей статистической отчетности по семейному насилию в названных государственных органах,⁵⁹ осуществляемой фрагментарно, бессистемно, без гендерной дезагрегации жертв насилия.

Вместе с тем, при планировании мероприятий и индикаторов следует учитывать систему, в которой решается задача конкретными исполнителями. Так, сбор первичной статистической информации по насилию возложен на участковых ОВД. Учитывая нагрузку этих лиц и контингент населения в районах⁶⁰, трудно ожидать выполнения участковыми этой функции. Более того, индикаторами эффективности деятельности работников ОВД являются раскрываемость преступлений и пр., но никаким образом не профилактика и предупреждение семейного насилия, выявление и расследование фактов семейного насилия. Опыт ряда стран (например, Республики Казахстан) свидетельствует об эффективности создания при районных ОВД отделов по семейному насилию.

Одним из индикаторов мониторинга исполнения рассматриваемой задачи выступает дифференциация видов насилия при осуществлении сбора первичной статистической информации. При этом НПД исходит из нормативного признания видов насилия, а не фактически существующих и практикуемых видов насилия.

Выводы:

- Национальный план по достижению гендерного равенства на 2007-2010г.г. не имеет нормативной правовой природы. Исполнители, обозначенные в матрице, не относятся к положениям НПД как к нормам, носящим обязывающий характер.
- Описательная часть НПД и матрица имеют как значительные разрывы друг с другом, так и внутренние пробелы и коллизии. Задачи, мероприятия, индикаторы мониторинга НПД не имеют четких определений, что затрудняет его реализацию.
- Задачи, решение которых, по сути, направлено на уменьшение гендерного насилия, положены в ряд матрицы по другим стратегическим направлениям НПД.
- Формулировка задач позволяет сделать вывод о реактивном, а не проактивном характере предпринимаемых мер и действий субъектами - исполнителями данного направления.
- Задача нормативного правового регулирования деятельности кризисных центров и оказываемых услуг не актуальна и не востребована.
- Органы МСУ, местные государственные администрации, правоохранительные органы, Генеральная прокуратура, судебные органы не выполняют положений НПД.
- Запланированные мероприятия и индикаторы не учитывают контекст, систему, в которой функционируют исполнители.

⁵⁸ Разработаны в рамках проекта программы ОБСЕ по поддержке реформы органов внутренних дел НПО ««Центр исследований демократических процессов»».

⁵⁹ Мониторинг исполнения закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье». Ассоциация Кризисных Центров, Центр исследований демократических процессов, Ассоциация Центров поддержки гражданского общества по заказу Фонда Сорос-Кыргызстан, Бишкек, 2008 г.

⁶⁰ Например, в Иссык-Атинском районе проживает до 10 тысяч взрослого населения.

Рекомендации:

- При структурировании будущего НПД: а) соотнести обе части плана, описательную и матричную, б) четко определить и разделить задачи, мероприятия, индикаторы.
- В основу разрабатываемых мероприятий должны быть положены соответствующие мониторинги процессов и результатов, так и исследования отношения к проблеме семейного насилия релевантных субъектов, задействованных в профилактике и защите лиц, пострадавших от семейного насилия.⁶¹
- Предусмотреть в будущем НПД бюджетное финансирование деятельности КЦ при выполнении государственного заказа по оказанию услуг жертвам насилия по их проживанию, реабилитации, социализации и пр.
- При структурировании НПД для адекватного исполнения следует применять отсылочные нормы в другие направления, содержащие стратегические задачи и меры.
- Направления НПД в культурной, образовательной сферах должны содержать задачи, действия и индикаторы, направленные на снижение насилия в семье.
- НПД должен базироваться на исследованиях причин насильственного поведения для разработки адекватных мер противодействия насилию.
- Требуется вовлекать в решение проблемы насилия в семье и лиц, совершивших/совершающих насилие с целью их реабилитации, обучения, изменения моделей поведения.
- Синхронизировать НПД с нормативными правовыми актами, наделяющими полномочиями и регулирующими деятельность исполнителей НПД.
- Деятельность по профилактике, пресечению, защите от насилия в семье должна рассматриваться и быть формализована как индикатор эффективности соответствующих субъектов - исполнителей НПД .

⁶¹ См. напр., «Изучение уровня гендерной чувствительности судей КР (на примере 3-х пилотных районных судов)» (по заказу Фонда Сорос-Кыргызстан). Ибраева Г., Ниязова А.Н. Бишкек, 2009 г.

Мониторинг выполнения приоритетного направления 7 “Гендерные аспекты в информационной сфере”

Концепция увеличения информированности общества в области гендерных проблем была определена в качестве глобальной стратегии для продвижения идеи гендерного равенства в Пекинской Платформе действий.

Признавая стратегическую важность работы по информированию населения о гендерной дискриминации, путях и выгодах достижения гендерного равенства, НПД на 2007-2010 гг. определила ключевые институты и направления повышения гендерной грамотности среди разных слоев населения. В частности, информирование предполагается проводить через институты образования, культуры и СМИ.

Анализ ситуации представлен в описательной части НПД выделением следующих проблемных зон:

- Необходимость укрепления сотрудничества государственных органов и СМИ в вопросах достижения социального равенства мужчин и женщин.
- Необходимость мер по повышению гендерной чувствительности как профессиональных журналистов и редакторов, так и продуктов их деятельности (текстов, сюжетов СМИ).
- Популяризация основных гендерных нормативов, в частности, Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, самого НПД и других документов.
- Пропаганда женского лидерства и продвижение позитивных образов успешных женщин, участвующих в политических, социальных, экономических процессах на уровне принятия решений.
- Организация специальных информационных кампаний для повышения осведомленности населения и повышения ответственности СМИ.
- Работа по совершенствованию НПД и учет индикаторов, способных отражать положение женщин и мужчин в информационной сфере.

В матрице действий – три задачи по расширению информированности общества о вопросах гендерного равенства, которые были сформулированы в ограничительном объеме по сравнению с описанием проблемных зон в аналитической части НПД:

- Внедрение гендерных подходов в производство, распространение и использование печатных радио и телевизионных и электронных СМИ (мероприятие: разработка гендерной информационной стратегии – без указания методологических принципов и критериев прогресса).
- Популяризация конвенций, национального гендерного законодательства и повышение осведомленности о ходе реализации (мероприятие: подготовка и публикация периодических отчетов об исполнении КР конвенций по правам человека и их публикация – без измерений индикаторов, определения частоты, содержания и пр.).
- Повышение осведомленности по вопросам гендерного равенства (мероприятие: проведение специальных массовых информационных кампаний – названа только кампания «16 дней без насилия», которая уже традиционно отмечается гражданским обществом в Кыргызской Республике).

Сформулированные задачи и меры НПД исходят из концептуального представления о том, что уровень информированности населения способен влиять на снижение гендерной дискриминации. Подобная концептуальная установка мало гендерно чувствительна сама по себе: она не может объяснить того факта, почему, несмотря на значительное количество обучающих мероприятий для журналистов и редакторов, медиа контент кыргызстанских СМИ по-прежнему остается крайне сексистским, или почему при такой высокой представленности женщин среди профессиональных жур-

налистов, медиа продукты формируют дискриминационные по отношению к женщинам, как социальной группе, образы и стереотипы.

Ограниченность анализа гендерных аспектов информационной сферы обусловлена также и фокусированием НПД на слабостях СМИ системы или системы информированности населения, но не рассматривает следственного уровня проблем и задач и не определяет причины выделенных задач.

Таким образом, можно констатировать ограниченный характер понимания информационной сферы и ее гендерных аспектов в НПД, где информационная деятельность ограничена лишь гендерным обучением и освещением гендерной проблематики в СМИ. Тем не менее, доступ к информации имеет стратегическое значение в развитии человеческого потенциала и является коррелятом доступа к стратегическим ресурсам. Несмотря на аксиоматичность гендерно дифференцированного медиа потребления, НПД не учитывает этой разницы. Впрочем, что касается индикаторов и показателей в данной сфере, статистика может дать лишь отдельные характеристики информационно-культурного поведения мужчин и женщин, как то: тиражи периодических изданий, включая специализированные женские и мужские.

Исследования бедности в западных странах продемонстрировало, что уязвимые категории населения, помимо лишений в чисто экономических измерениях (недостаточное питание, невозможность потребления качественных продуктов, оплаты качественного образования и медицинского обслуживания и пр.), испытывают едва ли не большие проблемы, связанные с социальной изоляцией. Последняя означает, что возможности мужчин и женщин обмениваться информацией с внешним миром ограничены. В качестве индикаторов изучения социальной изоляции, а, следовательно, и степени интеграции индивидов в то или иное сообщество, выступают:

- Количество стационарных и мобильных телефонов в расчете на 100 домашних хозяйств.
- Доля взрослого населения, имеющего доступ к Интернету (с разбивкой по гендерному признаку).
- Количество телевизоров и радиоприемников в домохозяйствах.

Заключение проекта «Человеческое достоинство и социальная изоляция», реализованного при поддержке Совета Европы подчеркивает важность измерения и изучения информационных аспектов социальной изоляции наряду с ключевыми измерениями экономических показателей:

«Главным различием между бедностью и социальной изоляцией является то, что бедность связана с недостаточным или неравным доступом к материальным ресурсам, тогда как социальная изоляция обуславливает неравное участие в общественной жизни. Бедность подразумевает отсутствие доступа к товарам и услугам. Понятие социальной изоляции – это не просто изоляция от общества потребления, а лишение человека места и роли в обществе. Так же, как и бедность, социальная изоляция может быть относительной и абсолютной. Бедность необязательно сопровождается социальной изоляцией и, наоборот, социальная изоляция необязательно сопряжена с бедностью». Однако именно информационная ограниченность социально изолированных людей может стать фактором воспроизводства стратегического проигрыша в доступе к принятию решений и к экономическим ресурсам.

Основные характеристики информационной сферы, необходимые для учета в целях формулирования НПД по достижению гендерного равенства на среднесрочную перспективу (с 2011г).

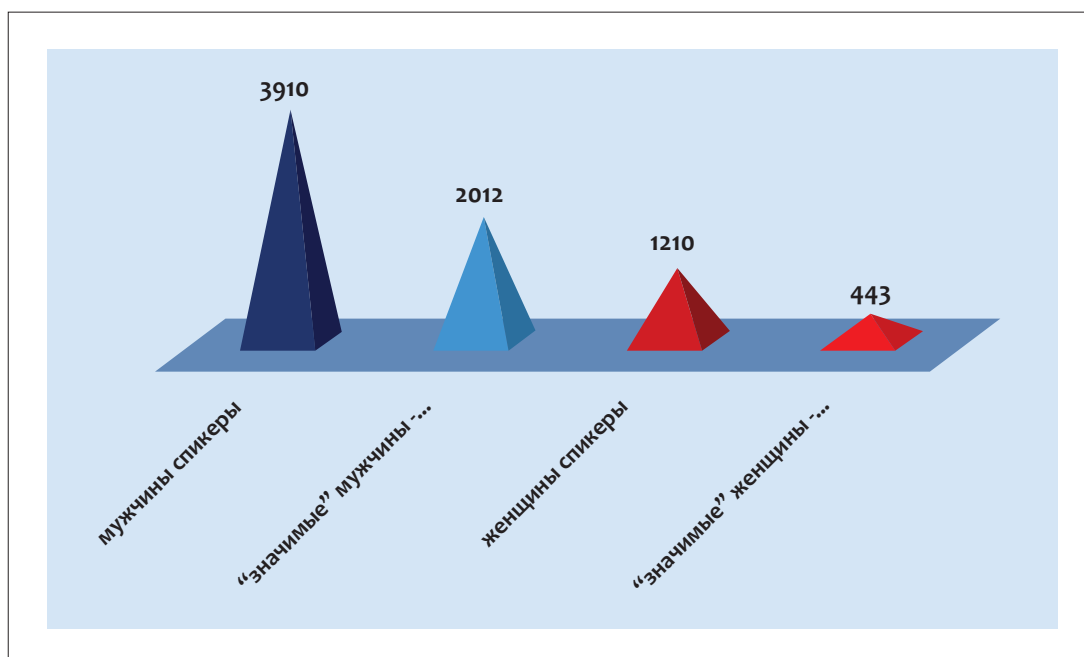
В силу отсутствия гендерно разделенной статистики медиа потребления, данных по представленности женщин и мужчин в информационной сфере⁶² возможности анализа в данной сфере крайне ограничены.

Не лучше обстоят дела и в сфере социальных исследований информационной деятельности: отдельные исследования могут описывать особенности медиа потребления с учетом региона проживания, возраста, редко – пола, но лишь единственное **исследование**, проведенное в режиме мониторинга с октября 2007г. по сентябрь 2009г в рамках проекта Аппарата Правительства КР и ПРООН «Продвижение женщин в государственной службе и политике» при поддержке Шведского агентства по международному развитию, является систематическим изучением медиаконтента ключевых СМИ в КР.

Согласно данному мониторингу выявлены следующие ключевые характеристики медиа потока с точки зрения гендерного равенства:

- Если говорить о количественных показателях, можно констатировать, что новостийный поток НТРК ассиметрично представляет роль полов, участвующих в развитии государства и общества. В главной информационной программе – новостях на первом национальном канале, возможность репрезентации в большей степени представляется мужчинам – субъектам деятельности.

Гистограмма. Соотношение мужчин и женщин спикеров:



Примечание: «значимые» спикеры - это локальные и национальные политики, депутаты, госчиновники, руководители, начальники, Акимы, губернаторы и т.п.)

Согласно статистике проекта мониторинга количество женщин –спикеров по отношению к мужчинам составило **1 к 3.23**.

Количество «значимых» женщин спикеров по отношению к «значимым» мужчинам - спикерам составило **1 к 4.5**. На протяжении всего мониторинга эти пропорции меня-

⁶² Факт примечательный: страны, относящиеся к развивающейся группе, редко учитывают такой индикатор как развитие науки и информации. Между тем, профессиональные ниши и виды экономической активности, основанные на технологиях и знаниях, имеют стратегическое значение как для экономического роста, так и для человеческого развития.

лись, и динамика соотношений количества мужчин и женщин спикеров представлена ниже в таблице:

Таблица. Динамика соотношения количества мужчин и женщин спикеров.

периоды ¹	Общее число спикеров	Мужчины-спикеры	% - соотношение мужчин-спикеров по отношению к общему числу спикеров	Женщины-спикеры	% соотношение женщин -спикеров по отношению к общему числу спикеров
1	477	378	79.2	99	20.8
2	845	668	79	177	21
3	828	642	77.5	186	22.5
4	933	698	74.8	235	25.2
5	1129	859	76	270	24
6	908	665	73.2	243	26.8
*	5120	3910	76.4	1210	23.6

*- на основе общих результатов

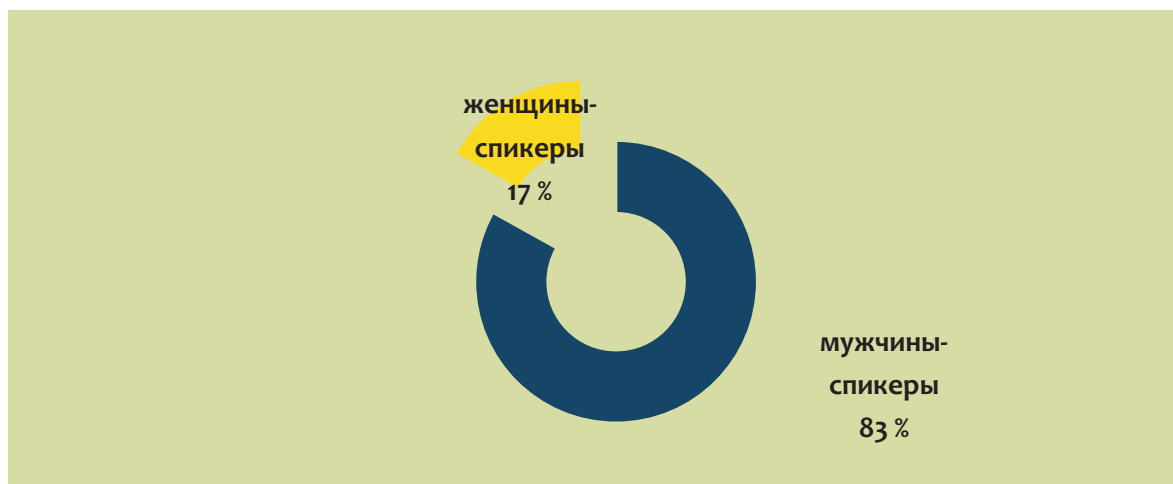
Представленность субъектов новостей - женщин и мужчин - представляет процесс неравномерный, в котором есть свои пики и спады. Если анализировать причины спада на конкретном отрезке мониторинга, можно выявить 2 причины регрессии:

1. Изменилась верстка (структура) новостного потока, а также продолжительность новостных выпусков, в частности, одним из важнейших структурных изменений стало появление блока экономических новостей на ежедневной основе: 27.3% сюжетов связаны с экономическими событиями в стране и в мире. В связи с увеличением времени, появилось больше возможностей освещать вопросы политики, национального и местного управления, в том числе в контексте обсуждения мер по выходу из экономического кризиса, что в совокупности составило 61.3% от всего количества сюжетов. Это обусловило появление в новостях большего количества экспертов в сферах экономики и финансов, а также экспертов- политологов, историков и т.п. Среди экспертов мужчины доминируют и соотношение женщин к мужчинам составляет - 1 к 6.3.

2. В преддверии президентских выборов увеличилось число сюжетов про работу избирательных комиссий по стране. В большинстве случаев женщины в новостях об избирательных процессах не выступали активными субъектами, во-первых, кампания единственной женщины кандидата в Президенты КР освещалась крайне скудно, во-вторых, многочисленные женщины в избиркомах выступали чаще как заполнители фонового пространства, как безмолвные, второстепенные герои.

Таким образом, можно констатировать неконцептуальность гендерных подходов журналистов и редакторов, а следование их политической конъюнктуре. В то же время отсутствие осознанной концепции вовсе не свидетельствует от отсутствию предубеждений и негативных установок. Так, в определенных сферах – таких как экономика, внешнеполитическая деятельность – женщины всегда непредставленный или слабо представленный пол.

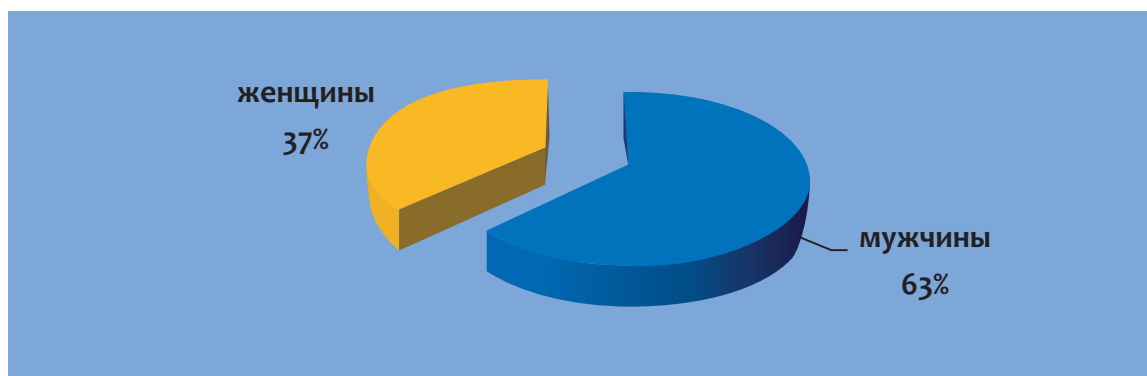
Гистограмма. Соотношение мужчин-спикеров и женщин – спикеров в экономическом блоке



Так, статистика позволяет сделать заключение, что экономическая тематика остается «бастионом» мужчин-героев, не позволяя женщинам стать героями экономических новостей или экспертами по экономической проблематике.

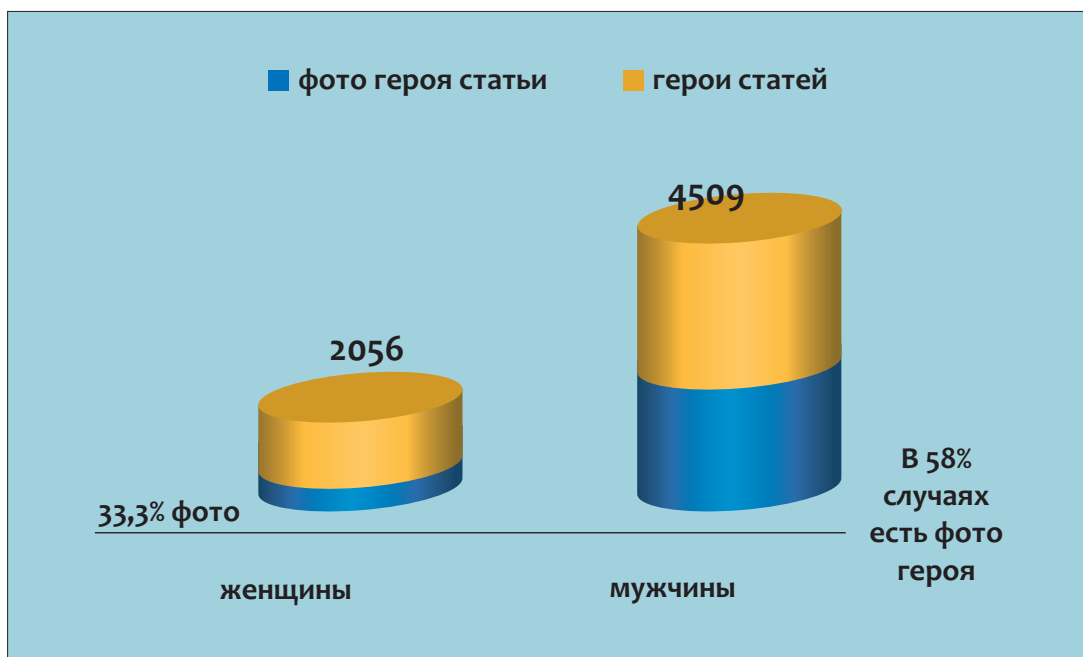
Такая же примерно ситуация складывается в принт медиа. Так, за период мониторинга в выборке газет было представлено **13 769** фото мужчин и **8151** фото женщин.

Гистограмма. Соотношение мужчин и женщин в фотографиях выборочных газет.



Интересно, что большинство представленных фото сопровождают определенные текстовые материалы газет. Соотношение количества текстовых публикаций с главными героями мужчинами, представленными на сопровождающих материал фото с количеством соответствующих женских образов абсолютно неравноценно. Так, было обследовано порядка **6565** текстовых публикаций в выборке газет и установлено соотношение количества женщин - героев (**31.3%**) и героев – мужчин (**68.7%**). Из них в **58%** текстовых публикаций с героями мужчинами есть его фото, в то время как лишь треть женщин-героев публикаций изображаются также в фотообразе.

Гистограмма. Соотношение публикаций и фотографий с главными героями женщинами и мужчинами



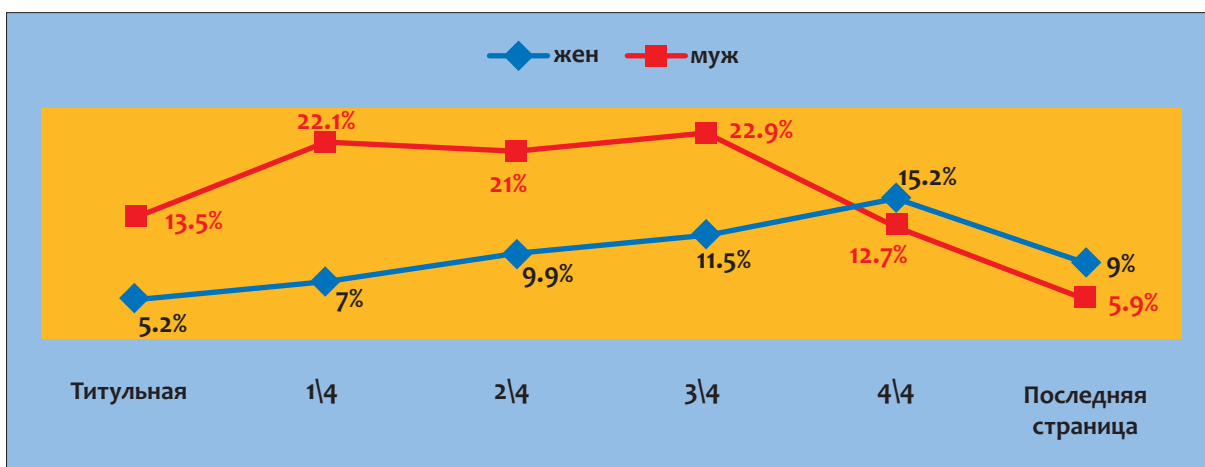
Важным фактором в исследовании гендерной репрезентативности в печатных СМИ является не только количественное соотношение фотографий мужчин и женщин, но и место их расположения непосредственно в газете.

Распространенная структура подачи информации в газетах представляет следующие особенности: важные для страны и мира сообщения размещаются вначале, на первых-вторых полосах изданий, а развлекательные новости - в конце издания.

Месторасположение фотографий в этом смысле имеет также определенную смысловую нагрузку и может усиливать или ослаблять традиционные гендерные стереотипы.

Для того, чтобы вычислить место расположения фотографий, с учетом разного количества страниц в изданиях, мониторам было предложено разделить свою газету на 4 части. Данные до 2\4 – это первая половина газеты, начиная с 3\4 - вторая. Отдельно пошла информация о титульной и последней страницах.

Гистограмма. Количество фотографий женщин и мужчин (от общего числа фото) в разных частях газеты



Как видно из гистограммы, во всех разделах газет, кроме последних страниц, количественные показатели мужских фото преобладают. Сама по себе диспропорция фотографий мужчин и женщин в разных частях печатных изданий носит стратегический характер. Согласно данным, **22.1%** женских и **56.6%** мужских фото (от общего числа фото) находятся в первой половине газеты, где обсуждаются темы, связанные с политикой, экономикой, национальным управлением и т.д.

Практически во всех изданиях последние страницы размещают так называемую «развлекательную» информацию, как то: сплетни и слухи о личной жизни звезд кино и эстрады, реклама, полезные советы, знакомства. Во всех такого рода рубриках и жанрах женщины вне сомнения лидируют. Причем, на диаграмме видна устойчивая тенденция всего периода исследования - возрастание количества женских фотографий во второй части издания, а в отношении мужских фото обратная тенденция – они, наоборот, устойчиво преобладают в первой половине печатного издания.

Другим важным элементом количественного анализа является размер фотографий. Неравенство женщин и мужчин может касаться не только общей количественной диспропорции, характера размещения в конкретных СМИ, но и размеров фотографий.

Для того, чтобы иметь возможность исследовать особенности размеров фотографий женщин и мужчин в обследуемых газетах, газетные полосы были условно разделены на 4 части. Предварительно была разработана классификация различия размеров фото: 1\3 - фото больше половины, 2\4 –это фото на пол страницы и т.п.

В результате получены были следующие результаты:

Таблица. Количество женских и мужских фотографий разных размеров (от общего числа фотографий)

	На всю страницу	3\4	2\4	1\4	маленькая
Женщины	0	0.2%	1.6%	10.5%	24%
мужчины	0.8%	1.8%	5.6%	15%	42%

Таким образом, из всей суммы фотографий, женских фото на полстраницы и больше составило **1.8%**, мужских – **8.2%**. Абсолютные цифры особенно красноречиво демонстрируют разницу: крупных женских фото размером в пол - полосы и более, всего **394**, в то время как соответствующей категории мужских фотографий - **1797**. Также почти вдвое больше количество мужских маленьких фотографий по сравнению с аналогичным размером фотографий женщин.

- **Ролевой спектр мужчин и женщин в новостях и печатных СМИ:**

Если разделить сферы жизнедеятельности мужчин и женщин на репродуктивный, продуктивный труд и деятельность по ведению дел сообщества, то можно увидеть насколько по-разному медийно обрисованы роли мужчин и женщин в этих сферах.

Женские роли	Мужские роли
Общественные:	
лидер органа местного самоуправления или общественной организации, активист политической партии, наставник молодежи, добросердечная защитница животных	лидеры политических партий, религиозные лидеры, лидеры местных сообществ
Производственные*	
социальный работник, медик, педагог, мастерица народных промыслов, фармацевт, ученица Мастера, рядовой (или среднего звена) сотрудник министерства или ведомства (особенно часто: работники ЦИК или областных избиркомов), носители «невидимых» профессий – монтажеры кино и телевидения, гример и пр.	президент, премьер-министр, спикер и парламентарии, министры, функционеры из Администрации Президента и Аппарата Правительства, губернаторы, акимы и другие управленцы, спортсмены и военные, ученые и студенты, актеры и др. творческие люди, водители и летчики, известные врачи и журналисты, эксперты всех мастей и милицейские работники
Семейные	
<p>мать (плохая и хорошая; мать воина и пр.), дочь, жена или вдова известного мужчины.</p> <p>Необходимо отметить, что данный анализ ролевого спектра учитывает только материалы сми, в которых женщины выступают в качестве ключевых акторов сюжетов, поскольку женщины выступают чаще в качестве массовки, фона, в качестве объектов обсуждения и пр.</p>	<p>Образы мужчин в категории «семейные роли» практически не зафиксированы - нет ни одного сюжета, в котором герой был бы примечателен именно своей семейной ролью – сына, отца, мужа, брата ... Скорее всего, данный статистический феномен объясняется тем, что в ролевом наборе мужчин семейные роли признаются несущественными, не имеющими значения для личности мужчины.</p>

* Спектр профессиональных ниш мужчин и женщин представляет собой разные сферы и социальные статусы, отражая наличие как горизонтальной, так и вертикальной гендерной сегрегации. Наличие гендерной профессиональной сегрегации, существование “стеклянных потолков и стен” отражают и сравнительные гистограммы, представляющие наиболее популярные мужские и женские роли в выпусках новостей.

- Ключевой ролевой набор новостей для обоих полов соответствует традиционному стереотипным представлениям о ролях мужчин и женщин в семейной, производственной и общественной сферах. Следующая гистограмма позволяет более наглядно увидеть профессиональную сегрегацию и асимметрию гендерных ролей мужчин и женщин, представленную в фотографиях в газетах: руководители и политики всех типов, эксперты, военные и чиновники представлены в подавляющем большинстве мужчинами. Женщины преобладают в категориях жертв, обывателей из непрофессиональной сферы, носителей семейных ролей.

Гистограмма. Род деятельности мужчин и женщин, изображенных на фото.



Примерно схожая ситуация обнаружена и в текстовых материалах газет.

Таблица ниже представляет данные, свидетельствующие, что женщины гораздо реже выступают как значимые персоны и удельный вес таковых репрезентаций составляет долю, более чем в три раза меньшую, чем фото мужчин в соответствующей категории. В целом соотношение героев - «значимые женщин» к «значимые мужчинам» в статьях газет составило **1 к 5.1**.

Таблица. Процентное соотношение героев статей.

	Доля «значимых» женщин-героинь	Доля «значимых» мужчин-героев
Процентное соотношение «значимых» героев статей внутри гендерных групп.	30.3%	62.3%
От кол-ва всех героев «значимых ролей»	9%	44.1%

Таблица. Процентное соотношение фото мужчин и женщин, представителей «значимых» общественных ролей:

	Доля «значимых» женщин	Доля «значимых» мужчин
Процентное соотношение «значимых» ролей внутри собственной гендерной группы.	19.6%	40.3%
От кол-ва всех фото	8.1%	26.4%

Немаловажным аспектом в фото репрезентациях женщин и мужчин являются эмоции и фон, задний план фотографии. Если, например, взять разнополых представителей одной и той же профессии, должностных позиций, например, политиков – мужчину и женщину- и изобразить одного на рабочем месте, а другого просто без фона или на берегу моря, одного - серьезного и спокойного, другого - в ярости или смеющегося, очевидно, что выше перечисленных нюансов может хватить, чтобы создать противоположные образы и впечатления о субъектах. То есть, эмоции, и фон фотографии активно учувствуют в формировании гендерных образов, и что особенно важно, как раз и используются как средства разной подачи образов мужчин и женщин.

Мониторинг показал, что эмоции женщин и мужчин, отражаемые на фото, соответствуют традиционным гендерным стереотипам: так, женщины менее эмоционально сдержаны, они чаще показываются страдающими (плачут) или наоборот легкомысленными (смеются, улыбаются, ликут). Мужчины чаще демонстрируются как деловые и спокойные, способные управлять своими эмоциями, а потому - реже смеются и улыбаются, зато могут быть показаны как испытывающие ярость и гнев.

Таблица соотношения эмоциональных типов образов мужчин и женщин в фото

	Женщины	Мужчины
Спокойный, нейтральный	37 %	45.2 %
Серьезный, деловитый	19.2 %	34.8 %
Улыбается	30 %	12.6 %
Злой	1.6 %	1.8 %
Смеётся	9.8 %	4.1 %
В ярости, в гневе	0.1 %	0.8 %
Ликует	1.3 %	0.5 %
Плачет, страдает	0.8 %	0.1 %

Если говорить о фоне, выбираемом для мужчин и женщин, тут также можно обнаружить гендерные различия. Женщины реже удастаиваются фото на фоне государственной символики, зато чаще – на фоне природы, реже имеет самооценку настолько, чтобы быть изображенной без фонового присутствия и реже показываются в рабочей обстановке, на рабочем месте.

	Женщины	Мужчины
Рабочее место	23%	29.7%
Гос-ая символика	4%	7.3%
Нейтральный	18.8%	18.7%
Природа	15.5%	9.8%
Без фона	23.8%	25%
Другое	14.7%	9.3%

Стереотипные сексистские взгляды журналистов независимо от жанра СМИ отражаются в производимых медиа продуктах. Они представлены как в видеоряде и в журналистских текстах – комментариях в теленовостях, так и в фотографиях и текстах печатных СМИ. В качестве классического примера сексистского подхода можно привести случай парламентского сообщения в теленовостях: журналист, автор сюжета,

рассказывая о парламентских буднях, подчеркнула значительное количество выступающих женщин-депутатов следующей фразой: «... сегодня активность проявили представительницы прекрасного пола...». Безобидная на первый взгляд фраза дважды как минимум дискриминирует женщин парламентариев – определяя ей функциональное ограничение (быть прекрасным полом) и подспудно подчеркивая необычность деловой активности парламентариев женщин в обсуждениях.

Таблица сравнения женских и мужских конкретных образов дает четкое представление о преобладании в теленовостном потоке знаменитых и значимых мужчин, конкретных исторических личностей, чей вклад в общественное развитие оценивается высоко. В то же время конкретные женские образы лишь представляют типические традиционные роли, ориентированные на репродуктивный труд и не признаваемые как реально вносящие вклад в развитие общества. Образ женщин конкретных – редко самоценный образ героини, чье имя значимо и известно аудитории.

Типических образов мужчин, отражающих традиционные мужские роли, гораздо меньше, чем конкретно исторических значимых личностей. Характер типических ролей в категории мужских образов в большей степени относится к профессиональной деятельности мужчин, а также подчеркивает их роль защитников – воинов.

Выводы и рекомендации:

- Исследование свидетельствует как о несбалансированности и доминировании патриархатных ценностей в деятельности журналистов и редакторов СМИ, так и наличии скрытой гендерной дискриминации и традиционного гендерного режима редакций. Именно последним объясняется во многом гендерно нечувствительная позиция женщин - профессионалов в информационной сфере.
- Отсутствие достоверных гендерных исследований в информационно-культурной сфере, неразработанность индикаторов и показателей, которые позволили бы адекватно анализировать гендерные проблемы в данной сфере – один из ключевых вызовов, которые следует решать новому гендерному плану действий.
- Игнорирование гендерных подходов в информационной сфере и слабая активность и прогресс по поставленным задачам НПД во многом обусловлены отсутствием гендерного измерения в законодательстве, регулирующем информационную сферу в целом. Поэтому важным представляется адекватный анализ и Гендерная экспертиза законодательства в информационной сфере.
- Существенным недостатком в реализации задач по информированию населения по вопросам гендерного неравенства представляется непроработанность правовых норм, регулирующих порядок и условия размещения социально значимых медиа продуктов – социальной рекламы, документальных фильмов и др.
- Одной из важнейших задач в области информационного освещения гендерной проблематики должны стать также и изучение гендерного режима редакций и условий работы профессиональных журналистов и редакторов.
- Как и ранее, целесообразно раздел НПД структурировать с выделением ключевых трех сфер: анализ и меры по преодолению нормативных ограничений, инфраструктурной слабости и проблемы человеческого капитала.

Резюме

- Будущий Национальный план по достижению гендерного равенства должен носить характер общеобязательного для исполнения всеми субъектами политики. Это возможно обеспечить посредством процесса обязательного утверждения национальной программы всеми ветвями власти и законодательного закрепления за институтом Президента КР функций стратегирования и контроля за исполнением НПД.
- Уполномоченный орган по продвижению политики гендерного равенства должен работать в партнерстве с институтами гражданского общества, бизнес-структурами, а также с международными организациями, способствуя координации и объединению усилий всех акторов для решения поставленных гендерных задач.
- Разработка НПД на период с 2011 года должна быть основана на глубоком анализе и учете уроков реализации предыдущих НПД по достижению гендерного равенства. В частности, необходимо обеспечить полный и качественный этап стратегического планирования, который предваряется оценкой реализации НПД на 2007-2010 гг. Новая программа должна содержать всю логическую цепочку матрицы действий: определение приоритетных проблем, задачи - решения, меры политики, промежуточные и ожидаемые результаты, индикаторы, исполнители, сроки реализации и бюджетное обеспечение.
- Для обеспечения качественного анализа гендерной ситуации в разных сферах, определения приоритетов перспективной работы и успешной реализации национального гендерного плана необходимо срочное и радикальное изменение системы сбора гендерно-дезагрегированной информации. Внедрение новых индикаторов и показателей должно отвечать потребностям анализа и управления, а также должен быть обеспечен широкий доступ к базам данных статистических и социальных исследований.
- Структурирование нового НПД должно максимально коррелировать с принятыми стратегическими документами КР, прежде всего Стратегией Развития Страны, ключевыми отраслевыми стратегиями, и быть максимально эффективным для реализации. В частности, при структурировании НПД для адекватного исполнения следует применять отсылочные нормы в другие направления, содержащие стратегические задачи и меры.
- Приоритезация задач нового НПД должна учитывать как остроту гендерных проблем, так и преследовать цель продвигать цели и задачи, отвечающие стратегическим гендерным нуждам. При этом в качестве ключевых критериев при выборе приоритетов необходимо использовать существующие международные обязательства страны, прежде всего – Цели Развития Тысячелетия и Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.