



Правительство  
Кыргызской  
Республики



*Kyrgyzstan*



**Функциональный анализ  
Национального  
Институционального  
Механизма реализации  
Гендерной политики  
в Кыргызской Республике**

Бишкек 2009

**Аналитический отчет «Функциональный анализ национального институционального механизма реализации гендерной политики в Кыргызской Республике»: 2009 г.**

Необходимость укрепления национального институционального механизма реализации гендерной политики была признана Правительством Кыргызской Республики и отражена в качестве одной из приоритетных задач Матрицы мероприятий Национального плана действий по достижению гендерного равенства Кыргызской Республики на 2007-2010 годы. Первым мероприятием в решении данной задачи является функциональный анализ системы государственных органов для определения устойчивости институционального механизма по реализации гендерной политики; сюда же включены разработка, обсуждение, внедрение и публикация результатов данного анализа.

Проведение функционального анализа было заказано Правительством Кыргызской Республики группе местных экспертов, которые работали в тесном сотрудничестве с Аппаратом Правительства КР и под руководством Координатора проекта со стороны ПРООН.

Настоящий отчет представляет результаты функционального анализа национального гендерного механизма и рекомендации по его совершенствованию. Отчет охватил все ветви власти: законодательную, судебную и исполнительную - и все уровни государственного управления: национальный, секторальный, региональный и местный. Важное место в отчете занимает вопрос взаимодействия государственных органов с организациями гражданского общества.

Структура отчета состоит из анализа нормативно-правовой базы законодательства по обеспечению гендерного равенства, анализа основных структурных элементов гендерного институционального механизма на центральном уровне, функциональной оценки реализации гендерной политики на центральном и местном уровнях, анализа сотрудничества с гражданским обществом и рекомендаций общего и специального характера.

Мнения, выраженные в этой публикации, не обязательно отражают точку зрения ООН, ПРООН, ее программ/проектов или правительств. Употребляемые обозначения не означают выражения какого-либо мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории или района, или их границ.

Координатор:

**Нургуль Асылбекова**, координатор страновой программы ПРООН по гендеру

Технический координатор:

**Айсулуу Камчыбекова**, координатор компонента проекта ПРООН  
“Внедрение гендерных подходов в деятельность национальных партнеров”

Редактирование русского текста:

**Элеонора Прояева**

Фотография на обложке:

**Александр Федоров**

Фотографии:

**Алимжан Жоробаев**

Дизайн, верстка:

**Наталья Андрианова,  
Фируза Рахимова**

Печать: **ОсОО “Деми”**

Тираж: 500 экз.



Правительство  
Кыргызской  
Республики



Программа ПРООН «Демократическое управление»  
по заказу Аппарата Правительства Кыргызской Республики



# ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ НАЦИОНАЛЬНОГО ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

## ***Аналитический отчет***

*Отчет составлен группой экспертов:  
Бактыгулов Ш., Даветова Ч., Исакунова Т.,  
Кочорбаева З., Сырдыбаев С.*

Бишкек 2009

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>4</b>
<b>ГЛАВА 1. Методология</b>	<b>5</b>
<b>ГЛАВА 2. Резюме: национальный институциональный механизм реализации гендерной политики: анализ выполнения функций</b>	<b>12</b>
Раздел 2.1. Оценка ситуации в Кыргызской Республике	12
Раздел 2.2. Предлагаемая модель национального институционального механизма по реализации гендерной политики	19
<b>ГЛАВА 3. Анализ нормативной правовой базы КР по обеспечению гендерного равенства</b>	<b>24</b>
Раздел 3.1. Обзор международных обязательств КР по обеспечению гендерного равенства	25
Раздел 3.2. Обзор законодательства Кыргызской Республики в части равных прав и возможностей для мужчин и женщин	28
Раздел 3.3. Анализ ведомственных планов по реализации НПД и Матрицы мероприятий по достижению гендерного равенства на 2007-2010 гг.	33
<b>ГЛАВА 4. Основные структурные элементы гендерного институционального механизма на центральном уровне</b>	<b>42</b>
Раздел 4.1. Национальный совет при Президенте КР по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию и его рабочий орган	42
Раздел 4.2. Центральные органы управления	44
Раздел 4.3. Законодательная власть Кыргызской Республики	47
Раздел 4.4. Судебная власть Кыргызской Республики	50
Раздел 4.5. Другие институты на центральном уровне	55
Раздел 4.6. Государственные средства массовой информации	65
Раздел 4.7. Анализ нормативной базы государственных органов на центральном уровне	67
Раздел 4.8. Функциональная оценка проведения гендерной политики на центральном уровне	69

<b>ГЛАВА 5.</b>	
<b>Структурные элементы гендерного институционального механизма на уровне министерств, административных ведомств и иных органов</b>	<b>70</b>
Раздел 5.1. Министерства, государственные комитеты, административные ведомства	71
Раздел 5.2. Анализ нормативной базы на уровне министерств, административных ведомств и иных органов	72
Раздел 5.3. Функциональная оценка проведения гендерной политики на уровне министерств, административных ведомств и иных органов	73
<b>ГЛАВА 6.</b>	
<b>Структурные элементы гендерного институционального механизма на уровне местных государственных администраций</b>	<b>74</b>
Раздел 6.1. МГА Баткенской области	75
Раздел 6.2. МГА Джалал-Абадской области	76
Раздел 6.3. МГА Иссык-Кульской области	76
Раздел 6.4. МГА Нарынской области	77
Раздел 6.5. МГА Ошской области	77
Раздел 6.6. МГА Таласской области	81
Раздел 6.7. МГА Чуйской области	81
Раздел 6.8. Функциональная оценка МГА	82
<b>ГЛАВА 7.</b>	
<b>Структурные элементы гендерного институционального механизма на уровне органов местного самоуправления</b>	<b>83</b>
Раздел 7.1. Орган местного самоуправления: мэрия города	83
Раздел 7.2. Орган местного самоуправления: айыл окмоту / городская управа	84
Раздел 7.3. Анализ нормативной базы МСУ	84
Раздел 7.4. Функциональная оценка МСУ	86
<b>ГЛАВА 8. Сотрудничество с гражданским обществом</b>	<b>87</b>
<b>ГЛАВА 9. Итоговые выводы функционального анализа</b>	<b>91</b>
<b>ГЛАВА 10. Рекомендации</b>	<b>94</b>
Раздел 10.1. Рекомендации общего характера	94
Раздел 10.2. Рекомендации по отдельным вопросам	99
Раздел 10.3. Риски и проблемы реализации рекомендаций функционального анализа	104
<b>ГЛОССАРИЙ</b>	<b>106</b>
<b>СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ</b>	<b>109</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	<b>110</b>

# ВВЕДЕНИЕ

Кыргызская Республика приняла на себя ряд обязательств по достижению гендерного равенства, ратифицировав основные международные конвенции и политические документы по правам женщин, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), Пекинскую платформу действий (ППД) и Цели развития тысячелетия (ЦРТ). Принят ряд законов по реализации гендерной политики: «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», «О социально-правовой защите от насилия в семье», «О репродуктивных правах граждан» и др. С 1996 года были приняты 3 национальные программы: «Аялзат» (1996-2000), Национальный план действий по достижению гендерного равенства (далее НПД по достижению гендерного равенства) на 2002-2006 гг., и НПД по достижению гендерного равенства на 2007-2010 гг.

Координационно-консультативным органом, призванным обеспечивать осуществление государственной политики по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, является Национальный Совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР (далее - НС по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию).

Деятельность данного Национального Совета осуществляется через рабочий орган, функции которого в разное время выполняли различные государственные структуры. С мая 2008 г. функции рабочего органа НС по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию были возложены на отдел социального развития Аппарата Правительства КР, при котором создан сектор по гендерным вопросам.

Создание уполномоченного государственного органа в области гендерной политики предусмотрено Законом КР «О государственных гарантиях равных прав и возможностей для мужчин и женщин».

Ответственные по гендерным вопросам в министерствах, ведомствах, местных государственных администрациях и органах местного самоуправления, являющиеся частью национального механизма, не имеют соответствующего потенциала по реализации секторальной гендерной политики. Их работа по внедрению гендерных подходов в деятельность их организаций сочетается с выполнением других обязанностей.

Сложившаяся ситуация предполагает разработку и принятие мер, направленных на обеспечение институциональной устойчивости в сфере гендерной политики. Среди разрабатываемых мер необходимо предусмотреть подходы, предусматривающие единый и системный подход по закреплению ответственности за внедрение гендерных подходов в деятельность различных органов государственного управления и местного самоуправления, внедрение системы гендерного мониторинга и оценки в процессы управления, и системное повышение потенциала государственных и муниципальных служащих по вопросам гендерного анализа, планирования и бюджетирования. Без такого подхода институциональная память реализации государственной гендерной политики будет ограничиваться формальными отчетами об исполнении. Достижение реального прогресса окажется под вопросом.

Укрепление национального механизма по достижению гендерного равенства является задачей 1.1. Матрицы мероприятий Национального плана действий по достижению гендерного равенства Кыргызской Республики на 2007-2010 годы. Первым мероприятием в решении данной задачи является проведение функционального анализа системы государственных органов для определения устойчивости институционального механизма по реализации гендерной политики, а также 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 под руководством Координатора проекта со стороны ПРООН.

Настоящий отчет представляет результаты функционального анализа национального гендерного механизма и рекомендации по его совершенствованию. Анализ ограничивался материалами и данными, полученными до 15 декабря 2008 года, соответственно изменения, произошедшие в течение 2009 года, приводятся в формате констатаций в примечаниях и сносках.

В настоящем отчете приведены названия министерств и подготовлены рекомендации к структуре Правительства, действовавшей до административной реформы ноября 2009 г. Однако, несмотря на изменение структуры Правительства и передачу функций по координации реализации национальной гендерной политики от Аппарата Правительства КР в созданное Министерство труда, занятости и миграции КР, большинство выводов и рекомендаций функционального анализа остаются актуальными и требуют действенных мер со стороны органов государственного управления и местного самоуправления, составляющих систему национального гендерного механизма.



# Глава 1

## Методология



# Методология

Методологической основой данной работы является функциональный анализ, который в течение ряда лет применяется в Кыргызской Республике как инструмент административной реформы. Главной целью функционального анализа деятельности государственных органов и органов МСУ является создание такой системы управления, когда государственные органы могут наиболее эффективным способом, коллективно и индивидуально, выполнять функции, необходимые для достижения целей, поставленных перед ними руководством государства. Анализ используется для поиска вариантов функционирования административной системы управления, оценки фактически исполняемых государственными органами и органами МСУ функций и соотношения их с функциями, которые должны исполняться.

Функциональный анализ был инициирован ПРООН как действенный инструмент диагностики в административной реформе. В той или иной степени функциональный анализ использовался во многих странах, в том числе в странах бывшего Советского Союза и Восточной Европы.

В 2000 г. в Кыргызской Республике был проведен системный функциональный анализ так называемых общих функций министерств, отвечающих за социальные вопросы, то есть функций, имеющих результатом работу самого аппарата органа государственного управления (кадровая и юридическая работа, внутренний аудит)\*. В 2001-2002 гг. был проведен вертикальный функциональный анализ пилотных министерств: Министерства здравоохранения, Министерства образования и культуры (при поддержке ПРООН), Министерства сельского хозяйства (проектом ТАСИС). На их основе был определен подход к дальнейшему анализу министерств в рамках реформы государственного управления в Кыргызстане. Кроме того, усилиями международных и местных экспертов разработана методика проведения функционального анализа, соответствующая административному устройству Республики\*\*.

В дальнейшем функциональный анализ был применен к нескольким министерствам и ведомствам, где он проводился при поддержке международных и местных экспертов ПРООН, Министерства международного развития Великобритании (DFID) и Программы Европейского Союза по техническому содействию стран СНГ (ТАСИС). По итогам функционального анализа были выработаны рекомендации и планы их реализации.

В настоящем исследовании впервые в Кыргызстане применен системный анализ функций по разработке и реализации гендерной политики, который позволяет в целом оценить способность органов государственного управления и МСУ функционировать в качестве интегрированной системы (национального институционального гендерного механизма).

## Опыт других стран

*Изучение опыта разных стран показывает, что единой модели идеального институционального механизма не существует. Каждая страна, учитывая сложившуюся систему государственного управления, степень внимания к гендерным вопросам, формирует свой механизм. Мало того, невозможно создать такой механизм раз и навсегда. В зависимости от ситуации, структура органов, их полномочия могут меняться.*

*В странах с большим опытом построения демократических институтов созданы действенные структуры – министерства, управления по делам женщин, комитеты экспертов или советников в составе правительственных департаментов. Они существуют на национальном, региональном и местном уровнях. Например, в Швеции национальный институциональный механизм включает Министерство по вопросам интеграции и гендерного равенства, структуры по гендерному равенству в государственных органах и органах местного самоуправления, а также ОмбудсИнститут по вопросам равных возможностей. В Финляндии этот перечень дополняет также Совет по вопросам равенства и Комиссия по вопросам равного статуса. В Норвегии вопросы гендерного равенства находятся в мандате Министра по делам ребенка и семьи, ОмбудсИнститута по вопросам гендерного равенства и*

\* Системный функциональный анализ – сравнение выполнения одной или нескольких функций в целом ряде органов исполнительной власти, организаций или учреждений.

\*\* Вертикальный функциональный анализ – комплексная оценка эффективности выполнения ключевых функций внутри отдельно взятого органа исполнительной власти, организации или учреждения



*Апелляционной комиссии по вопросам равного статуса.*

*В некоторых странах гендерные вопросы поручаются определенному отраслевому министерству. Так, в Австрии это Федеральное министерство здравоохранения и по делам женщин (также существует Управление ОмбудсИнститута по обеспечению равных возможностей), а во Франции это входит в полномочия Министра по вопросам обеспечения паритета и равноправия в сфере труда.*

*Канада занимает особое место по качеству своего институционального механизма по продвижению гендерного равенства. Еще в 1967 г. была создана Королевская комиссия по положению женщин. Следующим шагом стало назначение в 1971 г. Министра, отвечающего за положение женщин, а затем - учреждение Министерства по положению женщин. Помимо специального Министерства существует ряд подразделений при правительственных структурах, занимающихся проблемами женщин. Координирующую роль имеет Межведомственный комитет по интеграции интересов женщин в составе правительства Канады.*

*Во многих странах национальные механизмы и структуры стали создаваться после Всемирной конференции по положению женщин, проходившей в Пекине в 1995 году. Довольно успешно процесс создания таких органов прошел в странах Центральной и Восточной Европы: в Словении были созданы Офис равных возможностей, ОмбудсИнститут равных возможностей женщин и мужчин, назначены Координаторы равных возможностей женщин и мужчин в каждом министерстве и Комиссия равных возможностей; в Польше – Уполномоченный по равному статусу женщин и мужчин, он является Государственным Секретарем в Аппарате Премьер-министра страны; в Чехии – Правительственный совет по обеспечению равных возможностей женщин и мужчин.*

*В странах бывшего Советского Союза высоким статусом и полномочиями наделены структуры в Латвии, Эстонии (Государственный комитет по правам женщин). В Азербайджане и Казахстане действуют Национальные комиссии по делам женщин, а в Узбекистане – Комитет женщин при премьер-министре.*

*В целом, опираясь на опыт стран, которым удалось добиться значительных результатов по обеспечению гендерного равенства, можно констатировать следующее:*

- институциональные механизмы в области гендерной политики эффективны, только если они построены на системной основе и пронизывают все уровни управления как по вертикали, так и по горизонтали (в том числе в секторальных политиках);*
- уполномоченный орган по гендерной политике в исполнительной ветви власти должен иметь высокий статус и соответствующие полномочия, при этом эффективный национальный механизм включает, помимо этого, и специальные структуры в сфере выработки законов и в сфере контроля над их исполнением (надзорные органы).*

*Значимость совершенствования национальных институциональных механизмов по обеспечению гендерного равенства определена в Пекинской платформе действий и в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Большинству стран Комитетом ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин были адресованы рекомендации по совершенствованию национального институционального механизма в области гендерной политики, в том числе и Кыргызстану. Комитет рекомендует создавать такие органы, которые несли бы ответственность за решение гендерных проблем, обладали достаточным объемом ресурсов.*

Именно государственные органы, от воли которых зависит определение политических приоритетов и инициирование программ развития, внедряют гендерный подход в государственную политику.

Согласно Конституции страны, в Кыргызстане установлена система государственных органов и система органов местного самоуправления. Так, в систему государственных органов входят:

- Правительство Кыргызской Республики, являющееся высшим органом исполнительной государственной власти Кыргызской Республики;
- подчиненные Правительству министерства, государственные комитеты, административные ведомства, местная государственная администрация;
- иные органы исполнительной власти.

В систему органов местного самоуправления входят:

- местные кенешы, их исполнительно-распорядительные органы;
- органы территориального общественного самоуправления;
- народные курултай;
- собрания и сходы граждан;
- иные органы, формируемые самим населением.

В то же время, в настоящем отчете рассматриваются национальный, центральный и местный уровни управления. Такой подход применен в виду специфической деятельности органов государственной власти, государственного управления и местного самоуправления. Специфика определяется действиями и уровнями программ и политик, разрабатываемых каждым из них.

В этой связи, под *национальным уровнем управления* понимается система юридических институтов, отвечающих за разработку политик и программ развития в масштабах всей страны; они же в большинстве своем, являются органами государственной власти. Это, например, Администрация Президента КР, Аппарат Правительства КР, депутаты и Аппарат Жогорку Кенеша КР, органы судебной власти.

Под *центральным уровнем управления* понимаются органы, отвечающие за разработку отраслевых политик и программ в масштабах отрасли: центральные аппараты министерств и ведомств, Национальное агентство по делам местного самоуправления и др. Сюда же входят органы центрального управления: Прокуратура, Счетная палата и др.

Под *местным уровнем управления* подразумеваются органы, отвечающие за разработку местных политик и программ в пределах отдельно взятой территории или муниципалитета: местные государственные администрации, мэрии городов, местные кенешы, айыл окмоту.

Данный функциональный анализ проводится по методике, адаптированной местными экспертами, привлеченными в рамках Программы ПРООН «Демократическое управление». Его цель – рационализация функций и структуры национального институционального механизма реализации гендерной политики Кыргызской Республики на основе уточнения роли и функций сотрудников, ответственных за гендерные вопросы (ОГВ). Хотя ОГВ работают в разных отраслях и на разных уровнях управления, повышение эффективности их работы зависит от единообразной рациональной структуры и набора функций. Поэтому в данном исследовании применена **методика системного функционального анализа**, который выявляет качество исполнения одинакового набора функций по всей системе органов управления.

При проведении функционального анализа были выполнены следующие **задачи**:

- Определение и оценка нормативной правовой базы, регулирующей деятельность системы специальных органов, включая ОГВ;
- Оценка распределения существующих функций государственных органов и органов МСУ в области гендерной политики на основе их целей и задач;
- Оценка распределения существующих функций ОГВ внутри каждого органа на основе их основных целей и задач;
- Оценка структуры институционального механизма реализации гендерной политики в зависимости от специфики уровня управления (национальный, центральный, местный\*);
- Оценка ресурсов, выделяемых на выполнение существующих функций;
- Оценка потенциала сотрудников государственных органов и органов МСУ для выполнения целей и задач по достижению гендерного равенства;
- Определение дублирующих функций государственных органов и ОГВ;
- Выработка рекомендаций по улучшению структуры и функций ОГВ;

\* Описание содержания использованных в данном отчете понятий «национальный, центральный, местный уровни управления» приводятся на стр. 6.

## МЕТОДОЛОГИЯ АНАЛИЗА

Функциональный анализ институционального механизма гендерной политики проводится с целью определения устойчивости данного механизма. Институциональный механизм - система определенных органов на разных уровнях управления, ответственных за реализацию национальных и международных обязательств страны в области гендерного равенства. Каждый из этих органов играет определенную роль в качестве элемента системы управления гендерной политикой.

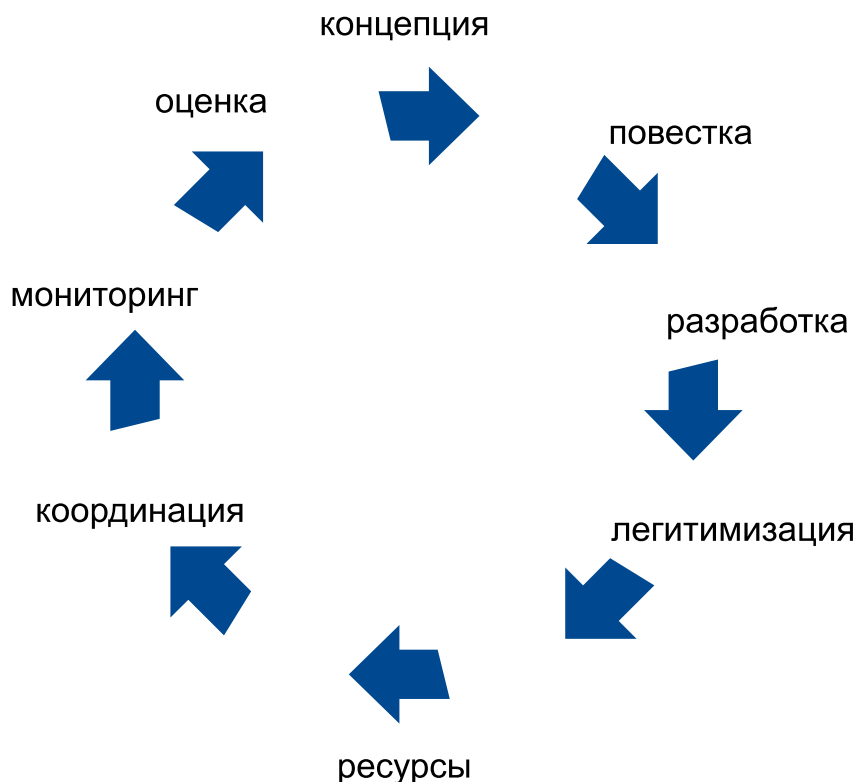
В данном исследовании анализируется, какую функцию выполняет каждый элемент механизма и насколько качественно эти функции выполняются. Функция в системе государственного управления является способом достижения целей, поставленных перед органом управления. Действия, выполняемые работниками органа государственного управления или учреждения и имеющие одинаковую природу, и рассматриваются как функция.

*Функция* - деятельность органа управления или система административных действий со схожими намерениями и основными характеристиками, направленная на достижение административных целей и приводящая к результату (продукту), который непосредственно связан с целями государственных органов/ учреждений.

*Должностные обязанности* – это совокупность обязательных действий работника, направленных на достижение целей системы управления; и обязательных для выполнения. Именно эта определенная и упорядоченная совокупность действий работников составляет суть исполняемых им функций.

Для определения функций каждого элемента команда экспертов использовала модель, известную как «цикл управления политикой» (policy management cycle). Иными словами, управление гендерной политикой рассматривается в данном функциональном анализе как часть общего процесса управления государственной политикой. Сам процесс государственной политики представляет собой замкнутый цикл управления, каждая фаза которого взаимосвязана с предшествующей и последующей (см. Рис. 1).

**Рис.1. Схема цикла управления политикой**



Каждый элемент (составная часть) институционального механизма гендерной политики должен выполнять определенную функцию в цикле государственной политики, что обеспечивает устойчивость самого механизма. Любая государственная политика проходит три фазы в своем развитии: разработку, реализацию и анализ (см. Таблица 1).

Фазы цикла государственной политики	Этапы
Разработка	1. «Концепция», или «Определение вопроса» 2. «Установка программы», или «Определение приоритетов» 3. «Разработка государственной политики» («Формулировка»)
Реализация	4. «Получение одобрения» («Легитимизация») 5. «Выделение ресурсов» («Бюджет») 6. «Координация и контроль» 7. «Выполнение мероприятий»
Анализ	8. «Мониторинг» 9. «Оценка»

Применительно к системе государственного управления в Кыргызской Республике цикл управления политикой можно представить следующим образом.

### **Концепция**

Определение концепции, приоритетных общественных проблем и включение их в официальную повестку политики государственных органов осуществляется Президентом Кыргызской Республики или коллегиальными консультативными организациями национального уровня – Национальными советами.

### **Установка программы**

Установка программы и разработка политики, как правило, проводится на уровне Правительства КР, которое делегирует эту функцию отраслевым министерствам как центральным органам управления. На этом этапе рассматриваются варианты решения общественной проблемы. Затем эти варианты проходят отбор и обсуждение, после чего принимаются решения в форме постановлений и распоряжений.

### **Легитимизация**

Легитимизация (официальное одобрение) - выделение ресурсов осуществляется на уровне парламента после рассмотрения, обсуждения, согласования и голосования по государственному бюджету.

### **Координация**

Координация осуществляется параллельно с реализацией решений: на центральном уровне - со стороны Правительства, а на местном уровне – в местных государственных администрациях. Координация с точки зрения политики понимается в самом широком смысле слова как контроль, согласование, взаимодействие, корректировка и надзор. Иными словами, на этапе реализации политики необходимо координировать любые отклонения от принятой политики, в том числе и нарушения законодательства.

### **Мониторинг и оценка**

Мониторинг и оценка осуществляются как со стороны координирующих, надзорных государственных органов, так и со стороны общественности. На этом этапе оцениваются результаты и последствия исполненного решения с точки зрения достижения целей, издержек и адекватности средств.

### **Участие гражданского общества в цикле управления политикой**

Гражданское общество имеет право интегрировать вопросы гендерного развития в политику в процессе рассмотрения, рекомендации к утверждению государственных программ, координации приоритетности реализуемых мероприятий в рамках этих программ. Участие гражданского общества может принимать как консультативный характер на фазах разработки и анализа политики, так и исполнительный - на фазе реализации в качестве подрядчика государственного социального заказа. Мониторинг и оценка являются при этом частью анализа политики, а предоставление социальных услуг выполняется в рамках государственного социального заказа.

## **Схема проведения функционального анализа**

Ниже описывается схема, по которой проводился функциональный анализ институционального механизма реализации гендерной политики. Проведенный анализ условно можно разделить на 6 шагов.

### **1. Создание группы экспертов по проведению функционального анализа**

Была сформирована группа, в которую вошли специалисты по гендерным вопросам и специалисты по функциональному анализу.

### **2. Адаптация методологии функционального анализа для изучения национального гендерного механизма**

Членами группы были специалисты по гендерным вопросам и специалисты по функциональному анализу; им оказывали поддержку Аппарат Правительства КР и ПРООН. Изучив методологию функционального анализа по учебным и методическим материалам, разработанным в Кыргызской Республике, они адаптировали данную методологию для изучения потенциала органов управления и других институтов по обеспечению гендерного равенства в Кыргызстане.

### **3. Разработка и утверждение плана проведения функционального анализа**

Был разработан план, включающий основные мероприятия, необходимые для проведения функционального анализа, и сроки их проведения:

- Анализ нормативной правовой базы ноябрь-декабрь 2008 г.;
- Анкетирование, ноябрь - декабрь 2008 г.;
- Фокус-группы, ноябрь - декабрь 2008 г.;
- Собеседования, декабрь 2008 г. - январь 2009 г.;
- Анализ полученной информации, разработка выводов и рекомендаций по совершенствованию национального институционального механизма по обеспечению гендерного равенства, декабрь 2008 г. – март 2009 г.;

### **4. Сбор информации**

Данный этап включал изучение нормативной базы, анкетирование, собеседование, фокус-группы. Первичным материалом для анализа были ответы на разработанные анкеты от государственных органов и органов МСУ, составленные ими до 15 декабря 2008 года. Произошедшие в течение 2009 года изменения, по мере возможности, отражены в итоговом отчете по результатам ФА в виде примечаний в сносках.

### **5. Написание отчета, в котором отражена следующая информация:**

- обзор основных элементов национального институционального механизма по обеспечению гендерного равенства. В рамках данного исследования осуществлялся системный анализ функций органов управления, но не предусматривался функциональный анализ каждого государственного органа или органа МСУ. Поэтому результаты представляют собой обобщенную картину в том или ином типе органа управления (например, в центральных органах, местных государственных администрациях, органах МСУ);
- основные выводы и рекомендации, структурированные по фазам цикла управления политикой;

### **6. Обсуждение выводов и рекомендаций функционального анализа с целевыми группами**

В числе целевых групп - руководители и сотрудники государственных органов всех ветвей власти и органов МСУ, представители гражданского общества, СМИ, международных организаций.

# Глава 2

## Национальный институциональный механизм реализации гендерной политики: (анализ выполнения функций)

### РАЗДЕЛ 2.1. ОЦЕНКА СИТУАЦИИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

#### § 2.1.1. Определение концепции гендерной политики

При определении концепции (видения) гендерной политики в Кыргызской Республике были рассмотрены в основном международные документы (конвенции) в области достижения гендерного равенства, которые наше государство ратифицировало. Официальным представителем государства при подписании международных соглашений в большинстве случаев выступает Правительство КР, а ратифицирует их Жогорку Кенеш КР. Национальное законодательство во многом уже гармонизировано с международными обязательствами, и данный процесс продолжается.

#### § 2.1.2. Определение приоритетов

Данный функциональный анализ выявил, что существенным пробелом в национальном институциональном механизме является недостаточное нормативное закрепление полномочий органов, ответственных за определение приоритетов или формулировки, то есть за разработку национальной гендерной политики. Были проанализированы функции всех основных органов на центральном уровне, включая Администрацию Президента КР, Аппарат Правительства КР, Жогорку Кенеш КР, Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР, а также функции всех министерств и ведомств. Указом Президента КР от 31 марта 2009 года № 183 утверждена Стратегия развития страны (2009-2011 годы), в которой «функция формулирования приоритетных направлений гендерной политики сохраняется за Отделом экономического и социального развития Администрации Президента Кыргызской Республики».

**Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР** (далее - НС по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию) – это консультативно-совещательный орган, его деятельность осуществляется на общественных началах. Его членами являются руководители министерств и ведомств, представители законодательной и судебной ветвей власти, гражданского общества, в основном - неправительственных организаций.

Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию в соответствии с Положением о НС по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию имеет право координировать, содействовать и популяризировать деятельность, направленную на достижение гендерного равенства в Кыргызстане, а также разрабатывать и вносить соответствующие рекомендации и предложения Президенту КР по дальнейшему совершенствованию национальных программ и стратегий по улучшению положения женщин. Иными словами, Национальный совет может представлять определенные рекомендации лицам, принимающим решения, но сам не имеет властных полномочий в области гендерной политики.

Анализ деятельности Национальных советов, формирующих другие компоненты государственной политики, выявил, что они не включили в свою повестку стратегию достижения гендерного равенства как необходимую составляющую.

Рабочим органом Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР является **отдел социального развития Аппарата Правительства КР**. Однако Аппарат Правительства Кыргызской Республики является государственным органом, образованным для обеспечения деятельности Правительства Кыргызской Республики, осуществляющим контроль за реализацией органами исполнительной власти принятых им решений. В функции Аппарата Правительства не входит разработка государственной политики, он должен координировать и контролировать реализацию политики.



Администрация Президента готовит проекты решения Президента (указы и распоряжения) по гендерным вопросам и осуществляет контроль над исполнением некоторых из них (контроль над выполнением НПД по достижению гендерного равенства возложен на отдел социального развития Аппарата Правительства КР). Отделы Администрации Президента в той или иной степени проводят гендерную политику. Однако в настоящее время в Администрации Президента нет отдельного отдела, сектора или специалиста, занимающегося гендерными вопросами.

В мае 2008 года функция реализации гендерной политики передана из отдела экономической и социальной политики Администрации Президента КР в отдел социального развития Аппарата Правительства. Создание Аналитической службы в Секретариате Президента КР и Института стратегического анализа и оценки при Президенте КР может усилить (при наделении их соответствующими функциями) важный элемент национального институционального механизма реализации гендерной политики. Речь идет о разработке стратегических решений в области достижения гендерного равенства, что может способствовать органичному внедрению гендерных подходов при разработке стратегий развития. Однако стратегии развития являются документами на уровне определения концепции, но не детально проработанной политики государства в определенной области, в данном случае, гендерного равенства.

Правительство является коллегиальным органом, «возглавляющим единую систему органов исполнительной власти в Кыргызской Республике и решающим все вопросы государственного управления, за исключением полномочий, отнесенных Конституцией Кыргызской Республики к компетенции Президента Кыргызской Республики и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Так, согласно Закону о Правительстве, оно разрабатывает и реализует программу деятельности Правительства и иные общегосударственные программы экономического, социального, научно-технического и культурного развития\*. Конкретно данные функции возложены на членов Правительства, так как в пределах своей компетенции министры и председатели государственных комитетов:

- 1) осуществляют разработку и реализацию государственной политики в соответствующих сферах;
- 2) несут персональную ответственность за порученные им сферы деятельности.\*\*

Министры и председатели государственных комитетов возглавляют министерства и госкомитеты, которые должны на практике осуществлять разработку государственной политики в соответствующей отрасли. В рамках разработки и реализации гендерной политики был утвержден Национальный план действий по достижению гендерного равенства на 2007-2010 годы, который был взят за основу для разработки конкретных мероприятий по реализации гендерной политики государственными органами и органами местного самоуправления.

В ходе функционального анализа были изучены планы мероприятий органов государственного управления всех ветвей власти, органов МСУ. По итогам анализа данных планов выявлено, что большая часть ведомственных планов имеет общий характер. Почти в каждом плане содержатся пункты, механически перенесенные из Матрицы мероприятий по реализации НПД по достижению гендерного равенства без учета отраслевой направленности органов государственного управления, либо его компетенции и возможностей.

Отдельные мероприятия переписаны слово в слово из Матрицы мероприятий НПД по достижению гендерного равенства. Преимущественное большинство утвержденных планов включают в себя мероприятия с расплывчатыми сроками реализации. Примерно треть субъектов государственной власти внесли в свои планы мероприятия, направленные на анализ, разработку механизмов достижения гендерного равенства.

Иными словами, большинством государственных органов и органов МСУ 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 возможностей, а также без финансового обеспечения. Требование регулярной отчетности по исполнению НПД по достижению гендерного равенства становится заботой ОГВ в министерствах, ведомствах и ОМСУ. Чаще всего результатом являются формальные отписки, вызванные нечетким пониманием гендерной политики и неполной оценкой своих возможностей.

\* Закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» (в редакции законов КР от 15 января 2007 года N3, 20 марта 2008 года N 37).

\*\* Там же.

### **§ 2.1.3. Легитимизация гендерной политики**

Легитимизация гендерной политики в Кыргызской Республике затруднена из-за отсутствия в структуре Правительства уполномоченного государственного органа в области гендерной политики. Это справедливо как в отношении принятия законов, Указов Президента, так и в отношении подзаконных актов (постановлений, распоряжений). Большинство мероприятий по реализации НПД по достижению гендерного равенства не имеет достаточного финансирования, выделяемые средства позволяют лишь частично обеспечить деятельность рабочего органа НС по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию. Образование профильного комитета по вопросам гендерной политики в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики позволило значительно расширить повестку дня парламента через гендерную экспертизу законопроектов, парламентские слушания, обсуждение вопросов гендерного равенства с представителями общественности и экспертного сообщества.

В настоящее время фаза легитимизации гендерной политики функционально закреплена и имеет процедурную базу. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики играет ключевую роль в *формировании правовой основы* государственной политики гендерного равенства. В частности, были ратифицированы международные конвенции по правам женщин и обеспечению равных возможностей в различных сферах, в 2003 году принят Закон КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства», а в 2008 году принят инициированный Президентом КР новый Закон КР «О государственных гарантиях обеспечения равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин».

В числе достижений следует отметить, что в Кыргызстане разработаны и утверждены Стандарты проведения специализированных видов экспертиз законопроектов, в том числе гендерной экспертизы. Этот опыт является первым и пока единственным на пространстве СНГ. Тем не менее, гендерная экспертиза нуждается в дальнейшем институциональном закреплении и совершенствовании для её распространения 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.

### **§ 2.1.4. Координация реализации гендерной политики**

Координация реализации гендерной политики возложена на Правительство КР, которое осуществляет данную функцию через свой Аппарат. Отраслевые отделы Аппарата Правительства обеспечивают исполнение законов КР, актов Президента КР и Правительства КР, постановлений Жогорку Кенеша КР, распоряжений и поручений Премьер-министра КР, поручений вице-премьер-министров КР, Руководителя Аппарата Правительства КР и его заместителей. Эти отраслевые отделы курируют вопросы, относящиеся к ведению министерств, ведомств и иных органов исполнительной власти и местных государственных администраций.

Основная функциональная проблема с точки зрения гендерной политики заключается в том, что координация и контроль ее реализации закреплены за сектором по гендерным вопросам отдела социального развития, который курирует социальные министерства. Однако сама реализация проводится не только министерствами социального блока, но всей системой исполнительной власти, а также ОМСУ. Указом Президента КР от 7 мая 2008 года № 158 внесены изменения и дополнения в ряд решений Президента КР, в т.ч. координация и контроль возложены на отдел социального развития Аппарата Правительства КР, полномочия отдела распространяются на центральные органы, министерства, госкомитеты, ведомства, местные государственные администрации, органы местного самоуправления и иные органы исполнительной власти.

Реализация гендерной политики в отраслях и одновременный контроль за реализацией в подведомственных структурах возложены на министерства, государственные комитеты, ведомства, центральные органы, иные органы исполнительной власти. Отдельного министерства или государственного комитета, на который возложены функции координации реализации гендерной политики, нет. Каждое министерство должно интегрировать гендерные аспекты в своей отрасли и сфере деятельности. Членство министров в Национальном совете по делам женщин, семьи и гендерному развитию направлено на их участие в анализе ситуации в сфере гендерной политики и ответственность за ее исполнение через подотчетные министерства. Однако анализ выявил, что большинство министров не участвуют в заседаниях НС по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию и даже не всегда направляют вместо себя заместителей. Даже в министерствах социального блока вопрос о гендерной специфике данной отрасли вызывает затруднение.

Ответственные за гендерные вопросы (ОГВ) в каждом государственном органе и органе местного самоуправления должны были стать основными проводниками гендерной политики в

своих организациях. Однако ОГВ, как правило, не входят в подразделения, разрабатывающие отраслевую политику и ведомственные планы. Типичным ОГВ является сотрудник кадрового отдела. Функция ОГВ в министерствах и ведомствах сведена к выполнению мероприятий, которые условно можно назвать связанными с гендерной политикой (вопросы семьи, женщин и детей). ОГВ также занимается сбором информации от подведомственных и территориальных подразделений и составляет сводный отчет о выполнении НПД по достижению гендерного равенства. Но при отслеживании вертикального взаимодействия министерств и ведомств со своими территориальными подразделениями на предмет исполнения гендерной политики государства выявлено, что оно большей частью формально, обратной связи не осуществляется, территориальные и подведомственные структуры не получают указаний из центральных аппаратов.

Основная причина неэффективной работы ОГВ - в отсутствии типовых должностных обязанностей ОГВ и методических указаний для них (зачастую ОГВ просто не знают, в чем заключаются их функции), слабого потенциала в вопросах гендерного анализа и планирования, а также отсутствия систематического мониторинга и оценки (то есть нет индикаторов и процедур отслеживания деятельности ОГВ).

Почти во всех областях, кроме Чуйской, созданы **коллегиальные органы**, функционирующие на общественных началах под руководством заместителей глав областных государственных администраций по социальным вопросам, исключение составляет Иссык-Кульская область, где такой орган возглавляет сам глава областной государственной администрации - губернатор.

Планы мероприятий местных государственных администраций не продуманы, не основаны на анализе ситуации на местах и состоят из мер, практически неосуществимых. Ни в одной области и районе на исполнение данных планов не предусмотрено финансирование из местного бюджета. Планы мероприятий, как правило, не реализуются из-за отсутствия специальных штатных единиц в качестве ОГВ, финансовых источников, а также из-за ограниченности местного экспертного потенциала.

Исключением является Ошская область, где функции по вопросам гендерной политики возложены на Комиссию по делам семьи и женщин при государственной администрации Ошской области, которая создана в 1997 году\*. Наличие специальной структуры на уровне области, ответственной за гендерные вопросы, позволяет включать в реализацию Национального плана не только районы и ОМСУ Ошской области, но и территориальные подразделения министерств и ведомств. Однако здесь также являются актуальными вопросы потенциала сотрудников, ответственных за реализацию мероприятий, и достаточного обеспечения ресурсами.

Ответственные за гендерные вопросы на уровне органов местного самоуправления ведут работу без четких ориентиров, разработанной нормативной базы, методических указаний. На уровне мэрий ОГВ выступают в роли сборщика информации о проведенных мероприятиях нижестоящими структурами и структурами мэрии; передаточного звена информации от вышестоящих органов нижестоящим; организатора мероприятий, в основном культурно-массовых, на уровне мэрии.

На уровне айыл окмоту ОГВ функционируют формально. Большинство проводимых ими мероприятий являются их основной работой в социальной сфере, в частности, работа с семьями, женщинами. Особенность функций ОГВ на уровне айыл окмоту в том, что они зачастую непосредственно являются организаторами тех или иных мероприятий, и они же производят контроль, сбор информации обо всех мероприятиях по гендерным вопросам. В тех случаях, когда работа по гендерной проблематике реально ведется, зачастую исполнителями являются местные активисты из числа членов НКО.

На стадии координации важную роль играет коррекция нарушений, в том числе нарушений законодательства, которое является частью политики, что позволяет рассматривать функции судебных органов, органов прокуратуры и Омбудсмана КР в качестве структур, осуществляющих контроль и надзор в области гендерного равенства. Система судебной власти Кыргызской Республики состоит из Конституционного суда, Верховного суда и местных судов. Конституционным законом могут учреждаться специализированные суды. Функциональный анализ выявил, что функции коррекции нарушений законодательства в области гендерного равенства выполняются в настоящее время не системно и формально.

Так, Конституционный суд КР не имеет специальной повестки и планов действий в отношении гендерных вопросов. Нет также назначенного ответственного по гендерным вопросам

\* Следует отметить, что за время после сбора первичных данных для ФА Правительством КР предпринимались значительные усилия по унификации структур на региональном уровне, ответственных за реализацию гендерной политики. На июль 2009 года уже созданы и работают секторы по гендерной политике в государственных администрациях Баткенской, Джалал-Абадской, Нарынской и Ошской областях.

в аппарате Конституционного суда. После встречи с экспертами по ФА устным распоряжением руководителя аппарата Конституционного суда сотруднице общего отдела было поручено ведение гендерного анализа и статистики деятельности Конституционного суда.

Верховный суд КР является высшим органом судебной власти в сфере гражданского, уголовного, административного судопроизводства, а также по экономическим и иным предусмотренным законами делам. Основная функция Верховного суда - осуществление надзора за судебной деятельностью судов в форме пересмотра судебных актов по жалобам участников процесса. В 2009 году Верховный суд оказал содействие проведению независимого мониторинга реализации Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье» экспертам из гражданского общества, когда были изучены более 20 судебных дел по фактам семейного насилия. Одним из главных выводов мониторинга явилось то, что суды практически не применяют нормы этого закона. Выдача охранного судебного ордера была осуществлена только единожды: в 2006 г. в Таласской области, причем по статье 364 ч.1. Кодекса об административной ответственности, которая не предусматривает такую меру. Широкая практика выдачи охранного судебного ордера по фактам семейного насилия позволила бы в значительной степени обеспечивать безопасность гражданам от семейного насилия. Было также выявлено, что судебной системой ни разу не осуществлялся анализ причин редкого применения судами норм Закона КР «О социально правовой защите от насилия в семье».

В соответствии с Конституцией КР и Законом «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) КР» в сферу компетенции Омбудсмана входит осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, предупреждение любых форм дискриминации, содействие приведению законодательства КР в соответствие с Конституцией КР и международными стандартами, улучшение и дальнейшее развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека. Институт Омбудсмана должен был стать важным звеном национального механизма по защите гендерных прав и свобод, особенно в связи с реорганизацией Комиссии по правам человека и одноименного отдела в аппарате Правительства КР, а также тенденцией усиления гендерных стереотипов и ущемления прав женщин. Однако за семь лет существования данного правозащитного института этого не случилось.

Функции осуществления надзора за точным и единообразным исполнением нормативных правовых актов КР, в том числе в области гендерного равенства, принадлежат органам прокуратуры. Генеральной прокуратурой и территориальными органами прокуратуры проводятся проверки ведомств КР на предмет исполнения того или иного НПА КР, в случае обнаружения нарушений требований НПА, вносятся соответствующие акты прокурорского реагирования. Согласно статье 9 Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье», принятого в 2003 г., органы прокуратуры обязаны проверять полноту и своевременность учета и регистрации поступивших сообщений о фактах семейного насилия. Но в практике прокурорских работников не было таких проверок, и в настоящее время нет методических рекомендаций, разработанных в этой связи Генеральной прокуратурой.

Справедливости ради следует отметить, что 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.

В рамках функционального анализа не удалось выяснить дальнейшую реакцию учреждений на прокурорские предписания и результаты решений выявленных Генеральной прокуратурой нарушений. Тем не менее, вышеуказанные примеры прокурорской проверки показывают, что органы прокуратуры являются важной структурой в системе государственного управления для обеспечения надзора за выполнением существующих норм КР, направленных на достижение гендерного равенства и обеспечения защиты прав конкретных женщин.

Таким образом, несмотря на наличие нормативной правовой базы и инструментов ее применения, нарушениям в области гендерного законодательства не придается должного значения. Общей проблемой на фазе реализации гендерной политики является отсутствие соответствующей подготовки кадров на всех уровнях.

#### **§ 2.1.5. Мониторинг и оценка гендерной политики**

Мониторинг и оценка гендерной политики в Кыргызской Республике осуществляются как со стороны государственных органов, так и со стороны общественности.

Функции мониторинга за реализацией гендерной политики в органах исполнительной власти, центральных органах и в органах местного самоуправления возложены на Аппарат



Правительства. Мониторинг и оценка осуществляются в основном через контроль исполнения, рассмотрения хода реализации на заседаниях Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР.

Гражданское общество, в соответствии с законодательством КР, имеет право проводить и принимать участие в мониторинге исполнения законов, реализации национальных программ. Мониторинг и оценка общественными организациями проводятся через Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерного развития, внешнюю оценку (альтернативные доклады НКО по CEDAW) и независимую экспертизу. Для отслеживания выполнения взятых на себя международных обязательств Правительство КР создает рабочие группы для подготовки странового доклада из числа сотрудников государственных органов и представителей общественных организаций. О реализации Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин Правительством подготовлены три периодических доклада. Одновременно с ними неправительственными организациями были представлены в соответствующий Комитет ООН альтернативные доклады от имени гражданского сектора.

Проводятся также парламентские слушания о реализации законов, в подготовке которых принимают участие НКО и независимые эксперты. Кризисные центры предоставляют в Нацстатком статистические данные о жертвах насилия.

Тем не менее, в настоящее время между органами государственной власти и общественными организациями нет системного и постоянного сотрудничества. Представители гражданского общества зачастую высказывают критические замечания в адрес государственных органов, с которыми сталкиваются в процессе взаимодействия по гендерным проблемам. Задача создания консультативных советов, определенная Матрицей мер по реализации Национального плана достижения гендерного равенства, предполагала активное участие гражданского общества в разработке и реализации гендерной политики, обмене информацией и обсуждении приоритетов, проведении анализа. Однако на деле все обстоит иначе. Созданные в ОГУ и ОМСУ коллегиальные органы по реализации НПД по достижению гендерного равенства обычно состоят из сотрудников этих органов, в их работе мало участвуют или не участвуют вовсе представители общественности.

В Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерного развития не представлен гражданский сектор и отсутствуют четкие критерии 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 – всё это причины слабого влияния на выбор приоритетов развития. НКО заинтересованы в получении конкретных результатов на основе ясных и четких процедур взаимодействия с государственными и местными органами управления.

Коммуникации с гражданским обществом по гендерной тематике имеют несистемный характер. Государственные средства массовой информации, пресс-службы государственных органов практически не информируют общественность об актуальных гендерных проблемах и о ходе реализации гендерной политики. Подавляющая часть информационно-коммуникационных кампаний по гендерной тематике финансируется международными организациями.

Таким образом, существующий институциональный механизм по реализации гендерной политики схематически представляется следующим образом (см. таблицу2):

Таблица 2. Существующая модель институционального механизма по реализации гендерной политики

Фазы цикла государственной политики	Этапы и исполнители	Функции
Разработка	<p>1. «Концепция» («Определение вопроса»). <b>Международные обязательства КР, законодательство КР.</b></p> <p>2. «Установка программы», или «Определение приоритетов». <b>СРС, НПД по достижению гендерного равенства.</b></p> <p>3. «Разработка государственной политики» («Формулировка»)</p> <p>Отсутствует уполномоченный государственный орган в области гендерной политики.</p>	<p>Определение приоритетных общественных проблем и включение их в официальную повестку дня государственных органов.</p> <p>Участники процесса принятия решения формулируют ряд альтернативных вариантов для преодоления общественной проблемы; варианты проходят отбор и обсуждение.</p>
Реализация	<p>4. «Получение одобрения» («Легитимизация») <b>Жогорку Кенеш, Президент, Правительство</b></p> <p>5. «Выделение ресурсов» («Бюджет») Финансирование НПД по достижению гендерного равенства. Отсутствует уполномоченный орган в структуре Правительства для продвижения финансирования гендерной политики.</p> <p>6. «Координация» <b>Нацсовет, Аппарат Правительства, министерства и ведомства, центральные органы, местные государственные администрации и органы местного самоуправления.</b></p>	<p>Утверждение государственного решения на основе официальных процедур рассмотрения, обсуждения, согласования, голосования и промультации.</p> <p>Реализация решения органами государственного управления и параллельный контроль над ходом его исполнения со стороны руководства.</p>
Анализ	<p>7. Мониторинг <b>Нацсовет, Аппарат Правительства, гражданское общество.</b></p> <p>8. Оценка <b>Нацсовет.</b></p> <p>Ежегодный отчет. Правительства о положении дел в КР в области гендерного равенства не публикуется и не обсуждается.</p> <p>Гражданское общество не вовлекается.</p>	<p>Оценивание результатов и последствий исполненного решения с точки зрения достижения целей, уровня издержек и адекватности средств.</p>



## РАЗДЕЛ 2.2.

### ПРЕДЛАГАЕМАЯ МОДЕЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА ПО РЕАЛИЗАЦИИ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ

В целом следует отметить, что в Кыргызстане на протяжении многих лет национальный институциональный механизм в сфере гендерной политики создавался, изменялся в зависимости от складывающихся обстоятельств и возможностей, включая создание новых институтов (например, Специальный представитель Президента КР в Жогорку Кенеше КР по гендерным вопросам) и упразднение других (Государственная комиссия по делам семьи и женщин). Таким образом, сегодня стоит задача укрепления, сохранения достигнутого и совершенствования, модернизации национального институционального механизма для придания ему устойчивости, системности и повышения его эффективности.

В этой связи необходимо «диагностировать» пробелы и проблемы для определения их изменения в положительную сторону. Основные проблемы, выявленные функциональным анализом, заключаются в том, что:

- функции разработки гендерной политики не отражены в положениях и нормативно не закреплены за органами государственной власти или коллегиальными структурами, за исключением Отдела экономической и социальной политики Администрации Президента КР;
- структуры, отвечающие за вопросы гендерной политики, не обладают необходимыми полномочиями и ресурсами для разработки гендерной политики\*;
- планирование мероприятий гендерной политики осуществляется пока большей частью сверху вниз, хотя и с последующим обсуждением планов, однако инициатива в решении гендерных вопросов на отраслевом и местном уровнях встречается крайне редко;
- финансирование НПД по достижению гендерного равенства ежегодно определяется в республиканском бюджете, однако финансирование является неполным и недостаточным;
- механизмы координации гендерной политики не в полной мере отработаны;
- регулярные мониторинг и оценка основываются большей частью на индикаторах процесса и редко направлены на анализ достижения результатов;
- гражданское общество не вовлечено в достаточной мере.

#### Обоснование

Содержание гендерной политики в целом тесно переплетается с деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления в конкретных сферах (образование, культура, здравоохранение, транспорт, строительство, жилищно-коммунальное хозяйство и т.д. и т.п.). От министерств и ведомств, органов местного самоуправления требуется вести свою работу с учетом гендерных подходов. Гендерная политика носит сквозной характер и не имеет отдельного содержания.

С функциональной точки зрения, гендерная политика требует разработки мер институционального характера: нормативную правовую базу гендерного подхода, систему финансирования, кадровую работу, стратегические коммуникации, то есть соответствующей структуры уровня министерства Кыргызской Республики.

Координация гендерной политики может быть улучшена существующими государственными органами и консультативными структурами при условии усиления их потенциала.

Реализация гендерной политики осуществляется непосредственно подведомственными структурами министерств и ведомств, центральных органов, местными государственными администрациями, органами местного самоуправления.

При этом именно органы местного самоуправления и местная государственная администрация находятся непосредственно в контакте с потребителями результатов гендерной политики: конкретными мужчинами и женщинами, живущими на их территории.

Исходя из вышеизложенного, предлагается следующая перестройка национального институционального механизма реализации гендерной политики в КР:

1. На уровне айыл окмоту, сельских, городских управ, мэрии формируются консультативные советы по гендерным вопросам, которые состоят из:

\* Примечание: В период после проведения функционального анализа Указом Президента КР от 31 марта 2009 года № 183 утверждена Стратегия развития страны (2009-2011 годы), в которой «функция формулирования приоритетных направлений гендерной политики сохраняется за Отделом экономического и социального развития Администрации Президента Кыргызской Республики». Таким образом, существует необходимость выполнения данного положения СРС.

- депутатов местных кенешей – членов постоянных комиссий по бюджету;
- местных активистов и членов НКО, в том числе и женских;
- секретарей айыл окмоту – ОГВ (секретарей Совета) .

Функция местного консультативного совета – выработка предложений и мероприятий по достижению гендерного равенства для включения в план развития айыл окмоту и его бюджет. Доля гражданского сектора в составе консультативного совета должна составлять не менее 30% от общего количества членов. Доля женщин в составе советов также должна составлять не менее 30%.

2. На уровне района – заместитель акима – ОГВ готовит сводный план и отправляет в областную государственную администрацию.
3. На уровне области – областная комиссия \ сектор по гендерным вопросам. Функция – формирование и координация регионального плана мероприятий.
4. Мэрии гг. Бишкека и Ош собирают планы от ТОСов, готовят сводные планы по городу и передают в Аппарат Правительства. Ожидается, что крупные НКО, расположенные в Бишкеке и Оше, будут давать предложения не только в масштабах мэрий, но и на уровне государственной политики.
5. На уровне Правительства образуется уполномоченный государственный орган в области гендерной политики (например, Государственный комитет по гендерной политике); или эти полномочия передаются одному из существующих министерств (например, Министерству труда и социального развития), который в том числе будет обеспечивать деятельность Нацсовета.
6. Уполномоченный государственный орган в области гендерной политики обобщает республиканский (национальный) план действий достижения гендерного равенства, дополняет его мерами стратегического характера и направляет для обсуждения в Национальный совет. Национальный совет, под председательством Президента КР, с членами совета – министрами финансов, юстиции, образования и т.д. утверждает план и продвигает его включение в проект республиканского бюджета.
7. Министерство финансов включает расходы на гендерную политику в республиканский бюджет, при поддержке профильного Комитета ЖК проводит через утверждение в парламенте.
8. НПД по достижению гендерного равенства, поддержанный законом о бюджете, начинает реализовываться со следующего бюджетного года.
9. Реализацией занимается уполномоченный государственный орган КР, министерства и ведомства, местные государственные администрации и органы МСУ. Судебная власть осуществляет правоприменение международного и национального законодательства по гендерной политике.
10. Министерство юстиции и Аппарат ЖК проводят гендерную экспертизу проектов нормативных правовых актов. Аппарат Правительства осуществляет координацию процесса проведения гендерной экспертизы.
11. Мониторинг исполнения НПД по достижению гендерного равенства проводится регулярно Нацсоветом, Комитетом ЖК и периодически – НКО не реже одного раза в полгода.
12. Национальный статистический комитет регулярно проводит сбор гендерно дезагрегированных индикаторов, разработанных уполномоченным государственным органом в области гендерной политики с учетом национальных потребностей и международных обязательств.
13. Агентство по делам государственной службы разрабатывает и внедряет политику подготовки и повышения квалификации кадров ОГВ, а также учета гендерных требований при аттестации госслужащих, осуществляет мониторинг за соблюдением гендерного баланса в составе и в практике продвижения государственных служащих и разрабатывает рекомендации по его соблюдению.
14. Академия Управления при Президенте КР готовит кадры для ОГВ, разрабатывает и проводит тренинги для членов Нацсоветов и руководителей государственных органов и ОМСУ по гендерной тематике, государственных и муниципальных служащих разных уровней.
15. Правительство ежегодно готовит и представляет в Жогорку Кенеш отчет о положении дел в сфере гендерного равенства, отчет публикуется для сведения общественности.

16. Генеральная прокуратура осуществляет надзор за законностью применения и исполнения гендерного законодательства, Омбудсмен рассматривает заявления по нарушению прав и гендерной дискриминации и принимает необходимые меры в рамках своих полномочий.
17. НТРК, республиканские и местные СМИ – проводят коммуникационные кампании по освещению государственной гендерной политики.

**Таблица 3.**  
**Предлагаемая модель институционального механизма реализации гендерной политики**

Фазы цикла государственной политики	Этапы и исполнители	Функции
Разработка	<p>1. «Концепция» («Определение вопроса») <b>Международные обязательства КР, законодательство КР.</b></p> <p>2. «Определение приоритетов» <b>Национальный план действий, Администрация и Секретариат Президента КР, ИСАО.</b></p> <p>3. «Разработка государственной политики» («Формулировка») <b>Уполномоченный государственный орган в сфере гендерной политики.</b></p>	<p>Определение приоритетных общественных проблем и включение их в официальную повестку дня государственных органов.</p> <p>Участники процесса принятия решения формулируют ряд его вариантов для преодоления общественной проблемы, варианты проходят отбор и обсуждение.</p>
Реализация	<p>4. «Получение одобрения» («Легитимизация») <b>Президент КР, Жогорку Кенеш, Правительство.</b></p> <p>5. «Выделение ресурсов» («Бюджет») <b>Уполномоченный государственный орган</b> определяет необходимое финансирование гендерной политики, <b>Министерство финансов</b> включает в проект бюджета.</p> <p>6. «Координация, контроль» <b>Уполномоченный государственный орган, Омбудсмен, Генеральная прокуратура.</b></p> <p>6.1. «Выполнение мероприятий» <b>Правительство, местные государственные администрации и ОМСУ.</b></p>	<p>Утверждение решения на основе официальных процедур рассмотрения, обсуждения, согласования, голосования и промульгации.</p> <p>Реализация решения органами государственного управления, органами местного самоуправления и параллельный контроль за ходом его исполнения со стороны руководства.</p>

Анализ	<p>7. Мониторинг <b>Нацсовет, Аппарат Правительства, Уполномоченный государственный орган, Жогорку Кенеш</b></p> <p>8. Оценка <b>Жогорку Кенеш, Нацсовет, Гражданское общество</b></p>	Оценивание результатов и последствий исполненного решения с точки зрения достижения целей, уровня издержек и адекватности средств.
--------	--	--

#### УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОРГАН В СФЕРЕ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ

В предложенной модели предполагается создание уполномоченного органа. В ходе интервью и обсуждений черновых вариантов настоящего отчета были выработаны и рассмотрены несколько вариантов создания такой структуры.

Таблица 4.

#### Варианты организационной формы уполномоченного государственного органа в сфере гендерной политики

Организационная форма	Статус	Функции	Комментарий
<b>Министерство (или государственный комитет)</b>	Центральный орган государственного управления	Определение основных направлений и приоритетов в политике, разработка отраслевых концепций, стратегий и планов действий, организация исполнения принятых решений.	Наиболее подходящая форма для функций.
<b>Департамент при министерстве</b>	Уполномоченный орган исполнительной власти в определенной сфере*	Смешанные функции политики и регулирования	Наименее подходящая форма, так как статус не соответствует уровню задач.
<b>Государственное агентство при Правительстве</b>	Административный орган	Регулятивные функции государственного управления, главным образом, в информационной форме.	Неприемлемая форма, так как административный орган не может разрабатывать политику.

В соответствии с Законом КР «О Правительстве Кыргызской Республики» существуют следующие определения типов государственных органов:

*Министерства Кыргызской Республики* являются центральными органами государственного управления, осуществляющими исполнительно-распорядительные функции в соответствующих сферах деятельности.

*Государственные комитеты Кыргызской Республики* являются центральными органами государственного управления, осуществляющими исполнительно-распорядительные функции в различных сферах деятельности, главным образом, в форме *координационного регулирования*.

\* В Законе КР «О Правительстве Кыргызской Республики» нет определения департаментов, поэтому существует большой разброс в понимании статуса данного типа органов.

*Государственное агентство* - административное ведомство, осуществляющее регулятивные функции государственного управления в различных сферах деятельности, главным образом, в информационной форме.

*Государственная инспекция* - административное ведомство, осуществляющее контрольные функции государственного управления в различных сферах деятельности.

*Государственные комиссии* создаются в целях комплексного решения важнейших вопросов государственной жизни, в том числе связанных с чрезвычайными ситуациями.

*Фонд* - организационная структура при Правительстве, образованная с целью обеспечения государственной поддержки и развития различных видов деятельности в экономической, социальной и культурной сферах.

В приведенной выше таблице показано, что, исходя из целей государственного уполномоченного органа по гендерным вопросам и проведенного функционального анализа национального институционального механизма, наиболее подходящей организационной формой является для него является министерство или государственный комитет Кыргызской Республики (например, Министерство / Государственный комитет по гендерной политике). В этом случае гендерную политику будет продвигать министр/председатель государственного комитета – член Правительства, что существенно повысит эффективность координации, контроля реализации гендерной политики в системе исполнительной власти и финансирования реализации национального плана действий по гендерному равенству.

Департамент или любой другой подведомственный орган при министерстве или государственном агентстве будет обладать значительно меньшими кадровыми, финансовыми и административными ресурсами. В частности, об этом свидетельствует опыт деятельности Департаментов по молодежной политике и защите детей, находящихся в подчинении государственного агентства при Правительстве КР, статус которых также не соответствует поставленным перед ними задачам.

В этой связи существует вариант создания государственного комитета по равным возможностям, который бы объединял вопросы защиты прав детей и семьи, молодежи, гендерного равенства, этнического многообразия, которые сегодня находятся в мандатах различных государственных органов. По мнению авторов идеи, в числе которых депутаты ЖК, сотрудники Департамента по молодежной политике и защите детей, НКО и гендерные эксперты, создание такого органа позволит придать устойчивость государственному регулированию в целях обеспечения равного положения уязвимым группам и придания нового качества вопросам социального развития, координации деятельности и обеспечения контроля за реализацией национальных обязательств. Однако, несмотря на видимое родство данных направлений, функциональное содержание, например, защиты детей, отличается от содержания работы с молодежью. Интеграция в одном органе таких разных направлений представляется сложной задачей, решение которой требует выработки новых подходов и инструментов управления «сквозными» объектами.

Учитывая, что вместе с тем, что создание нового министерства / государственного комитета требует значительных ресурсов, наиболее целесообразной и практически осуществимой мерой было бы наделение одного из министерств социального блока функциями по разработке и реализации гендерной политики. Исполнители данных функций должны находиться в центральном аппарате министерства в качестве отдельного управления/главного управления.

После изучения результатов интервью и положений министерств социального блока, наиболее подходящим министерством по проведению гендерной политики представляется Министерство труда и социального развития КР, так как гендерное равенство является частью социального развития (по определению гендер – это социальный пол человека).

Наделение Министерства труда и социального развития КР функциями по разработке и реализации гендерной политики, должно сопровождаться изменением миссии министерства: от социальной защиты, чем оно фактически занимается, в сторону выработки и координации политики социального развития, основанной на концепции человеческого развития и равных возможностей.



## Глава 3

# Анализ нормативной правовой базы КР по обеспечению гендерного равенства





# Анализ нормативной правовой базы КР по обеспечению гендерного равенства

## РАЗДЕЛ 3.1.

### ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ КР ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА

Основополагающие принципы Всеобщей декларации прав человека достаточно полно отражены в Конституции Кыргызской Республики, принятой 5 мая 1993 года. Конституционно закрепив основные права и свободы человека, а также права второго и третьего поколений, Кыргызстан смог преодолеть характерный для советской системы примат государства над личностью, заложить юридические и институциональные основы приемлемой защиты и обеспечения прав человека, в том числе и прав женщин.

Последовательная ратификация Кыргызстаном свыше 30 международных конвенций и протоколов по правам человека способствовала значительному расширению понимания государством и гражданским обществом концепции прав человека в направлении прав человека-женщины, признанию, что эти права неразрывно связаны с демократией и правопорядком. Специальный акцент на выделение проблем обеспечения прав женщин и достижение в этой области международно-правовых стандартов был сделан в марте 1996 года после Четвертой Всемирной конференции ООН по положению женщин. Кыргызстан ратифицировал пять Конвенций ООН, непосредственно касающихся прав женщин, это:

- Конвенция Международной Организации Труда N 103 об охране материнства от 28 июня 1952 года;
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года;
- Конвенция о политических правах женщин от 31 марта 1953 года;
- Конвенция о гражданстве замужней женщины от 20 февраля 1957 года;
- Конвенция о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации брака от 10 декабря 1962 года;
- Конвенция о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами от 21 марта 1950 года\*.

В 2002 году Кыргызская Республика Законом КР от 23 апреля 2002 года N 72 присоединилась к Факультативному Протоколу к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Вместе с подписанным ранее Дополнительным Протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах, означающим принятие механизма индивидуальных жалоб, этот шаг расширил доступ женщин республики к использованию международных правозащитных систем.

Возможность обращаться в Комиссию ООН по правам человека, Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, в правозащитные организации с жалобами и предложениями по недопущению и искоренению фактов гендерной дискриминации является важным фактором обеспечения равных прав и возможностей для мужчин и женщин в Кыргызстане. Принцип равноправия в Конституции Кыргызской Республики реализуется в равном праве мужчин и женщин на участие в выборах и референдумах, на приобретение, изменение и сохранение гражданства, на получение образования, медицинской помощи, пенсий и социальных пособий, на самостоятельную трудовую деятельность, на вступление в брак и воспитание детей, на предоставление родительского отпуска для ухода за ребенком, на имущество, а также еще в целом ряде гражданских, экономических и политических прав. В 2007 г. в Конституцию КР внесена поправка (ст. 13, п. 4), гарантирующая мужчинам и женщинам не только равные свободы и права, а также равные возможности для их реализации.

Следует перечислить конвенции Международной организации труда, касающиеся вопросов равных прав женщин и мужчин, которые Кыргызская Республика признала в качестве правопреемницы СССР:

- Конвенция N 29 1930 года о принудительном труде;
- Конвенция N 45 1935 года о применении труда женщин на подземных работах;
- Конвенция N 47 1935 года о сорокочасовой рабочей неделе;

\* КР присоединилась постановлениями ЗС ЖК КР от 25 января 1996 года 3 N 324-1 и СНП ЖК КР от 6 марта 1996 года П N 256-1; КР присоединилась постановлениями ЗС ЖК КР от 25 января 1996 года 3 N 320-1 и СНП ЖК КР от 6 марта 1996 года П N 257-1; КР присоединилась постановлениями ЗС ЖК КР от 25 января 1996 года 3 N 321-1 и СНП ЖК КР от 6 марта 1996 года П N 258-1; КР присоединилась постановлениями ЗС ЖК КР от 25 января 1996 года 3 N 323-1 и СНП ЖК КР от 6 марта 1996 года П N 259-1; КР присоединилась постановлениями ЗС ЖК КР от 25 января 1996 года 3 N 322-1 и СНП ЖК КР от 6 марта 1996 года П N 260-1; КР присоединилась Законом КР от 26 июля 1996 года N 47

- Конвенция N 52 1936 года о сокращении рабочего времени на общественных работах;
- Конвенция N 95 1949 года об охране заработной платы;
- Конвенция N 100 1951 года о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности;
- Конвенция N 111 1958 года о дискриминации в области труда и занятий;
- Конвенция N 134 1964 года о политике в области занятости;
- Конвенция N 138 1973 года о минимальном возрасте для приема на работу.

Кроме того, Кыргызстаном был ратифицирован еще ряд международных документов, регулирующих вопросы равных прав в разных сферах:

- Конвенция МОТ N 97 о трудящихся мигрантах от 8 июня 1949 года (Кыргызская Республика присоединилась Законом КР от 12 января 1994 года N 1409-XII);
- Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 года (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года N 1402-XII);
- Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии от 25 мая 2000 года (Кыргызская Республика присоединилась Законом КР от 12 июля 2002 года N 118);
- Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования от 14 декабря 1960 года (Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 8 июня 1995 года З N 132-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 10 июня 1995 года П N 96-1);
- Конвенция о техническом и профессиональном образовании от 10 ноября 1989 года (Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 8 июня 1995 года З N 128-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 10 июня 1995 года П N 91-1);
- Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работоторговли и институтов и обычаев, сходных с рабством, от 7 сентября 1956 года (Кыргызская Республика присоединилась Законом КР от 26 июля 1996 года N 53);
- Конвенция МОТ N 105 об упразднении принудительного труда от 25 июня 1957 года (ратифицирована Законом КР от 19 марта 1998 года N 22);
- Конвенция МОТ N 150 о регулировании вопросов труда: роль, функции и организация от 26 июня 1978 года (ратифицирована Законом КР от 15 июля 2003 года N 136);
- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 года (Кыргызская Республика присоединилась Законом КР от 15 апреля 2003 года N 80);
- Конвенция о взыскании за границей алиментов от 20 июня 1956 года (Кыргызская Республика присоединилась Законом КР от 30 декабря 2003 года N 246).

Конвенция МОТ № 156 «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящихся с семейными обязанностями» Кыргызстаном еще не ратифицирована. Национальный институциональный механизм реализации гендерной политики - система управленческих институтов, механизмов и мер государства, позволяющих реализовать фундаментальное конституционное положение о равных правах и равных возможностях мужчин и женщин во всех сферах жизни. Это система органов, структурных подразделений и штатных единиц, в том числе специально созданных, на разных уровнях управления, ответственных за реализацию программ и международных обязательств страны в области гендерного равенства.

Институциональные механизмы и субъекты реализации гендерного подхода определены в Пекинской платформе действий (ППД)\*, которая описывает их следующую структуру:

- возложение ответственности за вопросы улучшения положения женщин и достижение гендерного равенства на должностное лицо в правительстве максимально высокого уровня; во многих случаях это мог бы быть уровень *министра-члена кабинета*;
- *наличие такого лица или органа не освобождает* другие государственные структуры, отраслевые министерства и ведомства от необходимости внедрения комплексного гендерного подхода;
- *органы государственного управления и местного самоуправления* в регионах также являются частью механизма с четко определенными мандатами и полномочиями;
- *законодательные органы* (парламенты), выполняющие в рамках своих контрольных функций обязательства по созданию системы регулярных отчетов правительства о

\* Четвертая всемирная конференция по положению женщин. Платформа действий. Пакет информационных материалов по пятилетнему обзору выполнения ППД. - С. 72-77.

прогрессе по гендерным вопросам и принимающие законы для улучшения положения и корректировки политического курса;

- *исследователи и гендерные эксперты*, в том числе из академического сектора, обеспечивающие проведение гендерного анализа и формулирование рекомендаций для принятия политических решений и корректировки государственных программ;
- *неправительственные организации и лоббистские группы*, оказывающие влияние на политический процесс;
- *средства массовой информации*;
- *международные организации и институты*.

Именно государственные органы, от воли которых зависит определение политических приоритетов и инициирование программ развития, являются главными субъектами интеграции гендерного подхода в государственную политику.

Присоединившись к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) в 1996 году, КР взяла на себя обязательства по предоставлению в договорные органы ООН периодических отчетов о мерах, предпринимаемых страной в создании механизма реализации прав, признаваемых Конвенцией. После заслушивания периодического отчета от государства-участника Конвенции Комитет дает рекомендации и замечания, которые также должны быть учтены государством-участником. Наряду с официальным отчетом в Комитет могут быть поданы альтернативные доклады от НКО.

Первоначальный доклад по исполнению Конвенции CEDAW был предоставлен Кыргызстаном 26 августа 1998 г. После ознакомления с первоначальным докладом КР Комитетом CEDAW была выражена озабоченность по поводу круга и характера полномочий национального механизма, а также неопределенности отношений между государственной комиссией и министерством. Он также отмечает неадекватность существующего бюджета и кадров в области улучшения положения женщин и дана рекомендация: *«Укрепить национальный механизм путем уточнения его функций и отношений между его различными органами и правительственными учреждениями, предоставив ему больше бюджетных и кадровых ресурсов, чтобы обеспечить эффективное функционирование этого органа на национальном и региональном уровнях»*. Вторым периодический доклад был подготовлен с 1999 по 2002 годы. Он подготовлен с учетом *«Общих руководящих принципов подготовки докладов государств-участников»*, изложенных в документе CEDAW/C/7/Rev.3. Так, согласно этим требованиям, последующие периодические доклады государств-участников должны, как правило, охватывать период с момента рассмотрения предыдущих докладов этих государств до представления текущих докладов.

Во втором периодическом докладе использованы сведения, полученные от органов государственной власти и управления Кыргызской Республики, в компетенцию которых входит решение вопросов, связанных с ликвидацией всех форм дискриминации в отношении женщин, а также от общественных и неправительственных организаций, занимающихся указанными проблемами. В докладе даны ответы на комментарии Комитета CEDAW, представленные в документе CEDAW/C/1999/II/L.Add.3/.

В докладе представлена информация о происшедших за отчетный период о законодательных, административных и других мерах по выполнению обязательств, принятых Кыргызстаном, о достигнутом прогрессе, существующих препятствиях и намечаемых шагах по ее дальнейшей реализации. К данному докладу было разработано Дополнение, включающее в себя информацию Министерства внутренних дел, Министерства труда и социальной защиты, Государственной комиссии при Правительстве по развитию предпринимательства, Министерства юстиции, Генеральной прокуратуры, Департамента миграционной службы при Министерстве иностранных дел, Национального статистического комитета, Секретариата Национального Совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию Администрации Президента КР.

Также Советом НКО, в который вошли 7 организаций, был подготовлен Альтернативный отчет ко второму периодическому докладу Кыргызской Республики. Комитет ООН рассмотрел второй периодический доклад Кыргызстана 14 января 2004 года, им были заданы вопросы, вызывающие обеспокоенность, и даны рекомендации. В целях выполнения Заключительных комментариев Комитета ООН ко второму периодическому докладу Кыргызстана Правительство КР утвердило Матрицу мероприятий.\*

\* См.: Постановление Правительства КР «Об утверждении Матрицы мероприятий по реализации Заключительных Комментариев Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин ко второму периодическому отчету Кыргызской Республики по выполнению Конвенции ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» от 12 ноября 2004 года № 837

Спустя четыре года после предоставления второго периодического доклада Кыргызстан должен был представить третий периодический доклад об исполнении Конвенции CEDAW.

Третий периодический доклад подготовлен Секретариатом Национального Совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики совместно с членами рабочей группы - уполномоченными представителями министерств и ведомств и группой независимых экспертов. Он охватывает период с 2002 по 2005 годы. Доклад основан на материалах, представленных министерствами: юстиции, здравоохранения, экономики и финансов, промышленности, торговли и туризма, иностранных дел, труда и социальной защиты, сельского и водного хозяйства, органов правосудия и правопорядка, Национальным статистическим комитетом и другими государственными структурами, в компетенцию которых входит решение вопросов, связанных с ликвидацией дискриминации в отношении женщин. В докладе описывается институциональная основа гендерной политики, международные программы, неправительственные организации, занимающиеся вопросами гендерного равенства. В нём даны ответы на заключительные комментарии Комитета CEDAW к предыдущему докладу.

К третьему периодическому докладу КР по исполнению Конвенции CEDAW рядом неправительственных организаций были также разработаны альтернативные доклады.

В заключительных комментариях Комитета CEDAW к третьему периодическому докладу КР\* 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 министерств.

## РАЗДЕЛ 3.2.

### ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В ЧАСТИ РАВНЫХ ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ МУЖЧИН И ЖЕНЩИН

Основные права и интересы мужчин и женщин представлены в следующих законах:

- Конституция Кыргызской Республики;
- Трудовой кодекс Кыргызской Республики;
- Семейный кодекс Кыргызской Республики;
- Гражданский кодекс Кыргызской Республики;
- Уголовный кодекс Кыргызской Республики;
- Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»;
- Закон Кыргызской Республики «О государственных пособиях Кыргызской Республики»;
- Закон Кыргызской Республики «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике»;
- Закон Кыргызской Республики «О социально-правовой защите от насилия в семье» и др.

Анализ показывает, что в Кыргызстане запрещена дискриминация по половому, конфессиональному и этническому признакам, существует юридическая защищенность мужчин и женщин в сфере личной жизни, трудовых, семейных и общественных отношений, предусмотрена уголовная ответственность за преступления, которые являются посягательством на жизнь, здоровье, свободу и достоинство человека. Однако требуется совершенствование законодательства в части механизмов реализации равных прав.

В настоящее время происходит укрепление и **совершенствование нормативной правовой базы** институционального механизма гендерного развития в КР, созданной с 2002 по 2006 гг. Согласно Указу Президента КР «О дальнейшем совершенствовании кадровой политики по привлечению женщин-лидеров к государственному управлению КР» от 27 августа 2002 года № 240, Правительству КР поручено пересмотреть кадровую политику в отношении привлечения женщин на руководящие должности в ОГУ, МГА и ОМСУ и ввести в практику обязательное привлечение на должность заместителей МГА и ОМСУ по социальным и другим вопросам наиболее достойных женщин. Несмотря на установление «потолка» для женщин на уровне должности заместителей и дискриминационный характер данного указа по отношению к ним, он способствовал усилению роли

\* Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин к Третьему периодическому докладу Кыргызской Республики по исполнению конвенции. – С. 5.



женщин в общественно-политической и социально-экономической жизни регионов страны.

Однако подобные нормы не создают равных с мужчинами условий для реализации прав и свобод женщин. Поэтому Президент издал Указ «О мерах по совершенствованию гендерной политики» от 20 марта 2006 года, и Правительство приняло Постановление от 6 мая 2006 года № 325 о его реализации. В целях обеспечения совершенствования институционального механизма по достижению гендерного равенства и обеспечения позитивного продвижения гендерной политики, вышеназванный документ вменяет ОГУ и ОМСУ осуществить меры по обеспечению не менее 30-процентного представительства женщин в перечисленных органах. Такого же показателя следует достичь на уровне принятия решений, а также создать равные условия и возможности для участия в конкурсах на замещение вакантных должностей на государственной и муниципальной службах.

Ряд принятых гендерно ориентированных нормативных правовых актов направлен на защиту прав как женщин, так и мужчин. От насилия страдают представители двух полов, однако, жертвами становятся, в первую очередь, женщины, дети и пожилые люди. Так, в 2007 году по данным НСК число женщин, обратившихся по проблемам семейного насилия в кризисные центры, суды аскаалов и другие специализированные органы, составило 4 734, а мужчин – в 6 с лишним раз меньше (735). Такое соотношение наблюдается с 2003 года.

Принятие Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» от 25 марта 2003 года № 62 стало нормативной базой для создания системы охраны жизни, здоровья членов семьи от физического, психического и сексуального насилия в семье и предоставления пострадавшим защиты. Данным законом определены субъекты, их права и обязанности по пресечению и предупреждению домашнего насилия и оказанию социальной защиты лицам, пострадавшим от него. Ключевым субъектом выступают правоохранительные органы, основными субъектами, принимающими конкретные меры по защите жертв насилия, - ОМСУ и МГА. Определен инструмент защиты от семейного насилия, которым является предоставление специальных средств: временного охранного и охранного судебного ордеров.

Указом Президента КР «О мерах по борьбе с незаконным вывозом и торговлей людьми в КР» от 21 апреля 2002 года № 94 утверждена Программа превентивных мер и образован Национальный Совет по борьбе с незаконным вывозом и торговлей людей. Рабочим органом данного совета является Государственный комитет КР по миграции и занятости. Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» от 17 марта 2005 года № 55 устанавливает организационно-правовые основы соответствующей деятельности по предупреждению, защите и оказанию помощи жертвам торговли и их близким. В этом законе определены субъекты, осуществляющие вышеназванную деятельность, их полномочия, компетенции и основные функции. В отличие от Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье», где прописан механизм его реализации, настоящий закон не содержит такой нормы. В статье 10 «Основные функции субъектов...» главы II «Основы организации деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми» сказано, что все субъекты, участвующие в данной деятельности, в пределах своих компетенций разрабатывают и реализуют профилактические, режимные, информационные и иные меры предупреждения, выявления и пресечения подобных фактов.

Закон «О репродуктивных правах граждан и гарантиях их реализации» от 10 августа 2007 года № 147 регулирует общественные отношения в области репродуктивных прав граждан. Существующие неравные отношения между представителями разных полов, где имеют значение только интересы и желания мужчин, не позволяют женщине реализовать свое законное право на репродуктивный выбор, что негативно отражается не только на ее здоровье, но и на здоровье будущих поколений. Данный закон защищает, прежде всего, интересы женщин, т.к. статья 9 данного закона гласит, что граждане имеют право самим принимать решения относительно числа детей и времени их рождения в браке или вне его, а также интервалов между рождениями, необходимых для сохранения здоровья матери и ребенка.

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 (Приложение 3). В отличие от ранее действующего 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 КР «О государственных гарантиях равных прав и возможностей для мужчин и женщин» отличается от предыдущего закона многими прогрессивными дополнениями, изменениями и новшествами. Настоящий 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 через статьи 3 «Принципы настоящего Закона» и 7 «Мониторинг и отчетность исполнения гендерной политики» данного закона. Расширены гарантии государства по предоставлению равных прав и возможностей за счет включения дополнений в статью 10 «Гарантии гендерного равенства при поступлении на государственную и муниципальную службу» и внесения статьи 11 «Гарантии равных избирательных прав».

На совершенствование трудовых отношений между работодателем и работником и предупреждение гендерного насилия и дискриминации направлена статья 21 «Предупреждение и пресечение домогательств на гендерной основе в трудовой сфере и ответственность за гендерную дискриминацию». В главу 5 включена статья 26 «Компетенция уполномоченного государственного органа в области гендерной политики», однако, на момент проведения функционального анализа такой орган не создан. Существующие 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 могут выполнять функции данного уполномоченного государственного органа в области гендерной политики.

В качестве положительного факта следует отметить ряд нововведений в законодательстве КР, направленных на обеспечение гендерного равенства. В статье 72 «Порядок выдвижения списков кандидатов в депутаты» Кодекса КР о выборах в пункте 3 политическим партиям предписано учесть в определении списка кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша, что представительство лиц одного пола должно быть не более 70%, и разница в очередности в списках кандидатов женщин и мужчин не должна превышать трех позиций. В пункте 5 этой же статьи внесена норма, согласно которой списки не могут быть изменены после представления в Центральную избирательную комиссию, а в случае выбытия кандидата его место занимает другой член политической партии с учетом требований пункта 3. В соответствии с данной поправкой принято Постановление Центральной избирательной комиссии КР по выборам и проведению референдумов от 2 ноября 2007 года № 100 «О разъяснении применении третьего абзаца пункта 3 статьи 72 Кодекса Кыргызской Республики о выборах». Благодаря данной специальной мере число женщин от нулевого представительства в предыдущем созыве парламента увеличилось до 23 человек (25,6%) в настоящем. Однако данная мера не прописана для процедуры избрания депутатов местных кенешей.

Внесены изменения в Закон КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения». Новая редакция статей 14, 15 и 16 этого закона определяет, что земельные доли и участки сельскохозяйственного назначения могут быть обменены на другие в границах Кыргызской Республики, а не в пределах одной сельской управы, а также проданы полностью или с выделением доли в самостоятельный участок, а не целиком. Новая редакция статьи 28 гласит, что земельные участки могут быть переданы в наследство нескольким наследникам, а не только одному, как было ранее. Данные изменения настоящего закона расширяют возможности женщин воспользоваться своим законным правом на земельную долю.

Принятие Закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года № 184 настоятельно требует внесения поправок в ряд законов. В связи со статьей 10 настоящего Закона, должен быть пересмотрен Закон КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114, в котором только в статье 21 «Обучение государственного служащего» содержится гендерно чувствительный пункт, что приоритетное право на обучение имеет государственный служащий, находившийся в отпуске по беременности и родам или по уходу за ребенком.

В Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года № 99, закрепляющем организованные и правовые основы деятельности ОМСУ, о гендерном равенстве не говорится. Лишь в статье 4 раздела II «Местное самоуправление» упоминается, что «граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления ... независимо от пола ...». Среди принципов, на основе которых осуществляется местное самоуправление (статья 14), отсутствует принцип равных прав и возможностей. Статья 3 Закона КР «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года № 165 косвенно упоминает о равном доступе мужчин и женщин к муниципальной службе. Что касается вопроса создания равных условий для лиц разного пола и возможности для их участия в конкурсах на замещение вакантных должностей ОМСУ, то он не является предметом вышеназванного закона. В статью 3 «Принципы создания и деятельности жамаата (общины)» следует включить принцип гендерного равенства, являющийся одним из основополагающих принципов демократии, гласности, прозрачности и учета общественного мнения.

Закон КР «О содействии занятости населению» от 27 июня 1998 года № 113, в который были внесены дополнения и поправки уже 9 раз, все еще нуждается в доработке, т.к. среди



безработных преобладают женщины. Статья 11 Закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» и статья 72 Кодекса о выборах настоятельно диктуют внесение дополнений и изменений в Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50.

Согласно статье 33 Закона «О нормативных правовых актах КР» от 1 августа 2003 года № 166, проекты законов по обеспечению конституционных прав, свобод и обязанностей граждан подлежат научной, правовой и иной специализированной экспертизе. Институционально и нормативно закреплены процедуры и механизмы гендерной экспертизы нормативных правовых актов. Указом Президента «О мерах по совершенствованию гендерной политики» от 20 марта 2006 года установлено, что проекты нормативных правовых актов КР, разрабатываемые ОГУ и ОМСУ, подлежат обязательному проведению гендерной экспертизы.

Осуществление данной экспертизы возложено на орган, иницирующий законопроект. Матрицей мероприятий НПД по достижению гендерного равенства (УП КР от 20 августа 2007 г. № 369) запланировано создание постоянно действующей гендерной экспертной группы при Спикере ЖК КР. Постановлением ЖК КР от 18 января 2008 года № 75-IV приняты Стандарты экспертизы законодательства, которые регламентируют проведение пяти обязательных специализированных экспертиз принимаемого законопроекта, в том числе и гендерной. Регламентом законопроектных работ Правительства КР, утвержденного постановлением Правительства КР от 4 августа 2008 года № 419, предусмотрено проведение гендерной экспертизы нормативных правовых актов\*.

Присоединение и ратификация Кыргызстаном Пекинской платформы действий по улучшению положения женщин стимулировали развитие институционального механизма. В 1996 году при Правительстве КР была создана Государственная комиссия по делам женщин, семьи и молодежи, в областных государственных администрациях были назначены соответствующие специалисты, организованы областные центры женских инициатив. На районном и сельском уровнях созданы советы женщин из представителей гражданского общества.

С целью повышения статуса и расширения возможностей деятельности данных советов для обеспечения гендерного равенства на местном уровне 18 декабря 2003 года состоялся 1 Национальный съезд женских советов сообществ айла, поселка, города КР. На нем было принято Типовое положение о женском совете на местах, в котором оговорены его права. Женский совет правомочен вносить на рассмотрение ОМСУ предложения по совершенствованию законодательной базы, касающиеся продвижения политики гендерного равенства, получать, распространять и использовать в своей деятельности информацию о принятых местными властями решениях, а также принимать участие в сессиях местных кенешей в соответствии с действующим законодательством КР.

В ряде законов определена роль гражданского общества в социальных преобразованиях. Законами КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», «О социально-правовой защите от насилия в семье» установлены нормы участия гражданского общества в социально-правовой защите от насилия в семье. Законами КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» общественным организациям дано право проводить профилактические меры. Согласно Указам Президента от 20 марта 2006 года № 136 года «О мерах по совершенствованию гендерной политики», от 20 августа 2007 № 369 года «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 годы», от 7 мая 2008 № 158 «О внесении изменений и дополнения в некоторые решения Президента Кыргызской Республики», гражданское общество выступает партнером в деятельности государственных органов по реализации гендерной политики.

В соответствии с законодательством КР, гражданское общество может интегрировать вопросы гендерного развития в национальную политику в процессе рассмотрения и рекомендаций к утверждению государственных программ, координации приоритетности реализуемых мероприятий в рамках этих программ. Это возможно, прежде всего, через участие в работе Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР (УП КР от 13 февраля 2006 года № 64).

Достижение гендерного равенства, как одна из глобальных стратегических Целей развития

\* Примечание: в период после проведения данного функционального анализа Правительство КР предприняло значительные действия по закреплению процедуры гендерной экспертизы законопроектов в цикле законопроектных работ Правительства КР. Так, 19 февраля 2009 года Постановлением Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Кыргызской Республики» от 4 января 2006 года N 1 «Об утверждении Регламента Правительства Кыргызской Республики» N 132 закреплено требование о том, чтобы к проектам решений, представляемых в Правительство, в случаях, предусмотренных законодательством, прилагались выводы соответствующей специализированной экспертизы (гендерная, антикоррупционная, экологическая, правозащитная и правовая), проведенные разработчиком.

тысячелетия, в том числе в Кыргызстане, нашло отражение в Стратегии развития страны на 2007-2010 годы и на 2009-2011 гг. С целью обеспечения координации работы по вопросам стратегического развития республики на принципах конструктивного партнерства всех ветвей государственной власти и гражданского общества в 2007 году создан Национальный совет по стратегическому развитию Кыргызстана (УП КР № 157 от 5 апреля 2007 г.).

Наряду с другими задачами, НС по стратегическому развитию берет на себя обязательство отражать и осуществлять реализацию интересов народа Кыргызстана в Стратегии развития страны. Однако среди трех представителей гражданского общества из 25 членов НС нет ни одного представителя общественных организаций, содействующих гендерному развитию. Из 18 членов Общественной палаты, организованной 26 января 2009 года по УП КР, лишь три женщины. Низкая представленность гражданского общества, женских неправительственных организаций в национальных политических институтах ставит под сомнение возможность продвижения гендерных принципов в развитие страны.

Участие представителей общественных организаций в парламентских слушаниях дает возможность доведения до сведения депутатов и государственных служащих проблем в области гендерной политики и предоставления рекомендаций по их решению. Впервые проблемы женщин были обсуждены на Парламентских слушаниях в 1996 году, меры по решению которых были определены в программе «Аялзат» и отражены в национальных программах – «Билим», «Кадры XXI века», «Маданият», «Аракет», «Эмгек» и других. На парламентских слушаниях в октябре 2008 года представителями гражданского общества были высказаны предложения по совершенствованию национального институционального механизма достижения гендерного равенства в адрес ЖК КР, Администрации Президента, Правительства и других ОГУ.

С целью внедрения гендерных подходов в законотворческий процесс, усиления политического голоса женщин и взаимодействия государства и общества, благодаря усилиям женских НКО и политических партий в 2007 году создан Альянс женских законодательных инициатив, куда вошли и женщины-парламентарии. Им удалось содействовать принятию ЖК КР ряда гендерных законопроектов и гендерно ориентированных поправок в действующие законы, таких как Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», Закон КР «О пенсионном обеспечении», Закон КР «О государственном социальном заказе» и других, которые не были приняты ранее.

#### **Выводы:**

1. Правовая база гендерной политики Кыргызстана требует дальнейшего совершенствования, т.е.:  
приведения законодательства страны в соответствие с принятыми международными обязательствами;  
приведения нормативных правовых актов КР в соответствие с принятыми гендерными законами;  
разработки подзаконных актов, определяющих формат, процедуры и инструменты реализации гендерной политики.
2. В законах, и других нормативных правовых актах отсутствуют или четко не прописаны нормы, определяющие механизмы и инструменты реализации гендерной политики.
3. Законодательство страны не в полной мере приведено в соответствие с Конституцией КР, Законом «О государственных гарантиях равных прав и возможностей для мужчин и женщин»\*.
4. Необходимо внести изменения и дополнения в форматы и процедуры взаимодействия государства и гражданского общества в достижении гендерного равенства.

\*Следует отметить, что в период после проведения данного функционального анализа Правительством КР проводится работа в данном направлении, в частности подготовлена проект Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и возможностей для мужчин и женщин» и направлен для рассмотрения в Жогорку Кенеш КР.

### РАЗДЕЛ 3.3.

## АНАЛИЗ ВЕДОМСТВЕННЫХ ПЛАНОВ ПО РЕАЛИЗАЦИИ НПД И МАТРИЦЫ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ДОСТИЖЕНИЮ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА НА 2007-2010 гг.

Институциональные механизмы и субъекты реализации гендерного подхода, определенные Пекинской платформой, заложены в *Национальном плане действий* (НПД) по достижению гендерного равенства на 2002-2006 и 2007-2010 годы. В Матрице мероприятий первого НПД по достижению гендерного равенства в разделе «Совершенствование институционального механизма по достижению гендерного равенства» были запланированы преимущественно мероприятия, направленные на определение исполнителей, укрепление их потенциала, разработку и внедрение гендерного подхода в деятельность министерств, ведомств, местных государственных администраций и органов самоуправления.

Матрица мероприятий второго НПД по достижению гендерного равенства включает мероприятия по совершенствованию институционального механизма. Важными задачами являются укрепление и повышение эффективности НС по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, создание консультативных советов по гендерной политике на местном уровне, усиление роли Правительства посредством закрепления соответствующих функций за Аппаратом Правительства, создание новых специализированных институтов в исполнительной вертикали власти, повышение роли правозащитных институтов, оптимизации финансирования, совершенствование законодательства и механизмов социального партнерства.

Итоговая оценка реализации Национального плана действий по достижению гендерного равенства в КР на 2002-2006 годы обозначила ряд препятствий в его выполнении в полном объеме. С учетом выявленных проблем разработан и утвержден Указом Президента Кыргызской Республики № 369 от 20 августа 2007 года Национальный план действий и Матрица мероприятий по достижению гендерного равенства на 2007-2010 года. Настоящим указом министерствам, государственным комитетам, административным ведомствам, местным государственным администрациям, органам местного самоуправления, центральным органам при участии представителей неправительственных организаций, частного сектора, гражданского общества предписано принять исчерпывающие меры по исполнению НПД по достижению гендерного равенства.

Среди препятствий - слабая актуализация роли ряда государственных органов, таких как Комитеты ЖК, Омбудсмен и др. Это связано с тем, что основными исполнителями НПД по достижению гендерного равенства были названы Администрация Президента, существующий в то время Секретариат НС по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, Правительство, министерства, ведомства, местные госадминистрации. Во втором НПД по достижению гендерного равенства значительно расширен круг исполнителей за счет включения (по согласованию) не только вышеупомянутых органов, но и Федерации профсоюзов, Союза «Конфедерация работодателей Кыргызской Республики». В то же время из числа исполнителей исключается Администрация Президента и уже несуществующий Секретариат НС по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию.

Другая проблема - недостаточная приверженность развитию гендерного подхода и ответственность за его внедрение в практику. Эта проблема имеет место и в процессе реализации НПД по достижению гендерного равенства на 2007-2010 гг. Примером тому являются планы министерств и ведомств, которые были разработаны в целях исполнения УП № 369 от 20 августа 2007 года. Еще одним препятствием была низкая гендерная компетентность в системе ОГУ и ОМСУ. Во втором НПД по достижению гендерного равенства поставлена задача 5.6.1., для решения которой включены мероприятия по повышению потенциала служащих ОГУ и МСУ через обучение.

Недостаточное финансирование НПД по достижению гендерного равенства остается существенной проблемой. Если в первом НПД были указаны источники финансирования поставленных задач, то во втором – эта графа исключена. С целью реализации гендерной политики финансовыми ресурсами за счет совершенствования распределения бюджетных средств в НПД по достижению гендерного равенства 2007-2010 гг. включена задача 3.1.5. «Проведение гендерного анализа бюджетов различных уровней» и мероприятие 4.1.1.1.1. «Учет гендерных подходов при бюджетировании здравоохранения». Бюджетной резолюцией на 2007 год, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша КР № 1206-Ш от 30 июня 2006 года, определены приоритеты бюджета, которые должны стать ориентиром для Правительства КР при формировании проекта

республиканского бюджета на 2007 год.

Одним из них является проведение мер по реформированию социального сектора, в том числе путем внедрения гендерной политики в бюджетный процесс. Однако в бюджетной резолюции на 2008 год, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша КР от 28 июня 2007 года № 1967-III, гендерное бюджетирование не упоминается. Вновь о внедрении гендерных подходов в бюджетные процессы для совершенствования бюджетного законодательства и преобразования инструментов финансовой политики говорится в Бюджетной резолюции на 2009 год (Постановление ЖК КР от 26 июня 2008 года № 557-IV). Опыт многих стран показывает, что для разработки гендерных бюджетов нужны данные гендерного мониторинга, что позволяет устанавливать непосредственные связи между результатами мониторинга и бюджетным процессом. В настоящий момент гендерное бюджетирование является мало достижимым из-за отсутствия потенциала, методологии и подходов к планированию расходов на программной основе.

Несовершенство гендерно дезагрегированной статистической информации, предоставляемой министерствами, ведомствами нашло отражение во втором НПД по достижению гендерного равенства, где есть раздел 1.2. «Совершенствование гендерно дезагрегированных индикаторов, показателей и отчетности». Из 23 глобальных гендерно чувствительных индикаторов, утвержденных участниками III Форума высокого уровня по эффективности помощи в сфере развития (Аккра, сентябрь 2008), НСК собирает и представляет данные по 16 индикаторам. Сбор и предоставление данных по оставшимся семи индикаторам, характеризующим достижения в гендерном развитии, остаются проблематичными.

Для трансформации общественного сознания, искоренению дискриминирующих гендерных стереотипов, учитывая Заключительные комментарии CEDAW по второму заключительному докладу КР, дополнительно включен в НПД по достижению гендерного равенства 2007-2010 гг. раздел «Расширение информированности общества о вопросах гендерного равенства».

Анализ ведомственных планов по реализации НПД по достижению гендерного равенства и Матрицы мероприятий по достижению гендерного равенства на 2007-2010 годы выявил ряд проблем\*. Первый раздел Матрицы мероприятий включает в себя мероприятия по совершенствованию институционального механизма по достижению гендерного равенства, гендерно дезагрегированных индикаторов, показателей и отчетности и национального законодательства. Задачей 1.1. «Укрепление институционального механизма по достижению гендерного равенства» предусмотрено проведение функционального анализа системы государственных органов для определения устойчивости институционального механизма по реализации равенства полов, создание постоянно действующей гендерной экспертной группы при Торага ЖК, внедрение гендерного подхода в деятельность правозащитных институтов и гендерного измерения в деятельность органов государственного управления и местного самоуправления.

Мероприятия по совершенствованию институционального механизма по реализации гендерного равенства запланировали отдельные центральные органы, министерства, государственные комитеты и агентства и областные государственные администрации, такие как: Верховный суд, Министерство экономического развития и торговли, Государственный комитет по миграции и занятости, Государственный таможенный комитет, Государственный комитет по управлению государственным имуществом, Государственное агентство по государственным закупкам и материальным резервам, Государственное агентство по антимонопольной политике и развитию конкуренции, Государственная администрация Ошской области и др.

В планах некоторых органов государственного управления зафиксировано проведение функционального анализа государственной системы для определения устойчивости институционального механизма по реализации гендерной политики (Верховный суд, Государственное агентство по антимонопольной политике и развитию конкуренции). Есть органы, запланировавшие проведение функционального анализа (всей) системы госорганов (МЭРТ), третьи берут на себя также обязательства провести обсуждение, внедрение и публикацию результатов, что не под силу одному министерству или ведомству, т.к. требует значительных человеческих, временных и иных ресурсов (Государственный таможенный комитет).

\* В данном отчете отражены результаты анализа ведомственных планов по реализации НПД по достижению гендерного равенства, принятые в период до декабря 2008 года. Соответственно, разработанные и утвержденные планы после указанного периода не охвачены анализом. В числе таких, например, План действий Министерства юстиции КР на 2009-2010 годы в области реализации гендерной политики, утвержденный приказом министра юстиции КР от 17 февраля 2009 года № 45 «Об утверждении Плана действий Министерства юстиции Кыргызской Республики на 2009-2010 годы в области реализации гендерной политики и об определении лиц, ответственных за ее реализацию», от 26 февраля 2009 года № 47-а «Об утверждении Памятки лицам, претендующим на замещение вакантных административных государственных должностей в органах юстиции и Должностной инструкции лиц, ответственных за достижение гендерного равенства».



Для совершенствования институционального механизма гендерной политики в Матрице мероприятий НПД по достижению гендерного равенства было запланировано создание в 2007 году постоянно действующей гендерной экспертной группы при Торага ЖК, которая пока не создана.

Успех реализации НПД по достижению гендерного равенства во многом зависит от межсекторального и межведомственного взаимодействия. Поэтому для создания такого партнерства Агентство по контролю за наркотиками, Национальное агентство по делам местного самоуправления, Министерство чрезвычайных ситуаций, Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам, Государственная патентная служба и областные государственные администрации и др., в соответствии с УП КР № 369 от 20 августа 2007 года и со статьей 21 Закона КР «О Правительстве КР», взяли на себя обязательства создать консультативные советы. В ходе встреч и бесед было выявлено, что преимущественно были созданы внутриведомственные советы/группы по реализации НПД по достижению гендерного равенства. Их создание чаще носит формальный характер, в лучшем случае, члены таких объединений занимаются сбором информации для написания отчетов, в худшем – они существуют лишь на бумаге.

Для решения задачи 1.2. «Совершенствование гендерно дезаггегированных индикаторов, показателей и отчетности» важная роль отводится Национальному статистическому комитету. В план этого комитета включено 13 мероприятий по улучшению системы гендерно разделенных показателей. Отдельные ОГУ, согласно их планам, подключились к решению данной задачи. В Министерстве транспорта и коммуникаций намерены использовать статистическую информацию с разбивкой по полу, Государственный комитет по миграции и занятости взял обязательство расширить базу гендерно дезаггегированных индикаторов. В планах Министерства иностранных дел, Государственного комитета по государственным закупкам и материальным резервам, Государственного агентства по туризму, Государственного комитета по управлению государственным имуществом обозначено мероприятие по подготовке предложений по совершенствованию матрицы гармонизированных гендерных индикаторов.

Проведение мониторинга и оценки выполнения конвенций, программ и планов действия возложено на Правительство, НСК и ЖК КР. Национальный статистический комитет запланировал подготовить статистическую информацию по выполнению Конвенции по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. В планы Министерства иностранных дел, Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, Государственного комитета по государственным закупкам и материальным резервам включено мероприятие по совершенствованию процедур отчетности о выполнении конвенций и НПД по достижению гендерного равенства. Министерство чрезвычайных ситуаций, Государственный комитет по миграции и занятости, Государственный комитет по управлению государственным имуществом, Государственное агентство по регистрации прав на недвижимое имущество обязались проводить заседания комиссии по рассмотрению итогов исполнения плана по реализации НПД по достижению гендерного равенства, готовить периодические отчеты или совершенствовать работу в проведении мониторинга и оценки выполнения НПД по достижению гендерного равенства.

Задачи 1.3. «Совершенствование национального законодательства» состоит из трех подзадач «Приведение национального законодательства в соответствие с международными обязательствами», «Совершенствование законодательства КР в части механизмов его реализации» и «Гендерная экспертиза действующих законов и законопроектов и иных НПА». Если для решения первой подзадачи планом МТСП определено проведение гендерного анализа законодательства о социальной защите, то Государственный комитет по управлению государственным имуществом планирует провести анализ национального законодательства на соответствие с международными обязательствами (дословная формулировка Матрицы мероприятий по реализации НПД по достижению гендерного равенства), что не является его прямой функцией.

В рамках решения второй подзадачи Матрицей мероприятий по реализации НПД по достижению гендерного равенства предусмотрено внесение изменений и дополнений в Законы КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» и «О социально-правовой защите от насилия в семье». Поскольку с учетом замечаний и дополнений был принят Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», никто из ОГУ и ОМСУ не запланировал по нему работу, хотя до 8 февраля 2009 года необходимо было представить в ЖК предложения по приведению действующего законодательства в соответствие с настоящим законом.



Ряд ОГУ запланировал мероприятия, касающиеся следующего Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье». Министерство чрезвычайных ситуаций, согласно его плану, в 2008 году (через 5 лет после принятия) организует изучение настоящего закона. Верховный суд запланировал участие в мониторинге реализации данного Закона и разработке пакета предложений по совершенствованию механизмов его реализации. Национальный банк (НБ КР) намерен принять участие в реализации данного закона КР посредством соблюдения его служащими «Кодекса норм служебной этики служащих НБ КР». МЭРТ берется за непрофильную работу - приведение законодательных актов КР в соответствие с данным законом. Мониторинг реализации Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье», разработку пакета предложений по совершенствованию механизмов его реализации, а также подготовку НПА о регулировании деятельности кризисных центров и оказываемых ими услуг запланировало МТСП. Министерство культуры и информации в соответствии с родом своей деятельности запланировало совершенствование нормативно-правовой базы культуры с учетом гендерных подходов.

Разработку механизма обязательного проведения гендерной экспертизы принимаемых законодательных актов и НПА взяли на себя Министерство труда и социального развития, МИД, Государственная администрация Ошской области. МЭРТ, Государственный комитет по управлению государственным имуществом, Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, Госагентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству запланировали проведение гендерной экспертизы принимаемых законодательных и иных НПА, но только в 2007 году. Госагентство по делам религий намерено провести гендерную экспертизу нормативно-правовых документов, регулирующих государственно-конфессиональные взаимоотношения, а Государственное агентство по регистрации прав на недвижимое имущество - своих ведомственных действующих инструкций и нормативных документов. Национальная академия наук КР также посчитала необходимым проводить экспертизу самих законопроектов по гендерному равенству.

Задача 2 Матрицы мероприятий НПД по достижению гендерного равенства «Соблюдение гендерного баланса на всех уровнях принятия решений» преследует цель обеспечения женщинам и мужчинам 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 чуть более половины субъектов института 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. Мероприятия по введению системы административного поощрения для подобных инициатив включены только в планы АДГС, НАН КР, МИД, Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, МЭРТ, Государственного комитета по миграции и занятости, Государственного таможенного комитета, Государственного комитета по государственным закупкам и материальным резервам, Государственного агентства по туризму. В целях содействия росту представительства женщин на руководящих должностях, особенно в регионах, государственные администрации Баткенской, Иссык-Кульской, Нарынской и Ошской областей запланировали создание школ женского лидерства. При этом НАН КР также сочла целесообразным осуществить такое же мероприятие.

Раздел 3 Матрицы мероприятий НПД по достижению гендерного равенства «Гендерный компонент социально-экономической сферы» определяет мероприятия, направленные на внедрение и учет гендерного подхода в национальной политике, программах и планировании; они также призваны усилить потенциал для внедрения гендерного подхода в сферу труда и занятости. Для решения задачи 3.1.1. «Внедрение комплексного подхода в программы социально-экономического развития КР» НАМСУ, МЭРТ, государственные администрации Таласской и Иссык-Кульской областей запланировали (широкомасштабное) мероприятие - проведение мониторинга социально-экономической политики в соответствии с разработанными гендерными индикаторами, подготовку предложений для включения гендерного измерения в национальные и региональные программы социально-экономического развития. Причем в планах этих ОГУ формулировка мероприятия ничем не отличается от соответствующего пункта Матрицы мероприятий НПД по достижению гендерного равенства. Государственное агентство по государственным закупкам

и материальным резервам в свою формулировку внесло уточнение «В соответствии с утвержденными программами ...».

Данное мероприятие в плане Государственного комитета по миграции и занятости сформулировано четко и реалистично: «Проведение гендерного мониторинга действующих программ, внесение коррективов с учетом выявленных гендерных перекосов». Лишь государственные администрации Ошской и Баткенской областей взяли на себя обязательства включить гендерное измерение в региональные планы социально-экономического развития на 2008-2010 годы.

С целью содействия росту возможностей женщин и мужчин для участия в продуктивном труде государственная администрация Ошской области намерена провести гендерный анализ рынка труда, а Государственный комитет по миграции и занятости и Государственная администрация Таласской области – еще и внедрить полученные рекомендации в разработку, реализацию и оценку программ по обеспечению занятости. Для решения этой задачи Матрицей мероприятий НПД по достижению гендерного равенства предусмотрены мероприятия по созданию центров профессионального роста и экономического образования субъектов малого предпринимательства, по развитию малого и среднего бизнеса, предоставлению консультативных маркетинговых услуг. Их запланировали отдельные ОГУ и иные организации, такие как НАН КР, государственные администрации Таласской и Нарынской областей, Государственный комитет по миграции и занятости и их мероприятия носят конкретный характер.

Для улучшения сотрудничества Правительства с Федерацией профсоюзов Кыргызстана и Союзом «Конфедерация работодателей Кыргызской Республики» в области гендерного развития Матрицей мероприятий НПД по достижению гендерного равенства предусмотрено внедрение комплексного гендерного подхода в Генеральное соглашение между этими субъектами. Обязательство по осуществлению этого мероприятия взяли на себя лишь МТСП и Государственная патентная служба КР, в остальных ведомственных планах аналогичное мероприятие не присутствует.

Принимая во внимание, что репродуктивный труд в Кыргызстане является, прежде всего, обязанностью женщин, разработчики НПД по достижению гендерного равенства включили в Матрицу мероприятия, содействующие справедливому разделению репродуктивного труда между мужчинами и женщинами. Это, прежде всего, мероприятия, направленные на интеграцию мер, поощряющих справедливое равное разделение репродуктивной работы в законодательные и иные НПА, политику, программы (отпуск по уходу за ребенком, расширение сети государственных дошкольных учреждений, налоговые стимулы по уходу за ребенком, политика поддержки граждан с семейными обязательствами, защита семьи на рабочих местах). Такие мероприятия запланировали единичные ОГУ: Государственный таможенный комитет механически перенес из Матрицы мероприятий НПД по достижению гендерного равенства в свой план данное мероприятие, не уточняя и не конкретизируя формулировку. Агентство по контролю наркотиков сделало уточнение «с учетом специфики деятельности...».

К числу реалистичных мероприятий можно отнести следующие. Так, планом Национального банка КР предусмотрена разработка и внедрение системы материальной поддержки сотрудников, имеющих детей, планом Государственного агентства по государственным закупкам и материальным резервам - решение социально-бытовых проблем женщин при поддержке профсоюзов (выделение путевок в санатории, детские лагеря и т.д.).

Справедливому разделению репродуктивного труда между мужчинами и женщинами способствовала бы ратификация Конвенции МОТ № 183 «О пересмотре конвенции 1952 года об охране материнства», что указано в Матрице мероприятий НПД по достижению гендерного равенства. Но ни один субъект государственной власти не взял на себя обязательство инициировать ратификацию указанной Конвенции. С другой стороны, мероприятие Государственного агентства по антимонопольной политике и развитию конкуренции «Решение вопросов по устройству детей в дошкольные учреждения, школы и вузы» носит явно неудачную формулировку.

Для успешной реализации НПД по достижению гендерного равенства необходимо финансирование. Для определения объемов финансирования Матрицей мероприятий НПД по достижению гендерного равенства запланированы мероприятия по проведению гендерного анализа бюджетов различных уровней. Ключевым органом в реализации этого мероприятия выступает Министерство финансов.

С целью усиления потенциала для внедрения гендерного подхода в сферу труда и занятости Матрицей мероприятий НПД по достижению гендерного равенства поставлена задача

«Совершенствование методологической базы и формализация внедрения гендерного подхода в сферу труда и занятости». НСК обязался разработать методологию проведения выборочного обследования по вопросам трудовой миграции. МТСП и Госадминистрация Ошской области запланировали разработку методик, программ и проведение обучающих семинаров по внедрению гендерных подходов в сферу труда, занятости и соцзащиты, а Государственный комитет по миграции и занятости и Государственное агентство по государственным закупкам и материальным резервам - принять участие в этих семинарах.

За решение задач и исполнение мероприятий раздела 4 «Гендерные аспекты здоровья и здравоохранения» Матрицы мероприятий НПД по достижению гендерного равенства целиком взялось Министерство здравоохранения. Его ведомственный план мало отличается от Матрицы мероприятий как по форме, так и по содержанию. Как и Матрица, он представляет собой обобщенный документ и определяет основные направления мероприятий. Министерство здравоохранения только уточнило ответственные управления, отделы и другие структуры системы здравоохранения.

Ряд мероприятий этого раздела запланировали некоторые ведомства и местные госадминистрации. Министерство финансов, Таласская и Ошская областные госадминистрации для совершенствования нормативной правовой и методологической базы в соответствии с принципами гендерного равенства в деятельность по охране здоровья обязались учесть гендерные подходы при бюджетировании здравоохранения. Нарынская и Ошская областные госадминистрации запланировали провести для руководящего состава и специалистов здравоохранения обучение по разработке гендерно ориентированного бюджета здравоохранения.

Для развития гендерной доказательной базы и статистической информации сферы здравоохранения НСК включил в свой план мероприятие по совершенствованию статистических форм для обследований в данной сфере. Ошская областная госадминистрация, как и Министерство здравоохранения, запланировала проведение гендерных исследований в сфере здравоохранения, включая влияние социокультурных норм, в частности гендерных стереотипов, на здоровье.

Задача по снижению уязвимости отдельных категорий мужчин и женщин и повышение их доступа к адекватным и качественным услугам и учреждениям здравоохранения предполагает проведение гендерного анализа доступа к указанным услугам одиноких женщин и мужчин, пациентов с детьми, инвалидов и лиц с временными ограничениями физических возможностей и выполнение рекомендаций проведенного анализа. Госадминистрация Ошской области, подобно Министерству здравоохранения, взяла на себя обязательства по проведению анализа и внедрению его результатов. Иссык-Кульская облгосадминистрация запланировала более реальное мероприятие - проведение систематического медицинского осмотра одиноких женщин и мужчин, пациентов с детьми, инвалидов на местах. Решение задачи по повышению вовлеченности мужчин и женщин разных возрастных групп и категорий в оздоровительные мероприятия, в том числе посещение оздоровительных и спортивных секций на основе проведения анализа и реализация его рекомендаций запланировало большее число ОГУ и МГА, таких как Министерство здравоохранения, а также Министерство финансов, МЭРТ, Государственный таможенный комитет, Государственное агентство по антимонопольной политике и развитию конкуренции, Государственная патентная служба КР, Государственный комитет по государственным закупкам и материальным резервам, Таласская и Ошская областные государственные администрации.

Введение в обязательные программы подготовки и повышения квалификации медработников первичного уровня обучающих модулей по пропаганде здорового образа жизни и профилактике заболеваний среди населения с учетом гендерных аспектов, обеспечение медработников необходимыми методическими материалами наряду с Министерством здравоохранения запланировали МГА Таласской и Ошской областей. К работе по организации обязательного медицинского обследования сотрудников и профилактической работы по предупреждению социальных болезней, помимо Министерства здравоохранения, подключились НАН КР, МЭРТ, Государственный таможенный комитет, Госагентство по антимонопольной политике и развитию конкуренции, Государственное агентство по государственным закупкам и материальным резервам, Государственная патентная служба КР. Проводить аналогичную работу на селе обязались Баткенская, Нарынская, Таласская и Ошская областные госадминистрации. МГА Иссык-Кульской и Ошской областей запланировали провести анализ потребности в молочных кухнях на основе доказанных данных, медицинской науки и практического здравоохранения.

Ключевыми государственными органами в реализации раздела 5 «Достижение гендерного равенства в образовании в культуре» выступают Министерство образования и

науки, Министерство культуры и информации, Государственное агентство по профессионально-техническому образованию, МГА. Разработку программ обучения, включающих комплексный гендерный подход, для детей раннего возраста и их родителей запланировало Министерство образования и науки. Помимо этого министерства, включать гендерные вопросы в программы курсов повышения квалификации педагогических работников дошкольных учреждений, обучение их методикам гендерного воспитания детей обязались Нарынская, Таласская и Ошская областные государственные администрации.

Для совершенствования механизма внедрения гендерных подходов в систему общего среднего образования государственные администрации Баткенской, Иссык-Кульской, Нарынской, Таласской и Ошской областей запланировали проведение исследования причин преждевременного выбытия мальчиков и девочек из школы и подготовку рекомендаций. В помощь им НСК взял на себя обязательство провести единовременное обследование выбытия девочек и мальчиков из школ и выяснить причины этого явления.

Проведение гендерной экспертизы действующих и вновь разрабатываемых школьных учебников и разработку учебно-методических пособий с учетом гендерных аспектов обязалось Министерство образования и науки и НАН КР. Совершенствование механизма внедрения гендерных подходов в систему профессионально-технического образования является актуальной задачей, т.к. эта работа началась сравнительно недавно. Государственное агентство по профессионально-техническому образованию и Ошская областная госадминистрация запланировали провести обучающие семинары и тренинги по гендерной тематике для руководителей и преподавательского состава учебных заведений профессионально-технического образования, МГА Нарынской области намерены достичь гендерного равенства в ходе приема обучающихся в профессионально-технические училища.

Введение тематических гендерных разделов в дисциплины для подготовки специалистов педагогического профиля, разработка гендерных курсов, спецкурсов для студентов педагогических специальностей, разработка программ обучения для педагогов с последующим введением обязательной дисциплины по гендерному просвещению позволит совершенствовать механизм внедрения гендерных подходов не только в систему высшего, но и систему среднего образования. В этом направлении намерены работать Министерство образования и науки и Министерство культуры и информации. Осуществление запланированного НАН КР мероприятия по подготовке женщин-ученых через аспирантуру, докторантуру и соискательство углубит существующий сегодня дисбаланс между числом женщин и мужчин с высшим и формальным послевузовским образованием в пользу первых.

С целью внедрения гендерных подходов в систему непрерывного и неформального образования МВД запланировало конкретные мероприятия: доработку и издание учебно-методического пособия «Предотвращение насилия в отношении женщин» для использования в рамках спецкурса, проведение совместного семинара-тренинга для сотрудников органов внутренних дел и судебных работников по улучшению реализации Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье». Генпрокуратура, МИД, Министерство труда и социального развития, Государственный таможенный комитет, Министерство культуры и информации, МГА Баткенской, Иссык-Кульской и Ошской областей взяли на себя обязательства принять участие или разработать методики, публикации учебно-методических пособий и информационных материалов по повышению гендерной компетентности для введения их в программы обучения и повышения квалификации различных адресных групп.

Для качественной реализации гендерной политики необходимо продолжить работу по повышению гендерной чувствительности сотрудников ОГУ и ОМСУ. Ряд ведомств (НАМСУ, МИД, МЭРТ, Госагентство по туризму, Государственный комитет по государственным закупкам и материальным резервам, Иссык-Кульская, Ошская и Таласская облгосадминистрации) механически перенесли этот пункт из Матрицы мероприятий НПД по достижению гендерного равенства. Такие ведомства, как АДГС, Министерство культуры и информации, Министерство финансов, Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности.

Государственный таможенный комитет, Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству, Госадминистрации Баткенской и Нарынской областей - детализировали этот пункт и запланировали проведение серии обучающих семинаров для руководителей и сотрудников кадровых служб ОГУ, МГА по гендерной тематике. В то же время НАН КР запланировала проведение совместно с профсоюзными комитетами образовательного семинара по изменению гендерных стереотипов, связанных с доминированием одного пола над другим, при этом объективных условий (компетенция в гендерных вопросах и пр.) участия в этом профсоюзов нет.



Еще одна важная задача в рамках реализации НПД по достижению гендерного равенства стоит перед ОГУ и МСУ – это обучение служащих проведению гендерной экспертизы принимаемых законодательных и подзаконных актов, ведомственных НПА. Проведение серии обучающих семинаров для государственных служащих запланировали АДГС и Государственный комитет по миграции и занятости, для муниципальных служащих – НАМСУ.

С целью привлечения культурно-досуговых учреждений к процессу гендерного просвещения в Матрице мероприятий НПД по достижению гендерного равенства запланировано оснащение библиотек и сельских клубов литературой по гендерной тематике. Вполне логичным является то, что данное мероприятие включено в планы Министерства культуры и информации, облгосдаминистратий (Иссык-Кульская, Нарынская, Баткенская и Ошская облгосдаминистратии), однако сложно объяснить, почему это обязательство также взяло на себя Министерство иностранных дел.

Раздел 6. Матрицы мероприятий НПД по достижению гендерного равенства «Уменьшение гендерного насилия» объединяет 3 задачи: «Повышение качества услуг, предоставляемых специализированными службами для жертв насилия», «Поддержка практики психологической коррекции семейных отношений, индивидуального поведения», «Совершенствование механизма сбора первичной статистической информации по различным видам насилия».

Для решения первой задачи Матрицей мероприятий определено мероприятие по практическому взаимодействию кризисных центров с органами МСУ, местными правоохранительными и медицинскими учреждениями для повышения качества услуг, предоставляемых специализированными службами для жертв насилия. Данное мероприятие запланировали НАМСУ, МВД и МГА. В рамках реализации мероприятий второй задачи Иссык-Кульская и Нарынская облгосдаминистратии обязались создать кризисные центры реабилитации и социальной интеграции бывших осужденных женщин и мужчин. Государственный комитет по миграции и занятости продолжит оказывать содействие бывшим осужденным женщинам и мужчинам в трудоустройстве через региональные комитеты.

Мероприятия по введению в практическое действие разработанных в 2005 году форм статистической отчетности по жертвам насилия в частной и общественной жизни и совершенствованию механизма сбора статистической информации по различным видам насилия, предоставляемой органами внутренних дел, другими правоохранительными структурами и судебными органами запланировали Генеральная прокуратура, Верховный суд, МВД и НСК.

За реализацию раздела 7 Матрицы мероприятий НПД по достижению гендерного равенства «Расширение информативности общества о вопросах гендерного равенства» определены ответственные ведомства. Тем не менее, за разработку гендерной информационной стратегии взялась только Ошская областная государственная администрация. Подготовку и публикацию периодических отчетов об исполнении КР Конвенций по правам человека запланировали только Министерство иностранных дел, Баткенская и Ошская областные государственные администрации. Немногим больше ОГУ взялись за проведение специальных массовых информационных кампаний – это Министерство культуры и информации, Государственный комитет по миграции и занятости, Государственное агентство по делам религии, Баткенская, Иссык-Кульская, Нарынская, Ошская и Таласская областные государственные администрации, НАН КР.

#### **Выводы:**

Анализ утвержденных и опубликованных планов действий центральных органов, министерств, государственных комитетов, агентств, областных государственных администраций, разработанных во исполнение п. 1.1.2.1. Указа Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2007-2010 годы» от 20 августа 2007 года, № 369 выявил следующее:

1. Большая часть ведомственных планов (за исключением планов НСК, Верховного суда, Генеральной Прокуратуры, МВД и др.) не проработаны и подобно Матрице мероприятий, которая определяет лишь направленность мероприятия, имеют обобщенный характер.
2. При разработке ведомственного плана не проводится гендерный анализ сферы деятельности ведомства, в связи с чем почти в каждом плане содержатся пункты, механически перенесенные из Матрицы мероприятий либо без учета отраслевой деятельности ОГУ, либо его потенциала и возможностей. Отдельные мероприятия переписаны слово в слово из Матрицы мероприятий НПД по достижению гендерного равенства.



3. Преимущественное большинство утвержденных ведомственных планов включает в себя не конкретные, а «декларативные» мероприятия с расплывчатыми сроками реализации.
4. Не более трети субъектов государственной власти внесли в свои планы мероприятия, направленные на анализ, разработку механизмов достижения гендерного равенства.
5. В некоторых ОГУ (Генеральная прокуратура, Верховный суд, МВД, Министерство здравоохранения и др.) предприняты попытки определения ведомственных/ отраслевых специфических мероприятий, направленные на внедрение гендерных подходов в их деятельность по предоставлению услуг, однако при этом другие задачи НПД по достижению гендерного равенства остались без внимания.
6. Планы Генеральной прокуратуры и Верховного суда являются лаконичными (включают только 4 пункта каждый) и не охватывают весь спектр вопросов гендерного неравенства, стоящих перед данными органами в регулируемых ими сферах (более подробно – см. разделы 2.4. «Судебная власть Кыргызской Республики», 2.5 «Иные институты на центральном уровне» - подраздел «Генеральная прокуратура»).
7. Из плана Государственного комитета по управлению государственным имуществом можно исключить 9 пунктов, где в целях реализации мероприятий Матрицы мероприятий НПД по достижению гендерного равенства им запланировано одно и то же мероприятие - «согласование проектов решений».
8. Планы некоторых ведомств (НАН КР, Госагентство по антимонопольной политике и развитию конкуренции) включают некорректно сформулированные мероприятия, не соответствующие статусу ведомств.

# Глава 4

## Основные структурные элементы гендерного институционального механизма на центральном уровне

### РАЗДЕЛ 4.1.

#### НАЦИОНАЛЬНЫЙ СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КР ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН, СЕМЬИ И ГЕНДЕРНОМУ РАЗВИТИЮ И ЕГО РАБОЧИЙ ОРГАН

Институционализация гендерной политики началась с **1996 г.** В марте 1996 г. была создана **Государственная комиссия при Правительстве КР по делам семьи и женщин**, которой в 1998 г. были делегированы еще и функции по вопросам **молодежи**. Были созданы рабочие группы по направлениям Пекинской платформы действий, Совет по гендерной экспертизе законопроектов, Консультативный Совет из представителей гражданского общества.

В целях обеспечения равного положения женщин в обществе, сохранения сложившейся в Кыргызстане институциональной структуры по делам женщин, придания нового качества вопросам гендерного развития, координации деятельности и обеспечения контроля за реализацией Национальной программы «Аялзат», преодоления бедности среди женщин, координации взаимодействия неправительственных женских объединений и дальнейшего развития сотрудничества с международными организациями, Распоряжением Президента КР от 31 июля 1998 г. был образован **Национальный совет при Президенте Кыргызской Республики по гендерной политике**.

В декабре 2000 г. Указом Президента КР N 363 Государственная комиссия по делам семьи, женщин и молодежи в составе Правительства была упразднена, в качестве причины была названа необходимость оптимизации системы государственного управления, сокращение числа ведомств и госслужащих.

В то же время большое значение имело возрастающее влияние Администрации Президента в принятии решений и концентрация политических, административных и символических ресурсов. В **2001 г.** распоряжением Президента от 27 февраля N 96 **Национальный совет при Президенте Кыргызской Республики по гендерной политике был трансформирован в Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР с рабочим органом в структуре Администрации Президента КР, со штатом 2 единицы**.

В 2006 г. были внесены изменения в Положение о Национальном совете и в его полномочия дополнительно к женскому и семейному вопросам была включена политика в отношении детей. Данное изменение в названии и Положении иллюстрируют характерное для его работы в тот период смещение фокуса от вопросов гендерного равенства к женскому вопросу и закреплению традиционной стереотипной связи «материнство и детство»\*.

Совет имеет статус консультативно-совещательного органа, его деятельность осуществляется на общественных началах. Членами Нацсовета являются руководители министерств и ведомств, представители законодательной и судебной ветвей власти, гражданского общества, в основном - неправительственных организаций. Состав Совета утверждается распоряжением Президента КР. Председательство в Совете закреплено специальным Указом Президента за **Государственным секретарем КР\*\***.

\* В условиях господства гендерных стереотипов среди принимающих решение госслужащих возрастает риск приоритетного решения вопросов семьи и детства, а непосредственно гендерное развитие может подкрепляться ресурсами по остаточному принципу. Опыт ряда стран Восточной Европы, отказавшихся под давлением христианских традиционалистов от идеи гендерного равенства как приоритета, неоднократно подтверждал такой вариант развития событий. См.: Ванда Новицкая. Нельзя опускать руки // Диалог женщин. 2005, №2 (27/43), С. 27

\*\* Положение о Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР от 16 февраля 2002 №46; Приложение к распоряжению Президента Кыргызской Республики от 27 февраля 2001г. №96; Положение о Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР от 13 февраля 2006 №64; Состав Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики (по должности).

С 2002 по 2006 гг. сменилось три состава Нацсовета. В первых двух был заложен «персональный» принцип формирования, в его состав были включены конкретные люди, занимавшие в тот момент государственные посты, однако при их освобождении от должностей их работа в составе Нацсовета становилась невозможной. Доля представителей гражданского общества была небольшой – 5 организаций, среди которых гендерных экспертов не было.

Согласно регламенту работы, заседания Нацсовета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в полгода. В 2006 и 2007 году состоялось по одному заседанию, в 2008 – ни одного.

Последний состав Нацсовета был утвержден УП № 64 от 13 февраля 2006 года, где было определено, что состав формируется не персонально, а по должностям. За это время сменились 3 председателя, а некоторые члены Нацсовета в период с февраля 2006 года по февраль 2009 года сменились трижды, например, Вице-премьер-министр, министры образования и финансов. Соответственно, частая сменяемость состава Совета приводит к слабой информированности ее членов о предыдущей деятельности коллегиального органа и в целом о гендерных вопросах.

Соотношение государственного и общественного секторов неравнозначно и составляет 73% от государства и 27% от гражданского общества (в их числе представители 9 НКО и 2 политических партий). Члены Нацсовета от гражданского общества практически не имеют влияния на процесс принятия его решений и формирование вопросов заседаний. Также отсутствие прозрачных процедур формирования состава НС приводит к слабой связи членов НС от гражданского общества с женским и гендерным движением.

Большинство членов Нацсовета, представляющих ОГУ, не принимали участие в обучающих семинарах и тренингах по гендерным вопросам. Несмотря на то, что членом Нацсовета является первый руководитель государственного органа, как правило, ответственным за реализацию гендерной политики этого учреждения являются его заместители. Это приводит к проблемам с коммуникацией и контролем исполнения программных документов и решений Нацсовета.

Учитывая то, что Национальный совет имеет статус консультативно-совещательного органа, весьма важным является его рабочий орган, функции которого до 2007 г. исполнял Секретариат, со штатом 4 единицы\* – как подразделение в структуре Администрации Президента. В задачи Секретариата входило обеспечение деятельности Нацсовета, осуществление координации деятельности государственных структур с НКО и международными организациями по вопросам гендерной политики, обучающая и информационно-аналитическая деятельность, контроль над исполнением и популяризация международных и национальных обязательств по положению женщин, защите прав детей и достижению гендерного равенства, организация работы по становлению системы гендерной статистики, контроль за работой министерств, ведомств\*\* по исполнению гендерной политики.

**В 2007 г.** Секретариат как самостоятельное подразделение упразднен, а его функции были переданы в Отдел экономической и социальной политики Администрации Президента. Функции Секретариата Нацсовета были возложены на сектор социальной и гендерной политики этого Отдела.

**В мае 2008 г.** в целях повышения ответственности Правительства КР в качестве исполнителя гендерной политики полномочия Секретариата были переданы **Отделу социального развития Аппарата Правительства КР**. Отдел курирует вопросы миграции, занятости, сферу труда, социальной защиты, проблемы высокогорных регионов, а также здравоохранение. В начале 2009 г. в данном отделе был создан **сектор по гендерным вопросам**, который ответственен за курирование гендерных вопросов в системе исполнительной власти. Отделу социального развития АП КР переданы и функции рабочего органа Национального совета, поэтому фактически сектор должен отслеживать реализацию гендерной политики в целом по Кыргызской Республике.

\* Изначально штат Секретариата состоял из 2 единиц – ответственного секретаря Национального Совета и референта, с 2002 по 2003 гг. ПРООН оказывал содействие в поддержке двух экспертов. В 2003 штат Секретариата был расширен до 5 единиц, (ответственный секретарь НС и 4 эксперта Администрации Президента), в 2004 снова сокращена одна штатная единица - эксперт.

\*\* Положение о секретариате Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики от 16 февраля 2002г.

## РАЗДЕЛ 4.2. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ

### § 4.2.1. Администрация Президента Кыргызской Республики

Гендерная специфика деятельности Администрации Президента Кыргызской Республики проистекает из компетенции и полномочий Президента Кыргызской Республики и заключается в подготовке предложений для рассмотрения Президентом КР по проведению гендерной политики на территории страны органами государственного управления и местного самоуправления.

Администрация Президента готовит проекты решения Президента (указы и распоряжения) по гендерным вопросам и осуществляет контроль за их исполнением.

В настоящее время в Администрации Президента нет отдельного отдела, сектора или специалиста, занимающегося гендерными вопросами. Как указывалось выше, в мае 2008 года **функция рабочего органа Нацсовета передана из отдела экономической и социальной политики Администрации Президента КР в Аппарат Правительства КР.**

Важным шагом по укреплению национального институционального механизма стало учреждение в 2005 г. поста **Специального представителя Президента КР по вопросам гендерного развития в Жогорку Кенеше КР.** Роль и значение данного института в разработке стандартов и институционализации гендерной экспертизы, установлении партнерства государственных органов и гражданского общества в лоббировании специальных мер было весьма значительным. Однако в настоящее время эта должность упразднена.

В последнее время придается большое значение аналитическому сопровождению процесса принятия решений на высшем уровне. В частности, Указами Президента КР от 15 января 2009\* года в целях дальнейшей оптимизации информационного и проектно-аналитического обеспечения деятельности Президента Кыргызской Республики образованы Секретариат Президента Кыргызской Республики и Институт стратегического анализа и оценки при Президенте Кыргызской Республики.

В **Секретариате Президента** образована служба, которая обеспечивает аналитическое сопровождение процесса принятия стратегических решений. Основной акцент при этом делается на оптимизацию принятия решений в государственном аппарате. Для повышения эффективности принимаемых решений предлагается внедрить анализ регулятивного воздействия, который учитывает вовлеченность всех сторон, а также долговременный эффект от внедрения предлагаемых мер политики. В этой связи особенно важно, чтобы политические мероприятия проходили и гендерный анализ.

Реорганизованный **Институт стратегического анализа и оценки** (ИСаО, до реорганизации – Международный институт стратегических исследований (МИСИ), может, по мнению директора Института, играть важную роль в институциональном механизме гендерной политики, так как сфера деятельности ИСаО – анализ и оценка стратегических документов, в частности, Стратегии развития страны (СРС). В СРС существует гендерный компонент, но не раскрыты механизмы их претворения в практику. Гендерные подходы все еще воспринимаются в стратегических документах не как составная часть государственной политики в целом, а как отдельный компонент, хотя гендерная чувствительность должна стать регулярным механизмом при разработке любых стратегий и программ и, являясь комплексным критерием, может значительно улучшить качество аналитических документов. В Положении об ИСаО среди целей и задач ИСаО указаны «аналитическое обеспечение подготовки стратегий и программ, оценка реализации государственных стратегий, программ и национальных проектов», что имеет непосредственное отношение к национальной гендерной политике и НПД по достижению гендерного равенства, – это необходимо отдельно указать в Положении об ИСаО.

ИСаО работает над тем, чтобы документы стратегического характера были более сбалансированы. В частности, предполагается, что каждый раздел программных документов будет включаться только после экспертной защиты. В настоящее время ИСаО испытывает потребность в повышении потенциала и обучении экспертов, в том числе методам гендерного анализа. Другие важные направления: перспективные исследования в области гуманитарной политики, социально-экономические исследования, сопровождение законотворчества (аналитическая работа) также будут включать гендерные вопросы.

\* УП КР от 15 января 2009 года УП N 26 «Вопросы Секретариата Президента Кыргызской Республики»; УП КР от 15 января 2009 года УП N 25 «Вопросы Института стратегического анализа и оценки при Президенте Кыргызской Республики»

В целом, создание Аналитической службы в Секретариате Президента КР и Института стратегического анализа и оценки при Президенте КР при закреплении в их положениях соответствующих полномочий может значительно усилить важный элемент национального институционального механизма гендерной политики – разработку стратегических решений в гендерной сфере и способствовать органичному внедрению гендерных подходов при разработке стратегий развития.

#### **§ 4.2.2. Аппарат Правительства Кыргызской Республики**

Аппарат Правительства Кыргызской Республики (далее - Аппарат Правительства) является государственным органом, образованным для обеспечения деятельности Правительства Кыргызской Республики (далее - Правительство), осуществляющим контроль за реализацией органами исполнительной власти принятых им решений.

Правовую основу деятельности Аппарата Правительства Кыргызской Республики составляют Конституция Кыргызской Республики, законы КР, акты Президента и Правительства КР, постановления Жогорку Кенеша КР, распоряжения Премьер-министра.

Аппарат Правительства занимает ключевое место в обеспечении деятельности Правительства в решении вопросов государственного управления, реализации внутренней и внешней политики, проведении финансово-экономической, ценовой, тарифной, инвестиционной и фискальной политики, в сферах обеспечения законности, свобод и прав граждан, охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, охраны государственного суверенитета, территориальной целостности, защиты конституционного строя, обороноспособности, национальной и общественной безопасности и правопорядка.

Одной из важнейших функций Аппарата Правительства является контроль за исполнением министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами, другими органами исполнительной власти и местными государственными администрациями, органами местного самоуправления актов Президента Кыргызской Республики и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по вопросам, входящим в компетенцию Правительства, решений Правительства, поручений Премьер-министра и вице-премьер-министров.

Еще одной особенностью Аппарата Правительства является координация деятельности министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных государственных администраций и иных органов исполнительной власти и обеспечение взаимодействия между ними.

Кроме того, Аппарат Правительства готовит экспертные заключения на поступившие в Правительство проекты нормативных правовых актов и других документов, по которым требуется решение Правительства, представляет предложения по этим документам, а также аналитические и справочные материалы по вопросам, рассматриваемым в Правительстве, а также дает официальное толкование постановлений и распоряжений Правительства.

Специфика проведения гендерной политики заключается в том, что отдел социального развития Аппарата Правительства Кыргызской Республики является рабочим органом Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики.

При отделе социального развития Аппарата Правительства Кыргызской Республики - рабочем органе Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при ПКР - Указом Президента Кыргызской Республики от 15 февраля 2004 года N 56 предусматривается создание комиссии по гендерной экспертизе нормативных правовых актов, которая пока не создана.

27 декабря 2008 года в составе отдела социального развития Аппарата Правительства создан сектор по гендерным вопросам.

### **ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ОЦЕНКА**

Большой объем деятельности Аппарата Правительства составляет экспертная работа по качественной подготовке внесенных министерствами, ведомствами, центральными органами и иными органами исполнительной власти проектов законов, постановлений и других нормативных правовых актов по курируемым направлениям для рассмотрения и утверждения руководством Правительства. Это при том, что их должны разрабатывать и представлять качественно, в законченном виде, министерства и ведомства, а Аппарат должен играть в этом процессе только координирующую роль и контролировать соблюдение Регламента Правительства. Доработка



проектов нормативных правовых актов министерств и ведомств отнимает время и человеческие ресурсы от аналитической работы и прогнозирования, что более свойственно Аппарату Правительства.

Как показали интервью, руководители подразделений Аппарата признают наличие данной проблемы, но из-за отсутствия в ряде министерств необходимого потенциала, качество внесенных и представленных в Аппарат Правительства законопроектов и других нормативных правовых актов остается на низком уровне. В результате доработка этих материалов в большой степени ложится на Аппарат Правительства.

Отраслевые отделы курируют вопросы, относящиеся к ведению министерств, ведомств, иных органов исполнительной власти, местных государственных администраций и органов местного самоуправления, государственных предприятий. В это понятие входит координация и контроль над выполнением решений Правительства в определенной области.

Необходимо отметить, что с созданием отдельного сектора по гендерным вопросам координация и контроль над реализацией гендерной политики в исполнительной власти значительно улучшились. Гендерные вопросы стали частью повестки отдела социального развития Аппарата Правительства КР. Повысилась ответственность государственных служащих за реализацию мероприятий НПД по достижению гендерного равенства, при поддержке международных организаций проведен ряд важных мероприятий по повышению потенциала гендерных подходов для сотрудников министерств и ведомств, депутатов местных кеңешей.

Функциональная проблема, с точки зрения управления гендерной политикой, заключается в несоответствии полномочий координирующего органа масштабам охвата гендерной политики. Функции координации и контроля над реализацией гендерной политики закреплены Указом Президента КР от 7 мая 2008 года № 158 за Отделом социального развития Аппарата Правительства КР и созданным в его составе сектором по гендерным вопросам. Однако проведением гендерной политики занимаются не только министерства и ведомства системы исполнительной власти, но и органы судебной и законодательной властей, а также органы местного самоуправления. Механизм отчетности хорошо налажен в системе органов исполнительной власти. В то время как отчетность между тремя ветвями власти сложно выстроить из-за неподотчетности ветвей власти друг другу.

Аппарат Правительства является основным звеном национального гендерного механизма страны, он готовит детальные планы мероприятий по реализации государственных стратегий и программ и ведет контроль их исполнения. Вместе с тем, в Аппарате Правительства отмечено два функциональных противоречия.

Первое: отдел социального развития Аппарата Правительства Кыргызской Республики является рабочим органом Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию. Национальный совет является консультативным совещательным органом, а в Положении отдела социального развития Аппарата Правительства КР четко не отражены фактически возложенные в настоящий момент на них функции по разработке мер и контролю исполнения гендерной политики в целом по стране.

Второе: сектор по гендерным вопросам отдела социального развития АП КР в рамках мониторинга НПД по достижению гендерного равенства должен осуществлять первичный контроль исполнения Матрицы мероприятий в системе трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной, что также не отражено в Положении и функциональных обязанностях. При этом полномочия сектора по гендерным вопросам как подразделения Аппарата Правительства распространяются на подготовку 1) экспертных заключений к проектам НПА и иным документам, 2) поручений и 3) на контроль исполнения министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами, иными органами исполнительной власти, местными государственными администрациями действий, отнесенных к компетенции сектора. Таким образом, поставленные перед сектором по гендерным вопросам задачи превышают возможности их реализации из-за недостаточности человеческих, организационных и прочих ресурсов данного сектора.

При Отделе социального развития АП КР не создана предусмотренная Указом Президента КР от 15 февраля 2004 года N 56 комиссия по гендерной экспертизе нормативных правовых актов\*. В нормативных правовых актах, регламентирующих документооборот, не предусмотрено направление проектов НПА и иных документов на гендерную экспертизу в данную комиссию или

\*\* Положение о комиссии по гендерной экспертизе нормативных правовых актов при отделе социального развития Аппарата Правительства Кыргызской Республики - рабочем органе Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики утверждено Указом Президента Кыргызской Республики от 15 февраля 2004 года N 56 (В редакции УП КР от 7 мая 2008 года УП N 158).

Отдел социального развития АП КР. Таким образом, эта норма не является обязательной, и ее невыполнение не влечет никаких последствий для исполнителя. Проведение такой работы должно вестись на постоянной основе, т.к. проекты нормативных правовых актов и иных документов готовятся регулярно. В то же время Положение о комиссии по гендерной экспертизе нормативных правовых актов устанавливает, что «заседания комиссии проводятся по мере необходимости».

#### **Выводы:**

1. Создание отдельного сектора по гендерным вопросам при Отделе социального развития Аппарата Правительства КР есть проявление значимости гендерных вопросов и необходимости укрепления и институционализации механизмов государственной гендерной политики. Деятельность сектора позволила значительно улучшить координацию и контроль над реализацией НПД по достижению гендерного равенства и вносить вопросы гендерного равенства в повестку отдела социального развития Аппарата Правительства КР.
2. Сектор по гендерным вопросам Отдела социального развития АПКР имеет полномочия по согласованию для контроля исполнения матрицы мероприятий НПД по достижению гендерного равенства в законодательной и судебной ветвях власти.
3. Комиссия по гендерной экспертизе нормативных правовых актов при отделе социального развития АПКР – рабочем органе НС по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию – не функционирует.
4. Закрепленное в нормативных правовых актах, регламентирующих документооборот, требование о проведении гендерной экспертизы проектов НПА и иных документов\* не исполняется.
5. Гендерная политика нуждается в комплексной системе мониторинга и оценки на уровне Правительства, позволяющей своевременно выявлять проблемы, корректировать программы реализации и определять дальнейшую политику.

### **РАЗДЕЛ 4.3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Жогорку Кенеш Кыргызской Республики играет ключевую роль в формировании правовой основы государственной политики гендерного равенства. Были ратифицированы международные конвенции по правам женщин и обеспечению равных прав в различных сферах, в 2003 году принят Закон КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства», в 2008 году Закон КР «О государственных гарантиях обеспечения равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин». При этом только в нынешнем созыве парламента был образован профильный Комитет, к компетенции которого отнесены гендерные вопросы, - **Комитет по молодежной, гендерной политике, физической культуре и спорту Жогорку Кенеша Кыргызской Республики\*\***.

За время своей работы профильный Комитет провел 4 Парламентских слушания по исполнению различных Законов КР, имеющих отношение к положению женщин. Так, например, с момента принятия Закона КР «О социально правовой защите от насилия в семье» впервые 17 июня 2008 года на таком высоком уровне были заслушаны отчеты руководителей различных министерств по работе с семейным насилием. В результате Министерство внутренних дел усилило контроль исполнения норм этого Закона на практике.

7 октября 2008 года Комитет провел слушания по выполнению Кыргызской Республикой международных (CEDAW) и национальных обязательств по предоставлению равных прав и равных возможностей мужчинам и женщинам в сфере политики. Парламентское слушание 16 декабря 2008

\* Примечание: В период после проведения данного функционального анализа Правительство КР предприняло значительные действия по закреплению процедуры гендерной экспертизы законопроектов в цикле законопроектных работ Правительства КР. Так, 19 февраля 2009 года Постановлением Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Кыргызской Республики» от 4 января 2006 года N 1 «Об утверждении Регламента Правительства Кыргызской Республики» N 132 закреплено требование о том, чтобы к проектам решений, представляемых в Правительство, в случаях, предусмотренных законодательством, прилагались выводы соответствующей специализированной экспертизы (гендерная, антикоррупционная, экологическая, правозащитная и правовая), проведенной (о чем речь? Об экспертизе или о выводах?) разработчиком.

\*\* Комитет образован согласно Постановлению Жогорку Кенеша Кыргызской Республики №27-IV от 25 декабря 2007 года.

года было посвящено вопросу «Занятость молодежи с учетом гендерных аспектов»; 3 марта 2009 года состоялись слушания по гендерным аспектам брачного возраста.

Таким образом, использование депутатами своих контрольных функций и отчет представителей власти по гендерным вопросам на Парламентских слушаниях с участием представителей гражданского общества является хорошей возможностью для обсуждения проблем и поиска возможных решений.

Другие Комитеты и Аппарат ЖК также несут ответственность за проведение гендерной экспертизы законодательства\*, осуществление контрольных функций Парламента\*\* над реализацией гендерного законодательства и выполнение международных обязательств.

Гендерную политику в Аппарате, так же как и во многих других государственных организациях, рассматривают с точки зрения представительства женщин и мужчин в кадровом составе. Надо отметить, что в этом отношении Аппарат ЖК заметно отличается своей целенаправленной работой. Всего в Аппарате на момент проведения анализа было 446 штатных единиц, из них 191 сотрудник – консультанты и помощники депутатов ЖК. 47% всего аппарата - женщины, из числа помощников и консультантов 43% - женщины. Проведена определенная работа по искоренению гендерных стереотипов. В частности, 40% секретарей-референтов, на традиционно «женской» работе составляют мужчины.

Заметно присутствие женщин и в руководящем составе. В Аппарате ЖК на момент проведения данного исследования было 28 структурных подразделений. Среди руководителей подразделений 18 женщин (34%). Таких результатов удалось достичь путем конкурсного набора. Балансу мужчин и женщин придают значение и при формировании официальных делегаций, других протокольных мероприятиях. Особого внимания заслуживает положительный опыт Аппарата ЖК по закреплению кадров. Более 40% сотрудников аппарата работают уже 10 лет и более, а 69% сотрудников – 5 и более лет.

Специально закрепленного ОГВ в Аппарате ЖК нет, и Руководитель Аппарата не считает необходимым назначение отдельного ОГВ при наличии Комитета ЖК по вопросам гендера. В числе достижений следует отметить, что в Кыргызстане разработаны и утверждены Стандарты проведения специализированных видов экспертиз законопроектов, в том числе гендерной экспертизы. Этот опыт является первым и пока единственным на пространстве СНГ. Тем не менее, гендерная экспертиза нуждается в дальнейшем институциональном закреплении и совершенствовании для распространения данной процедуры на всех инициаторов законотворчества. Широкое применение гендерной экспертизы требует укрепление потенциала и компетентности сотрудников, сегодня решение о проведении гендерной экспертизы законопроекта основывается на общем понимании его содержания, но не на экспертном заключении.

При внесении и рассмотрении законопроектов в Жогорку Кенеш парламент опирается на два основных института: институт комитетов и институт экспертизы. Определяющим институтом при этом является комитет. Согласно статье 100 Регламента ЖК, *«порядок подготовки и рассмотрения законопроектов определяется ответственным комитетом Жогорку Кенеша самостоятельно на основе положения о комитете и настоящего Регламента».*

Например, гендерную экспертизу законопроектов, по мнению сотрудников Аппарата, комитет «вправе» проводить, но не обязан. Такого же мнения придерживаются некоторые представители фракций и комитетов парламента.

В регламенте ЖК, который утвержден законом КР, действительно указано: *«По решению ответственного комитета Жогорку Кенеша законопроект может быть направлен на заключение Правительству Кыргызской Республики, Омбудсмену (Акыйкатчы) Кыргызской Республики, соответствующим министерствам, ведомствам, государственным органам, политическим партиям, общественным объединениям, учреждениям и организациям, а также на научную экспертизу»* (Статья 101, первый абзац). Таким образом, Регламент ЖК не конкретизирует виды экспертиз и не обязывает их проводить.

При этом в Постановлении ЖК КР от 18 января 2008 года N 75-IV «Об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики» в пункте 3 предписывается: *«Субъектам законодательной инициативы при направлении проектов законов в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики строго выполнять требования Стандартов».* В свою очередь, в утвержденных Стандартах закрепляется обязательность экспертизы: *«В случаях, предусмотренных настоящими Стандартами, экспертиза проводится в обязательном порядке. В остальных случаях экспертиза*

\* Постановление ЖК КР от 18 января 2008 года N 75-IV об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше КР

\*\* Согласно Закону «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики» от 13 августа 2004г. №121, в редакции Закона КР от 31 июля 2007г. №122

проектов законов проводится по инициативе Комитета» (ст. 1.5). «Комитет обязан: 1) назначать в обязательном порядке экспертизу проекта закона в случаях, предусмотренных настоящими Стандартами» (ст. 2.2). «Экспертиза назначается Комитетом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Экспертизу проводит эксперт Аппарата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики или привлеченные со стороны лицо или группа лиц, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта закона» (ст. 1.2).

Следует отметить, что в утвержденных Стандартах экспертиз дается широкое определение проектов законов, подлежащих гендерной экспертизе, практически все законопроекты любого Комитета парламента должны пройти такую экспертизу: *«Гендерной экспертизе подлежат проекты законов, регламентирующие отношения во всех сферах жизнедеятельности человека, с целью исключения возможного дисбаланса при урегулировании прав, обязанностей, возможностей и ответственности лиц независимо от половой принадлежности»* (п. 3.3.1).

В Положении о Комитете ЖК по молодежной, гендерной политике, физической культуре и спорту седьмой основной функцией Комитета является «направление законопроектов на проведение соответствующих экспертиз». Однако в отчете о деятельности Комитета\* с 26 декабря 2007 года по 30 декабря 2008 года об исполнении этой функции нет данных\*\*.

Рекомендацию о проведении экспертизы (в данном случае гендерной) с содержательной точки зрения дает соответствующий профильный отдел Аппарата ЖК. Необходимость проведения того или иного вида экспертизы с точки зрения права определяет правовой отдел. Однако от закрепления юристов правового отдела за определенными комитетами (и, следовательно, их узкой специализации) в свое время пришлось отказаться, так как нагрузка на того или иного юриста оказывалась неравномерной.

В этой связи системная гендерная экспертиза всех законопроектов, рассматриваемых ЖК, не проводится. Ссылка на закон КР «О государственных гарантиях обеспечения равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» делается при рассмотрении тех законопроектов, где предусмотрен кадровый состав, то есть Законы о Правительстве, Национальном банке, Счетной палате, государственной службе и т.д. Во время интервью в комитетах было отмечено, что во втором чтении «Закона о культуре» нет гендерных вопросов, поэтому и гендерной экспертизы не проводилось. Другими словами, упущен тот факт, что решение о необходимости той или иной экспертизы уже является экспертным заключением, что требует соответствующей квалификации. В настоящее время такое решение принимается исходя из общих соображений, но не на основе специального рассмотрения.

Хотя есть определенный потенциал в Жогорку Кенеше для проведения экспертизы силами штатных экспертов\*\*\*, существует возможность по решению комитета привлечь внешних экспертов, для чего предусмотрены ресурсы в бюджете. Статистика проведенных экспертиз ведется общим отделом. В целом, отмечается высокий уровень учета документации в аппарате ЖК, что значительно упрощает аналитическую работу.

В качестве положительного опыта большинством председателей Комитетов и сотрудниками аппарата ЖК был отмечен институт Специального представителя Президента КР в ЖК по вопросам гендерного развития с 2005 по 2007 гг., позволивший учитывать и своевременно включать гендерные поправки в законопроекты, принимаемые парламентом.

## **Выводы:**

1. Образование профильного комитета по вопросам гендерной политики в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики позволило значительно расширить повестку дня парламента через гендерную экспертизу законопроектов, парламентские слушания, обсуждение вопросов гендерного равенства с представителями общественности и экспертного сообщества.
2. Представительство более чем 30% женщин среди руководящего состава аппарата ЖК КР достигнуто через конкурсный отбор кадров.
3. При совершенствовании институционального механизма возникает проблема нерегулярности, избирательности гендерной экспертизы законопроектов, а также недостаточности практических навыков у сотрудников аппарата ЖК по применению стандартов гендерной экспертизы законопроектов.

\* <http://www.kenesh.kg/structure/committees/committee11/analytics/>

\*\* Позднее в письме № 20-14431 от 30.06.2009 г. от зав.отделом социального развития Аппарата Правительства КР приведены данные Комитета по молодежной, гендерной политике, физической культуре и спорту ЖК КР: «...за полтора года работы была проведена экспертиза 25 законопроектов и действующих законов». В Отчете Торага Жогорку Кенеша Кыргызской Республики о деятельности Жогорку Кенеша за 2008г. и первое полугодие 2009г. озвучено число рассмотренных парламентом законопроектов – 543. Таким образом, за указанный период 4,6 % законопроектов подверглись в ЖК процедуре гендерной экспертизы.

\*\*\* По линии ПРООН проводятся тренинги по стандартам экспертизы для сотрудников парламента (9 - на момент интервью)



4. Решение о проведении гендерной экспертизы законопроекта основывается на общем понимании его содержания, но не на экспертном заключении.
5. Существует коллизия в законодательстве между законом о регламенте Жогорку Кенеша и постановлением Жогорку Кенеша, которые толкуют гендерную экспертизу как возможную (закон) и как необходимую (постановление).
6. Предусмотренная пунктом 1.1.1.2. Матрицы мероприятий НПД, постоянно действующая гендерная экспертная группа при спикере ЖК КР пока не создана.

## РАЗДЕЛ 4.4.

### СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ\*

Система судебной власти Кыргызской Республики состоит из Конституционного суда, Верховного суда и местных судов. Конституционным законом могут учреждаться специализированные суды.

Судьи Конституционного суда и Верховного суда избираются Жогорку Кенешем по представлению Президента до достижения предельного возраста.

Из числа избранных Жогорку Кенешем судей Конституционного суда и Верховного суда Президент КР назначает с согласия ЖК председателей и их заместителей сроком на пять лет.

Судьи местных судов назначаются Президентом по представлению **Национального совета (НС) по делам правосудия** в первый раз сроком на пять лет, а в последующем - по достижении предельного возраста. Из числа судей местных судов Президент КР по представлению НС по делам правосудия назначает председателей местных судов и их заместителей сроком на пять лет.

Отбор кандидатур на должности судей местных судов, представление их на назначение и перевод (ротацию), отстранение и освобождение от должности осуществляются Национальным советом по делам правосудия в порядке, определяемом конституционным законом. Национальный совет по делам правосудия формируется из числа представителей законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти и общественных объединений.

Для решения вопросов внутренней деятельности судов действует судебское самоуправление. Органами судебского самоуправления в Кыргызской Республике являются **съезд судей и Совет судей**. Совет судей КР создан и утвержден IV съездом судей от 25 апреля 2008 года и состоит из 15 человек (Судьи Конституционного, Верховного суда и местных судов). Совет судей осуществляет защиту прав и законных интересов судей, контроль над формированием и исполнением бюджета судов, организацию обучения и повышения квалификации судей, рассмотрение вопросов о привлечении судей к дисциплинарной ответственности.

**Конституционный суд** призван гарантировать верховенство Конституции, обеспечивать реализацию принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, гарантировать ответственность государства перед гражданином и гражданина перед государством. Деятельность Конституционного суда КР основывается на Конституции, законах КР «О конституционном суде КР» и «О конституционном судопроизводстве КР». Конституционный суд состоит из девяти судей: Председателя, заместителя Председателя и семи судей Конституционного суда КР. Решение Конституционного суда КР является окончательным и обжалованию не подлежит.

Конституционный суд КР не имеет специальной повестки и планов действий в отношении гендерных вопросов. Отсутствует также ответственный по гендерным вопросам в аппарате Конституционного суда. После встречи с экспертами по ФА устным распоряжением Руководителя аппарата Конституционного суда сотруднице общего отдела было поручено ведение гендерного анализа и статистики деятельности Конституционного суда.

В кадровом составе аппарата Конституционного суда на протяжении многих лет соблюдается гендерный баланс, приближающийся к паритету, на момент проведения функционального анализа из 8 руководящих должностей 4 были заняты женщинами.

**Основная функция Верховного суда** осуществление надзора за судебной деятельностью судов в форме пересмотра судебных актов по жалобам участников процесса. **Пленум Верховного суда КР** изучает и обобщает судебную практику и дает обязательные для нижестоящих судов руководящие разъяснения по вопросам судебной практики.

В аппарате Верховного суда количество женщин немного больше, чем мужчин (55.6%), но среди руководителей преобладание отмечается уже в сторону мужчин - 58.4%\*\*.

\* Данный материал подготовлен на основе интервью с представителями Конституционного и Верховного судов и обзора документов, представленных Верховным судом и иной дополнительной информации

\*\* По данным на начало 2008 г.



Следует отметить, что в деятельности Верховного суда уделяется внимание гендерным нуждам сотрудников. Согласно Коллективному договору профсоюзной организации Верховного суда, администрация обязуется изыскивать средства на выплату сотрудникам единовременного пособия в сумме 1000 сомов при вступлении в брак и рождении ребенка, а женщинам, имеющим детей в возрасте до 6 лет, сократить продолжительность рабочего дня на 1 час с сохранением заработной платы.

**План действий Верховного суда по исполнению НПД** по достижению гендерного равенства, утвержденный Председателем от 10.09.07., состоит из четырех мероприятий: проведение функционального анализа судебной системы КР для определения устойчивости институционального механизма; участие в мониторинге реализации Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье»; составление информации по различным видам насилия в отношении женщин по данным судебной статистики и анализ гендерного состава судей КР.

В отчете Верховного суда об исполнении в 2007 году НПД по достижению гендерного равенства информация, предоставляемая как «функциональный анализ судебной системы КР для определения устойчивости институционального механизма», является больше обзором гендерного состава судей КР. Тем не менее, это действие можно характеризовать как первый шаг гендерного анализа и рекомендовать проводить его ежегодно и, более того, проводить анализ гендерного состава не только судей КР, но и аппарата судов всех уровней и структурных подразделений судебной системы КР.

В этом же отчете дается информация по обобщению небольшой судебной практики за 2007 г. по административным делам, связанным с семейным насилием\*, без указания применения судами норм Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье». При этом указывается, что в 2006 г. не было ни одного обращения по семейному насилию, что можно объяснить тем, что обобщение судебной практики происходит только по статье 66-3 Кодекса об административной ответственности (семейное насилие), а не в целом по фактам преступлений и правонарушений, совершенных одним членом семьи против другого. Следует заметить, что вся эта информация представлена под заголовком «Информация по различным видам гендерного насилия по данным судебной статистики», и ясно, что лица, готовившие отчет, недостаточно информированы о дефинициях «семейное насилие» и «гендерное насилие».

В 2009 году Верховный суд КР оказал содействие независимому мониторингу реализации Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» экспертам из гражданского общества, в процессе которого было изучено более 20 судебных дел по фактам семейного насилия. Одним из главных выводов мониторинга явилось то, что суды редко применяют нормы данного закона. Административное дело, квалифицированное милицией по статье 66-3 Кодекса об административной ответственности - семейное насилие, часто перекалфицируется судами на статью – мелкое хулиганство\*\*.

При этом по фактам семейного насилия пока нет широкой практики применения охранного судебного ордера, который обеспечил бы безопасность гражданам от семейного насилия на срок от одного до шести месяцев, чего не сможет дать административный арест или штраф, которые в качестве наказания виновника семейного насилия чаще всего применяют суды. Выдача охранного судебного ордера была осуществлена только единожды в 2006 г. в Таласской области по статье 364 ч.1. (мелкое хулиганство), не предусматривающей такую меру.

В статье 14 Закона КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» говорится, что Верховный суд КР изучает и обобщает судебную практику и ведет судебную статистику. Но ни аппаратом Верховного суда, ни Судебным департаментом КР анализ судебной практики по применению норм Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье», в частности охранного судебного ордера, пока не осуществляется.

Следует отметить, что разработка формы статистического отчета судов по семейному насилию, формы охранного судебного ордера и введение их в практическое действие в 2004 году\*\*\* было осуществлено при экспертной поддержке и неоднократном требовании

\* Статья 66.3 Кодекса КР об административной ответственности: семейное насилие - любые умышленные действия (физические, психические, сексуальные) одного члена семьи против другого, если эти действия ущемляют конституционные и иные права и свободы члена семьи, причиняют легкий вред здоровью, физические или психические страдания, наносят вред физическому или психическому развитию члена семьи независимо от его возраста, пола, и эти действия не содержат квалифицирующих признаков, за которые предусмотрена уголовная ответственность, - влечет наложение административного штрафа от пяти до десяти расчетных показателей.

\*\* Статья 364 Кодекса об административной ответственности: мелкое хулиганство, то есть нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам и другие подобные действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан, - влечет наложение административного штрафа от трех до пяти расчетных показателей или административный арест на срок до пятнадцати суток.

\*\*\* Приказ Председателя Верховного суда КР № 86 от 25.11.04

институционального гендерного механизма - на тот момент Секретариата по вопросам семьи, женщин и гендерного развития Администрации Президента КР.

Развитие гендерной чувствительности судей является одним из важных механизмов в обеспечении реальной защиты прав обоих полов. На необходимость повышения гендерной квалификации и ознакомления сотрудников судебной системы с международными и национальными НПА в области гендера указывает в своих рекомендациях и Комитет CEDAW\*\*\*\*.

Верховный суд при разработке ведомственного плана по реализации НПД по достижению гендерного равенства не включил важное действие, указанное в матрице мероприятий НПД (пункт 5.5.1.1), где речь идет о повышении гендерной квалификации госслужащих путем проведения обучения, разработки и публикации информационных материалов, пособий.

Информирование представителей судебной власти по вопросам гендера или насилия в отношении женщин пока еще не стало обязательной нормой в процессе повышения их квалификации. Хотя, согласно своим прямым функциональным обязанностям, этим должен был бы заниматься Учебный центр судей\*. Но анализ показывает, что такие обучающие мероприятия происходили лишь при наличии инициативы со стороны. Например, при экспертной поддержке Секретариата по вопросам семьи, женщин и гендерного развития АдП КР в течение 2004 и 2005 гг. Учебный центр судей несколько раз включал в свои программы обучения двухчасовые лекции по нормам Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье»\*\*. В 2006 году по инициативе Женской программы Фонда «Сорос-Кыргызстан» совместно с Учебным центром судей были проведены специализированные семинары для судей КР и работников судебной системы\*\*\*.

После в практике Учебного центра судей КР не было ни одного аналогичного мероприятия. Ранее Учебный центр судей являлся структурным подразделением Судебного департамента КР, который в свою очередь был в ведении Министерства юстиции КР. В настоящий момент Указом Президента КР Учебный центр введен в систему судебной власти и находится при Верховном суде КР. Учебные программы Центра утверждаются Советом судей Кыргызской Республики при согласовании с Председателем Верховного суда КР.

Наряду с развитием гендерной чувствительности сотрудников судебной системы, в настоящий момент актуален вопрос сбора и анализа судебной статистической информации по различным видам насилия в отношении женщин и внедрение гендерных индикаторов в целом в систему статистического отчета судебной системы.

Редкая практика обобщения судебных дел, связанных с гендерным насилием, осуществляется только при наличии запроса соответствующих заинтересованных структур. Как правило, это происходит в момент подготовки отчетов по исполнению Конвенции CEDAW или других международных или национальных НПА. При этом судебная система лишь констатирует данные без аналитического ее сопровождения. В то же время информация, предоставляемая судами в основном по статьям 124, 153, 154, 155 УК КР\*\*\*\* и 66-3 Кодекса об административной ответственности КР, не отражает всего спектра преступлений и правонарушений, жертвами которых, как правило, становятся женщины. Существование гендерных индикаторов о пострадавших и виновниках всех преступлений и правонарушений, рассмотренных судами и обеспечение доступности к ним широкому кругу заинтересованных лиц создало бы возможность проведения более качественного и глубокого анализа гендерной дискриминации и насилия,

\*\*\*\* Рекомендации Комитета CEDAW как ко Второму 2004 г., так и Третьему 2008 г. национальным докладам Кыргызской Республики по исполнению конвенции.

\* Основной функцией Учебного центра судей на основании Положения является оказание содействия повышению качества отправления правосудия посредством профессиональной подготовки и повышения квалификации судей КР, госслужащих аппаратов судов КР, Судебного департамента КР, подразделений служб судебных исполнителей и обучения претендентов на должность судей местных судов КР.

\*\* 02.12.04., г. Бишкек, Учебный центр судей (УЦС), участники - сотрудники Судебного департамента; 14-18.02.05., г. Бишкек, УЦС совместно с АРД/Чеки, участники - сотрудники Судебного департамента и судебные исполнители; 27 июня-01 июля 2005, г.Ош, УЦС совместно с АРД/Чеки, участники - судьи Ошской, Баткенской и Джалал-Абадской областей; 27.11.06., г. Бишкек, УЦС, участники - сотрудники аппарата судов.

\*\*\* На 2-х семинарах (5-6 июня 2005 г. пансионат «Ак-Бермет» Иссык-Кульская область и 3-4 августа 2005 г. санаторий им. Мамакеева, г. Ош) прошли обучение 50 судей местных судов КР; Участниками третьего семинара (27-28 июня, 2005 г., пансионат «Ак-Бермет», Иссык-Кульская область) были сотрудники аппаратов Верховного суда и Судебного департамента.

\*\*\*\* Статья 124 УК КР - торговля людьми;  
153 – двоеженство и многоженство;

разработки и принятия адекватных программ вторжения и оценки эффективности норм законодательства.

В функции Судебного департамента КР, кроме обеспечения деятельности местных судов, входит обобщение практики местных судов и сбор их статистических данных. В структуре Верховного суда также есть специальный отдел, в функции которого входит обобщение судебной практики и анализ судебной статистики. Но по информации данного отдела, сбор гендерно разделенных данных о пострадавших и виновниках рассмотренных судами всех уголовных и административных дел во исполнение Указа Президента КР № 369 от 20.08.07\* в настоящий момент не представляется возможным, и сотрудники отдела не имеют опыта проведения гендерного анализа на основе судебных данных.

Функции ответственных за гендерные вопросы в Верховном суде выполняют трое: судья Верховного суда, заведующий отделом по обеспечению деятельности судебной коллегии по уголовным делам и делам об административных правонарушениях и заведующий отделом по обеспечению деятельности судебной коллегии по административным и экономическим делам. Изучение ответов Верховного суда на различные запросы наглядно показывает, что подготовка этих документов осуществлялась каждый раз разными лицами. Так, для Администрации Президента КР ответ подготовлен сотрудниками аппарата, обозначенными в качестве ответственных за исполнение плана мероприятий Верховного суда по реализации НПД по достижению гендерного равенства, а на письма Вице-премьер-министра и председателя Комитета ЖК КР по молодежной, гендерной политике, физической культуре и спорту готовили ответы уже другие лица.

Неопределенность функциональных обязанностей ОГВ, отсутствие их нормативного закрепления и поручение подготовки документов каждый раз новым лицам, привело к тому, что были несколько раз направлены одни и те же ответы на разные запросы по исполнению государственной гендерной политики. Так, например, на запрос Отдела экономической и социальной политики АдП КР в феврале 2008 г. об исполнении НПД по достижению гендерного равенства и на его запрос по исполнению Конвенции CEDAW, направленный через три месяца этого же года, Верховный суд отправляет одни и те же документы. В информации по исполнению мероприятий НПД по достижению гендерного равенства на 2007-2009 гг. Верховным судом в 2007 году указывается действие\*\*, осуществленное в 2004 г., т.е. в период реализации первого Национального плана на 2002-2006 гг. Соответственно, возникает сомнение в том, что лица, которые готовили эти ответы, различают Национальный план действий от Конвенции CEDAW и отслеживают содержание документов, направляемых Верховным судом КР на соответствие запросу.

Справедливости ради следует отметить, что изучение отчетов об исполнении НПД по достижению гендерного равенства показывает, что в такой ситуации находится не только Верховный суд, но и многие другие государственные органы, когда из-за отсутствия мероприятий за текущий отчетный период направляется устаревшая информация либо содержание отчета не отвечает запросу.

## ГЕНДЕРНЫЙ СОСТАВ СУДЕЙ КР

На основании того, что судебная власть Кыргызской Республики существенно отличается по своему гендерному составу от всех других структур государственного управления, представляет интерес гендерный анализ его кадровой расстановки\*\*\*.

Так, руководителями высшей инстанции судебной системы, т.е. и Конституционного и Верховного суда, являются женщины. 30% членов Конституционного и 49% членов Верховного суда – женщины. На уровне Бишкекского городского суда 17 судей из 28 – женщины, и 8 женщин - из 17-ти судей Чуйского областного.

Такая гендерная расстановка в системе судебной власти Кыргызстана не новое явление. Женщина в течение многих лет возглавляла Конституционный суд страны, и с определенной периодичностью женщина была во главе Верховного суда. В составе судей Верховного суда женщины многие годы, как правило, составляли половину.

Но на уровне местных судов КР гендерный состав другой. В областных, городских и районных судах КР количество женщин значительно меньше, чем количество мужчин. Так, среди 15 судей Ошского областного суда только две женщины. В Джалал-Абадском областном суде из 13

154 – вступление в фактические брачные отношения с лицом, не достигшим брачного возраста;

155 - принуждение к вступлению в брак

\* Пункт 6.2.1.2. Матрицы мероприятий НПД по достижению гендерного равенства, принятого Указом Президента КР № 369 от 20.08.07.

\*\* Утверждение 25.11.2004 г. приказом председателя № 86 форм охранного судебного ордера и статистической отчетности

\*\*\* По информации, предоставленной Верховным судом (данные на 2 квартал 2008 г.)

судей одна женщина, в Иссык-Кульском областном суде - три женщины из 12 судей, в Нарынском и Баткенском областных судах из 10 судей по одной женщине, в Таласском суде из 10 судей - четыре женщины. В военном суде нет ни одной женщины. И в городских и районных судах республики 199 мужчин и 67 женщин. В целом по стране в процентном соотношении женщины в местных судах составляют 29% , среди заместителей председателей их 21.4% и среди председателей местных судов - 8% .

Таким образом, если для государственной системы управления Кыргызстана характерна пирамида, т.е. количество женщин с каждым более высоким уровнем управления снижается, то судебная система характеризуется обратной пирамидой - увеличением женщин в высшем управлении и снижением их в судах местной инстанции. Одной из причин такого положения является наличие гендерных квот только при назначении судей Верховного и Конституционного судов, и можно предполагать, что без данных специальных мер представительство женщин в этих органах было аналогичным в местных судах. При отсутствии необходимых мер можно прогнозировать, что через 8-10 лет могут возникнуть трудности при назначении судей-женщин в состав Верховного и Конституционного судов, так как происходит вымывание женщин из судебной системы, а у оставшихся может быть недостаточно требуемой квалификации для занятия должностей в высшей инстанции судебной системы.

#### **Выводы:**

1. В целом гендерное представительство как в составе судей КР, так и среди руководящего состава аппарата Конституционного суда и Верховного суда приближено к паритету, однако на уровне местных судов, в которых отсутствуют гендерные квоты при назначении судей, количество женщин-судей значительно снижается.
2. При отсутствии необходимых мер по продвижению женщин в местных судах можно прогнозировать, что через 8-10 лет могут возникнуть трудности при назначении судей-женщин в состав Верховного и Конституционного судов.
3. Аппарат Верховного суда начал гендерный анализ состава судей КР и сотрудников аппарата Верховного суда, но такой практики пока нет в аппаратах местных судов и структурных подразделениях, обеспечивающих деятельность судебной системы.
4. Запрос по гендерному составу кадров сотрудников судебной системы поступал только от АДГС.
5. План мероприятий по исполнению НПД по ДГР имеет только Верховный суд, который достаточно лаконичен и состоит из 4 действий.
6. В деятельности Верховного суда уделяется внимание гендерным нуждам сотрудников. Примечателен опыт Верховного суда по принятию и исполнению Коллективного договора Профсоюзной организации Верховного суда, в соответствии с которым администрация обязуется изыскивать средства на выплату сотрудникам единовременного пособия при вступлении в брак и рождении ребенка, а женщинам, имеющим детей в возрасте до 6 лет, сократить продолжительность рабочего дня на 1 час с сохранением заработной платы.
7. Ответственными за исполнение плана мероприятий Верховного суда в 2007 г. назначены судья Верховного суда и трое руководителей отделов аппарата ВС, но с изменением структуры аппарата Верховного суда не был осуществлен пересмотр ответственных.
8. Вопросам повышения гендерной чувствительности судей и работников судебной системы не уделяется достаточного внимания. Отсутствует специальная норма, закрепляющая ответственность за внедрение гендерных компонентов в процесс повышения квалификации работников судебной системы. Мероприятия такого рода происходят только при наличии инициативы со стороны.
9. Не существует практики сбора и гендерного анализа данных судебной статистики.
10. Система сбора статистики судов пока не включает гендерных индикаторов по виновникам и потерпевшим от различных видов преступлений и правонарушений;
11. Судебной системой пока не осуществлялся анализ и обобщение судебной практики применения судами КР норм Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье», в частности, охранного судебного ордера.
12. Административное дело, квалифицируемое органами внутренних дел по статье 66-3 Кодекса об административной ответственности – «семейное насилие», при рассмотрении часто переквалифицируется судами на статью «мелкое хулиганство». Отсутствует практика выдачи охранного судебного ордера, который обеспечил бы безопасность жертвам семейного насилия на срок от одного до шести месяцев, чего не может дать административный арест или штраф, которые в качестве наказания виновника семейного насилия применяют суды.



## **РАЗДЕЛ 4.5. ИНЫЕ ИНСТИТУТЫ НА ЦЕНТРАЛЬНОМ УРОВНЕ**

### **§ 4.5.1. Генеральная прокуратура**

Функции надзора за точным и единообразным исполнением нормативных правовых актов КР, в том числе в области гендерного равенства, принадлежат органам прокуратуры. Генеральной прокуратурой и территориальными органами прокуратуры проводятся проверки ведомств КР на предмет исполнения того или иного НПА КР, в случае обнаружения нарушений требований НПА вносятся соответствующие акты прокурорского реагирования.

Так, например, в соответствии с поручением руководителя Администрации Президента КР № 07-140 от 17 января 2008 г., проведена проверка соблюдения Закона КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» и Указа Президента КР №136 от 20.03.06 «О мерах по совершенствованию гендерной политики». Проверка показала, что из двадцати ведомств, охваченных проверкой, 30-процентное представительство женщин на уровне ведомства и на уровне руководителей территориальных подразделений обеспечено лишь в Министерстве труда и социального развития и Государственном комитете по миграции и занятости.

По результатам проверки на имя руководителей соответствующих ведомств направлены представления об устранении выявленных нарушений, об этом также информирован Президент КР. В информации, направляемой Президенту КР, Генеральный прокурор указывает, что в большинстве ведомств руководство, включая всех заместителей и статс-секретарей, представлено только мужчинами. Здесь же Генпрокурор подчеркивает, что статс-секретарей и заместителей ведомств в органах исполнительной власти назначает Премьер-министр по рекомендации Совета по госслужбе и с согласия руководителя учреждения, тем самым указывая на возможность исправления ситуации.

В представлении об устранении нарушений закона, направленном, например, Председателю Госкомитета КР по налогам и сборам указывается, что все 5 начальников и 12 заместителей региональных подразделений ГНС и 55 начальников районных и городских управлений – мужчины. Генеральный прокурор подчеркивает, что, в соответствии с Положением ГНС, вопросы назначения и освобождения руководителей региональных органов налоговой службы входят в компетенцию председателя.

В ходе данной прокурорской проверки, кроме вопросов обеспечения гендерного баланса, были проведены проверки исполнения на местах Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье». В результате получена фрагментарная информация по исполнению в некоторых районах органами внутренних дел данного Закона. Например, было установлено, что органами внутренних дел Жайылского района за 2007 год было зафиксировано 60 фактов семейного насилия, по которым возбуждено только 3 уголовных дела, а по 57 случаям отказано в возбуждении дела, при этом потерпевшим женщинам охранные ордера не выдавались.

В процессе проверки было так же обнаружено, что в нарушение Программы государственных гарантий по обеспечению медико-санитарной помощью, большинство рожениц территориальной больницы Манасского района приобретают лекарственные средства за свой личный счет, они не были проинформированы медиками о праве на бесплатное получение медпомощи. В Сулюктинской городской больнице установлен факт рождения 15-летней матерью ребенка, по результатам которого возбуждено уголовное дело в отношении отца ребенка.

Таким образом, хотя в рамках ФА не удалось выяснить дальнейшую реакцию учреждений на прокурорские предписания и результаты решений выявленных Генеральной прокуратурой нарушений, тем не менее, вышеуказанные примеры прокурорской проверки показывают, что органы прокуратуры являются важной структурой в системе государственного управления для обеспечения надзора за выполнением существующих норм КР, направленных на достижение гендерного равенства и обеспечения защиты прав конкретных женщин.

Если в ежегодный план работы Генеральной прокуратуры будут включены систематические проверки исполнения НПА в области гендерной политики (как и отдельных статей некоторых НПА), это даст возможность собрать информацию и принять соответствующие решения. Сотрудничество гендерных экспертов и органов прокуратуры в определении необходимых проверок и совместном проведении анализа полученных данных существенно повлияло бы на получение более качественного материала.

Следует отметить, что Генеральная прокуратура, требуя выполнения норм Закона КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» и Указа Президента КР №136 от 20.03.06 «О мерах по совершенствованию гендерной политики» об обеспечении 30% представительства женщин на уровне принятия решений от государственных органов, не обращает



внимания на то, что в самой системе прокуратуры также нарушаются требования данных НПА, как на уровне Генеральной прокуратуры, так и на уровне территориальных подразделений. Так, политические и специальные должности в системе прокуратуры КР заняты полностью мужчинами, на высших должностях женщины составляют всего 15%, на главных - 4.3%, на старших - 8.5% и 42% - на младших должностях\*.

Данное обстоятельство сотрудники Генеральной прокуратуры объясняют не тем, что существует определенное понятие престижности работы в данной сфере и соответствующие барьеры, в том числе и для женщин, а спецификой работы прокурорских работников, которая, на их взгляд, не позволяет женщинам работать в их системе. В то же время, на вопрос о возможности обеспечения открытых и прозрачных процедур приема на работу в систему прокуратуры, ротации кадров и продвижения по карьерной лестнице они затруднились ответить.

План мероприятий Генеральной прокуратуры по исполнению НПА состоит из 4 мероприятий, два из которых направлены на совершенствование системы сбора статистической информации по различным видам гендерного насилия, включая насилие в семейной сфере. Третье мероприятие связано с повышением гендерной компетентности прокурорских работников. И четвертое – «Периодически освещать в СМИ работу по осуществлению надзора за соблюдением гендерного законодательства».

В качестве ответственных за исполнение этих мероприятий, сроки которых определены до 2010 года, названы конкретные фамилии без указания должностей. В случае перехода указанных лиц на другую работу возникнет вопрос: сохраняется ли за ними персональная ответственность или все же ответственность переходит к другим работникам, которые сменят их на этой должности?

В системе повышения квалификации прокуратуры не существует специально утвержденных норм, обязывающих прокурорских работников повышать гендерную квалификацию. Такие мероприятия имеют место только в случае внешних инициатив\*\*. Так, например, по инициативе Ассоциации «Диамонд» при поддержке Фонда Сорос-Кыргызстан в течение 2002-03 гг. был реализован проект «Сотрудничество органов прокуратуры и НПО в предотвращении насилия в отношении женщин». В его рамках был проведен ряд семинаров для прокурорских работников, издано пособие «Превентивная роль органов прокуратуры в предотвращении насилия в семье» и подготовлены тренеры из числа преподавателей Центра повышения квалификации прокурорских работников. Но успешные результаты проекта, не имея институционального закрепления, не стали частью системы повышения квалификации прокурорских работников.

По информации Генеральной прокуратуры, в 2008 г. при поддержке ОБСЕ состоялся один семинар на тему «Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних и гендерном равенстве» для помощников прокуроров районов, осуществляющих надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних. На нем обсуждались международные стандарты по защите детей и женщин, а также законодательство о беженцах, религии и др.

Что касается мер по совершенствованию системы сбора статистических данных по гендерному насилию, Генеральная прокуратура в своем письменном ответе не предоставляет конкретной информации и отправляет к Информационно-аналитическому центру МВД. В матрице мероприятий НПА, принятого в соответствии с Указом Президента КР, и плане мероприятий Генеральной прокуратуры по исполнению НПА ими взято обязательство о введении во втором полугодии 2007 года в практическое действие форм статистической отчетности правоохранительных структур по жертвам насилия в частной и общественной сфере. Но это оставалось невыполненным на момент проведения настоящего исследования.

Следует отметить, что при встрече с экспертами ФА многие представители государственных учреждений, в том числе и Генеральной прокуратуры, задавались вопросом о том, кому и для каких целей нужна гендерная статистическая информация. В системе государственного управления не определен потребитель гендерной статистической информации, недостаточно понимаются необходимость и назначение гендерных индикаторов.

Гендерная статистическая информация о преступниках, правонарушителях и пострадавших, в том числе в семейной сфере, а также информации об отношениях родства между виновником и жертвой семейного насилия, - всё это может создать информационную базу для анализа и принятия адекватных действий, как со стороны прокурорских работников, так и института Омбудсмана и других правоохранительных учреждений.

На основании статьи 9 Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» органы прокуратуры обязаны проверять полноту и своевременность учета и регистрации

\* По данным АДГС за 2008 г.

\*\* После проведения настоящего исследования, с июня 2009 г. Центр повышения квалификации прокурорских работников в рамках своей учебной программы стал включать 3-х часовые лекции для сотрудников прокуратуры. И намеревается в процесс аттестации также включать вопросы на гендерную компетентность.

поступивших сообщений о фактах семейного насилия, а также координировать деятельность правоохранительных структур по предупреждению семейного насилия. По информации представителей кризисных центров, самой большой проблемой является прием органами внутренних дел заявлений от граждан по фактам семейного насилия, учет их и регистрация. И в этой связи, органы прокуратуры, используя свои прямые функции, могли бы сделать значительный вклад в исполнение норм Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» в практической сфере.

#### **Выводы:**

1. Органы прокуратуры являются важной структурой в системе государственного управления для обеспечения надзора за выполнением существующих норм КР, направленных на достижение гендерного равенства и обеспечения защиты прав конкретных женщин.
2. 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.
3. Повышение гендерной компетентности не стало пока частью системы повышения квалификации прокурорских работников, несмотря на то, что это предусмотрено их ведомственным планом и имеется успешный опыт.
4. Не существует нормативного акта, определяющего ответственных за вопросы гендерной политики.
5. Ответственность за исполнение плана мероприятий Генеральной прокуратуры требует указания должности ответственного.
6. Сбор статистических данных прокуратуры осуществляется с учетом гендерно разделенных показателей, но сотрудники прокуратуры как на центральном уровне, так и региональном, пока недостаточно понимают его значение и необходимость.
7. Несмотря на то что, согласно статье 9 Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье», принятого еще в 2003 г., органы прокуратуры обязаны проверять полноту и своевременность учета и регистрации поступивших сообщений о фактах семейного насилия, пока в практике прокурорских работников не было таких специальных проверок и нет методических рекомендаций, разработанных в этой связи Генеральной прокуратурой.
8. Генеральная прокуратура, требуя выполнения НПА об обеспечении 30% представительства женщин на уровне принятия решений от государственных учреждений, не обращает внимания на то, что в самой системе прокуратуры также нарушаются требования данных НПА и в центральном ведомстве, и в территориальных подразделениях.

#### **§ 4.5.2. Омбудсмен КР (Акыйкатчы)**

Институт Омбудсмана состоит из центрального аппарата и 6 областных (за исключением Чуйской области) отделов. В центральном аппарате - 9 отделов, 3 сектора и пресс-служба, в которых работают 67 человек, из которых 40 мужчин и 27 женщин. Среди руководителей женщин нет. Среди 6 региональных уполномоченных представителей Омбудсмана – 2 женщины.

Сотрудники 4 отделов и 1 сектора работают с письмами, жалобами и обращениями граждан. С 2003 года по первое полугодие 2008 года было рассмотрено 18 070 заявлений, из них 327 были по нарушениям прав женщин в семье. Учет обратившихся по половому признаку институт Омбудсмана КР начал проводить с 2006 года. С этого времени по сентябрь 2008 года 2 284 женщины получили юридическую помощь.

Омбудсмен выступает с ежегодным докладом перед депутатами ЖК КР «О состоянии прав и свобод человека и гражданина в КР». В преддверии выступления в 2008 году все обращения за отчетный период были разделены на следующие группы: административное право, гражданское право, международное, уголовное право и политические права. В разделе «гражданское право», наряду с земельным, жилищным и иными правами, отдельно выделены «права женщин». В ходе интервью выяснилось, что под «правами женщин» сотрудники имеют в виду права женщин в семье. Из 18 288 обратившихся по поводу ущемления таких прав обратились 156 женщин.

До середины 2008 года ответственного по гендерным вопросам не было, гендерная повестка была вне поля зрения. Подразделение по защите прав женщин и семьи было образовано в 2003 году и позднее преобразовано в отдел ювенальной юстиции по защите прав женщин и семьи, и его заведующий по устной договоренности стал координировать внедрение гендерной перспективы в деятельность института. Сам заведующий и сотрудники отдела не проходили гендерного обучения. Для совершенствования деятельности в этом направлении планируется разделить отдел на сектор защиты прав детей, семьи и женщин и сектор гендерного анализа.

## Выводы:

1. Институт Омбудсмана должен был стать важным звеном национального механизма по защите гендерных прав и свобод, особенно в связи с реорганизацией Комиссии по правам человека и одноименного отдела в Аппарате Правительства КР, а также тенденцией усиления гендерных стереотипов и ущемления прав женщин. Однако за 7 лет существования данного правозащитного института этого пока не произошло.
2. Необходимо повышать потенциал сотрудников из числа руководителей подразделений, ведущих сотрудников Аппарата Омбудсмана посредством семинаров по гендерной тематике.
3. В положении об Аппарате Омбудсмана не закреплены функции отслеживания гендерных вопросов при работе с обращениями граждан, а также проведения гендерной политики в самом Аппарате Омбудсмана.
4. План мероприятий по реализации НПД по достижению гендерного равенства в Аппарате Омбудсмана отсутствует.

### § 4.5.3. Национальный статистический комитет

В реализации Национального плана по достижению гендерного равенства важную роль играет Национальный статистический комитет, т.к. сбор и анализ гендерно разделенных показателей развития страны позволяет определить прогрессивные изменения в жизни общества и способствует корректировке государственной политики. В решении задачи 1.2. «Совершенствование гендерно дезагрегированных индикаторов, показателей и отчетности» НПД ключевое место отводится Национальному статистическому комитету.

Согласно схеме организационной структуры, утвержденной УП КР от 11 июля 2007 года №335, система органов государственной статистики состоит из центрального аппарата НСК, 7 областных, 2 городских (г.Бишкек, г.Ош) управлений и районных отделов. В своей деятельности областные и городские управления государственной статистики подчиняются непосредственно НСК, а районные отделы – областным управлениям.

В состав центрального аппарата НСК входит 18 отделов. Фактическое количество сотрудников центрального аппарата - 152, из них 40 мужчин и 112 женщин. Среди 5 руководителей высшего звена НСК нет ни одной женщины, среди руководителей отделов и рядовых сотрудников - их преобладающее большинство.

Ответственным по гендерным вопросам (ОГВ) назначена зам. заведующего отдела социальной и экологической статистики. В ее должностной инструкции, утвержденной заведующей этого отдела 14.01.08, прописано: «ведет базу данных по гендерной статистике». Существует также группа, ответственная за проведение гендерной политики в НСК, в неё входят заведующие отделов.

Приказом Председателя НСК от 09.08.07 г. № 67 создана рабочая группа из 10 сотрудников центрального аппарата для подготовки отчета об итогах реализации НПД 2002-2006 гг. и разработки нового программного документа по гендерной политике на 2007-2010 гг. План мероприятий НСК по реализации НПД по достижению гендерного равенства в КР на 2007-2010 гг. и матрицы его мероприятий утвержден приказом Председателя НСК от 30.11.2007 года № 116. Ответственность за его реализацию возложена на республиканском уровне на заведующих 17 отделов центрального аппарата, начальника Главного вычислительного центра, директоров Учебного центра и Института статистических исследований НСК, на региональном уровне – на начальников областных, Бишкекского и Ошского директоров городских подразделений государственной статистики. В отличие от планов многих ведомств, план НСК - достаточно полный и охватывает конкретные мероприятия о внедрении гендерных подходов не только в ведомственную деятельность, но и в трудовые взаимоотношения самого комитета. Мероприятия плана продуманы, обсуждены и реалистичны.

Приказ Председателя НСК от 36.11.2007 года № 16 обязал:

- отдел социальной и экологической статистики - осуществить совместно с отраслевыми отделами мониторинг выполнения Плана мероприятий и координацию работы по созданию базы гендерно разделенных статистических показателей, а также взять ответственность за своевременное представление отчета;
- отдел административного обеспечения - провести гендерный анализ кадрового состава в системе органов государственной статистики на соответствие гендерному равенству;
- заведующих отделами бухгалтерского учета и финансового обеспечения - определить финансовое обеспечение Плана мероприятий и представить расчеты бюджетных средств в Министерство финансов КР;
- начальников областных, городских управлений, заведующих отделами центрального аппарата и руководителей подведомственных органов государственной статистики - представлять отчет о ходе выполнения Плана мероприятий не реже одного раза в полугодие.

Мероприятия ведомственного плана по достижению гендерного равенства включаются в годовые и квартальные планы отдела социальной и экологической статистики. Для осуществления каждого мероприятия создаются рабочие группы, которые могут отличаться по составу.

Единого формата предоставления отчета по реализации НПД в вышестоящие структуры нет. Отчеты областных управлений поступают один раз в полугодие, отчеты системы государственной статистики готовит отдел социальной и экологической статистики. Далее отчеты предоставляются отделу планирования, организации и координации статистических работ, которые отслеживают показатели отчетов. В связи с отчетом руководителей подразделений на коллегиях обсуждаются как деятельность, так и отчеты, в том числе и по Плану мероприятий по реализации НПД.

Сотрудники НСК проходят обучение, принимают участие в проводимых международных совещаниях и тренингах по вопросам гендерной статистики. В соответствии с приказом Председателя НСК от 08.06.2007 г. № 42 «Об образовании рабочей группы по организации 3-летней программы по наращиванию потенциала для повышения гендерной чувствительности статистической системы», создана рабочая группа, в состав которой вошли 3 сотрудника НСК, эксперт отдела социальной и экономической политики Администрации ПКР и член НКО. В рамках этой программы проводятся обучающие семинары. Так, 17.06.08 г. специалисты областных, районных (городских) органов государственной статистики Баткенской, Ошской, г.Ош, Таласской, Чуйской областей, 20.06.08 г. – Джалал-Абадской, Нарынской, Иссык-Кульской областей и г.Бишкек прошли семинар «Вопросы сбора и подготовки показателей ЦРТ с учетом гендерного подхода».

#### **Выводы:**

1. Административная (ведомственная) отчетность по гендерному вопросу предоставляется Национальному статистическому комитету КР не в полном объеме, т.к. развитие гендерного мониторинга, в частности разработка гендерной статистики, не определены как приоритеты в планах развития министерств и ведомств.
2. Отсутствуют некоторые гендерно чувствительные индикаторы, принятые мировым сообществом, из-за отсутствия заказа от разработчиков и исполнителей гендерной политики.
3. Статистические показатели имеют низкую объективность, особенно на местном уровне, из-за отсутствия ресурсов для проведения выборочных обследований.
4. Ограниченность финансовых ресурсов не позволяют проводить выборочные обследования по различным гендерным аспектам, т.к. они являются затратными мероприятиями; обследования проводятся по заказу заинтересованных организаций, в т.ч. международных, при их технической и финансовой поддержке.
5. Гендерная статистика представляется в ежегодных и ежемесячных публикациях (в печатном и электронном виде, на странице в Интернет). Дополнительный тираж издаваемых публикаций статистической информации для широкого круга пользователей зависит от финансовых средств.

#### **§ 4.5.4. Агентство Кыргызской Республики по делам государственной службы**

Агентство Кыргызской Республики по делам государственной службы (далее - АДГС) является центральным органом государственного управления, не входящим в состав Правительства КР, координирующим деятельность государственных органов КР в сфере государственной службы. В своей деятельности АДГС подотчетно Президенту КР и Совету по государственной службе (далее - Совет). В состав Совета входят представители Президента КР, Жогорку Кенеша КР, Правительства КР и Верховного суда КР.

В процессе настоящего исследования почти все государственные учреждения смогли представить гендерно разделенные данные о своих работниках на всех уровнях. Это является одним из результатов работы АДГС по формированию базы данных госслужащих с показателями таких характеристик, как национальность, образование, возраст, пол, стаж работы и размер заработной платы; эту базу начало формировать АДГС с 2007 года (статистическая форма №1-ГОС). Наличие такой ежегодной статистической информации создает возможность для мониторинга гендерной ситуации, анализа и принятия адекватных действий.

АДГС было в поле зрения гендерных исследователей не один раз. Так, в рамках совместного проекта Программы ПРООН по Демократическому управлению и Секретариата НС по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР в 2006-07 годах были подготовлены отчеты о результатах исследования «Гендерный анализ деятельности АДГС» и «Руководство по внедрению гендерных подходов в деятельность АДГС»\*. Другое исследование «Гендерный анализ государственной службы КР», проведенное в 2008 году\*\*, дает подробную информацию о роли АДГС в процессе внедрения гендерных подходов в государственную службу КР.

Поскольку в этих исследованиях достаточно подробно описано положение дел в АДГС, нет необходимости его повторять в рамках настоящего отчета. С результатами обоих исследований сотрудники АДГС были ознакомлены. Более того, 18 сотрудников АДГС прошли обучение на



тренинге для тренеров «Обучение госслужащих КР гендерным аспектам государственной службы», организованном в октябре 2007 года в рамках вышеуказанного совместного проекта. В декабре того же года был организован семинар для статс-секретарей и руководителей аппаратов 57 государственных органов.

При этом, во многом ситуация почти не изменилась и основные выводы и рекомендации вышеуказанных исследований остаются актуальными.

АДГС, как и другие государственные учреждения, имеет ведомственный план по исполнению НПД, принятый приказом директора АДГС от 19 сентября 2007 года № 65. Кроме этого, приказом № 81 от 3 ноября 2008 года ответственность за вопросы гендера переутверждена\* и образована рабочая группа по внедрению гендерных подходов в государственную службу в составе руководителей структурных подразделений центрального аппарата Агентства.

В процессе встречи экспертов ФА с членами вышеуказанной рабочей группы отмечалось, что работа с гендерной повесткой АДГС, как правило, велась только предыдущим ответственным за гендерные вопросы\*\*. В разработку плана АДГС по НПД, подготовку отчета и его обсуждение сотрудники АДГС, включая членов новой рабочей группы, не были вовлечены. Соответственно, почти никто из рабочей группы не смог представить полные ответы на вопросы экспертов ФА по мерам, принятым в рамках гендерной повестки АДГС и существующих проблемах\*\*\*.

Подобная ситуация, когда разработка плана мероприятий и подготовка отчетов по исполнению НПД осуществляется только одним человеком (ОГВ), является нередкой в системе ОГУ. Наряду с этим и в процессе повышения гендерной компетентности, как правило, участвует только один ОГВ. В случае его ухода с данной позиции, останавливается и работа по гендерным вопросам в данном учреждении, так как другие сотрудники просто не владеют информацией. Проблема институциональной памяти требует серьезного внимания и обсуждения путей ее решения на системном уровне.

Как правило, во всех органах государственного управления ответственность за гендерные вопросы у ОГВ является не единственной и не первоочередной их функцией. Закономерным в этой связи является минимальное выделение времени на решение гендерных вопросов и, в основном, его деятельность сводится к сбору информации для предоставления отчета. Поскольку в коллективе существует общее непонимание сути гендерной концепции и пренебрежительное отношение к ней, ОГВ часто поставлены в такие условия, что им приходится заниматься этими вопросами единолично. Только в случае понимания и поддержки со стороны руководства ОГВ может рассчитывать на соответствующее отношение и со стороны членов коллектива.

Возможности АДГС в повышении эффективности исполнения гендерной политики в сфере государственной службы КР связаны с функциями АДГС, определенными их Положением\*\*\*\*. Так, Агентство уполномочено разрабатывать и принимать нормативные акты и единые правила, обязательные для госорганов при конкурсном отборе кандидатов на вакантные административные государственные должности и межведомственной ротации госслужащих. Из этого следует, что АДГС должно разрабатывать нормативные акты и единые правила в соответствии с требованиями государственной гендерной политики. НПА должны содержать требование о необходимости учета соотношения полов в том или ином государственном учреждении и выработке рекомендуемых специальных мер обеспечения гендерного баланса в кадровом составе на всех уровнях.

Следовательно, Агентство, разрабатывая гендерно чувствительные требования и правила, обязательные для госорганов, могло бы значительно повлиять на смягчение вертикальной и горизонтальной гендерной сегрегации в КР. Как известно, наличие гендерной сегрегации не только отражается на соотношении средней заработной платы мужчин и женщин, но и имеет другие негативные влияния на социально-экономическое развитие общества. Здесь следует отметить, что в самом Агентстве высшее звено управления представлено только мужчинами.

\* Исследование было осуществлено общественным объединением «Центр помощи женщинам».

\*\* Исследование было проведено А. Молдошевой и М. Глушковой. Консультантами выступили эксперт отдела экономической и социальной политики Администрации Президента КР О. Филиппова и заведующая отделом АДГС З. Айтиева.

\* Ответственность за гендерные вопросы возложена на начальника управления обеспечения прохождения государственной службы – Центра тестирования, ранее функции ОГВ выполняла заведующая отделом по работе с данными о доходах и имуществе госслужащих.

\*\* По информации, представленной на интервью с членами рабочей группы, ответственными за гендерные вопросы АДГС.

\*\*\* На момент проведения интервью с экспертами ФА, ОГВ - начальник управления обеспечения прохождения государственной службы – Центра тестирования отсутствовала

\*\*\*\* Положение об Агентстве по делам государственной службы утверждено Постановлением Совета по госслужбе от 28 октября 2004 г. №1.



Важную роль в системе государственной службы КР играет институт статс-секретарей\*, которые отвечают за кадровые вопросы, качество и потенциал служащих государственных органов. Функция по разработке предложений, регулирующих деятельность статс-секретарей, отбор кандидатов на должность статс-секретарей и их рекомендация к назначению также принадлежит АДГС. Соответственно, можно сделать вывод, что преобладание мужчин на должности статс-секретарей в некоторой степени результат гендерно не чувствительной кадровой работы всех государственных органов, в том числе АДГС.

АДГС, являясь главным органом, уполномоченным разрабатывать нормативные акты и единые правила в отношении эффективной государственной службы, качества и потенциала государственных служащих, не может в своей повседневной деятельности не обращать внимания на требования государственной гендерной политики. Но интервью с сотрудниками АДГС показали низкую гендерную чувствительность, в том числе и среди руководящего состава. Существует необходимость не только систематического повышения гендерной компетентности самих сотрудников АДГС, но и принятия мер по недопустимости госслужащими дискриминационных публичных заявлений в отношении полов.

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», продолжают оставаться без должного внимания со стороны органов прокуратуры и АДГС. Хотя в числе функций АДГС предусмотрена разработка предложений, касающихся этики государственного служащего и мониторинга соблюдения государственными служащими этических норм.

#### **Выводы:**

1. АДГС играет важную роль в формулировке концепции государственной службы с учетом принципов гендерного равенства и в проведении мониторинга гендерной политики государства. Но недостаточное понимание гендерной проблематики сотрудниками всех уровней АДГС приводит к формальному исполнению ведомственного плана Агентства по НПД и отсутствию общей стратегии, механизмов и контроля по внедрению гендерных подходов в государственную службу.
2. Нормативные правовые акты, разрабатываемые Агентством, являются гендерно слепыми и требуют гармонизации с международными документами и национальной нормативной правовой базой\*\*\*.
3. Возможности сотрудников АДГС в доступе к обучению по вопросам гендера ограничены. Как правило, такие мероприятия не имеют системного характера и имеют место быть только в случае внешних инициатив\*\*\*\*.
4. 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.
5. 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 АДГС, разработке и применению специальных мер по обеспечению равных возможностей для представителей обоих полов.
6. При анализе деятельности государственной службы и разработке рекомендаций по

\* До 2008 г. в числе статс-секретарей не было ни одной женщины.

\*\* Есть много примеров, когда женщине при приеме на работу задают вопросы, связанные с ее семейным положением, наличием малолетних детей и готовностью жертвовать семейными обязанностями для выполнения госслужбы и пр., чего не наблюдается при приеме на работу мужчины. Один из известных примеров, когда при утверждении на пост председателя ЦИК КР в сентябре 2007 года публично женщине кандидату со стороны депутатов ЖК КР был задан вопрос о ее семейном положении и наличии согласия членов ее семьи на возможные сверхурочные и командировочные работы.

\*\*\* Выводы исследования «Гендерный анализ деятельности АДГС», осуществленного в рамках совместного проекта Программы ПРООН по Демократическому управлению и Секретариата НС по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР в 2006-07 годах.

\*\*\*\* Серия таких тренингов для сотрудников АДГС состоялась по инициативе и поддержке ПРООН в 2007 г.

повышению ее эффективности Агентству необходимо принимать во внимание, что гендерно сбалансированное представительство в органах государственного управления повышает его эффективность, так как создает возможности более полного учета разных интересов и нужд. Кроме этого, результаты международных и национальных исследований показывают, что гендерно сбалансированное представительство во властных структурах приводит к снижению уровня коррупции.

7. При разработке Агентством предложений совершенствования системы оплаты труда, социально-правового обеспечения государственных служащих необходимо учитывать семейные обязанности работников государственной службы.

#### **§ 4.5.5. Национальное агентство по делам местного самоуправления**

Национальное агентство по делам местного самоуправления (НАМСУ) образовано в ноябре 2005 года. Исполнение Указа Президента КР №469 от 20 августа 2007 года является первым опытом работы с гендерными вопросами.

Гендерная специфика деятельности заключается в проведении гендерной политики в центральном аппарате НАМСУ, а также в рамках исполнения указов и распоряжений в аппаратах органов местного самоуправления.

Приказом директора НАМСУ утверждена матрица мероприятий по осуществлению НПД от 4 октября 2007 года №П-58. В центральном аппарате НАМСУ есть ОГВ, который является главным специалистом управления по контролю над исполнением функций и полномочий органов местного самоуправления\*.

Нормативным правовым актом, регулирующим деятельность ОГВ, является приказ руководителя НАМСУ. Однако полномочия ОГВ не уточнены и не расписаны, то есть специалист действует в рамках своей обычной компетенции.

НАМСУ рекомендовало всем органам МСУ принять меры по выполнению НПД и матрицы мероприятий НАМСУ на 2007 – 2010 гг. Председателям и ответственным секретарям городских и районных кенешей рекомендовано разработать и утвердить собственные планы действий.

В положение управления НАМСУ по кадровой политике, финансового учета внесены следующие функции по гендерной политике:

- разработка плана мероприятий по реализации НПД;
- взаимодействие с Программой Развития ООН по проектам «Продвижение женщин в государственной службе и политике», «Продвижение женщин на уровне принятия решений»;
- координация исполнения органами МСУ плана действий по достижению гендерного равенства;
- оказание содействия равному представительству женщин и мужчин на назначаемых и выборных должностях муниципальной службы;
- внедрение гендерного подхода в деятельность органов МСУ.

Однако о реализации рекомендаций НАМСУ отчеты от ОМСУ не представлены. Также не представлены отчеты по исполнению функций ОГВ. Указанное «внедрение гендерного подхода в деятельность органов МСУ» является задачей, а не функцией. Взаимодействие ОГВ, главного специалиста управления по контролю над исполнением функций и полномочий органов местного самоуправления с работниками управления по кадровой политике, финансового учета по разработке и реализации гендерной политики в ОМСУ необходимо перевести на более системный, устойчивый и планомерный уровень.

#### **Выводы:**

1. В Положении о НАМСУ не закреплены функции по продвижению гендерной политики в органах МСУ.
2. Типовых положений о функциях ОГВ в органах местного самоуправления не существует.
3. Функции ОГВ НАМСУ не полностью отражены в функциональных обязанностях.
4. 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.

\* Примечание: Уже после проведения сбора первичных данных для функционального анализа – с января 2009 года в НАМСУ вопросы реализации гендерной политики включены в функции отдела организационно-методического обеспечения и кадровой политики и возложены на главного специалиста данного отдела.

#### § 4.5.6. Национальные советы

Национальные советы являются важным звеном институционального механизма государственной политики. Будучи коллегиальными органами, образованными при Президенте, состоящими из представителей ОГУ, общественных организаций и представителей гражданского общества, они имеют возможность содействовать формированию демократических институтов государственной политики. Принимая участие в определении приоритетных направлений, разработке, координации и управлении процессом реализации государственной политики, Национальные советы содействуют непрерывности и преемственности позитивных преобразований, прогрессивному и устойчивому развитию страны.

Для выяснения влияния Национальных советов на продвижение гендерных принципов развития были проведены анализ документов и интервью с представителями тех коллегиальных органов, деятельность которых непосредственно связана с разработкой и реализацией гендерной политики.

Ратификация Кыргызстаном международных соглашений и конвенций, направленных на обеспечение равенства между женщинами и мужчинами в разных аспектах развития, и взятие на себя обязательств в этой области обусловили включение в главу «Повышение привлекательности среды развития» Стратегии развития страны на 2009-2011гг. раздела «Политика достижения гендерного равенства».

В целях координации работы по вопросам стратегического развития на принципах конструктивного партнерства всех ветвей государственной власти и гражданского общества УП КР № 157 от 5 апреля 2007 года создан **Национальный совет по стратегическому развитию**. В его положении, утвержденном УП КР № 157 от 5 апреля 2007 года, отсутствуют гендерные задачи.

**Национальный совет при Президенте КР по борьбе с незаконным вывозом и торговлей людьми** создан УП № 94 от 21 апреля 2002 года в целях координации программы мер в данном направлении и осуществляет свою деятельность под председательством Вице-премьер-министра КР. Заведующий сектором по борьбе с незаконным вывозом и торговлей людьми Государственного комитета Кыргызской Республики по миграции и занятости является ответственным секретарем. В состав данного НС входят заместители руководителей судебных органов, заместители министров и другие в силу занимаемых должностей. Среди 25 членов – 1 представитель миссии Международной организации по миграции в КР и 2 представителя общественных организаций: Центр помощи женщинам и Кризисный центр для женщин и семьи «Сезим». Включение представителей женских НКО в состав НС свидетельствует о признании факта, что жертвами незаконного вывоза и торговли людьми становятся, прежде всего, женщины. Однако при этом они мало представлены НКО.

В соответствии с Конституцией КР создан **Национальный совет по делам правосудия** на основании Закона «О Национальном совете по делам правосудия» от 20 августа 2007 года №155. Данный совет является независимым коллегиальным органом, основной задачей которого является отбор кандидатур на вакантные должности судей местных судов, Верховного суда КР, представление на их назначение, ротацию, отстранение и освобождение от должности. НС осуществляет свою деятельность на принципах независимости, гласности, коллегиальности, законности и добросовестности.

Для реализации принципа коллегиальности в его состав должны входить 4 представителя судебной власти, 4 представителя законодательной власти, 4 представителя исполнительной власти и 4 представителя общественных объединений. В составе НС, утвержденного УП КР № 356 от 6 октября 2008 года, из 16 членов - 5 женщин, что не меньше 30%, к тому же среди 4-х представителей общественных объединений только двое являются таковыми: это руководитель группы правового обеспечения исполнительного комитета политической партии «Народная партия «Ак Жол» и юрист общественного объединения «Акт в поддержку семьи».

В целях оздоровления населения и поддержки наиболее уязвимых слоев за счет уменьшения заболеваний, связанных с недостатком в организме человека различных микроэлементов, в рамках национальных программ развития и сокращения бедности образован **Национальный совет по фортификации продуктов питания при Президенте КР** (УП № 85 от 9 марта 2004 года, УП № 254 от 25 июня 2005 года). В Положении НС в разделе II. «Основные задачи, функции и права национального совета» говорится, что необходимость увеличения числа микроэлементов и витаминов в структуре питания населения КР путем использования процессов обогащения ими (фортификация) продуктов питания, а также другими путями обоснована тем, что недостаток этих веществ в рационе питания приводит к тяжелым последствиям для здоровья человека, в первую очередь, женщин и детей, увеличению детской и материнской смертности. Однако в состав членов входит только 1 представитель женских организаций - председатель Конгресса женщин Кыргызстана.

Осознание опасности и угрозы проблем, порождаемых коррупцией, для стабильности и безопасности страны, необходимость выработки новых подходов к предупреждению коррупции – всё это привело к образованию **Национального совета КР по борьбе с коррупцией** (УП КР № 476 от 21 октября 2005 года). Данный НС представляет собой коллегиальный орган, обеспечивающий государственно-общественный контроль над реализацией мер по борьбе с коррупцией. В соответствии с обозначенной функцией в его состав входят 5 представителей ОГУ и 6 представителей от гражданского общества со сроком полномочий 2 года. В ходе беседы с членами НС было выяснено, что в настоящее время в связи с истечением срока полномочий определяется новый состав членов и готовится новый вариант Положения о Национальном совете по борьбе с коррупцией.

#### **Выводы:**

1. Национальные советы не имеют в своей повестке стратегии достижения гендерного равенства в качестве необходимой составляющей.
2. В Национальных советах мало представлено гражданское общество, в том числе женские НКО.
3. Нет прозрачных механизмов и критериев определения кандидатур от гражданского общества в члены Национальных советов.
4. Большая часть членов Национальных советов не придают гендерным проблемам должного внимания.

#### **§ 4.5.7. Национальное агентство по предупреждению коррупции**

В составе **Национального агентства по предупреждению коррупции** 3 управления, 2 отдела и 3 сектора, где работают 58 сотрудников и 16 человек техническо-обслуживающего персонала. Среди сотрудников - 16 женщин (24,1%). В руководящем составе - нет ни одной женщины.

15 января 2009 года состоялась встреча с комиссаром, который работает на этой должности около полугода, и рядом ответственных сотрудников. Из-за увольнения сотрудников, курирующих гендерные вопросы, ознакомиться с документами и получить ответы на поставленные вопросы не удалось. Встреча способствовала инициированию деятельности по реализации государственной гендерной политики.

Приказом Комиссара Национального агентства по предупреждению коррупции от 23.01.09 г. № 9-ОД ответственной по гендерным вопросам назначена главный специалист сектора по приему жалоб, анализа и обращений граждан. Этим же приказом утверждены следующие функциональные обязанности ОГВ:

- представлять в Правительство КР отчет о ходе выполнения мероприятий по гендерным вопросам;
- провести мониторинг представительства мужчин и женщин на руководящих должностях всех уровней Национального агентства по предупреждению коррупции;
- корректировать внутренние положения инструкций Национального агентства по предупреждению коррупции с учетом требований государственной гендерной политики;
- разработать План мероприятий Национального агентства по предупреждению коррупции по реализации НПД по достижению гендерного равенства.

Разработан План мероприятий Национального агентства по предупреждению коррупции по реализации НПД на 2007-2010 гг. и утвержден Комиссаром (приказ от 23.01.09 г. № 9-ОД.). Данным планом поставлены 3 задачи: 1) обзор и оценка достижения гендерного баланса, 2) внедрение гендерных подходов в систему непрерывного и неформального образования и 3) внедрение гендерных подходов в деятельность ОГУ и ОМСУ, для решения которых определены 3 мероприятия. Однако меры 2-ой и 3-ей задач дублируют друг друга и представляют собой мероприятие по повышению потенциала служащих за счет повышения их информированности.

#### **Выводы:**

1. Работа по реализации НПД по достижению гендерного равенства и Матрицы мероприятий начата и нуждается в содействии.
2. Ответственный по гендерным вопросам не проходил гендерного обучения.
3. Для внедрения гендерных подходов в деятельность Национального агентства по предупреждению коррупции необходимо повысить потенциал сотрудников через обучение.
4. В функциональных обязанностях руководителей Национального агентства по предупреждению коррупции не закреплена ответственность за реализацию государственной гендерной политики.

#### **§ 4.5.8. Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов КР**

**Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов КР** (ЦИК) проводит гендерную политику в центральном аппарате ЦИК. В аппарате ЦИК работает 36 человек, из них 20 женщин и 16 мужчин. Имеется 60 окружных комиссий, в которых 518 членов. Из них 241 женщин. Также имеется 2 118 участковых избирательных комиссий, в которых 9 922 женщин из 20 025 членов. В местные кенешы баллотировалось 15 647 кандидатов, из них 12 748 мужчин и 2 799 женщин. Депутатами стали 6 336 мужчин и 1 312 женщин. По мнению ЦИК, процент прохождения женщин в депутаты местных кенешей по параметру «зарегистрированы - избраны» выше, чем у мужчин.

Заведующий (мужчина) отделом аналитической работы и информационного обеспечения занимается вопросами гендера. Однако его функции не расписаны.

Также ЦИК оценивает соблюдение представительства мужчин и женщин при регистрации списков политических партий для участия в парламентских выборах. Нарушение норм представительства является основанием для отказа в регистрации партии для участия в выборах.

#### **Выводы:**

1. Функции ОГВ не закреплены в должностной инструкции.
2. Не отслеживается количество мужчин и женщин среди председателей избирательных комиссий разных уровней.

## **РАЗДЕЛ 4.6.**

### **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

#### **§ 4.6.1. Национальная телерадиовещательная корпорация**

Национальная телерадиовещательная корпорация (НТРК) проводит гендерную политику среди сотрудников НТРК. В состав НТРК входят Республиканский радио-телецентр и Рекламно-коммерческое предприятие. Обязанности ОГВ закреплены за руководителем аппарата НТРК. Всего в НТРК 1 016 человек, из них 429 мужчин и 587 женщин. В Наблюдательном совете НТРК - 2 женщины и 9 мужчин.

Работа НТРК проводится в рамках Закона КР «О теле- и радиовещании», Устава НТРК, в которых не закреплены ее функции в освещении гендерной проблематики. Новый состав наблюдательного совета НТРК включил в проект Регламента наблюдательного совета НТРК принцип недопущения гендерной дискриминации в деятельности и продуктах НТРК.

Не существует утвержденного Плана НТРК по реализации НПД по достижению гендерного равенства, приказа о назначении ОГВ, отчета о проведенных мероприятиях по исполнению гендерной политики. Передачи на гендерную тематику подготовлены и выпущены в эфир по контракту с международными и неправительственными организациями. Несмотря на участие журналистов НТРК в тренингах на гендерную тематику, по данным мониторинга новостных выпусков НТРК, женщины привлекаются в качестве интервьюируемых значительно реже. Так, например, с января по июнь 2008 г. лишь 7,4% от общего количества выступающих были женщины, во второй половине 2008 года процент женщин равнялся 6,8 %, а в течение января-марта 2009 г. интервьюируемых женщин в новостных сюжетах было 10,3 %.

#### **§ 4.6.2. Редакция газеты «Эркин Тоо»**

Газета регулярно публикует статьи на гендерную тематику (семейное насилие, кража невест и другое) в постоянной рубрике «Тагдыр». Из обзора статей следует, что снижение роли мужчин является причиной повышения роли женщин во всех аспектах жизнедеятельности.

В газете «Эркин Тоо» работает 42 человека (в г. Бишкек - 30, а в областях - 12). Из них 19 - женщины. В редакции четыре отдела. Два отдела возглавляют женщины, и два отдела - мужчины. Главный бухгалтер – женщина. Женщины возглавляют отделы по социальным вопросам и вопросам культуры. Представительство в г. Ош возглавляет женщина. Заместителями главного редактора являются мужчины.

Газета является хозрасчетной организацией. Взаимодействие редакции газеты с Правительством по гендерным вопросам носит нерегулярный характер и ограничивается получением от Правительства информации о гендерных мероприятиях, запросов, отчетов и пр. Обучение гендерным вопросам журналисты проходили в рамках семинаров для представителей СМИ по гендеру. План реализации НПД, приказ о назначении ОГВ отсутствуют.



Большой проблемой являются низкого качества пресс-релизы и другие материалы, составленные на русском языке. При переводе на кыргызский язык их качество еще больше снижается.

#### **§ 4.6.3. Редакция газеты «Слово Кыргызстана»**

В гендерном составе редакции газеты преобладают женщины, в том числе и среди руководства. Осведомленность журналистов в гендерных вопросах приобреталась в ходе участия в семинарах, организованных неправительственными организациями. В числе наиболее эффективных и профессиональных семинаров был назван тренинг по вопросам гендера и СМИ, организованный в 2003 г. Секретариатом Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерного развития при Президенте КР с приглашением российского эксперта.

Специальной политики освещения гендерных вопросов в редакции не разработано. Неформально курирует гендерные вопросы одна из заместителей редактора, при этом, учитывая сквозной характер гендера, журналисты при освещении разных вопросов могут дать его гендерное измерение (например, в материале о тюрьмах).

Собственной постоянной рубрики по гендеру в газете не ведется. Следует отметить позитивный опыт сотрудничества с одним из гендерных НКО, которое на платной основе размещает в газете полосу «Неженская тема». По мнению руководства газеты, материалы этой полосы являются содержательными и интересными.

Являясь правительственной газетой, тем не менее, редакция испытывает потребность в более широком доступе к информации о государственной гендерной политике. Зачастую информация о мероприятиях, организованных Правительством по гендерным вопросам, доходит в «Слово Кыргызстана» либо на общих основаниях (сухой пресс-релиз, разосланный во все СМИ), либо поздно.

Для повышения качества освещения гендерной политики государства через данную газету целесообразным представляется:

- включать в оргкомитеты по гендерным мероприятиям Правительства журналистов газеты;
- аппарату Правительства предоставлять редакции обзоры, отчеты, результаты исследований по гендерным вопросам;
- пресс-службе Аппарата Правительства наладить более тесное взаимодействие с редакцией газеты по передаче информации, улучшить качество пресс-релизов;
- использовать для презентаций и пресс-конференций зал в редакции газеты.

#### **Выводы:**

1. В повышении информированности населения о продвижении гендерного равенства в КР государственные СМИ участвуют недостаточно.
2. В государственных СМИ отсутствует разработанная и утвержденная редакционная политика освещения гендерной проблематики.
3. В НТРК, «Кыргыз Туусу» не назначены ОГВ.
4. В редакции «Слово Кыргызстана» существует негласное закрепление гендерной тематики за определенными сотрудниками.
5. Обучение по гендерным аспектам СМИ проходили только журналисты «Слово Кыргызстана».
6. В государственных СМИ отсутствуют Планы реализации НПД по достижению гендерного равенства.
7. Информационные материалы по гендерным вопросам являются только переводными. При переводе документов с одного языка на другой снижается качество документа

## РАЗДЕЛ 4.7.

### АНАЛИЗ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ НА ЦЕНТРАЛЬНОМ УРОВНЕ

Деятельность органов государственной власти и их аппаратов, Администрации Президента КР, Аппарата Правительства КР и их отделов, а также национальных агентств и других национальных институтов (Омбудсмен, прокуратура и др.) регламентируется Конституцией КР, законами, указами, а также положениями, регламентирующими их деятельность и определяющими их полномочия.

В дополнение к гендерному законодательству, существуют три закона, регламентирующие вопросы разработки и реализации гендерной политики: «О Регламенте Жогорку Кенеша», «О Правительстве КР» и «О нормативных правовых актах КР». Данные законы определяют порядок взаимодействия органов государственного управления и МСУ при разработке, реализации и анализе государственной политики в различных областях деятельности органов управления.

В Кыргызстане фактически сложилось девять этапов цикла управления государственной политикой национального гендерного институционального механизма. Но не все девять этапов отражены в законодательстве либо четко не определены. Этапы управления политикой включаются в три фазы цикла разработки государственной политики – разработка, реализация и анализ.

**Фаза разработки** цикла управления государственной политикой состоит из трех этапов.

Первый этап – «Концепция». На этом этапе происходит определение проблемы и ее уточнение.

Второй этап – «Установка программы» или «Определение приоритетов» - предполагает разработку приоритетных направлений гендерной политики в привязке к текущему моменту.

Третий этап – «Разработка государственной политики». Происходит формулирование и отбор варианта государственной политики.

В фазу реализации цикла управления государственной политикой вошли четвертый, пятый, шестой и седьмой этапы.

Четвертый этап – «Получение одобрения». Данный этап предполагает легитимизацию выбранного варианта гендерной политики.

Пятый этап – «Выделение ресурсов». На данном этапе проводятся мероприятия по получению финансовых и человеческих ресурсов.

Шестой этап – «Координация». Данный этап относится к фазе реализации и предполагает координацию деятельности различных министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных государственных администраций и органов местного самоуправления по достижению цели и задач принятой гендерной политики.

Седьмой этап – «Выполнение мероприятий»

**Фаза анализа цикла управления государственной политикой** включает в себя мониторинг и оценку.

Восьмой этап – «Мониторинг» исполнения мероприятий.

Девятый этап – «Оценка» исполнения мероприятий.

**Фаза разработки** цикла государственной политики.

В статье 26 «Компетенция уполномоченного государственного органа в области гендерной политики» Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года № 184 установлено, что он проводит единую государственную гендерную политику. Однако пока такой орган не определен.

В Законе КР «О Правительстве» установлено, что «при разработке проектов решений Правительства требуется всесторонний анализ ситуации и четкое формулирование проблемы». «Участие общественности допускается, но оно не обязательно». В этом смысле такие формулировки законов, как «вправе привлекаться», «допускается» и т.д. не подлежат обязательному исполнению, и поэтому исполнение норм законов зависит от позиции руководителя ведомства. Если он или она открыты для работы с гражданским обществом, то общественные организации и гендерные эксперты приглашаются к сотрудничеству, если закрыты, то они не привлекаются.

**Фаза реализации** цикла государственной политики.

Целесообразно определить уполномоченный государственный орган по подготовке и продвижению бюджетного финансирования мероприятий гендерной политики.

Проекты решений органов государственного управления и МСУ, как правило, проходят только внутреннюю

экспертизу в подразделениях самого министерства или ведомства, как правило, в юридическом отделе.

Проведение гендерной экспертизы не является обязательным условием. В то же время Жогорку Кенешем КР 18 января 2008 года принято постановление №75 – IV «Об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов закона в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики». Согласно Постановлению, субъекты законодательной инициативы должны строго выполнять требования стандартов. Однако данное постановление не выполняется.

Законом не предусмотрено создание внешних экспертных составов, нет форматов экспертных заключений (т.е. из чего должен состоять документ «экспертное заключение», его разделы и объем и т.д.), нет квалификационных требований к самим экспертам, не разрабатываются согласованные критерии оценки для подготовленных проектов решений.

**Фаза анализа** цикла государственной политики.

Законом КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» закреплено, что Правительство КР ежегодно отчитывается о положении дел в сфере гендерного равенства. Однако механизм реализации данного положения не описан.

Порядок подотчетности государственных органов гражданскому обществу законодательством не регламентирован, и поэтому такое не практикуется. В Законе «О Правительстве КР» говорится, что оно подотчетно Президенту и Жогорку Кенеш.

В Законе «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» в редакции закона 2007 года вместо слова «общественность» введено понятие «гражданское общество», а правовой статус гражданского общества не определен. Отсутствуют утвержденные процедуры участия гражданского общества на разных этапах циклов управления государственной политикой.

Порядок контроля и исполнения принятых решений регламентирован типовой инструкцией по документационному обеспечению управления, по делопроизводству Кыргызской Республики.

Индикаторы, показывающие степень достижения результатов, не всегда прописываются в планах реализации НПД по достижению гендерного равенства, что затрудняет контроль их исполнения. Во многих планах нет графы «Индикаторы» либо графы «Ожидаемые результаты», по которым можно было бы отследить, достигнута цель или нет\*. При этом не используются индикаторы CEDAW, ППД и ЦРТ, по которым страна должна отслеживать прогресс в достижении гендерного равенства и периодически представлять результаты в международные органы гендерной отчетности.

Контроль исполнения в системе государственного управления возлагается на подчиненных того лица, который утвердил план мероприятий или на вышестоящий орган. Зачастую отчетность по исполнению планов реализации НПД по достижению гендерного равенства формальная.

#### **Выводы:**

1. Законодательством страны предусмотрено создание государственного уполномоченного органа в области гендерной политики. В то же время, как в системе государственного управления в целом, так и в системе национального институционального гендерного механизма в частности, такого органа нет.
2. Установленные в законодательстве нормы не предполагают обязательное участие гражданского общества или их представителей в процессе разработки, реализации и анализа гендерной политики.
3. Отсутствуют единые для Жогорку Кенеша, Правительства и организаций гражданского общества порядок и форматы проведения гендерной экспертизы решений, принимаемых органами государственного управления и МСУ.
4. Вопросы разработки и реализации отраслевой гендерной политики не прописаны в положениях министерств, государственных комитетов, административных органов, местных государственных администраций.
5. Мониторинг и оценка исполнения гендерной политики не прописаны и не встроены в процесс управления.

\* Заполненная графа «Индикаторы/ Ожидаемые результаты» присутствует в планах мероприятий по исполнению НПД по достижению гендерного равенства на 2007-2010 гг. НАН КР, Министерства транспорта и коммуникаций КР, Министерства чрезвычайных ситуаций КР, Минздрава КР, МЭРТ КР, Государственного комитета по миграции и занятости КР, Государственного комитета по управлению государственным имуществом, Государственного таможенного комитета КР, Государственной патентной службы КР, Иссык-Кульской ОГА, Нарынской ОГА, Таласской ОГА, Ошской ОГА.

## **РАЗДЕЛ 4.8.**

### **ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ОЦЕНКА ПРОВЕДЕНИЯ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Проекты указов Президента КР готовятся и Администрацией Президента, и Аппаратом Правительства. Для исполнения указов Президента КР готовятся планы их реализации. Планы, как правило, разрабатываются Аппаратом Правительства, а мероприятия выполняются органами государственного управления и местного самоуправления.

Механизм мониторинга, контроля и отчетности стандартный: информация о выполненных мероприятиях собирается раз в полгода и раз в год. Конкретизация обязанностей специалиста по гендерным вопросам вызывала затруднение.

Руководители некоторых организаций знают о связи гендерных вопросов не только с женщинами, но и мужчинами. Чаще всего, под гендерными вопросами понимаются вопросы соотношения количества мужчин и женщин, а также социальные вопросы, связанные с семьей и женщинами. В этой связи функционально гендерные вопросы закреплены за отделами или специалистами, занимающимися вопросами социальной защиты, культуры, образования, медицинского или пенсионного обслуживания.

Неполное понимание целей, задач и функций гендерной политики приводит к тому, что единственной целью проведения гендерной политики является соблюдение 30%-го представительства женщин на должностях государственной, муниципальной и специальной служб в органах государственной власти, государственного управления и местного самоуправления и их аппаратах. Норма о представительстве женщин является инструментом достижения гендерного равенства.

Гендерная политика проводится только в рамках центрального аппарата, территориального подразделения или подведомственной организации. Не во всех органах государственной власти и государственного управления на центральном уровне есть ведомственные планы реализации НПД по достижению гендерного равенства.

В Положении о Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики целью определено обеспечение координации управления в осуществлении государственной политики по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию. В положениях органов государственной власти, государственного управления, местного самоуправления не закреплена норма о полномочиях по разработке гендерной политики.

#### **Выводы:**

1. Функции разработки и реализации гендерной политики не закреплены в положениях государственных органов и органов МСУ.
2. Нормативная база по гендерной политике слабо проработана. Существуют ведомственные правовые акты, но отсутствуют практические меры по выполнению НПД по достижению гендерного равенства.
3. Методические указания по разработке, реализации НПД по достижению гендерного равенства и исполнению функций ОГВ не разработаны.
4. Отсутствует институциональная память по гендерным вопросам.
5. В большинстве случаев органы государственной власти и государственного управления на центральном уровне занимаются только сбором и передачей информации об исполнении Указа Президента КР о НПД по достижению гендерного равенства.
6. Не определены функции поддержки, в частности, по кадровой работе с ОГВ, юридическому обеспечению и поддержке инфраструктуры национального гендерного механизма на центральном уровне. Возможности сектора по гендерным вопросам Аппарата Правительства ограничены для проведения такой масштабной работы.
7. Не разработаны стандарты и процедуры принятия решений органами государственного управления и местного самоуправления с участием экспертов, представителей гражданского общества, журналистов.

## **Глава 5**

# **Структурные элементы гендерного институционального механизма на уровне министерств, административных ведомств и иных органов**





# Структурные элементы гендерного институционального механизма на уровне министерств, административных ведомств и иных органов

## РАЗДЕЛ 5.1.

### МИНИСТЕРСТВА, ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОМИТЕТЫ, АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ВЕДОМСТВА

Отдельного министерства или ведомства, на которое возложены функции управления в гендерной сфере, нет. Перед каждым министерством стоит задача по интеграции гендерных аспектов в своей отрасли, сфере деятельности. Членство министров в Национальном совете по делам женщин, семьи и гендерному развитию по сути предполагает их участие в выработке гендерной политики и ответственность за ее исполнение через подотчетные министерства. Однако многолетняя практика деятельности Национального совета показывает, что министры не всегда участвуют в заседаниях НС.

При этом необходимость в организации исполнения Указов Президента, Постановлений Правительства по реализации НПД по достижению гендерного равенства и другим гендерным вопросам, налаживанию процесса отчетности стимулирует принятие руководством министерств организационных, кадровых, технических решений.

В министерствах есть ответственные по гендерным вопросам (ОГВ), чаще всего ими являются сотрудники кадровых служб, которыми работа по гендерным вопросам выполняется в дополнение к основной нагрузке, детализации содержания работы ОГВ нет.

Распространенной практикой является создание приказом министра рабочей группы по подготовке тех или иных документов (например, отчета по исполнению НПД и разработки нового ведомственного плана мероприятий, исполнению Указов Президента, Постановлений Правительства, подготовке отчетов об исполнении обязательств по CEDAW и т.д.). Состав в этих рабочих группах варьируется в разных министерствах. Например, в МВД состав таких групп достаточно широкий и включает в себя замминистра, начальников и сотрудников подразделений по вопросам кадров, информационно-аналитического управления Главного штаба МВД, Академии МВД, общественной безопасности, реформирования органов внутренних дел, правового обеспечения и международного сотрудничества, финансово-экономического управления, уголовного розыска, пресс-службы.

МТСП – единственное министерство, в котором разработано и утверждено приказом министра Положение об ответственных за реализацию государственной гендерной политики в министерстве (от 8 июля 2005 года N 79), в котором подробно описаны основные задачи, функции и порядок деятельности сотрудников разных должностей. Во исполнение Посланий и Заявлений Президента Кыргызской Республики от 19 сентября 2007 года и 10 января 2008 года министерством разработаны Концепция социального развития Кыргызской Республики и Стратегия Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики на 2009-2011 годы с учетом гендерных аспектов. При содействии Женского фонда развития ООН (ЮНИФЕМ) и независимых гендерных экспертов (Агентство социальных технологий) в данные программы внедрено гендерное измерение.

В МВД КР помимо кадровых вопросов «гендерная составляющая» деятельности министерства фокусируется на исполнении Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье». Причем гендерная повестка в данном министерстве формировалась не сразу, в течение многих лет ОГВ приходилось преодолевать сопротивление и неприятие гендерных вопросов среди сотрудников и руководства. По их мнению, во многом благодаря регулярным указаниям и требованиям отчетности из Администрации Президента, Правительства, организованным парламентским слушаниям, мероприятиям женских НКО, внимание к гендерным вопросам стало возрастать. Положительно стоит отметить политическую волю и личную заинтересованность министра МВД, проявляющуюся, в том числе, в глубоком анализе и выявлении причин, мешающих получению желаемых результатов по борьбе с семейным насилием. Впервые в истории министерства женщина заняла должность начальника управления кадров (она также ОГВ), эксперт гендерной организации стала общественным советником министра.

В Министерстве финансов серьезной проблемой является обязательство в рамках НПД по разработке и внедрению методологии гендерного анализа бюджета. Приказом министра № 422/л от 2 декабря 2008 года была организована рабочая группа по реализации гендерной политики в

системе Министерства финансов КР, в составе которой большинство составляют руководители ряда подразделений: советник министра (руководитель рабочей группы), заведующий отделом анализа отчетов Центрального казначейства, заведующий отделом Управления бюджетной политики, заведующий отделом здравоохранения и социальной защиты, заведующий отделом образования, науки и культуры, заведующий отделом финансово-экономического анализа, главный специалист отдела по работе с персоналом.

При этом до настоящего времени формирование республиканского бюджета по гендерному признаку на уровне Министерства финансов не производилось. Производится финансирование отдельных мероприятий по гендеру на уровне министерств и ведомств (например, Министерства здравоохранения, Министерства образования и науки, МТСП). Единственным случаем обучения сотрудников Министерства финансов (2 чел.) методологии гендерных бюджетов был семинар ЮНИФЕМ в Алматы. Потребность в обучении и содействие в разработке адаптированной методологии и инструментов гендерного анализа бюджета и учета гендерных аспектов в бюджетном процессе остается высокой.

Министерство юстиции, при должном укреплении институционального, организационного, кадрового потенциала, могло бы централизованно выполнять функции координации и организации проведения специализированных видов экспертиз законопроектов и проектов НПА. Целесообразным представляется преобразование Центра по координации законопроектов Министерства юстиции в Институт экспертизы законодательства/законотворчества, который бы, помимо проведения правовой экспертизы, проводил бы специализированные экспертизы и, что не менее важно, разрабатывал и совершенствовал бы теорию и методологию экспертизы НПА.

Ввиду того что обозначенный Институт по своей сути будет отвечать требованиям научной и учебно-методической организации, целесообразно в указанном Институте сосредоточить функции по экспертно-аналитическому обеспечению правовой политики государства, анализу эффективности законотворческого процесса, разработке проектов нормативных правовых актов, осуществлению специализированных видов экспертиз, а также образовательной деятельности, направленной на повышение квалификации специалистов юридических служб государственных органов. Создание подобного рода Института и наделение его полномочиями по проведению специализированных видов экспертиз, в том числе гендерной, будет способствовать решению многих других приоритетных задач, напрямую связанных с законопроектной деятельностью и принятием качественных и эффективных нормативных правовых актов.

Обучение по гендерным вопросам на семинарах, организуемых Аппаратом Правительства КР совместно с НКО и международными организациями, чаще всего проходят ОГВ, которые не имеют достаточных возможностей влиять на процесс принятия решений. Текущая кадровая ситуация среди ОГВ, так и частая сменяемость руководства министерств, отсутствие институциональной памяти оказывают значительное влияние на эффективность работы по гендерным вопросам.

## **РАЗДЕЛ 5.2.**

### **АНАЛИЗ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ НА УРОВНЕ МИНИСТЕРСТВ, АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЕДОМСТВ И ИНЫХ ОРГАНОВ**

В качестве нормативной базы реализации гендерной политики на уровне министерств, административных ведомств и иных органов были рассмотрены следующие документы:

1. положения о государственном органе;
2. планы мероприятий государственных органов по осуществлению НПД;
3. приказы о назначении ОГВ и/или консультативных групп по гендерной политике;
4. должностные инструкции специалистов, которым поручены функции ОГВ.

Рассмотренные Положения о соответствующих государственных органах не включают функции по разработке или реализации вопросов гендерного равенства.

Приказы министерств и ведомств, утверждающие ОГВ и/или консультативные структуры, не содержат никаких других указаний в плане внесения изменений в должностные инструкции сотрудников или другие внутренние документы в связи с исполнением новых функций. Планы мероприятий министерств и ведомств большей частью представляют собой общие мероприятия, часто без учета специфики отрасли.

Ни одно министерство или ведомство не представило должностные инструкции ОГВ. В должностных обязанностях специалистов, на которых возложены функции ОГВ, также не содержатся гендерные вопросы.

## РАЗДЕЛ 5.3.

### ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ОЦЕНКА ПРОВЕДЕНИЯ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ НА УРОВНЕ МИНИСТЕРСТВ, АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЕДОМСТВ И ИНЫХ ОРГАНОВ

Большой проблемой для министерств является интеграция гендерных подходов в содержание деятельности министерства. Министерство экономического развития и торговли изучает вопрос внедрения гендерных индикаторов при разработке Стратегии развития страны и других национальных программ. Однако даже в министерствах социального блока вопрос о гендерной специфике данной отрасли воспринимают с удивлением. Во многом это обусловлено узким пониманием гендера как равного представительства. Самым частым решением этой проблемы становится механистическое упоминание о значимости достижения гендерного равенства.

Опыт разработки специального руководства по внедрению гендерных подходов в деятельность министерств был только у МТСП\*, однако, в самом министерстве сохраняется большая потребность в дополнительных разработках по гендерному измерению сферы труда и социального развития.

Типичная деятельность ОГВ в министерствах и ведомствах состоит из выполнения мероприятий, которые условно можно назвать связанными с гендерной политикой. ОГВ также занимается сбором информации от подведомственных и территориальных подразделений и составляет сводный отчет о выполнении НПД по достижению гендерного равенства. В ходе беседы с сотрудниками МИД было выяснено, что на сбор отчетов структурных подразделений и сведение информации в общий отчет уходит примерно 1,5-2 рабочих дня один раз в полгода.

Деятельность ОГВ ограничивается рамками центрального аппарата министерства или ведомства. Документов о назначении ОГВ подведомственных организаций и территориальных подразделений министерств и ведомств не представлено. Координация деятельности ОГВ центрального аппарата министерств и ведомств с работниками подведомственных организаций и территориальных подразделений практически не осуществляется.

Кроме того, ОГВ, как правило, не входят в подразделения, разрабатывающие отраслевую политику и ведомственные планы. Типичным ОГВ является сотрудник кадрового отдела или ведущий специалист отдела или управления. Например, в Министерстве образования и науки ОГВ назначена главный специалист Управления дошкольного, школьного и внешкольного образования, которая выполняет эти обязанности более 3 лет. В некоторых министерствах и ведомствах ОГВ являются сотрудники ведомственной профсоюзной организации.

#### Выводы:

1. Функции разработки отраслевой гендерной политики не закреплены ни за одним министерством или ведомством.
2. В положениях министерств и ведомств задачи гендерной политики и функции по их исполнению не определены.
3. Нормативная база по гендерной политике слабо проработана в отношении механизмов и ресурсов реализации. Существуют ведомственные правовые акты, но отсутствуют практические меры по выполнению НПД по достижению гендерного равенства.
4. Методические указания по реализации НПД по достижению гендерного равенства и исполнению функций ОГВ не разработаны.
5. Отсутствует институциональная память по гендерным вопросам.
6. Отсутствует координация деятельности ОГВ между министерствами и ведомствами, а также между центральным, областным и районным уровнями управления министерств и ведомств.
7. Проведение гендерной политики министерства и ведомства фактически ограничено сбором и передачей информации об исполнении Указов Президента КР, постановлений Правительства КР и других нормативных актов.
8. Не определены функции поддержки, в частности, по кадровой работе с ОГВ, юридическому обеспечению и поддержки инфраструктуры национального гендерного механизма на центральном уровне.
9. Не существует установленных процедур обучения ОГВ в министерствах и ведомствах на систематической основе.

\* Руководство по интеграции гендерных подходов в деятельность Министерства труда и социальной защиты Кыргызской Республики, разработанное экспертами Программы социального управления ПРООН в рамках Гендерного компонента, утверждено приказом МТСП КР от 27 марта 2003 года N 30.

# Глава 6

## Структурные элементы гендерного институционального механизма на уровне местных государственных администраций

Для подготовки данной главы были проведены встречи с представителями администраций Ошской и Таласской областей, Карасуйского и Кара-Бууринского районов, с представителями территориальных подразделений министерств и ведомств и представителями общественных организаций. Дополнительно изучены материалы всех областных и десяти районных администраций (Карасуйского района Ошской области, Кара-Бууринском района Таласской области, Жайылского, Иссык-Атинского, Сокулукского районов Чуйской области и всех районов Иссык-Кульской области).

Проведенный анализ показал, что единой структуры ответственных за реализацию гендерной политики на уровне областных и районных государственных администраций в КР не существует.

В период реализации государственной программы «Аялзат» (1996-2000) при облминистрациях были созданы центры женских инициатив «Аялзат», которые выполняли на уровне области функции институционального механизма по делам женщин. Со стороны ПРООН этим центрам была оказана техническая поддержка в виде оснащения их компьютерной техникой. Кроме другой работы, Центры женских инициатив осуществляли кредитование женских бизнес-проектов при поддержке ПРООН.

В Таласской, Ошской, Джалал-Абадской областях эти центры позднее перепрофилировались в самостоятельные НПО. В Нарынской и Иссык-Кульской областях «Аялзат» продолжали осуществлять свою деятельность при облминистрациях, руководители которых одновременно являлись специалистами социальных отделов государственной администрации и отвечали за вопросы женщин. Так, в Нарынской облминистрации функции ОГВ почти до 2008г., выполняла сотрудница отдела социальной политики, которая параллельно была руководителем «Аялзат». В Иссык-Кульской области руководитель ОО «Аялзат» в настоящий момент является заместителем областного Совета по вопросам женщин, семьи и гендерного развития при госадминистрации.

В Ошской и Баткенской областях функции ответственных за гендерные вопросы возложены на специальные штатные единицы\*. Так, функции ОГВ в Ошской области с 1997 по настоящее время выполняет Комиссия по делам семьи и женщин при ОГА (штат - 2.5 единицы). При Баткенской ОГА в 2000 г. так же была образована комиссия по делам женщин и семьи, которая затем была трансформирована в сектор по вопросам гендерной политики и нового поколения (штат - 3.5 единицы). Деятельность этих структур осуществляется на основании специальных положений, утвержденных нормативно - правовым актом государственной администрации. Во всех других областях и пяти районах ответственность за исполнение функций по реализации мер государственной гендерной политики возложена на одного сотрудника отдела администраций по вопросам социального развития, образования, культуры и молодежи. Как правило, в числе ОГВ на районном уровне значатся отделы поддержки семьи и детей.

В облминистрациях в положении отделов и должностных инструкциях специалистов, ответственность в качестве ОГВ определена одной строкой как «координация исполнения Национального плана действий по достижению гендерного равенства». В положениях районных государственных администраций и должностных инструкциях их специалистов обязанности ОГВ не прописаны.

Почти во всех областях, кроме Чуйской, созданы **коллегиальные органы**,

\* Более подробно информация об ОГВ областей приводится далее.

функционирующие на общественных началах под руководством заместителей глав областных государственных администраций по социальным вопросам; исключение составляет Иссык-Кульская область, где его возглавляет губернатор. В составе коллегиальных органов - представители государственных учреждений и общественных организаций. В процентном соотношении представители гражданского общества составляют не более 20%.

В Джалал-Абадской области, по информации ОГА, функции коллегиального органа выполняет Координационный Совет женщин, «исполнительным единоличным органом» которого является Руководитель – торайым, избираемая на конференции сроком на 5 лет. В составе областных и районных коллегиальных органов, как правило, руководители территориальных министерств и ведомств либо соответствующих отделов администраций; только в Иссык-Кульском областном Совете значатся руководители районов и городов области.

Хотя работа коллегиальных органов, как правило, носит формальный характер, тем не менее, на местах они выполняют функции вовлечения в процесс исполнения гендерной политики более широкого круга участников, постановки вопросов гендера в деятельности различных структур и усиления их ответственности.

В целях реализации НПД по достижению гендерного равенства в каждой районной и областной администрации принято распоряжение, контроль над исполнением которого возлагается на заместителей главы. Распоряжение утверждает план мероприятий и обязывает нижестоящие структуры принять меры по выполнению НПД, при этом представляя отчет раз в полгода (в некоторых ежеквартально). Но ни в одном нормативно- правовом акте, которым утвержден план мероприятий, ничего не говорится о необходимости проведения мониторинга и оценки исполнения мер, запланированных в плане мероприятий, а также структуры и формата отчетности.

Обзор планов мероприятий вызывает озабоченность в связи с их непродуманностью и нереальностью выполнения мер, запланированных в их матрицах. Ни в одной области и районе на исполнение данных планов не предусмотрено финансирование из местного бюджета. При отсутствии специальных штатных единиц в качестве ОГВ, неподкреплённости мероприятий финансовыми источниками и ограниченности местного экспертного потенциала выполнение указанных мероприятий находится под угрозой.

Практически все представители МГА заявляют (многие даже в письменном ответе указывают), что на проведение подобных мероприятий не предусмотрено финансирование, и они рассчитывают только на взаимодействие с местным НПО. Так, например, на вопрос о бюджете функции ОГВ Иссык-Кульская областная администрация отвечает: «Из республиканского бюджета не выделено средств, используются возможности НПО». А городские управы г. Чолпон-Аты и Иссык-Кульской районной администрации на этот же вопрос отвечают: «гранты кризисного центра «Алтынай», а в штате ОГВ они указывают команду кризисного центра «Алтынай», который является неправительственной организацией.

## **РАЗДЕЛ 6.1. МГА БАТКЕНСКОЙ ОБЛАСТИ**

В структуре Баткенской областной государственной администрации 10 отделов, 4 сектора и Сектор по вопросам гендерной политики и нового поколения при государственной администрации, который осуществляет функции ОГВ.

17 апреля 2000 г. в Баткенской областной государственной администрации была создана комиссия по делам женщин и семьи, которая в сентябре того же года была преобразована в департамент. 10 марта 2006 г. распоряжением №1-2/153 департамент переименован в комиссию по делам женщин, семьи и гендерного развития. 14 марта 2008 года распоряжением №1-2/48 комиссия преобразована в сектор по вопросам гендерной политики и нового поколения. Штат сектора составляют 3.5 единицы.

При областной государственной администрации существует координационно-консультативный совет, возглавляемый заместителем губернатора по социальным вопросам. Членами являются заведующие 4-х отделов областной администрации, представитель Министерства культуры в Баткенской области, руководитель центра семейной медицины, редактор областной газеты, руководитель теле-радио компании и руководитель филиала Общественного фонда «За международную толерантность», всего 11 человек.



Матрица мероприятий НПД по достижению гендерного равенства в Баткенской области утверждена Распоряжением государственной администрации области № 1-2/246 от 20 августа 2008 года. Обеспечение финансами из государственного бюджета не предусмотрено.

Заведующая сектором, работавшая на позиции ОГВ с 2003 года, с февраля 2009 года назначена вице-мэром города Баткен. Позиция ОГВ на момент проведения ФА была вакантной. Другая сотрудница, которая также долгое время работала в Комиссии, в настоящий момент является заместителем акима Баткенского района.

## **РАЗДЕЛ 6.2. МГА ДЖАЛАЛ-АБАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

В Джалал-Абадской областной государственной администрации 11 отделов и 4 сектора. Проблемаами гендерного развития, в соответствии с положением, занимается отдел образования, культуры, спорта и молодежной политики, утвержденной заместителем главы (кроме указанных в названии отдела направлений деятельности). Штат отдела состоит из заведующего, его заместителя, двух главных и двух ведущих специалистов.

В компетенции заведующего отделом находится (если указан анализ выполнения) реализация национальных программ «Билим», «Жаштык», «Кадры 21 века», «Жеткинчек», «Новое поколение», «Развития культуры и искусства в сельской местности до 2010 года», «Концепция развития физической культуры и спорта на период 2006-2010 гг.», «Концепция развития архивного дела до 2010 года», «Национального плана действий по достижению гендерного равенства на 2007-2010 гг.». А в компетенции одного из главных специалистов – работа с гражданами и их обращениями, разработка планов работы отдела, подготовка НПА и контроль исполнения вышестоящих и собственных решений по курируемым вопросам, т.е. «Концепции развития архивного дела до 2010 г.» и «Национального плана действий по достижению гендерного равенства на 2007-2010 гг.».

Из ответа облдминистрации следует, что в сентябре 2007 г. создан Координационный Совет женщин, положение которого утверждено на конференции женщин Жалал-Абадской области от 12.09.07 и согласовано с главой области.

На основании положения, Координационный Совет женщин является (приводится дословно) структурным подразделением облдминистрации, призванным объединять и представлять интересы исключенных из сферы принятия решений групп на основе общности их интересов для оказания всемерной поддержки малообеспеченным и слабо защищенным слоям населения во всех сферах жизни и защиты их интересов.

Совет женщин является юридическим лицом, обладает самостоятельным балансом и имуществом. Руководитель - торайым - является исполнительным единоличным органом Совета женщин и избирается на конференции сроком на 5 лет. Спектр задач Совета женщин достаточно широк, начиная от продвижения политики гендерного равенства, устранения прямых и косвенных результатов прошлой дискриминации до решения экологических проблем, сохранения национальных традиций, укрепления мира и дружбы между народами.

План мероприятий по выполнению НПД в Жалал-Абадской области утвержден Постановлением государственной администрации области № 242 от 19.09.07 г. Обеспечение финансами из государственного бюджета не предусмотрено. Функции по вопросам женщин и гендерного развития с 1997 г. осуществляет один и тот же специалист облдминистрации.

## **РАЗДЕЛ 6.3. МГА ИССЫК-КУЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ**

В структуре Иссык-Кульской областной государственной администрации 10 отделов и 3 сектора. Осуществление функций контроля за исполнением Национального плана действий по достижению гендерного равенства возложено на основании Распоряжения облдминистрации № 259 от 30.01.08 г. на главного специалиста отдела социального развития и здравоохранения. Руководитель Центра женских инициатив «Аялзат» Иссык-Кульской области является также ОГВ и заместителем председателя Областного совета по вопросам женщин, семьи и гендерному равенству при облдминистрации.

Положение об Областном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному равенству при облдминистрации утверждено Постановлением ОГА № 136 от 02.01.06. Возглавляет совет глава облдминистрации. В его составе - главы районов и городов и представители общественных объединений.

Постановлением Иссык-Кульской областной государственной администрации №288 от 30.10.07 г. утверждена матрица мероприятий НПД на 2007-2010 гг. по достижению гендерного равенства в

области, главам районных государственных администраций, мэрам гг. Балыкчы и Каракол указано разработать районную и городскую матрицу мероприятий, особое внимание обращая при этом на финансирование данных планов с местного бюджета. Отчетность предусмотрена раз в полгода.

Следует отметить, что в плане Иссык-Кульской ОГА сделана попытка оценки финансовой стоимости его мероприятий и в качестве источников бюджета указан как местный бюджет, так и средства НКО и доноров.

#### **РАЗДЕЛ 6.4. МГА НАРЫНСКОЙ ОБЛАСТИ**

В Нарынской областной государственной администрации 9 отделов и 5 секторов. Осуществление функций по контролю за исполнением Национального плана по достижению гендерного равенства возложено на основании Распоряжения облгосадминистрации от 21.01.08 г. на заместителя губернатора по социальным вопросам и на отдел социального развития и здравоохранения.

В положении отдела в пункте 2.2. указано, что отдел разрабатывает рекомендации по исполнению государственной политики в области здравоохранения, социальной защиты, труда и занятости, социального фонда, почты и гендерной политики.

В функциональные обязанности одного из специалистов этого отдела входит: координация исполнения Национального плана действий по достижению гендерного равенства, подготовка и направление документов на звание матери героини; координация исполнения Национальной стратегии по обеспечению занятости; координация исполнения государственной концепции по миграции; координация исполнения государственной программы по возвращению этнических кыргызов «Кайрылман»; взаимодействие с международными организациями; осуществление работы по обращению граждан и др.

При областной государственной администрации существует Совет, возглавляемый заместителем губернатора по социальным вопросам, состав которого обновлен на основании распоряжения №89-б от 13.03.08. Его членами являются заведующая и сотрудница отдела социального развития облгосадминистрации; председатели профсоюза области и комитета по миграции; руководители центра семейной медицины, теле-радио кампании и Управления внутренних дел; редактор областной газеты; директоры областной библиотеки и центра социальных услуг; прокурор отдела областной прокуратуры; специалист представительства АДГС; руководители НПО «Бакубат», сети «Женщины могут всё!», областного конгресса женщин - всего 18 человек.

Матрица мероприятий по выполнению НПД в Нарынской области утверждена Распоряжением государственной администрации области № 201-б от 21.2007 г. Обеспечение финансами из местного бюджета не предусмотрено.

Функции ОГВ почти до 2008 г., до ухода на пенсию, выполняла сотрудница отдела социальной политики, которая параллельно была руководителем Центра женских инициатив «Аялзат», созданной в период реализации госпрограммы «Аялзат» (1996-2000).

С января 2008 г. функции ОГВ возложены на сотрудницу отдела социального развития и здравоохранения. На вопрос о повышении ее потенциала в вопросах гендера удалось получить информацию о том, что ОГВ принимала участие в семинаре «Гендерный анализ местного бюджета», организованного Правительством КР и ПРООН 15-18 октября 2008 г.

#### **РАЗДЕЛ 6.5. МГА ОШСКОЙ ОБЛАСТИ**

В Ошской областной государственной администрации 10 отделов и 4 структурных подразделения при администрации.

Осуществление функций по вопросам гендерной политики возложено на Комиссию по делам семьи и женщин при госадминистрации Ошской области, которая создана в 1997 году, по инициативе губернатора, по аналогии Государственной Комиссии при Правительстве КР по делам женщин, семьи и молодежи. Штат комиссии состоит из председателя, главного специалиста и 0,5 ставки бухгалтера. Заработная плата председателя комиссии приравнена к заработной плате начальника отдела государственной администрации.

В компетенцию Комиссии входила также работа с молодежью, но с 2000 г. в связи с пересмотром положения эта функция была отделена.

В 2001 году, после упразднения Государственной комиссии по делам женщин, семьи и

молодежи (1996-2000) дальнейшая деятельность Областной комиссии стояла под вопросом, но из резервного фонда губернатора была выделена необходимая сумма на деятельность комиссии в течение 2001 года.

С 2002 до 2008 г. заработная плата штата комиссии поддерживалась из бюджета областной государственной администрации.

Согласно положению (утвержденному Постановлением государственной администрации № 88 от 17.02.2000 г.), Комиссия является структурным подразделением Ошской ОГА, созданным для осуществления государственной политики в отношении семьи, женщин и является некоммерческой организацией, имеет соответствующие печати и штампы и располагается в здании государственной администрации.

К функциям Областной комиссии, согласно Положению, отнесены (приводятся некоторые выдержки):

- разработка и представление в госадминистрацию области проектов НПА по вопросам семьи и женщин;
- участие в обучении, подготовке, переподготовке кадров из числа женщин для государственных структур власти;
- осуществление организационно-правовой, финансовой поддержки программ областных, районных и городских женских неправительственных организаций;
- привлечение женских НКО к разработке и реализации областных программ, проектов и нормативных актов по вопросам семьи и женщин
- регулирование взаимоотношений между государственными учреждениями и женскими организациями и движениями;
- осуществление контроля за целевым использованием финансовой и материальной помощи, оказываемой женским организациям со стороны государственной администрации Ошской области и соответствующих городских и районных комиссий местных органов исполнительной власти.

В Положении отдельно выделены права Областной комиссии (приводятся некоторые выдержки):

- вносить в государственную администрацию области предложения по совершенствованию организационной работы по реализации госпрограмм, направленных на охрану права и законных интересов семьи и женщин;
- запрашивать и получать в установленном порядке от областных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовой формы и вида собственности, информацию, необходимую для реализации программ по охране прав и интересов семьи и женщин;
- созывать областные, районные, региональные и городские конференции, совещания и семинары по вопросам семьи и женщин;
- организовывать временные рабочие группы по реализации программ и проектов, связанных с вопросами семьи и женщин;
- участвовать по поручению облгосадминистрации в разработке новых и реализации действующих межобластных соглашений в сфере семейной, женской политики;
- выступать в установленном порядке учредителем средств массовой информации, специализирующихся на освещении проблем семьи и женщин.

В феврале 2007 года при администрации Ошской области создан Распоряжением № 95-р Консультативный совет по гендерной политике, деятельность которого обеспечивает Комиссия по делам семьи и женщин. Возглавляет Консультативный совет заместитель губернатора области.

На основании положения, Совет собирается по мере необходимости, но не реже одного раза в год. Решения, принятые на Совете, подписываются заместителем губернатора и доводятся до областных структур.

Членами Консультативного совета являются представители следующих структур: начальники управления юстиции области и областного управления миграции и занятости населения; директор областного центра семейной медицины; генеральный директор телерадиовещательной компании «Общественное телевидение ЭлТР»; заместитель главы государственной администрации Карасуйского района; заведующая кафедрой международных отношений ОшГУ - директор гендерного центра при ОшГУ; руководители НКО «Ковчег», Центр женских инициатив «Аялзат» и корреспондент ИА «Аки-Пресс».

Согласно положению (утвержденным Распоряжением № 701-р от 18.02.2008 г.), **Совет** является **консультативным органом**, обеспечивающим осуществление областной государственной

политики по вопросам женщин, семьи и гендерного развития. Заметим, что здесь как в названии, так и в положении Совета, в отличие от названия и положения Областной комиссии, полномочия по осуществлению гендерной политики уже присутствуют. Это объясняется тем, что Областная комиссия была создана в 1997 г., а Совет в 2007 г.

#### **Основные задачи Совета:**

- содействие в реализации национальной политики и стратегии, направленной на достижение гендерного равенства в Ошской области;
- принятие мер для обеспечения координации усилий государственных структур и гражданского общества, определения приоритетных направлений гендерной политики;
- принятие программ, направленных на повышение информирования общества по вопросам гендерного равенства;
- организация мониторинга деятельности государственных учреждений, органов местного самоуправления по улучшению положения женщин, семьи и гендерного развития в Ошской области;
- обеспечение внедрения гендерных подходов в областные программы;
- содействие в гендерной экспертизе областных нормативных правовых актов;
- содействие партнерству с гражданским обществом и эффективному сотрудничеству с международными организациями по вопросам семьи, женщин и гендерному развитию;
- содействие привлечению и использованию потенциала женщин, а также повышению их представительства на всех уровнях принятия решений;
- содействие в создании механизмов, обеспечивающих достижение гендерного равенства и равноправия во всех сферах социально-экономической и общественно-политической жизни.

Матрица мероприятий по выполнению НПД в Ошской области утверждена Распоряжением государственной администрации Ошской области № 619-р от 03.10.07 г. Контроль над исполнением данного Распоряжения возложен на первого заместителя главы области. Обеспечение финансами из местного бюджета не предусмотрено.

Матрица разрабатывалась Комиссией по делам семьи и женщин при государственной администрации области. Комиссия организовывала круглые столы для обсуждения результатов мониторинга предыдущего Национального и областного плана и сбора предложений по включению в действующий НПД по достижению гендерного равенства.

Матрица мероприятий, по аналогии с Национальным планом, состоит из 7 направлений. Ответственными за мероприятия матрицы определены отделы администрации и территориальные подразделения министерств и ведомств. По словам председателя Комиссии, было направлено письмо в Министерство финансов для выделения средств из республиканского бюджета на его выполнение, но ответ из Министерства финансов не удалось получить.

Обзор мероприятий данной матрицы вызывает сомнение в выполнении некоторых его мер из-за отсутствия его финансового подкрепления и ограниченности экспертных возможностей на уровне области.

По аналогии с областным планом, во всех районах области и органах местного самоуправления так же разработаны планы мероприятий, от которых Комиссия с определенной периодичностью запрашивает информацию по выполнению НПД. В деятельности Комиссии наблюдается четко организованная система взаимодействия с ОГВ районов и МСУ. Контроль исполнения планов мероприятий на районном уровне осуществляют заместители глав районов, на уровне МСУ - ответственные секретари.

Кроме этого, Комиссия запрашивает информацию по выполнению НПД от территориальных подразделений министерств и ведомств. В деятельности Комиссии наработана практика индивидуальных разъяснений для отдельных госслужащих по вопросам гендера, предоставления консультаций по подготовке отчетов, а также запроса дополнительной недостающей информации по отчетам областных структур по выполнению НПД.

Наличие специальной структуры на уровне области, ответственной за гендерные вопросы, в данном случае Комиссии по делам семьи и женщин при государственной администрации Ошской области, позволяет вовлечь районы и ОМСУ Ошской области, а также территориальные подразделения министерств и ведомств в реализацию Национального плана. Этого не наблюдается при анализе вертикального взаимодействия министерств и ведомств со своими территориальными подразделениями по реализации гендерной политики государства.

Председатель вышеуказанной Комиссии работает на данной позиции с 2001 года. Другая сотрудница, которая также долгое время работала в Комиссии, в настоящий момент переведена заместителем одного из отделов госадминистрации.

Длительный опыт работы штата комиссии проявляется в хорошей организации делопроизводства, которая позволяет при смене кадров сохранять и институциональную память.

За время продолжительной работы небольшой кадровый состав областной комиссии имел возможность пройти обучение, что проявляется в его гендерной грамотности. Целесообразно организовать подобное обучение членов коллегиального органа, т.е. Консультативного совета Ошской обл. администрации по гендерной политике.

Если на основании положения Консультативный совет заседает по мере необходимости, но не реже одного раза в год, то большинству членов этого Совета удастся участвовать на его заседаниях не более одного раза, принимая во внимание частые структурные преобразования государственных учреждений и сменяемость кадров. При этом формальное участие на заседаниях Совета мало способствует эффективной реализации государственной гендерной политики. Это, кстати, характерно для коллегиального органа не только на уровне области\*.

Комиссия по делам семьи и женщин при государственной администрации Ошской области имеет также большую практику взаимодействия с местными общественными организациями. Почти все мероприятия матрицы областного плана исполняются при активном участии НКО. Так, с целью объединения усилий для проведения ежегодной информационной кампании «16 дней активизма против гендерного насилия» в 2003 г. по инициативе местных НКО создан координационный гендерный совет, состоящий из представителей НКО Ошской области и областной комиссии.

При поддержке ОБСЕ общественным объединением «Инсан-Диамонд» в 2007-2008 гг. реализован проект в Ошской области по обзору районных планов мероприятий и оказанию содействия в их мониторинге и оценке. В результате осуществления проекта были подвергнуты коррекции планы мероприятий некоторых районных государственных администраций. Кроме этого, этой же общественной организацией проведены несколько семинаров по ознакомлению депутатов местных кенешей методам гендерной экспертизы.

Стоит отметить, что НПА, принимаемые на уровне Администрации Президента КР и других центральных органов, прямо способствуют активизации действий на местном уровне. Так, после выхода Указа Президента КР № 24 от 05.02.07 «Об утверждении Положения о порядке проведения гендерной экспертизы проектов НПА» Распоряжением губернатора области № 95-р от 22.03.07. была создана группа ответственных лиц за проведение гендерной экспертизы, куда вошли все начальники отделов областной администрации, руководитель аппарата, юрист и председатель Комиссии по делам женщин. Распоряжение поручает управлению юстиции принять меры для проведения гендерной экспертизы, а Комиссии - организовать обучение.

Другой пример: после поручения 17 января 2008 г. руководителя Администрации Президента КР генеральному прокурору об обеспечении надзора за точным и единообразным исполнением Закона КР «Об основах государственных гарантий равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» прокуратура Ошской области провела проверку исполнения указываемого Закона. В результате выяснилось, что в Ошской области не обеспечивается исполнение 30% представительства женщин на уровне принятия решений, а военная прокуратура обратилась с просьбой к общественному объединению «Инсан-Диамонд» о проведении для них обучения.

\* Заседания Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерного развития при Президенте КР, в среднем также происходят примерно раз в год, несмотря на то, что в Положении НС, утвержденном Указом Президента КР, указывается, что его заседания проводятся не реже одного раза в полгода. Учитывая частую ротацию его членов, фактически каждый раз на заседание НС приходит новый человек, недостаточно осведомленный как в предыдущей деятельности НС, так и в гендерной специфике деятельности своего ведомства.



## **РАЗДЕЛ 6.6. МГА Таласской области**

Функции ОГВ закреплены за заведующей отделом образования, культуры, молодежной политики и спорта нормативным правовым актом ОГА.

При ОГА есть женсовет, однако в последнее время он не функционирует.

Ведомственный план мероприятий по реализации НПД утвержден заместителем главы областной государственной администрации в 2007 году, ответственными определены районные государственные администрации и областные структуры по принципу отраслевой политики. Контроль над исполнением мероприятий плана осуществляется главным специалистом отдела социальной защиты и здравоохранения, который готовит сводный отчет по его реализации.

Отделом социальной защиты и здравоохранения разработан план мониторинга по гендерным аспектам здоровья и здравоохранения.

ОГА запрашивает информацию (отчеты) от всех районных государственных администраций, органов МСУ и областных территориальных подразделений министерств и ведомств по выполнению НПД. Единого формата предоставления отчета по реализации НПД по достижению гендерного равенства не существует. Отчеты сдаются один раз в квартал в ОГА, полугодие и год – в Аппарат Правительства. Механизма обсуждения данных отчетов с широким кругом участников не существует. Как и в других областях, реализация НПД по достижению гендерного равенства не финансируется из республиканского бюджета. Имеют место случаи, когда на мероприятия, проводимые в рамках данного плана, выделяют средства территориальные структуры министерств и ведомств. Проводимые мероприятия сфокусированы на поддержке репродуктивных функций женщин.

В реализации мероприятий областного Плана действий по достижению гендерного равенства на 2007-2010 гг. принимают участие общественные организации «Айкол», «Леди Ширин», областные филиалы сетевых организаций «Женщины Могут Всё!» и «Лига женщин». В 2007 году ОГА совместно с НКО создали фонд по поддержке женщин-кандидатов в ЖК КР.

Обучение вопросам гендерного развития проходили не все специалисты. Вопрос о конкретизации должностной инструкции освобожденного специалиста по гендерным вопросам вызвал затруднение.

## **РАЗДЕЛ 6.7. МГА ЧУЙСКОЙ ОБЛАСТИ**

В структуре Чуйской областной государственной администрации 10 отделов и 3 сектора.

План мероприятий Чуйской области по исполнению Национального плана по достижению гендерного равенства утвержден распоряжением обладминистрации №190-а от 24.09.07 г., и контроль над его исполнением возложен на заместителя губернатора по социальным вопросам. По некоторым пунктам плана мероприятий наблюдается попытка определения бюджета и конкретных партнеров. Аналогичные планы мероприятий разработаны всеми районами Чуйской области и утверждены распоряжением районных государственных администраций.

В Положении отдела социальной защиты и здравоохранения Чуйской областной государственной администрации за главным специалистом отдела закреплена функция координации, контроля и анализа деятельности структурных подразделений по вопросам здравоохранения и гендерной политики. Главный специалист на основании положения также должен готовить аналитические, экспертные и информационные материалы по закрепленному кругу вопросов, анализировать состояние дел и готовить предложения по курируемым вопросам. В штате отдела 4 единицы, включая заведующего.

Коллегиального органа в Чуйской области, как и в других областях, не существует, хотя в плане мероприятий указывается создание такового еще в январе 2008 г.

## РАЗДЕЛ 6.8.

### ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ОЦЕНКА МГА

1. Необходимо продолжить работу по обеспечению единообразия структур, ответственных за реализацию гендерной политики на уровне областных и районных государственных администраций в КР.
2. Специальные штатные единицы с широким кругом обязанностей и полномочий по вопросам гендера предусмотрены в Ошской и Баткенской областных администрациях.
3. Во всех других областных и районных администрациях функции ОГВ выполняет один специалист отдела, связанного с социальными вопросами.
4. Обязанность в качестве ОГВ, как правило, прописана в положениях отделов областных администраций одной строкой - «Отвечают за координацию, анализ исполнения Национального плана действий по достижению гендерного равенства».
5. Почти во всех областях в качестве ОГВ работают одни и те же лица в течение длительного времени, соответственно, они принимали участие в различных обучающих мероприятиях и имеют достаточный потенциал.
6. Функции координации по исполнению НПД и руководство коллегиальными органами в основном возложены на заместителей глав, за исключением Иссык-Кульской области, где губернатор возглавляет Совет.
7. Почти во всех областях, кроме Чуйской, созданы коллегиальные органы, функционирующие на общественных началах и имеющие в своем составе представителей государственных учреждений и общественных организаций.
8. Несмотря на декларативный характер созданных на местах коллегиальных структур, их задачей является вовлечение в исполнение гендерной политики более широкого круга участников и проведение политики гендерного мейнстриминга.
9. Планы мероприятий ни в одной области и районе не обеспечены финансированием. Стоимость мероприятий не рассчитана.
10. Большей частью местные планы повторяют мероприятия НПД, включая индикаторы. Не делается анализ местной ситуации, не анализируются местные ключевые гендерные показатели, почти не сделан акцент на определении местных проблем и приоритетов.
11. Ни в одном НПА, утверждающем принятие местного плана мероприятий, не указывается необходимость мониторинга и оценки их исполнения.
12. Мероприятия, указанные в матрицах мероприятий областных и районных планов, в основном исполняются за счет поддержки проектов местных НКО международными донорами.
13. В результате сотрудничества представителей государственных учреждений и гражданского общества по направлениям государственной политики в области гендера повышается эффективность исполнения этих мер.
14. НПА и действия, принимаемые на уровне центральных органов власти, напрямую способствуют активизации действий на местном уровне и усилению взаимодействия госучреждений с гражданским обществом.

# **Глава 7**

## **Структурные элементы гендерного институционального механизма на уровне органов местного самоуправления**



# Структурные элементы гендерного институционального механизма на уровне органов местного самоуправления

Механизм реализации гендерной политики на уровне органов местного самоуправления рассмотрен на основе интервью и документов мэрии г. Ош, мэрии г. Таласа, айыл окмоту «Керме-Тоо» Араванского района Ошской области, айыл окмоту «Карабуура» Карабууринского района Таласской области, айыл окмоту «Орловка» Кеминского района Чуйской области. Дополнительно была рассмотрена информация от органов МСУ, направленная в Аппарат Правительства согласно вопросам и анкетам.

## РАЗДЕЛ 7.1.

### ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: МЭРИЯ ГОРОДА

Гендерная специфика деятельности мэрии заключается в контроле над проведением гендерной политики на территории местного самоуправления всеми территориальными структурами министерств и ведомств и структурами местного самоуправления.

В мэриях существует ОГВ, который, как правило, является специалистом отдела мэрии, ведающего вопросами социального и культурного развития. Вице-мэры, отвечающие за социально-культурные вопросы в целом, курируют проблемы реализации гендерной политики на территории местного самоуправления. Так, в г. Таласе вице-мэр города по социальным вопросам отвечает за реализацию гендерной политики. Коллегиальной структуры в мэрии, как и в целом в МСУ, нет. Однако выполнение плана мероприятий, согласно НПД, рассматривается на коллегии мэрии как отдельный вопрос.

План реализации НПД, как правило, в мэриях имеется, однако он не основан на анализе гендерной ситуации в городе. План разработан и утвержден мэром, мероприятия выполняются соответствующими структурами города. Вышестоящая структура иногда возвращает отчет и запрашивает уточняющую или дополнительную информацию. Запросы на представление отчетов, зачастую по одним и тем же матрицам, поступают одновременно от областной государственной администрации и Аппарата Правительства.

Информация по НПД доводится до нижестоящих структур по обычной схеме по субординации органов. Мэрия ведет работу по гендерной отчетности с районными территориальными подразделениями министерств и ведомств, ТОСами, квартальными. Мэрия запрашивает информацию (отчеты) от районных территориальных подразделений министерств и ведомств по выполнению НПД. Единого формата предоставления отчета по реализации НПД в вышестоящие структуры не существует.

Руководители районных подразделений министерств и ведомств назначаются по согласованию с губернатором области. Таким образом, существует дублирование при предоставлении отчетов районными подразделениями министерств и ведомств. Районные подразделения министерств и ведомств отчитываются ОГА и областному уровню своего министерства или ведомства и мэрии.

Потенциал ответственных за гендерные вопросы - разный. Так, в мэрии г. Ош в качестве ОГВ сотрудница работает всего несколько месяцев, и на момент интервью имела начальные знания о гендерных проблемах. По существу, работой по гендерным вопросам в настоящий момент занимается заведующая отделом социального и культурного развития, которая и проводит обучение нового ОГВ. Заведующая отделом, в свою очередь, имеет большой опыт работы в социальной сфере, была участником многих тренингов и семинаров в области гендерного развития и обладает необходимой квалификацией. В г. Талас главный специалист мэрии занимается гендерными вопросам с 1996 года, и она также была участницей многочисленных тренингов.

## РАЗДЕЛ 7.2.

### ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: АЙЫЛ ОКМОТУ / ГОРОДСКАЯ УПРАВА

В айыл окмоту (А/О) или городской управе обязанности ОГВ выполняют штатные работники, в зависимости от штатов и нагрузки, либо активисты местного НКО (в городской управе «Орловка»). Чаще всего функции ОГВ выполняют ведущие специалисты по социальной защите, так как гендерные вопросы ассоциируются практически у всех интервьюируемых с проблемами семьи и женщин. Иногда обязанности ОГВ поручают ответственным секретарям А/О. Коллегиальной структуры по гендерным вопросам в А/О нет.

Нормативным правовым актом, регулирующим деятельность ОГВ, являются типовые должностные обязанности ведущего специалиста по социальной защите, в которых указаны в общих чертах круг социальных, культурных проблем, которые относятся к его ведению\*. Полномочия ОГВ как таковые не расписаны, то есть специалист действует в рамках своей обычной компетенции. Обязанности ОГВ не закреплены за работником А/О нормативными актами органа местного самоуправления, в регламенте А/О нет упоминания понятия «гендер».

Плана реализации НПД в А/О нет. Механизм мониторинга, контроля и отчетности стандартный: раз в полгода и раз в год информация о выполненных мероприятиях направляется в районную государственную администрацию по мере поступления их запросов. Вышестоящие структуры могут запросить уточняющую информацию. Единого формата отчета не существует.

Потенциал ОГВ на уровне А/О сильно различается. Если в одном из них в качестве ОГВ специалист работает давно, ранее занималась работой в женсовете, имеет большой опыт работы в социальной сфере, была участницей многих тренингов и семинаров в области гендерного развития и обладает некоторой квалификацией, то в другом А/О ОГВ является ответственным секретарь А/О, который не проходил обучение по вопросам гендера.

## РАЗДЕЛ 7.3.

### АНАЛИЗ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ МСУ

В качестве нормативной базы реализации гендерной политики в органах местного самоуправления были рассмотрены следующие документы:

- постановления, распоряжения районных государственных администраций об утверждении планов мероприятий по осуществлению НПД по достижению гендерного равенства (принимаются для исполнения постановлений областных государственных администраций);
- постановления мэрий, утверждающие планы мероприятий по реализации НПД по достижению гендерного равенства в соответствующем ОМСУ;
- планы мероприятий ОМСУ по осуществлению НПД по достижению гендерного равенства;
- постановления мэрии о назначении ОГВ;
- должностные инструкции специалистов, которым поручены функции ОГВ.

Рассмотренные Постановления, распоряжения районных государственных администраций и мэрий являются простым утверждением районных планов, так как они не определяют никаких руководящих указаний, задач подчиненным структурам.

Некоторые планы мероприятий МСУ составлены качественно, в них отражены мероприятия, которые реально выполнимы силами МСУ и которые действительно направлены на решение гендерных проблем (например, План мероприятий по реализации Указа Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 годы» по городу Токмок, утвержденный первым вице-мэром 8 октября 2007 г.). Однако зачастую планы мероприятий ОМСУ просто переписаны из соответствующих планов вышестоящего или даже национального уровня. Соответственно, органы МСУ берут на себя заведомо невыполнимые задачи, так как они находятся не в их компетенции. Например, в одном из планов районному отделу образования поручается «*Интеграция гендерных вопросов в курсы повышения квалификации педагогических работников дошкольных учреждений*», что является задачей для Министерства образования и науки КР, а не районного отдела.

Нормативные акты ОМСУ о назначении ОГВ предоставили только мэрии г. Ош и г. Токмок. В мэрии г. Ош нормативным актом, регулирующим деятельность ОГВ, является Распоряжение мэрии №95-р от 7 апреля 2004 года, утверждающее должностные обязанности специалиста отдела социального и культурного развития и туризма. В нем одной строкой обозначены среди других сфер ответственности «*вопросы гендерной политики*» в числе прочих социальных и культурных

\* Типовые должностные инструкции работников органов местного самоуправления айюлов и поселков Кыргызской Республики утверждены постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 февраля 2004 года N. 91.



проблем (семьи, женщин, молодежи, физической культуры и спорта). Однако полномочия ОГВ как таковые не расписаны, то есть специалист действует в рамках своей обычной компетенции, выполняя прочие свои обязанности: ОГВ «*организует работу комиссии по делам семьи, женщин и молодежи, городского Совета по гендерной политике, координационного Совета по делам молодежи; курирует и координирует работу комитета по физической культуре, спорту, и делам молодежи*».

В мэрии г. Токмок постановлением мэрии закреплены функциональные обязанности главного специалиста мэрии по социально-культурным вопросам, где указано, что главный специалист «*организует работу по реализации Указа Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 годы*».

## **РАЗДЕЛ 7.4. ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ОЦЕНКА МСУ**

Типичная деятельность ОГВ в местном самоуправлении состоит из выполнения мероприятий, которые условно можно назвать связанными с гендерной политикой. Вопрос о конкретизации должностной инструкции освобожденного специалиста по гендерным вопросам вызвал затруднение. В большинстве случаев, работа ОГВ не отличается от выполнения их обычных обязанностей главных и ведущих специалистов.

Поскольку ОГВ в большинстве своем являются кураторами социальных вопросов, за гендерные вопросы принимают любые социальные проблемы, связанные с семьей и женщинами на местном уровне. Сюда входят социальная защита, культура, образование, медицинское и пенсионное обслуживание. Например, учет женщин, нуждающихся в социальной защите, женщины-пенсионеры, которые составляют большинство. ОГВ отвечают и за работу с женскими советами и другими общественными организациями, в основном женскими. Много времени посвящается организации культурно-массовых мероприятий, включая празднование Дня 8 Марта, 23 февраля, Дня пожилых людей и т.д.

В обязанности ОГВ на уровне мэрии входит также разработка плана мероприятий по реализации НПД, который мэрия обязана предоставлять в областную администрацию. Данный план разрабатывается главным специалистом, далее согласовывается с вице-мэром по социальным вопросам. Согласованный план направляется на рассмотрение главы местного самоуправления - мэра. Механизма обсуждения данных отчетов с широким кругом участников не существует, а ОГВ, в основном, собирает информацию обо всех событиях и мероприятиях, проводимых в данном местном самоуправлении, имеющих отношение к женщинам и гендерным проблемам для включения в отчет.

Главный специалист – ОГВ выполняет функцию контроля над исполнением тех или иных мероприятий плана. Также главный специалист готовит сводный отчет по реализации плана мероприятий.

Особенность функций ОГВ на уровне А/О в том, что ОГВ зачастую непосредственно являются исполнителями тех или иных мероприятий, и они же выполняют функции контроля, сбора информации о всех мероприятиях по гендерным вопросам.

### **Выводы:**

1. Полномочия и функции по разработке и проведению гендерной политики на местах не разделены между органами государственного управления и местного самоуправления.
2. Ответственные за гендерные вопросы на уровне органов местного самоуправления ведут работу без четких ориентиров, разработанной нормативной базы, методических указаний.
3. На уровне мэрий ОГВ выполняют следующую работу: собирают информацию о проведенных мероприятиях нижестоящими структурами и структурами мэрии; передают информацию от вышестоящих органов нижестоящим; организуют мероприятия, в основном культурно-массовые, на уровне мэрии.
4. На уровне айыл окмоту ОГВ функционируют формально. Большинство проводимых ими мероприятий являются их основной работой в социальной сфере, в частности, работа с семьями, женщинами
5. В тех случаях, когда работа по гендерной проблематике действительно ведется, исполнителями являются местные активисты из числа членов НКО.
6. Отсутствует институциональная память ввиду частой сменяемости кадров.
7. Отсутствует разработанная программа гендерного обучения муниципальных служащих.

# Глава 8

## Сотрудничество с гражданским обществом

Анализ результатов встреч с представителями гражданского общества показал, что в стране имеются группы людей, отдельные лица, заинтересованные в реализации гендерной политики. Это – женские НКО, различные общественные организации, гендерные эксперты, реально участвующие в деятельности и осуществляющие действенные проекты. Представители гражданского общества сотрудничают с органами государственного управления на всех этапах реализации гендерной политики, начиная с инициирования включения гендерной составляющей в государственную политику, стадии разработки и осуществления гендерной политики и завершая мониторингом и оценкой ее реализации.

### **Включение гендерных вопросов в национальную политику**

Гражданское общество имеет возможность интегрировать вопросы гендерного развития в национальную политику в процессе обсуждения, согласования государственных программ. Это, прежде всего, через участие в работе Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР. В составе НС 37 членов, из которых 7 человек – представители неправительственных организаций. Представители общественности участвуют в работе Национального совета по стратегическому развитию Кыргызстана. Однако среди 3-х представителей гражданского общества из 25-ти членов данного НС нет представителей организаций, продвигающих гендерное развитие.

Участие представителей общественных организаций в парламентских слушаниях - еще один способ включения вопросов гендерной повестки в государственную политику.

Благодаря усилиям и лоббированию женского политического представительства женскими общественными организациями, с 2002 года государством принимаются специальные меры по продвижению женщин. Это указы Президента КР о назначении женщин на должности заместителей глав областных, районных и местных администраций, введении поста Специального представителя Президента в ЖК КР в 2005-2007 гг., не менее 30 % представленности женщин в ОГУ, ОМСУ. Следующим шагом стало принятие УП КР, Постановления Жогорку Кенеша КР, постановления Правительства КР об обязательном проведении гендерной экспертизы законопроектов, внесении в Кодекс о выборах изменений о недопустимости преобладания более чем в 70 % лиц одного пола в списках кандидатов от политических партий.

С целью внедрения гендерных подходов в законотворческий процесс, усиления политического влияния женщин и взаимодействия государства и общества, благодаря усилиям женских НКО и политических партий, создан Альянс Женских Законодательных Инициатив (АЖЗИ). 27 мая 2008 года состоялось первое общее собрание, в котором приняли участие более 100 представителей общественных объединений и гражданского общества. В настоящее время Альянс успешно сотрудничает с законодательной ветвью власти и способствует позитивному преобразованию политических процессов.

### **Разработка и реализация гендерной политики**

Создание в 1996 году общественных объединений - областных центров женских инициатив «Аялзат» при поддержке ПРООН, районных и сельских советов женщин из представителей гражданского общества благоприятствовало активному участию гражданского общества в разработке и осуществлению местных программ по улучшению положения женщин.

В разработке Национальной программы «Аялзат» на 1996-2000 гг., Национальных планов по достижению гендерного равенства на 2002-2006 гг. и 2007-2010 гг. приняли активное участие неправительственные организации. Что касается ведомственных и областных планов мероприятий по реализации НПД, то они разработаны самими ОГУ и ОМСУ без привлечения общественности. Для улучшения гендерной политики важно определить совместное видение механизмов и оценки исполнения международных и национальных обязательств в области гендерного равенства со стороны государственных органов и гражданского общества. Так, в целях интегрирования вопросов гендерного развития в отраслевые программы Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики

плодотворно сотрудничало с ЮНИФЕМ и независимыми гендерными экспертами в разработке Концепции социального развития Кыргызской Республики и Стратегии Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики на 2009-2011 годы. Был проведен ряд активных диалогов, встреч, обучающих семинаров по гендерному анализу отраслевых программ и бюджетов, их структуры и содержания, а также по интеграции международных обязательств по гендерному равенству в секторальную политику.

В последнее время актуализировалась роль женсоветов в связи с приказом МВД о создании, согласно статье 14 Закона «О профилактике правонарушений в КР», территориальных общественно-профилактических центров. В состав общественно-профилактических центров, в соответствии с их Положением, входят участковые инспекторы милиции, сотрудники отделов внутренних дел, руководителей территориальных предприятий, учебных заведений, члены судов аксакалов, женсоветов и другие представители общественности. В целях активизации деятельности женсоветов в Ошской области в ноябре 2008 года прошли их отчетно-выборные собрания. Тем не менее, говорить о роли женсоветов в деятельности общественно-профилактических центров еще рано, т.к. в настоящее время не завершен процесс их формирования.

Сформировавшиеся за годы, прошедшие с момента создания первых институтов гендерного механизма, женские и гендерные неправительственные организации, как правило, обладают сильным потенциалом. Такие организации способны успешно представлять и лоббировать интересы разных групп женщин в процессе принятия решений.

ОГУ и ОМСУ привлекают общественные организации для реализации мероприятий в рамках НПД по достижению гендерного равенства, тем более что они определены партнерами в решении многих поставленных задач. Так, в рамках совершенствования институционального механизма гендерной политики на региональном уровне в Ошской области создан координационный гендерный совет из числа представителей 15-ти неправительственных организаций, который поддерживался со стороны местного офиса ОБСЕ.

Представители неправительственных организаций, эксперты, представляющие различные общественные организации, активно работают над совершенствованием национального законодательства. С их участием были разработаны и приняты базовые законы, гарантирующие равные права и возможности мужчинам и женщинам, вносятся гендерно ориентированные поправки в уже действующие законы, проводятся гендерные экспертизы нормативных правовых документов. Есть примеры взаимодействия региональных общественных организаций с территориальными органами власти по продвижению женщин на уровень принятия решения. Так, в Таласской области был создан Фонд для оказания помощи женщинам—кандидатам в депутаты ЖК.

В рамках задачи НПД по достижению гендерного равенства «Уменьшение гендерного насилия» кризисные центры (КЦ) оказывают помощь женщинам, пострадавшим от домашнего насилия и от торговли людьми. КЦ, за редким исключением, не получают поддержку государственных, муниципальных органов. Только кризисный центр «Сезим» получает поддержку со стороны мэрии г. Бишкек (помещение, коммунальные расходы), кроме этого, центр получает поддержку проектных мероприятий от международных доноров. Пока в республике нет ни одного государственного или муниципального убежища для жертв насилия. Подпунктом 6.1.4. пункта 6 НПД на 2002-2006 годы Министерству юстиции было поручено создание сети кризисных центров по оказанию бесплатной консультативной помощи для потенциальных и подвергшихся насилию женщин. Однако мероприятие не было реализовано из-за отсутствия финансирования.

Повышение гендерной чувствительности сотрудников ОГУ и ОМСУ осуществляется в рамках совместных проектов Администрации Президента КР, Аппарата Правительства КР, а также неправительственными организациями - в рамках проведения обучающих семинаров, круглых столов при поддержке международных организаций.

### **Мониторинг и оценка достижений гендерного равенства**

Мониторинг достижений гендерного равенства ограничивается периодической отчетностью по реализации НПД, представляемых ОГУ и ОМСУ один раз в полгода в вышестоящие органы. В подготовке отчетов принимают участие и общественные организации, например, госадминистрация Кара-Бууринского района Таласской области привлекает членов НКО «Леди Ширин» для обзора проведенных мероприятий. Однако нет систематической практики обсуждения подготовленных отчетов с неправительственными организациями. При этом в отчетах не проводится анализ достижений или невозможности достижений запланированных результатов, корректирующие мероприятия не продумываются как со стороны исполнителей, так и не предлагаются вышестоящими органами. В соответствии с Законодательством КР, гражданское общество имеет право принимать участие в мониторинге исполнения законов, реализации национальных программ. Институт парламентских слушаний является действенным механизмом по включению гендерного измерения в процесс парламентского контроля и мониторинга исполнения законодательства.

Кризисные центры предоставляют в Национальный статистический комитет статистические данные о жертвах насилия.

Для отслеживания выполнения взятых на себя международных обязательств Правительство КР, Секретариат Национального Совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, согласно распоряжениям Руководителя Администрации Президента КР создавал рабочие группы из числа сотрудников государственных органов и представителей общественных организаций для подготовки странового доклада по исполнению CEDAW. Правительством подготовлены три периодических доклада о реализации Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Одновременно с ними неправительственными организациями были представлены в Комитет ООН три альтернативных отчета от имени гражданского сектора.

Что касается оценки, то первый масштабный анализ результатов гендерной политики был дан в «Обзоре тенденций по достижению гендерного равенства» после завершения национальной программы «Аялзат» в 2000 году.

Следующие итоги были подведены в 2006 году после реализации НПД на 2002-2006 гг. Оценка общественных организаций выполнения международных и национальных обязательств КР была представлена на Парламентских слушаниях «О выполнении Кыргызской Республикой международных и национальных обязательств по представлению равных прав и равных возможностей мужчинам и женщинам в сфере политики» (2008). При поддержке Агентств ООН независимыми экспертами проведено исследование «Гендерная оценка страны 2007», разработана Концепция гендерно чувствительного мониторинга СПС в КР. Все это позволяет внести целенаправленные коррективы в формирование приоритетов и конкретных мер по реализации гендерной политики. Однако результаты гендерных оценок зачастую остаются невостребованными государственными структурами, на которых нацелены данные исследования.

Таким образом, в настоящее время между органами власти и общественными организациями пока не налажено постоянное сотрудничество. НКО заинтересованы в получении конкретных результатов на основе ясных и четких процедур взаимодействия с государственными и местными органами управления. Задача создания консультативных советов, определенная Матрицей мероприятий по реализации Национального плана действий по достижению гендерного равенства, предполагала активное участие гражданского общества в разработке и реализации гендерной политики, обмене информацией и обсуждения приоритетов, проведении анализа.

Гражданский сектор не представлен в Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР. Слабая связь членов НС от гражданского общества с женским движением, отсутствие представителей гендерных неправительственных организаций в национальных коллегиальных органах приводит к недостаточному влиянию на выбор приоритетов развития.

Представители гражданского общества высказывают критические замечания в адрес государственных органов, с которыми сталкиваются в процессе взаимодействия. Недостаточная подготовка сотрудников ОГУ и ОМСУ в гендерных вопросах и нереальность планов, по их мнению, являются проблемами в реализации не только гендерной политики, но и политики в других сферах.

#### **Выводы:**

1. Сегодня в стране существует развитая сеть общественных организаций, как на республиканском, так и местном уровнях, вносящих весомый вклад в продвижение равных прав и возможностей.
2. Неправительственные организации готовы к сотрудничеству с ОГУ и ОМСУ.
3. Общественные организации имеют потенциал для действенного участия в разработке и содействии в осуществлении гендерной политики.
4. В ОГУ и ОМСУ не используются в достаточной мере нематериальные формы поощрения представителей общественных организаций, гражданского общества, внесших вклад в реализацию гендерной политики.
5. Международные организации заинтересованы в содействии налаживанию взаимодействия между государственными органами власти и гражданским обществом.
6. В то же время существуют определенные преграды, мешающие социальному партнерству:
  - несовершенство законодательной основы сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления с организациями гражданского общества;
  - слабое привлечение гражданского общества для выполнения контролирующих функций и аргументированного обсуждения бюджета, законопроектов;
  - отсутствие в ОГУ и ОМСУ регламентов, определяющих форматы и стандарты процедур общественной политики;
  - низкая репрезентативность гражданского общества в национальных консультативно-совещательных органах, а также отсутствие прозрачных механизмов и критериев выбора и привлечения НКО в состав национальных советов;

- отсутствие прозрачных механизмов и критериев привлечения представителей общественности в коллегиальные структуры государственных органов по реализации НПД по достижению гендерного равенства;
- нерегулярность и несистематичность взаимодействия властных структур с общественными организациями;
- несогласованность действий государственных органов власти и общественных институтов в реализации гендерной политики.



# Глава 9

## Итоговые выводы функционального анализа



## Итоговые выводы функционального анализа

Анализ полученных материалов, а также встреч, интервью и фокус-групп показал, что в стране происходит повышение понимания вопросов гендерной политики. Страна движется от концепции улучшения положения женщин к комплексной гендерной политике, предполагающей обеспечение равных возможностей для мужчин и женщин во всех сферах жизни. Вопросы продвижения гендерной политики все чаще ставятся с позиций соотношения женского и мужского, и делается попытка решать и проблемы мужчин.

Кыргызская Республика имеет национальные и международные обязательства по обеспечению гендерного равенства, для выполнения которых государством на протяжении многих лет создавались, укреплялись, изменялись в связи с обстоятельствами различные институты, структуры управления, призванные заниматься вопросами гендерной политики. Этот процесс требует совершенствования через решение следующих проблем:

- 1) гендерная политика в Кыргызской Республике нуждается в институциональном укреплении;
- 2) в нормативных правовых актах отсутствуют или не расписаны четко нормы, определяющие механизмы и инструменты реализации гендерной политики;
- 3) законодательство не приведено в соответствие с новой редакцией Конституции КР, предусматривающей равные права и возможности их реализации для мужчин и женщин (ст. 13), и с Законом «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»;
- 4) нормативно не определены форматы и процедуры взаимодействия государства и гражданского общества по достижению гендерного равенства;
- 5) структуры, отвечающие за вопросы гендерной политики, не обладают необходимыми статусом и ресурсами для разработки гендерной политики;
- 6) Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР, являясь консультативно-совещательным органом, не наделен функцией разработки государственной гендерной политики;
- 7) гендерная политика реализуется в отдельных министерствах, ведомствах в зависимости от специфики отрасли, однако ответственным за реализацию считается подразделение Аппарата Правительства, которое является рабочим органом Национального совета и уполномочено координировать деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- 8) предусмотренный Законом КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» уполномоченный государственный орган в области гендерной политики не создан;
- 9) планирование мероприятий гендерной политики осуществляется сверху вниз;
- 10) финансирование гендерной политики не определено;
- 11) качество реализации гендерной политики зависит от потенциала сотрудников министерств и ведомств, местных государственных администраций и органов местного самоуправления; потенциал этих сотрудников во многих случаях недостаточен из-за отсутствия методики и программ, направленных на системное обучение специалистов министерств и ведомств, ответственных за внедрение гендерных подходов;
- 12) гендерная политика нуждается в комплексной системе мониторинга и оценке, позволяющей координирующим органам своевременно выявлять проблемы и ошибки при реализации гендерной политики и предлагать корректирующие мероприятия;
- 13) функции разработки отраслевой гендерной политики не закреплены ни в одном министерстве или ведомстве;
- 14) задачи гендерной политики и функции по их исполнению не определены. Существуют ведомственные правовые акты, но отсутствуют практические меры по выполнению НПД по достижению гендерного равенства. Методические указания по реализации НПД и исполнению функций ОГВ не разработаны. Отсутствует институциональная память по гендерным вопросам;
- 15) основным способом реализации гендерной политики в министерствах и ведомствах являются отдельные проекты, осуществленные при поддержке международных и местных общественных организаций. При этом не разработаны механизмы институционализации успешных результатов проекта, их «освоения» и дальнейшей самостоятельной реализации на постоянной основе;
- 16) определение ведомственной гендерной политики проходит формально и ограничивается набором мероприятий, исходя из НПД. В результате только ограниченный круг лиц

- ведомства информирован о запланированных мероприятиях;
- 17) хотя отчеты по реализации НПД отправляются регулярно, нет практики обсуждения этих отчетов в ведомствах. Соответственно, гендерные вопросы имеют мало шансов быть переведенными в конкретные действия, затрагивающие реальные интересы и права служащих;
  - 18) ответственность за гендерные вопросы (ОГВ) возложена в министерствах и ведомствах, как правило, на единственного специалиста, не имеющего достаточных полномочий в процессе принятия решений;
  - 19) как правило, назначение ОГВ происходит без определения конкретных обязательств и без обеспечения необходимым для выполнения этих обязательств обучением, инструкциями и ресурсами;
  - 20) как правило, во всех органах государственного управления ответственность за гендерные вопросы у ОГВ является не единственной и не первоочередной их функцией. Закономерным в этой связи является выделение минимальных сроков на решение гендерных вопросов и, в основном, его деятельность сводится к сбору информации для предоставления отчетов;
  - 21) не определен потребитель гендерной статистической информации, нет достаточного понимания необходимости гендерных индикаторов;
  - 22) не определены функции ОГВ по обеспечению гендерного баланса в кадровой работе, в юридическом обеспечении и поддержке инфраструктуры национального гендерного механизма на центральном и местном уровнях;
  - 23) гендерная политика понимается во многих министерствах и ведомствах только как достижение 30%-го представительства женщин в органах управления. Глубинные гендерные пласты – в особенности укорененность гендерных предрассудков – не затрагивались ни одним органом государственного управления и местного самоуправления;
  - 24) имеющие широкое распространение в сфере государственной службы сексистские высказывания в отношении женщин, дискриминационные вопросы при приеме на работу, противоречащие нормам Законов КР «О государственной службе» и «Государственные гарантии равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», продолжают оставаться без должного внимания как со стороны правоохранительных учреждений, так и всего государственного управления;
  - 25) на уровне айыл окмоту, городских управ ОГВ функционируют формально. Большинство проводимых ими мероприятий являются их основной работой в социальной сфере, в частности, работа с семьями, женщинами. Зачастую работа по гендерной проблематике ведется местными активистами женских НКО;
  - 26) сегодня в стране существует развитая сеть общественных организаций на республиканском и местном уровнях, вносящих весомый вклад в продвижение равных прав и возможностей. Общественные организации имеют потенциал для действенного участия в разработке и содействии в осуществлении гендерной политики. Международные организации заинтересованы в содействии налаживанию взаимодействия между государственными органами власти и гражданским обществом;
  - 27) в тоже время существуют определенные преграды, мешающие социальному партнерству:
    - несовершенство законодательной основы сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления с организациями гражданского общества;
    - слабое привлечение гражданского общества для выполнения контролирующих функций и аргументированного обсуждения бюджета, законопроектов;
    - отсутствие в ОГУ и ОМСУ регламентов, определяющих форматы и стандарты процедур общественной политики;
    - низкая репрезентативность гражданского общества в национальных консультативно-совещательных органах;
    - отсутствие прозрачных механизмов и критериев привлечения представителей общественности в коллегиальные структуры государственных органов по реализации НПД по достижению гендерного равенства;
    - нерегулярность и несистематичность взаимодействия властных структур с общественными организациями.

В целях совершенствования национального институционального механизма обеспечения гендерного равенства предлагаются следующие рекомендации.

# Глава 10

## Рекомендации

Рекомендации по итогам анализа национального институционального гендерного механизма разделены на две категории: рекомендации общего характера и рекомендации конкретного характера.

**Рекомендации общего характера** имеют отношение ко всем органам государственной власти, государственного управления и местного самоуправления.

**Рекомендации конкретного характера** даны отдельному органу государственной власти, государственного управления или местного самоуправления и/или по отдельной проблеме.

Поскольку ситуации с нормативным закреплением и распределением обязанностей внутри того или иного министерства, ведомства схожи, в качестве *типовых рекомендаций* по решению этих вопросов приводятся также рекомендации на примере Министерства экономического развития и торговли Кыргызской Республики и Министерства внутренних дел Кыргызской Республики. При этом каждый государственный орган самостоятельно принимает решение по этому вопросу, исходя из особенностей структуры и специфики своей деятельности.

### РАЗДЕЛ 10.1. РЕКОМЕНДАЦИИ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА

Рекомендации подлежат рассмотрению государственными органами и органами местного самоуправления, ответственными за реализацию гендерной политики.

	Рекомендация	Какому органу рекомендуется
ФАЗА РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ		
1.	Доработать и утвердить предлагаемую в данном отчете модель национального институционального механизма гендерной политики, в которой следует закрепить цели, задачи и функции каждого уровня управления в сфере гендерной политики.	Национальный Совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР.
2..	Определить количество представителей гражданского общества из числа НКО, занимающихся гендерными вопросами и независимых гендерных экспертов в Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию до не менее трети от общего состава членов НС. Выработать открытый и прозрачный механизм и критерии отбора членов НС из гражданского сектора.	Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, НКО (по согласованию).
3.	Рассмотреть вопрос о введении в состав Правительства КР уполномоченного органа в области гендерной политики или возложение функций на одно из министерств.	Правительство КР.
4.	Внести в Закон КР о регламенте Жогорку Кенеша норму об обязательности проведения гендерной экспертизы законопроектов.	Жогорку Кенеш КР.

5.	Внести дополнительно в отраслевые концепции, а также концепцию для органов МСУ вопросы обеспечения гендерного равенства, на основе которых составлять ведомственные планы по реализации гендерной политики.	Все центральные органы, министерства, ведомства и органы местного самоуправления.
6.	Обеспечить открытость и прозрачность деятельности Национального совета через современные информационные технологии (веб-сайт на портале Правительства КР на <a href="http://www.gov.kg">www.gov.kg</a> ) и традиционные средства массовой информации (регулярное освещение через НТРК, республиканские и местные газеты).	Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, Пресс-служба Правительства КР, НТРК.
7.	Разработать гендерную информационную стратегию (информационные и агитационные материалы, передачи, публикации) по продвижению принципов гендерного равенства через государственные СМИ.	Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, Пресс-служба Правительства КР.
8	Разработать и утвердить руководство по внедрению комплексного гендерного подхода в национальные стратегии и программы и обеспечить его применение.	Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, Национальный совет по стратегическому развитию, Национальный совет по борьбе с незаконным вывозом и торговлей людьми, Национальный совет по делам правосудия, Национальный совет по фортификации продуктов питания, Национальный совет по борьбе с коррупцией, Правительство КР.
9.	Перейти от гендерно ориентированной (направленной на работу с последствиями, но не искоренение причин неравенства) к гендерно трансформативной государственной политике, направленной на качественное улучшение положения женщин и мужчин.	Администрация Президента, Национальный Совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР, Правительство КР.
ФАЗА РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ		
10.	Преобразовать Центр по Координации законопроектной деятельности Правительства КР при Минюсте в Институт экспертизы законопроектов Правительства КР для проведения специализированных видов экспертиз, в том числе гендерной.	Правительство КР.
11.	Передать в Министерство юстиции функции комиссии по гендерной экспертизе нормативных правовых актов при отделе социального развития Аппарата Правительства КР.	Аппарат Правительства КР.
12.	Проводить гендерную экспертизу законопроектов в установленном порядке.	Субъекты законодательной инициативы.



13.	Закрепить практику разработки и утверждения постановлением Правительства Матрицы мероприятий по реализации Заключительных комментариев Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин по выполнению CEDAW с выделением необходимых бюджетных средств для их осуществления.	Правительство КР.
14.	При разработке национальных стратегий и программ развития учитывать обязательства КР и индикаторы развития в рамках CEDAW, Пекинской платформы действий, Целей развития тысячелетия.	Правительство КР.
15.	Законодательно закрепить формат и процедуры сотрудничества органов государственной власти, государственного управления и местного самоуправления с организациями гражданского общества.	Жогорку Кенеш КР, Правительство КР.
16.	Разработать и утвердить новый формат разработки и реализации НПД по достижению гендерного равенства и Матрицы действий на 2010-2015 гг., основанный на региональных планах мероприятий, включая анализ ситуации на местах и привязанный к бюджетному циклу, с указанием конкретных мероприятий, с конкретными исполнителями, сроками реализации и источниками финансирования.	Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию.
17.	Создать типовое пособие по разработке и проведению гендерной политики в разных секторах/отраслях и на местном уровне с указанием четких ориентиров, нормативной базы и методических требований.	Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию.
18.	Разработать, утвердить методику гендерного анализа формирования и исполнения государственного бюджета и провести пилотный гендерный анализ на основе утвержденной методики.	Правительство КР, Счетная палата КР, Министерство финансов, Жогорку Кенеш КР.
19.	Возложить на одного из заместителей руководителя министерства, ведомства функции по координации и реализации гендерной политики и за внедрение гендерных подходов в секторальной политике в целом (ОГВ), включить и закрепить эту функцию в его должностных обязанностях внутриведомственным НПА. Возложить на одного из сотрудников министерства и ведомства функции ответственного по документации министерства/ведомства по гендерным вопросам и закрепить эту функциональную обязанность внутриведомственным НПА (см., типовые рекомендации на примере МВД и МЭРТ)	Правительство КР.

20.	Учредить в центральных органах, а также министерствах и ведомствах гендерные советы в составе первых лиц центрального органа, министерства или ведомства (ОГВ) и руководителей ключевых подразделений (по разработке политики, организационной работе, экономике и финансам), закрепить в Положениях о гендерных советах право привлечения экспертов по гендерным вопросам (см., на примере МВД и МЭРТ в таблице с рекомендациями по определенным вопросам пп. 32-43).	Администрация Президента КР, Правительство КР, Центральные органы.
21.	Возложить на одного из сотрудников/зам. главы областных и районных государственных администраций функции по координации и реализации гендерной политики и за внедрение гендерных подходов в деятельность местных госадминистраций и территориальных подразделений министерств и ведомств (ОГВ).	Администрация Президента, Правительство КР, Областные государственные администрации.
22.	Учредить во всех областных государственных администрациях консультативные комиссии по гендерному равенству в составе первых лиц (ОГВ) и руководителей ключевых подразделений (по разработке политики, организационной работе, экономике и финансам), представителей гражданского общества и экспертов по гендерным вопросам.	Администрация Президента КР, Правительство КР
23.	Учредить в мэриях городов Бишкек и Ош консультативные комиссии по гендерному равенству в составе первых лиц (ОГВ) и руководителей ключевых подразделений (по разработке политики, организационной работе, экономике и финансам), представителей гражданского общества и экспертов по гендерным вопросам.	Администрация Президента КР, Правительство КР, Национальное агентство по делам местного самоуправления
24.	На уровне айыл окмоту /городских управ, мэрий сформировать консультативные комиссии по гендерному равенству в составе депутатов местных кенешей – членов постоянных комиссий по бюджету; местных активистов и членов НКО, в том числе и женских; секретарем комиссии назначать повсеместно ответственных секретарей АО, которым поручать функции ОГВ. Определить основной функцией местной консультативной комиссии выработку предложений и мероприятий по достижению гендерного равенства для включения в местные планы развития АО / городских управ, мэрий и его бюджет.	Правительство КР, Национальное агентство по делам местного самоуправления
25.	Разработать и внедрить систему мониторинга и оценки реализации гендерной политики на основе гармонизированных гендерных индикаторов, индикаторов ППД, ЦРТ, CEDAW для организации мониторинга, оценки и определения приоритетов в национальных, отраслевых, ведомственных и региональных планах.	Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, Правительство КР

26.	Возложить ответственность за контроль исполнения гендерной политики в министерствах и административных ведомствах, местных государственных администрациях на первых лиц министерств и ведомств, глав местных государственных администраций.	Правительство КР
27.	Разработать и внедрить систему мониторинга обеспечения равных возможностей при найме и продвижении по государственной / муниципальной службе.	Национальный совет по делам женщин, семьи и гендерному развитию, Национальный совет по делам государственной службы, Агентство по делам государственной службы, Национальное агентство по делам местного самоуправления.
28.	Разработать и включить в тестовые задания вопросы на гендерную компетентность для поступающих на работу государственных служащих	Центр тестирования Агентства по делам государственной службы.
29.	Разработать и включить вопросы на гендерную компетентность при аттестации работников государственной, муниципальной и специальных служб*	Национальный совет по делам женщин, семьи и гендерному развитию, Национальный совет по делам государственной службы, Агентство по делам государственной службы, Национальное агентство по делам местного самоуправления.
30.	Разработать и внедрить политику работы с кадрами, занимающимися гендерными вопросами (сформировать резерв кадров ОГВ, предусмотреть материальные и нематериальные стимулы деятельности ОГВ и др.)	Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, Правительство КР.
31.	Повышать на регулярной основе потенциал государственных служащих через проведение ежегодных тренингов по гендерной тематике, в том числе из средств бюджетов министерств и ведомств.	Все центральные органы, министерства, ведомства и органы местного самоуправления.
32.	Создать и ежегодно обновлять базу данных экспертов по гендерным вопросам в различных сферах государственного и местного управления для привлечения к процессу внедрения гендерных подходов в их деятельность.	Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию.
<b>ФАЗА АНАЛИЗА ПОЛИТИКИ</b>		
33.	Разработать и внедрить систему мониторинга и оценки реализации гендерной политики на основе гармонизированных гендерных индикаторов, индикаторов ППД, ЦРТ, CEDAW для организации мониторинга, оценки и определения приоритетов в национальных, отраслевых, ведомственных и региональных планах.	Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, Правительство КР.
34.	Регулярно проводить парламентские слушания по реализации гендерной политики в КР в рамках контрольных полномочий ЖК КР.	Жогорку Кенеш КР.

\* Примечание: АДГС совместно с ПРООН ведется работа по этим вопросам: подготовлены тестовые вопросы на гендерную компетентность для кандидатов на высшую административную должность и разрабатываются вопросы для других групп должностей при проведении конкурсов, аттестаций и квалификационных экзаменов.

35.	Обеспечить утверждение в установленном порядке и последующее обнародование ежегодного отчета Правительства КР о положении дел в области гендерного равенства.	Правительство КР, Жогорку Кенеш КР.
36.	Закрепить процедуру представления отчета КР по исполнению CEDAW в формате: основные результаты официального доклада одобрять Правительством КР, за месяц до устного доклада в Комитете CEDAW представить его в профильный Комитет ЖК КР и представлять доклад в Комитете ООН после одобрения профильного комитета ЖК КР	Правительство КР.
37.	Разработать и нормативно закрепить меры по недопустимости и ответственности госслужащих за публичные гендерно дискриминационные высказывания; осуществлять мониторинг соблюдения государственными служащими этических норм госслужащего.	Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, АДГС, Генеральная прокуратура.

## РАЗДЕЛ 10.2. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВОПРОСАМ

Рекомендации подлежат рассмотрению государственными органами и органами местного самоуправления, ответственными за реализацию гендерной политики.

	Рекомендация	Какому органу рекомендуется
1.	Ратифицировать Конвенции МОТ № 156 «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящихся с семейными обязанностями» и № 183 «О пересмотре конвенции 1952 года об охране материнства».	Жогорку Кенеш КР.
2.	Включить в состав Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию руководителей ИСАО, МЭРТ, НСК, НТРК.	Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию.
3.	Усилить роль Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР путем создания технических секторов, которые будут осуществлять деятельность по подготовке проектов решений, а также инициировать вопросы по совершенствованию гендерной политики.	Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию.
4.	Включить в состав национальных советов гендерных экспертов и представителей НКО, работающих в гендерной сфере.	Национальный совет по стратегическому развитию, Национальный совет по борьбе с незаконным вывозом и торговлей людьми, Национальный совет по делам правосудия, Национальный совет по фортификации продуктов питания, Национальный совет по борьбе с коррупцией.

5.	Расширить показатели гендерно разделенной статистики в системе государственной статистики с учетом национальных потребностей и международных требований.	Национальный Совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию,
6.	Оказывать организационную и информационную поддержку реализации мероприятий Национального плана действий, проводить промежуточный мониторинг и оценку его выполнения.	Аппарат Правительства КР
7.	Разработать пакет информационно-методических материалов о назначении, роли и необходимости сбора и анализа гендерных индикаторов и гендерно разделенных показателей.	Национальный Совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, Правительство КР, Национальный статистический комитет.
8.	Включить в учебный план Академии управления при Президенте КР и всех вузов, производящих повышение квалификации государственных и муниципальных служащих и готовящих специалистов по специальности «Государственное управление» и «Муниципальная служба», обязательные курсы по внедрению гендерных подходов в государственную и муниципальную службу.	Национальный Совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, Академия управления при Президенте КР, Агентство по делам государственной службы, Национальное агентство по делам местного самоуправления, Министерство образования и науки КР.
9.	Провести обучение ключевых сотрудников (подразделений анализа, планирования, организационной и кадровой работы) аппарата Жогорку Кенеша, Омбудсмана, Генеральной прокуратуры, НСК, министерств, ведомств, МГА и ОМСУ методам мониторинга и оценки гендерной политики.	Национальный Совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, Академия управления при Президенте КР, Агентство по делам государственной службы, Национальное агентство по делам местного самоуправления.
10.	Обучить работников отраслевых отделов министерств и ведомств, МГА и ОМСУ основам разработки мер политики в области гендерного равенства.	Национальный Совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, Академия управления при Президенте КР, Агентство по делам государственной службы, Национальное агентство по делам местного самоуправления.
11.	Разработать и утвердить методическое руководство по реализации функций ОГВ	Национальный Совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию



12.	Разработать и внедрить методику гендерного анализа деятельности судов и судебной статистики с привлечением гендерных экспертов (например, учет обращений и ходатайств, принятых в производство, и рассмотренных дел по полу заявителей, и принятых по ним судебных решений, а также учет случаев, когда предметом рассматриваемых дел являлись гарантированные в Конституции равные права и возможности для мужчин и женщин, факты гендерной дискриминации и т.д.)	Национальный Совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, Конституционный суд КР, Верховный суд, Судебный департамент КР, местные суды КР.
13.	Оказать содействие в определении гендерной специфики деятельности Омбудсмана КР, Генеральной прокуратуры КР и в разработке и совершенствовании стратегии по реализации гендерной политики.	Национальный Совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию.
14.	Закрепить нормативным правовым актом практику привлечения органами государственного управления и МСУ общественных ОГВ из числа членов местных сообществ и гендерных экспертов.	Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, Администрация Президента, Аппарат Правительства.
15.	Разработать и рекомендовать к применению типовой договор о партнерстве между органами государственного управления, местными государственными администрациями, айыл окмоту, городскими управами, мэриями и гендерными НКО.	Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, Аппарат Правительства, Национальное агентство по делам местного самоуправления.
16.	Включить в Положение об ИСАО функцию анализа гендерной политики.	ИСАО
17.	Разработать и внедрить систему сбора и анализа первичной статистической информации по различным видам гендерного насилия, включая насилие в семейной сфере.	Национальный статистический комитет, МВД, Судебный департамент, Генеральная прокуратура, Министерство здравоохранения.
18.	Закрепить в функциональных обязанностях статсекретарей государственных органов контроль над соблюдением гендерного баланса в кадровом составе в соответствующем органе управления.	Агентство по делам государственной службы.
19.	Разработать и рекомендовать к применению различные формы поощрения органов государственного управления и органов МСУ, успешно внедряющих гендерные подходы в свою деятельность.	Правительство КР, Совет по делам государственной службы, Агентство по делам государственной службы, Национальное агентство по делам местного самоуправления.
20.	Разработать и утвердить типовое положение об ответственном по гендерным вопросам в органах местного самоуправления с определением их правового статуса и компетенции.	Национальное агентство по делам местного самоуправления.

21.	Разработать и рекомендовать к применению типовой договор о партнерстве между местными кенешами и НКО в сфере гендерной политики.	Национальное агентство по делам местного самоуправления, Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию.
22.	Разработать и закрепить норму о передаче ОГВ документации по гендерным вопросам своему преемнику наряду с документами строгой отчетности и материальными ценностями.	Аппарат Правительства.
23.	Закрепить в положении об Аппарате Омбудсмeна функцию мониторинга обращений граждан по фактам гендерной дискриминации, и функцию проведения гендерной политики в самом Аппарате Омбудсмeна.	Жогорку Кенеш КР, Омбудсмен КР.
24.	Провести гендерный аудит деятельности Аппарата Омбудсмeна и Генеральной прокуратуры	Аппарат Омбудсмeна КР, Генеральная прокуратура.
25.	Периодически (не реже 1 раз в 3 года) проводить гендерный аудит областных государственных администраций.	Администрация Президента КР, Правительство КР, Областные государственные администрации.
26.	Разработать и внедрить в деятельность аппарата Омбудсмeна метод сбора гендерно дезагрегированных данных и их анализа.	Омбудсмен КР.
27.	Включить в ежегодный доклад Омбудсмeна КР Жогорку Кенешу КР отдельный раздел о соблюдении равных прав и возможностей для мужчин и женщин.	Омбудсмен КР.
28.	Ввести гендерные квоты при назначении судей местных судов.	Верховный суд КР, Администрация Президента КР.
29.	Распространить в судебной системе практику Верховного суда по заключению и исполнению Коллективного договора Профсоюзной организации Верховного суда, в соответствии с которым администрация обязуется изыскивать средства на выплату сотрудникам единовременного пособия при вступлении в брак и рождении ребенка, а женщинам, имеющим детей в возрасте до 6 лет, сократить продолжительность рабочего дня на 1 час с сохранением заработной платы.	Судебный департамент КР, Федерация профсоюзов Кыргызстана (по согласованию).
30.	Расширить практику морального поощрения представителей общественных организаций и гражданского общества, внесших большой вклад в реализацию гендерной политики.	Органы государственного управления и местного самоуправления.

31.	Включать на систематической основе в ежегодный план работы Генеральной прокуратуры мероприятия по проверке исполнения НПА в области гендерной политики государства и отдельных статей некоторых НПА.	Генеральная прокуратура.
32.	Разработать механизмы привлечения гендерных экспертов в процесс определения прокурорских проверок и совместного проведения анализа полученных данных.	Генеральная прокуратура.
33.	Разработать и утвердить методику гендерной экспертизы государственных образовательных стандартов, учебных программ, учебных пособий и регулярно проводить экспертизу.	Министерство образования и науки.
34.	Разработать учебные курсы по гендерным вопросам и включить их в систему государственных образовательных стандартов.	Министерство образования и науки.
35.	Выделять средства из местного и республиканского бюджетов на реализацию гендерно значимых проектов через государственный социальный заказ и стимулирующие (долевые) гранты.	Министерство финансов, Национальное агентство по делам местного самоуправления, Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию, Местные государственные администрации.

**Типовые рекомендации** на примере Министерства внутренних дел КР и Министерства экономического развития и торговли КР.

<b>РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ МВД</b>		
1.	Создать и утвердить приказом министра гендерный Совет МВД, состоящий из 7 чел. по должности: Председатель – (1) зам. министра - ОГВ Члены Совета начальники: (2) управления кадров (3) управления общественной безопасности (4) информационно-аналитического центра (5) паспортного и визового контроля (6) девятого управления (7) правового обеспечения и международного сотрудничества.	МВД
2.	Включить в Положение об управлении общественной безопасности МВД в разделе «Функции» текст - «обеспечивает реализацию государственной гендерной политики в сфере защиты граждан от домашнего насилия».	МВД
3.	Включить в Положение об управлении паспортного и визового контроля МВД в раздел «Функции» - слова «обеспечивает реализацию государственной гендерной политики в сфере пресечения торговли людьми».	МВД
4.	Включить в должностные обязанности одного из зам. министров внутренних дел норму: «осуществляет координацию и контроль за реализацией государственной гендерной политики в сфере защиты от домашнего насилия и торговли людьми (ОГВ)».	МВД

5.	Включить в должностные обязанности одного из зам. министров норму: «осуществляет координацию и контроль за реализацией государственной гендерной политики в деятельности органов внутренних дел».	МВД
6.	Включить в должностные обязанности начальника управления кадрами норму: «осуществляет функции ответственного по разработке политики и внедрения гендерного подхода в вопросы кадрового обеспечения органов внутренних дел и повышения их гендерной квалификации».	МВД
7.	Включить в должностные обязанности начальника ИАЦ норму: «осуществляет функции ответственного по разработке политики и внедрения гендерных индикаторов в вопросы сбора и анализа статистики правоохранительных органов».	МВД
<b>РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ МЭРТ</b>		
8.	Создать и утвердить приказом министра рабочий орган по гендерной политике (например, Гендерный Совет) МЭРТ состоящий из: Председателя – (1) зам.министра (ОГВ) Членов рабочего органа – начальников и/или сотрудников всех управлений.	МЭРТ
9.	Включить в Положение о МЭРТ в раздел «Функции» (б.1.) слова «участвует в формировании и реализации государственной гендерной политики в сфере экономики».	МЭРТ
10.	Включить в должностные обязанности зам. министра, курирующего гендерные вопросы слова «осуществляет координацию и контроль за реализацией государственной гендерной политики в сфере экономики (ОГВ)».	МЭРТ

### РАЗДЕЛ 10.3.

#### РИСКИ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕКОМЕНДАЦИЙ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА

При реализации рекомендаций функционального анализа необходимо принимать во внимание возможные риски, которые могут помешать их выполнению. Следует выделять внешние и внутренние риски реализации рекомендаций ФА. Внешние риски не могут быть предотвращены усилиями исполнителей. Внутренние риски (недостаточная квалификация, недостаточная координация работ и т.д.) напрямую зависят от деятельности исполнителей (как государственных структур, так и некоммерческих организаций и международных доноров) и, следовательно, могут быть ими предотвращены (например, мероприятия по повышению квалификации, формализация графика работ и т.д.).

Внешний риск реализации может быть только в отказе Кыргызской Республики от обязательств в рамках международных соглашений. Ввиду многолетней и устойчивой приверженности нашего государства выполнению всех подписанных и утвержденных в законном порядке международных конвенций, договоров и других соглашений, считаем, что внешний риск в данном случае сведен к минимуму. Нет никаких оснований для правительства в отказе от своих обязательств.

В качестве внутренних рисков реализации рекомендаций ФА, прежде всего, могут быть указаны:

- риск отсутствия реализации рекомендаций ФА в целом;
- риск неопределенности статуса уполномоченного органа по гендерной политике;
- риски отклонения сроков реализации рекомендаций ФА (этапов, мероприятий) от установленных в плане мероприятий.

### **Риск отсутствия реализации рекомендаций ФА в целом**

В Кыргызстане уже накоплен определенный опыт реализации рекомендаций функционального анализа. В 2008 г. Программа развития ООН осуществила экспертизу того, в какой мере рекомендации функционального анализа были закреплены законодательно, поскольку, в конечном счете, только изменение нормативной базы, регулирующей деятельность государственных органов, определяет, были ли приняты конкретные меры к исполнению или нет. Результаты экспертизы в виде отдельного отчета были представлены Правительству на круглом столе 14 ноября 2008 г.

В целом необходимо отметить, что часть рекомендаций всегда выполнялась министерствами, поскольку изменения проводились в рамках административной реформы. Однако было выявлено, что в отдельных министерствах решения министров отменяли уже принятые и реализованные рекомендации функционального анализа.

В указанном отчете рекомендовалось определить систему мониторинга для того, чтобы отслеживать реализацию функционального анализа, включая орган, который будет проводить такой мониторинг.



### **Риск неопределенности статуса уполномоченного органа по гендерной политике**

Уточнение функций уполномоченного органа является одним из ключевых пунктов усиления институционального механизма гендерной политики. Риск состоит в том, что в рамках проводимой административной реформы и реорганизации органов управления гендерная политика может остаться в тени, и полномочия по ее разработке и реализации не будут отдельно закреплены за государственным органом уровня министерства либо данную функцию поручат органам другого уровня.

### **Риски отклонения от сроков реализации рекомендаций ФА (этапов, мероприятий) от установленных в плане мероприятий**

Учитывая комплексный характер мероприятий гендерной политики, недостаток ресурсов в государственном бюджете, существует риск отставания от графика реализации рекомендаций функционального анализа.

Грамотное планирование мероприятий и мобилизация ресурсов позволит существенно снизить данный вид риска. Наличие полноправного уполномоченного органа в области гендерной политики так же будет способствовать должному контролю над сроками реализации рекомендаций.

### **В плане минимизации рисков выделим следующие направления деятельности:**

- скорейшее внесение поправок в нормативно-правовую базу, закрепляющих статус и полномочие государственного органа, ответственного за разработку и реализацию гендерной политики;
- разработка системы мониторинга и контроля реализации рекомендаций функционального анализа;
- регулярное выполнение мониторинга уполномоченным органом;
- постоянная общественная поддержка и мониторинг выполнения мероприятий по гендерной политике;
- мобилизация ресурсов для реализации гендерной политики.

## **Глоссарий**

**Вертикальный функциональный анализ** – комплексная оценка эффективности выполнения ключевых функций внутри отдельно взятого органа исполнительной власти, организации или учреждении

**Гендер** – приобретенное, социально закрепленное поведение лиц разного пола; социальный аспект отношений между мужчинами и женщинами, который проявляется во всех сферах жизни, включая политику, экономику, право, идеологию и культуру, образование и науку.

**Гендерная дискриминация (прямая, косвенная)** – любое различие, исключение или предпочтение, которое ограничивает права и интересы лиц по признаку пола; направлена на ослабление или лишение признания, пользования или осуществления равноправия мужчин и женщин в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любых других областях общественной жизни.

**Гендерная политика** – государственная, общественная деятельность, направленная на установление равенства во взаимоотношениях между лицами разного пола.

**Гендерная статистика** – статистика, отражающая соответствующее положение лиц разного пола во всех сферах социально-политической жизни и освещающая гендерные проблемы и отношения в обществе.

**Гендерная экспертиза** – мониторинг и общественно-правовой анализ национального законодательства, а также оценка проектов нормативных правовых актов на предмет соблюдения в них равенства возможностей, прав, обязанностей, ответственности, равнопартнерских отношений и равенства результата для женщин и мужчин, недопущения гендерной дискриминации.

**Гендерное представительство** – наличие в составе какой-либо организации лиц разного пола в установленной пропорции.

**Гендерное равенство** – равный правовой статус женщин и мужчин и равные возможности для его реализации, позволяющие лицам независимо от пола свободно использовать свои способности для участия в политической, экономической, трудовой, социальной, общественной и культурной сферах жизни.

**Гендерное равноправие** – равенство прав, обязанностей и ответственности лиц разного пола перед законом, кроме смягчающих обстоятельств, установленных законодательством Кыргызской Республики.

**Гендерные индикаторы** – это указатели или измерители, использующие количественные и качественные показатели для суммирования гендерно значимых изменений, происходящих в обществе в течение определенного периода времени.

**Гендерные отношения** – характер поведения и обращения между лицами разного пола в процессе общения или при осуществлении различных видов совместной деятельности.

**Гендерные стереотипы** – устойчивые для данного общества в данный период представления о различиях между мужчинами и женщинами.

**Гендерный анализ** – процесс оценки различного воздействия, оказываемого на женщин и мужчин, существующими или предлагаемыми программами, законодательством, государственным политическим курсом во всех сферах общества и государства.

**Гендерный аудит** – инструмент анализа применения комплексного гендерного подхода в политике, программах и функционировании организации, а также оценки степени отражения принятой политики в работе организации.

**Должностные обязанности** – это совокупность действий работника, направленных на достижение целей системы управления и обязательных для выполнения. Именно эта определенная и упорядоченная совокупность действий работников составляет суть исполняемых функций.

**Домашний труд** – форма трудовой деятельности, направленная на удовлетворение потребностей семьи. Домашний труд является одним из видов социально-полезного и производительного труда, который закладывает основы человеческого и социального потенциала страны.

**Квоты** – один из видов временных специальных мер, выражающихся в узаконенном уровне представительства лиц обоего пола в политических институтах, в сфере трудовых отношений и иных сферах, которые могут быть отменены по мере достижения сбалансированного представительства мужчин и женщин в государственных органах и органах местного самоуправления.

**Комплексный подход к гендерным вопросам (gender mainstreaming)** – стратегия, посредством которой интересы и опыт женщин и мужчин становятся неотъемлемым аспектом при составлении, выполнении, мониторинге и оценке законодательства, политики и программ во всех политических, экономических, трудовых, социальных и иных сферах с тем, чтобы устранить неравенство между мужчинами и женщинами.

**Косвенная гендерная дискриминация** – дискриминация без прямого указания на половую принадлежность.

**Нарушение гендерного равноправия** – активное или пассивное поведение, которое проявляется в виде унижения, презрения, а также ограничения прав или оказания привилегий в связи с половой принадлежностью лица.

**Насилие в семье (семейное насилие)** – любое умышленное действие одного члена семьи в отношении другого, если это действие ущемляет законные права и свободы члена семьи, причиняет ему физические или психические страдания и наносит моральный вред либо содержит угрозу физическому или личностному развитию несовершеннолетнего члена семьи.

**Национальный гендерный механизм** – система управленческих институтов, механизмов и мер государства, позволяющих реализовать фундаментальное конституционное положение о равных правах и равных возможностях мужчин и женщин во всех сферах жизни.

**Объекты гендерного равенства** – общественные, политические, экономические и иные социальные отношения, подлежащие правовому регулированию.

**Охранный ордер** – процессуальный юридический документ, предоставляющий государственную защиту пострадавшему от насилия в семье или ее угрозы и влекущий предупреждение лицу, совершившему насилие или угрожающему его совершить, в виде мер воздействия, определенных Законом КР «О социально-правовой защите от насилия в семье».

**Позитивные действия** – меры, направленные на выравнивание возможностей мужчин и женщин при реализации прав, предоставленных им Конституцией и законами.

**Прямая гендерная дискриминация** – дискриминация, прямо указывающая на половую принадлежность.

**Равные возможности** – система средств и условий, необходимых для реального достижения гендерного равноправия.

**Равенство результата** – концепция равенства, в соответствии с которой признается, что для достижения равных (одинаковых) результатов мужчинами и женщинами необходимо проявить к ним различное отношение, потому что жизненные условия тех и других различны.

**Равнопартнерские отношения** – сотрудничество или совместное участие в государственной и общественной жизни на равных условиях лиц разного пола.

**Сексуальное домогательство** – действия сексуального характера, выраженные словесно или физически, унижающие и оскорбляющие лицо, находящееся в трудовой, служебной, материальной, семейной и иной зависимости.

**Системный функциональный анализ** – сравнение выполнения одной или нескольких функций в целом ряде органов исполнительной власти, организаций или учреждений.

**Специальные меры** – меры организационного, законодательного, институционального характера, направленные на поддержку лиц одного из полов в наиболее дискриминационной сфере жизнедеятельности. Специальные меры могут носить временный характер.

**Функция** – деятельность органа управления или система административных действий со схожими намерениями и основными характеристиками, направленная на достижение административных целей и приводящая к результату (продукту), который непосредственно связан с целями государственных органов/ учреждений.

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АДГС	Агентство по делам государственной службы
АдПКР	Администрация Президента Кыргызской Республики
АПКР	Аппарат Правительства Кыргызской Республики
Госагентство	Государственное агентство
ЖК КР	Жогорку Кенеш Кыргызской Республики
ИСАО	Институт стратегического анализа и оценки
КР	Кыргызская Республика
МВД	Министерство внутренних дел
МГА	Местная государственная администрация
МИД	Министерство иностранных дел
МСУ	Местное самоуправление
МТСР	Министерство труда и социального развития
МОТ	Международная организация труда
МЭРТ	Министерство экономического развития и торговли
МЮ, Минюст	Министерство юстиции
НАМСУ	Национальное агентство по делам местного самоуправления
НАН КР	Национальная академия наук 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
НКО	Некоммерческая организация
НСК, Нацстатком	Национальный статистический комитет
НТРК	Национальная телерадиовещательная корпорация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОГВ	Ответственный за гендерные вопросы
ОГУ	Органы государственного управления
ОМСУ	Органы местного управления
ППД	Пекинская платформа действий, принятая Четвертой всемирной конференцией по положению женщин 15 сентября 1995 года
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СМИ	Средства массовой организации
СРС	Стратегия развития страны
CEDAW	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации против женщин
ЦИК	Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов КР
УП КР	Указ Президента Кыргызской Республики
ФА	Функциональный анализ
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
ЮНЕСКО	Комиссия ООН по делам культуры, науки и образования
ЮНИФЕМ	Женский фонд ООН

# ПРИЛОЖЕНИЯ

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

Запрашиваемая информация для проведения функционального анализа

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

Анкета 1. Характеристика организации

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

Анкета 2. Характеристика функции по разработке / реализации гендерной политики

## ПРИЛОЖЕНИЕ 4.

Информация о государственных и негосударственных организациях на национальном, секторальном и местном уровнях, включенных в фокус функционального анализа национального институционального механизма обеспечения гендерного равенства в Кыргызской Республике

## ПРИЛОЖЕНИЕ 5.

Схема институтов разработки и реализации государственной гендерной политики в КР на основе Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»



# ПРИЛОЖЕНИЕ 1

## Запрашиваемая информация для проведения функционального анализа:

1. Положение, схема организационной структуры органа государственного управления или местного самоуправления
2. Номер, дата нормативного правового акта (приказ, распоряжение и т.д.) органа государственного управления или местного самоуправления по исполнению Указа Президента КР № 369 от 20.08.07
3. План мероприятий органа государственного управления или местного самоуправления по исполнению Указа Президента КР № 369 от 20.08.07
4. Номер, дата нормативного правового акта (приказ, распоряжение и т.д.) органа государственного управления или местного самоуправления, на основании которого утверждена должность или функции ответственного за гендерные вопросы
5. Ф.И.О., должность и контактные данные ответственного за гендерные вопросы в органе государственного управления или местного самоуправления
6. Утвержденные функциональные обязанности данного работника
7. Функциональные обязанности данного сотрудника в качестве ответственного за гендерные вопросы
8. Положение о коллегиальной структуре, ответственной за гендерные вопросы (группа, совет, комитет, комиссия и т.п.)
9. Список членов данной коллегиальной структуры с указанием должности, контактных данных и их основных функциональных обязанностей
10. Перечень реализованных и/или реализуемых мероприятий (стратегий) по гендерной политике согласно таблице 1.

№№	Название указа, программы, стратегии	Мероприятие	Исполнитель	Бюджет*
1.	Постановление Правительства КР №325 от 6 мая 2006 г. «О реализации Указа Президента КР "О мерах по совершенствованию гендерной политики" № 136 от 20 марта 2006 г.»			
2.	О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007 – 2010 годы, Указ Президента КР №369 от 20 августа 2007 г.			
3.	Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 г.			
4.	Постановление Правительства КР «Об утверждении Матрицы мероприятий по реализации Заключительных Комментариев Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин ко второму периодическому отчету Кыргызской Республики по выполнению Конвенции ООН "О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин" от 12 ноября 2004 г. N 837 (В редакции постановления Правительства КР от 10 февраля 2006 г. N 90).			
5.	Закон КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» от 25 марта 2003г. N 62.			
6.	Продолжить перечень при необходимости.			

\* С указанием общей суммы и источников финансирования (республиканский бюджет, местный бюджет, спецсредства, средства международных организаций)

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

### АНКЕТА 1.

#### Характеристика организации

Название центрального органа государственного управления (министерство, ведомство, местная государственная администрация) \_\_\_\_\_

Количество структурных подразделений:  
департаменты \_\_\_ управления \_\_\_ отделы \_\_\_ сектора \_\_\_

Наименование:	Штатное количество сотрудников	Фактическое кол-во сотрудников	Количество мужчин	Количество женщин
Всего (чел.):				
Из них административно-технический персонал (чел.):				

#### Состав руководящего звена:

ФИО	Должность	Пол	Возраст

#### Ответственные за проведение гендерной политики:

ФИО	Должность	Пол	Возраст

# ПРИЛОЖЕНИЕ 3

## АНКЕТА 2.

### Характеристика функции по разработке / реализации гендерной политики

Название центрального органа государственного управления (министерство, ведомство, местная государственная администрация) \_\_\_\_\_

Название функции:\* \_\_\_\_\_

Название управления/отдела/подразделения: \_\_\_\_\_

ФИО и должность руководителя: \_\_\_\_\_

№№	Запрашиваемая информация	Ответ на запрашиваемую информацию
1	Нормативный акт, на основании которого выполняется функция (закон, указ, постановление, положение, приказ и т.д.)	
2	Результат выполнения функции (конечный «продукт», например проект приказа, исполненное мероприятие и пр.)	
3	Потребитель функции (для кого исполняется функция)	
4	Перечислите другие органы государственного управления, с которыми Вы сталкиваетесь при исполнении данной функции.	
5	Штатное количество сотрудников/ административно-технического персонала, предусмотренное для выполнения этой функции (если выполняет один человек, переходите к п.10)	
6	Фактическое кол-во сотрудников/ административно-технического персонала, выполняющих эту функцию (если выполняет один человек, переходите к п.10)	
7	Бюджет функции.**	
8	Какой орган контролирует исполнение данной функции	
9	Что будет, если нет финансирования для выполнения этой функции?	
10	ФИО, должность, пол и возраст ответственного за исполнение функции.	

\* Названием функции является исполняемая сотрудником функция (работа), например, по разработке отраслевой политики, плана мероприятия или по их исполнению и т.д.

\*\* Введите сумму годовой з/п всех сотрудников, исполняющих данную функцию

## ПРИЛОЖЕНИЕ 4

**Информация о государственных и негосударственных организациях на национальном, секторальном и местном уровнях, включенных в фокус функционального анализа национального институционального механизма обеспечения гендерного равенства в Кыргызской Республике**

1. Данные о встречах-интервью, проведенных в рамках ФА

№	Наименование государственного органа	Участники встреч-интервью
1.	<b>Администрация Президента</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Заведующий отделом орг. работы и политики государственного управления</li><li>• Заведующий отделом экономической и социальной политики</li><li>• Эксперт сектора по социальной политике экономической и социальной политики</li><li>• Заведующий отделом правовой политики</li><li>• Руководитель службы по вопросам кадров</li><li>• Руководитель Пресс-службы</li><li>• Заведующая Секретариатом Комиссии по государственным наградам</li><li>• Ответственный Секретарь Комиссии по делам образования и науки</li></ul>
2.	<b>Секретариат Президента</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Руководитель аналитической службы</li></ul>
3.	<b>Институт стратегического анализа и оценки при Президенте КР</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Директор</li></ul>
4.	<b>Жогорку Кенеш</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Руководитель фракции Народной партии «Ак-Жол»</li><li>• Руководитель фракции партии коммунистов Кыргызстана</li><li>• Председатель Комитета по конституционному законодательству, государственному устройству, законности и правам человека</li><li>• Председатель Комитета по образованию, науке, культуре и информационной политике</li><li>• Председатель Комитета по миграции, труду, социальной политике</li><li>• Председатель Комитета по этике и регламенту ЖК КР</li><li>• Руководитель аппарата</li><li>• Заведующий юридическим отделом</li><li>• Заведующий отделом государственной службы и кадровой работы</li></ul>
5.	<b>Конституционный суд</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Руководитель аппарата</li></ul>
6.	<b>Верховный суд</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Судья Верховного суда</li><li>• Руководитель аппарата</li><li>• Заведующий отделом обобщения и анализа судебной практики</li><li>• Советник Председателя Верховного суда</li></ul>
7.	<b>Министерство образования и науки</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Статс-секретарь</li><li>• Заместитель министра</li></ul>

8.	<b>Министерство экономического развития и торговли</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министр</li> </ul>
9.	<b>Министерство труда и социального развития</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Заместитель министра</li> <li>• Заместитель начальника Управления анализа социальной политики и прогнозирования</li> <li>• Главный специалист Управления анализа социальной политики и прогнозирования</li> </ul>
10.	<b>Министерство финансов</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Статс-секретарь</li> </ul>
11.	<b>Министерство иностранных дел</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министр</li> <li>• Заместитель министра</li> <li>• Атташе департамента</li> <li>• Советник департамента стран Азии и Африки</li> </ul>
12.	<b>Министерство внутренних дел</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министр</li> <li>• Начальник управления кадров</li> </ul>
13.	<b>Министерство юстиции</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министр</li> <li>• Статс-секретарь</li> </ul>
14.	<b>Министерство культуры и информации</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министр</li> <li>• Заместитель министра</li> <li>• Председатель рабочей группы по гендерным вопросам, юрист отдела организационной работы</li> </ul>
15.	<b>Министерство здравоохранения</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министр</li> <li>• Заместитель министра</li> </ul>
16.	<b>Государственный комитет по миграции и занятости</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Статс-секретарь</li> <li>• ОГВ</li> <li>• Директор иммиграционного фонда</li> <li>• Заведующий сектором по борьбе с торговлей людьми</li> </ul>
17.	<b>Аппарат Правительства</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вице-премьер</li> <li>• Заведующий отделом организационной работы и политики государственного управления</li> <li>• Заведующий отделом образования, культуры и спорта</li> <li>• Заведующий отделом правового обеспечения и кадровой службы</li> </ul>
18.	<b>Национальный статистический комитет</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Председатель</li> <li>• Заместитель заведующего отделом социальной статистики «экология»</li> </ul>
19.	<b>Национальное агентство по делам местного самоуправления</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Директор</li> <li>• Начальник управления финансово-экономического развития ОМСУ</li> <li>• Главный специалист управления по контролю исполнения функций и полномочий ОМСУ, ответственный по гендерным вопросам</li> </ul>
20.	<b>Агентство по делам государственной службы</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Заместитель директора</li> <li>• Заведующий отделом анализа и мониторинга</li> <li>• Заведующая отделом нормативно-правового обеспечения</li> </ul>



21.	<b>Национальное агентство по предупреждению коррупции</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Комиссар</li> <li>• Статс-секретарь</li> <li>• Главный специалист по работе с персоналом</li> </ul>
22.	<b>Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Руководитель аппарата</li> <li>• Заведующий отделом аналитической работы и информационного обеспечения</li> </ul>
23.	<b>Социальный фонд</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Первый заместитель председателя</li> <li>• Заместитель председателя</li> <li>• Заведующий отделом кадров</li> </ul>
24.	<b>Омбудсмен (Акыйкатчы)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Омбудсмен</li> <li>• Заместитель омбудсмена</li> <li>• Руководитель аппарата</li> <li>• Заведующий отделом ювенальной юстиции и по защите прав женщин и семьи</li> <li>• Эксперт отдела ювенальной юстиции и по защите прав женщин и семьи, ОГВ</li> </ul>
25.	<b>Государственное агентство по делам религий</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Директор</li> <li>• Статс-секретарь</li> <li>• Заместитель директора</li> <li>• ОГВ</li> </ul>
26.	<b>Государственное агентство по физической культуре и спорту, делам молодежи и защите детей</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Директор</li> <li>• Заместитель директора</li> </ul>
27.	<b>Государственное агентство по профессионально-техническому образованию</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Директор</li> <li>• Заместитель директора</li> </ul>
28.	<b>Академия управления при Президенте</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ректор</li> <li>• Проректор по международному сотрудничеству</li> </ul>
29.	<b>Национальная телерадио-вещательная корпорация</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Руководитель аппарата</li> </ul>
30.	<b>Редакция газеты «Слово Кыргызстана»</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Главный редактор</li> <li>• Заместитель редактора</li> </ul>
31.	<b>Издательский дом «Кыргыз Туусу»</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Директор</li> </ul>
32.	<b>Мэрия г.Бишкек</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вице-мэр по социальным вопросам</li> <li>• Главный специалист отдела по социальной политике</li> <li>• Заместитель акима Первомайского района по социальным вопросам</li> </ul>

## 2. Перечень государственных органов, ОГВ которых приняли участие в фокус-группах в г. Бишкек

1.	Министерство иностранных дел
2.	Министерство обороны
3.	Министерство финансов
4.	Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности
5.	Министерство транспорта и коммуникаций
6.	Министерство чрезвычайных ситуаций
7.	Министерство здравоохранения
8.	Министерство труда и социального развития
9.	Министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов
10.	Госкомитет по миграции и занятости
11.	Госкомитет по управлению государственным имуществом
12.	Госкомитет по налогам и сборам
13.	Государственный таможенный комитет
14.	Гос.агентство по архитектуре и строительству
15.	Гос.агентство по физической культуре и спорту, делам молодежи и защите детей
16.	Гос.агентство по делам религий
17.	Гос.агентство по геологии и минеральным ресурсам
18.	Гос.агентство по туризму
19.	Гос.агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству
20.	Гос.агентство по профессионально-техническому образованию
21.	Гос.агентство по государственным закупкам и материальным резервам
22.	Гос.агентство информационных ресурсов и технологий

## 3. Перечень организаций гражданского общества, являющихся членами Нац. совета по делам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР, представители которых приняли участие в фокус-группе в г. Бишкек

1.	Форум женских неправительственных организаций Кыргызстана
2.	Общественный фонд «Центр права»
3.	Институт равных прав и возможностей
4.	Общественное объединение «Акыйкат Жолу»
5.	Коммунистическая партия Кыргызстана

**4. Перечень организаций гражданского общества, представители которых приняли участие в фокус-группе в г. Бишкек**

1.	Бишкекский женский центр
2.	Центр помощи женщинам
3.	Руководитель рабочей группы «Политика и управление» Альянса Женских Законодательных Инициатив
4.	Ассоциация кризисных центров
5.	Кризисный Центр «Сезим»
6.	Общественное объединение «Даршаим»
7.	Ассоциация центров поддержки гражданского общества
8.	Общественное объединение «Алга» ЦПГО г. Кант
9.	Ассоциация «Диамонд»
10.	Чуйский РЦ Сети «Женщины Могут Всё!»

**5. Перечень государственных органов, органов МСУ в Таласской области, сотрудники которых приняли участие в интервью и фокус-группах**

1.	<b>Таласская областная государственная администрация</b>	Заведующий социальным отделом, ОГВ Заведующая отделом организационной работы и местного самоуправления Заведующий отделом социальной защиты и здравоохранения Главный специалист отдела социальной защиты и здравоохранения
2.	<b>Мэрия г.Талас</b>	Вице-мэр Главный специалист мэрии, ОГВ
3.	<b>Кара-Бууринская районная государственная администрация</b>	Заведующая социальным сектором, ОГВ Главный специалист ОПСД Специалист ОПСД
4.	<b>Таласские областные структуры ОГУ</b>	Специалисты

**6. Список общественных организаций  
в Таласской области, сотрудники  
которых приняли участие в фокус-группах**

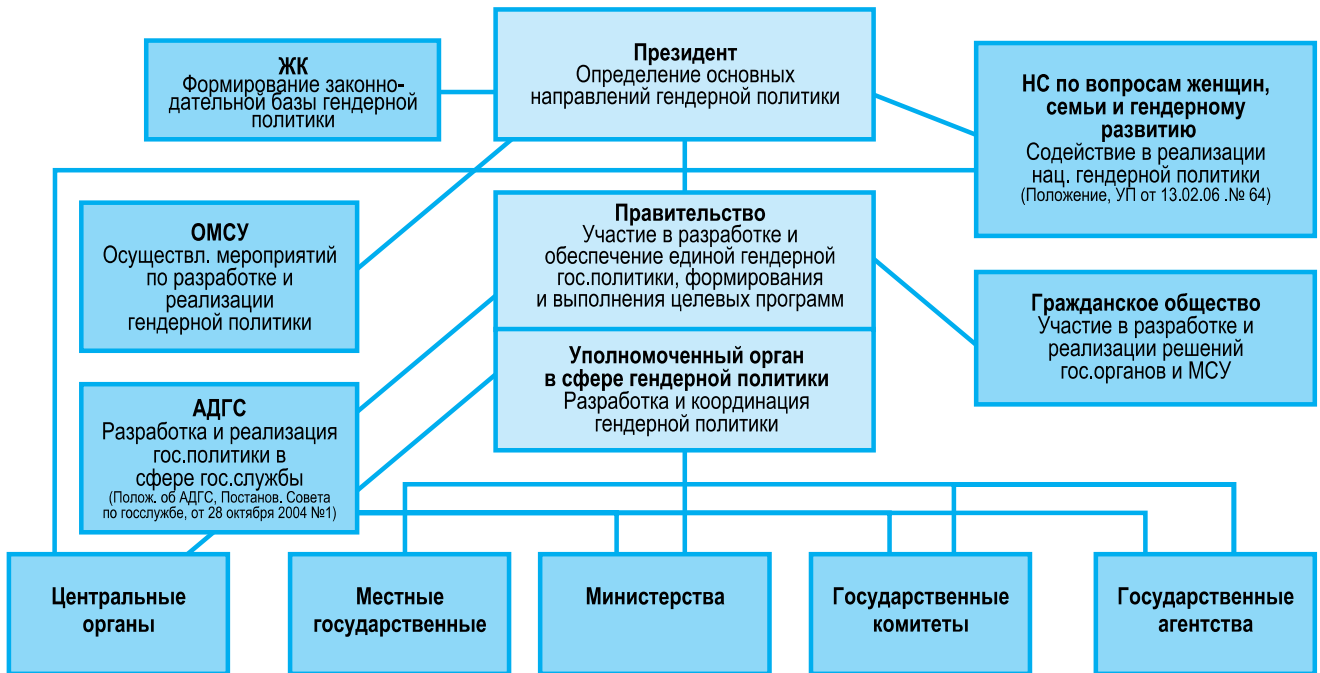
1.	ОФ «Аялзат»
2.	ОФ «Эльназ»
3.	Общественное объединение «Айколь»
4.	Таласское объединение «АРИС»
5.	Общественное объединение «Хава»
6.	ОФ «Ариет-Башат»
7.	Территориальный инвестиционный комитет Учкоргонского айыльного кенеша
8.	Общественное объединение села Май
9.	ОФ «Ак-Кайын»
10.	ОФ «Манас-1000»
11.	Общественное объединение «Лига женщин «Тамарис»
12.	Институт омбудсмена
13.	Общественное объединение «АРЗ»
14.	РЦ сети «Женщины Могут Все!»
15.	ОФ «Леди Ширин»
16.	ОФ «Леди Ширин»

# ПРИЛОЖЕНИЕ 5

Схема.

## Разработка и реализация государственной гендерной политики

(на основе Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и возможностей для мужчин и женщин»)









*Kyrgyzstan*

**Дом ООН  
в Кыргызской Республике**

Кыргызстан, 720040, Бишкек  
пр. Чуй 160  
тел.: +996 312 611 213, 611 214  
факс: +996 312 611 217, 611 218  
эл.почта: [registry@undp.kg](mailto:registry@undp.kg)  
[www.undp.kg](http://www.undp.kg)

**Программа ПРООН  
“Демократическое управление”**

Кыргызстан, 720040, Бишкек  
ул. Исанова, 28а  
тел.: +996 312 316 311  
факс: +996 312 316 415  
эл.почта: [staff@dgov.undp.kg](mailto:staff@dgov.undp.kg)